

Hoe kom je als inwoner van Dordrecht met je vraag bij het passende hulpaanbod?

Eindrapportage

Verkenning van de aansluiting van hulpvragen en algemeen hulpaanbod op het Sociaal Wijkteam en geïndiceerde zorg

Gemeente Dordrecht

Opdrachtgever: Gemeente Dordrecht
Leonie Dekkers-Kamp

Auteurs: Marieke Poolman
Petra Smeets

Project: Onderzoek naar aansluiting tussen hulpvragen en
hulpaanbod in het algemeen aanbod / het voorliggend veld
in de gemeente Dordrecht

Betreft: Eindrapport

Ons kenmerk: 20029-004-mpo/hde

Datum: 4 juni 2021

Contact: Tien organisatieadvies
Schelmseweg 1
6861 WP OOSTERBEEK
026 339 13 52

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Leeswijzer	1
2	Onderzoeksdoel, -aanpak en -doelgroep	2
2.1	Het doel en de onderzoeksvragen	2
2.2	De onderzoeksaanpak	3
2.3	De onderzoeksdoelgroep	3
3	Vraagverlegenheid en hulpvragen	4
3.1	Vraagverlegenheid: wel hulp nodig, geen hulpvraag	4
3.2	Inzicht in de hulpvragen: aard en inhoud	5
4	Verbinding tussen hulpvragen en -aanbod	8
4.1	Onderscheid tussen expliciete en impliciete hulpvragen	8
4.2	Succesfactoren van algemeen aanbod als start voor het vragen om hulp	8
4.3	De verwijsroutes	9
4.4	De rol van de sociaal makelaar in de verwijsroute	10
5	Algemeen aanbod en geboden hulp	11
5.1	Algemene bevindingen over het beschikbare aanbod	11
5.2	De onderwerpen	12
5.3	De positionering van het algemeen aanbod	13
5.4	Samenwerking tussen organisaties met algemeen aanbod	16
6	De rol van de gemeente	17
6.1	De rollen van de gemeente	17
6.2	De hybride rol van de gemeente Dordrecht	17
6.3	Sturend op formeel aanbod, faciliterend voor informeel aanbod	17
7	Conclusies en aanbevelingen	19
7.1	Conclusies	19
7.2	Aanbevelingen	20
	Bijlage 1 – Lijst gehanteerde begrippen	24
	Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde organisaties en initiatieven	25
	Bijlage 3 – Overzicht aanwezigheid en positionering van aanbieders	26

1 Inleiding

Oorspronkelijk zijn de Sociale Wijkteams in Dordrecht bedoeld als loket en hulpbron voor alle hulp- en adviesvragen die inwoners kunnen hebben. Nu heeft de gemeente besloten de opdracht aan de Sociale Wijkteams aan te scherpen. In de aangescherpte opdracht komt de focus meer en nadrukkelijker op de complexere hulpvragen te liggen.

Tegelijkertijd wil de gemeente borgen dat ook inwoners met minder complexe advies- en hulpvragen terecht kunnen. Ook wil de gemeente er zeker van zijn dat inwoners met impliciete problematiek tijdig in beeld komen en goed geholpen kunnen worden. In het kader van preventie en vroegsignalering van zwaardere problemen is dit namelijk erg belangrijk.

De vraag is echter hoe en bij wie inwoners met eenvoudige vragen en inwoners met een impliciete hulpvraag in beeld komen en kunnen worden geholpen wanneer de Sociale Wijkteams daarvoor niet meer het eerste aanspreekpunt zijn. Om dit in beeld te krijgen, heeft de gemeente Tien organisatieadvies gevraagd onderzoek uit te voeren en advies uit te brengen over hoe het algemeen aanbod verder kan worden versterkt om de rol te nemen van eerste aanspreekpunt.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat over de oorzaken van vraagverlegenheid en de vragen die inwoners hebben. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop hulp- en adviesvragen en aanbod met elkaar worden verbonden. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van het aanbod in de gemeente Dordrecht op de onderwerpen waarover inwoners vragen hebben. Hoofdstuk 6 gaat over de huidige rol van de gemeente als opdrachtgever en facilitator van het algemeen aanbod. De laatste twee hoofdstukken bevatten de conclusies (hoofdstuk 7) en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

In bijlage 1 is een beschrijving opgenomen van de gehanteerde begrippen. In bijlage 2 is een overzicht toegevoegd van geïnterviewde organisaties en initiatieven in Dordrecht. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de aanwezigheid en positionering van aanbieders van algemeen aanbod in Dordrecht.

2 Onderzoeksdoel, -aanpak en -doelgroep

2.1 Het doel en de onderzoeksvragen

Het doel van de verkenning is:

Inzicht krijgen in het bestaande aanbod van advies en hulp in het voorveld van de Sociale Wijkteams, de aansluiting van het aanbod bij de behoefte van Dordtse inwoners en inzicht in het ontbrekende aanbod.

Het inzicht in deze vragen moet de gemeente helpen om te kunnen bepalen welke opdrachten zij aan welke partijen zou moeten verstrekken voor een dekkend, effectief en efficiënt aanbod van advies en enkelvoudige hulp.

De *centrale vraag* van de gemeente Dordrecht in deze opdracht is:

Hoe zorgen we dat bewoners op de goede plek komen met hun hulpvraag?

Deze centrale vraag hebben wij in onze aanpak vertaald in de volgende subvragen:

Hulpvragen en vraagverlegenheid

1. Welke hulpvragen zijn te onderscheiden voor vormen van advies en hulp in het sociaal domein van Dordrecht?
2. Wat is de aard en de complexiteit van de hulpvragen?
3. Welke inwonersgroepen zijn te onderscheiden naar de aard en complexiteit van de hulpvragen?
4. In hoeverre is er een relatie tussen verschillende inwonersgroepen en de complexiteit van de hulpvragen?
5. In hoeverre is er sprake van vraagverlegenheid en wat zijn hiervan de oorzaken?
6. Voor welk type problematiek is sprake van vraagverlegenheid?

Algemeen aanbod en geboden hulp

1. Welke organisaties bieden advies en (informele) hulp in het voorveld van de Sociale Wijkteams?
2. In hoeverre sluit het bestaande aanbod aan bij de hulpvragen die worden gesignaleerd in het voorveld?
 - Per inwonersgroep, in hoeverre sluit het huidig aanbod aan bij waar inwoners advies en hulp zoeken?
 - Per inwonersgroep, welk aanbod ontbreekt?
 - Per inwonersgroep, welk aanbod overlapt?
3. In hoeverre is het aanbod goed verdeeld en toegankelijk in Dordrecht?

Verbinding tussen hulpvragen en -aanbod

1. Hoe komen hulpvragers in beeld in het algemeen aanbod?
2. Hoe speelt het algemeen aanbod een rol bij het expliciteren van een hulpvraag?
3. Wat zijn succesfactoren en knelpunten bij het vinden van goede hulp en advies?

Vragen over de rol van de gemeente

1. Welke (type) organisaties vormen de belangrijkste aanbieders in een dekkend en effectief aanbod van hulp en advies in het voorveld van de Sociale Wijkteams?
2. Met welke instrumenten kan de gemeente deze organisaties sturen, binden en ondersteunen in hun rol als aanbieder van hulp en advies?
3. Welk aanvullend aanbod is nodig om een dekkend en effectief aanbod van hulp en advies te creëren in het voorveld van de Sociale Wijkteams?
4. Hoe kan de gemeente dit aanbod (helpen) creëren? (aantrekken van nieuwe aanbieders in de stad; uitbreiden van de opdracht aan bestaande aanbieders; scherpere eisen stellen in de subsidieopdracht aan bestaande en nieuwe subsidiepartners; bevorderen van nieuwe organisatienetwerken en samenwerkingsverbanden, etc.).

2.2 De onderzoeksaanpak

Startpunt van het onderzoek vormde een nadere verkenning van de centrale onderzoeksvraag door een beknopte studie van relevante beleidsdocumenten binnen Dordrecht én een oriëntatie op relevant onderzoek dat elders in Nederland is uitgevoerd.

Stap 2 betrof interviews met verantwoordelijk beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van het algemeen aanbod in Dordrecht. In totaal zijn 35 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van 23 organisaties in de stad. Dit betrof organisaties betrokken bij formeel aanbod en informeel (vrijwillig) aanbod. Hierbij is uitgegaan van de breedste definitie van algemeen aanbod: organisaties en initiatieven waarvan bekend is dat zij een rol vervullen in hulp en advies aan inwoners zijn door ons benaderd voor een interview. Dit was geen uitputtende lijst, wat wil zeggen dat niet alle in Dordrecht actieve organisaties en initiatieven ook daadwerkelijk zijn betrokken.

De resultaten van deze interviews zijn vervolgens in stap 3 getoetst in vijf groepsessies met betrokken vertegenwoordigers van het algemeen aanbod en van de gemeente Dordrecht.

Resultaat van onze opdracht is voorliggende rapportage waarin resultaten, conclusies en aanbevelingen beschreven staan.

2.3 De onderzoeksdoelgroep

De doelgroep voor wie dit onderzoek van belang is, zijn de inwoners van Dordrecht die op zoek zijn naar advies of hulp die zij niet kunnen krijgen in hun sociale netwerk. In samenspraak met de opdrachtgever is ervoor gekozen om hen niet rechtstreeks te bevragen, maar het onderzoek uit te voeren onder vertegenwoordigers van algemeen aanbod. Hieronder is verstaan: alle organisaties en initiatieven die een rol vervullen in het signaleren, beantwoorden en doorverwijzen van hulp en adviesvragen van inwoners. Dit is gedaan vanuit de vooronderstelling dat deze organisaties en initiatieven zelf heel goed weten welke vragen inwoners hebben, onder welke omstandigheden zij deze vragen kunnen stellen, welk aanbod aansluit bij deze vragen en hoe aanbod effectief kan zijn. Overigens bleek dat een groot deel van de initiatieven vertegenwoordigd werd door mensen die ook inwoner zijn van Dordrecht.

3 Vraagverlegenheid en hulpvragen

Dit hoofdstuk gaat in op:

1. Het voorkomen van vraagverlegenheid in Dordrecht
2. De oorzaken van vraagverlegenheid zoals die zijn geïdentificeerd in andere onderzoeken
3. De meest voorkomende oorzaken van vraagverlegenheid in Dordrecht
4. De aard en de complexiteit van de hulpvragen zoals die terecht komen bij het algemeen aanbod in Dordrecht

3.1 Vraagverlegenheid: wel hulp nodig, geen hulpvraag

Wij hebben geïnterviewden gevraagd naar hun ervaringen met vraagverlegenheid bij Dordtse inwoners. Zij zijn het er allemaal over eens dat het regelmatig voorkomt dat een inwoner hulp of advies nodig heeft, maar niet goed kan bepalen dat er hulp nodig is, de hulpvraag niet goed kan verwoorden of niet weet waar hulp gevonden kan worden. Deze vraagverlegenheid is een belangrijke oorzaak dat inwoners pas in beeld komen van hulpverlening als hun hulpbehoefte nijpend wordt.

In een onderzoek naar vraagverlegenheid door de Universiteit van Leiden voor de gemeente Den Haag in 2016, werd een aantal oorzaken aangewezen. Het ging hierbij om vraagverlegenheid in relatie tot vrijwillige inzet van hulp. Dat wil zeggen: verlegenheid om hulp te vragen/accepteren van mensen in het sociale netwerk van mensen. Echter, de oorzaken die in dit onderzoek werden aangewezen voor vraagverlegenheid kwamen ook terug in dit onderzoek.

Hieronder een beknopte samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek in Den Haag, dat bestond uit een literatuuronderzoek en een empirisch onderzoek. Over de uitkomsten van het literatuuronderzoek, schrijven de onderzoekers het volgende:

“Op basis van een brede inventarisatie van psychologisch, sociologisch en bestuurskundig wetenschappelijk onderzoek leiden we de volgende vijf kernoorzaken af van vraagverlegenheid voor vrijwillige inzet”:

- **Wederkerigheid:** Als iemand niet het gevoel heeft iets terug te kunnen doen, zal diegene minder snel om hulp vragen. Mensen willen graag een gelijkwaardige onderlinge relatie hebben/behouden.
- **De wil tot behoud van onafhankelijkheid:** Een diep liggende behoefte van mensen is om hun (gevoel van) onafhankelijkheid te kunnen behouden. Een zekere mate van controle en keuzevrijheid is van belang, om zo het gevoel van eigenwaarde in stand te kunnen houden.
- **De feeling rules:** Dit zijn de sociale conventies, de normen en waarden, die sturing geven aan gevoelens en gedrag van mensen. Zij schrijven als het ware voor hoe mensen zich in een bepaalde situatie dienen te gedragen, inclusief de ‘regels’ omtrent het vragen van hulp.
- **Cultuur/opvoeding:** Wat heeft iemand vanuit huis meegekregen? Hoe is hij/zij opgevoed, welke culturele achtergrond heeft iemand? Hoe iemand gesocialiseerd is, wat iemand is ‘aangeleerd’ door zijn/haar omgeving, maakt uit of die persoon makkelijk of juist moeilijk om hulp vraagt.

- **Bureaucratisme:** Dit staat voor de onnodige en ingewikkelde regeltjes en protocollen, onbekendheid met beleid, en bureaucratische incompetentie aan de kant van de hulp-behoevende. Deze punten kunnen een belemmering vormen voor mensen om hulp te vragen.”

Op basis van diepte-interviews onder 50 Haagse inwoners, concluderen de onderzoekers het volgende:

“Uit de interviews komt naar voren dat met name bureaucratisme en de wil tot behoud van onafhankelijkheid belangrijke belemmeringen vormen bij het vragen om informele hulp.”

3.1.1 Oorzaken van vraagverlegenheid in Dordrecht

De geïnterviewden uit Dordrecht noemden verschillende oorzaken van vraagverlegenheid die sterk overeenkomen met de Haagse onderzoeksuitkomsten. Zij noemen als belangrijkste oorzaken: normatieve kaders én het niet goed weten waar je terecht kan met je vraag of wat daarmee gebeurt als je die stelt. Vaak genoemde normatieve opvattingen die leiden tot vraagverlegenheid zijn:

1. Inwoners definiëren hun situatie als eenzaamheid, geldgebrek, een ingewikkelde relatie met hun kinderen, niet als te verbeteren: “Dit hoort nu eenmaal bij mijn leven.”
2. Inwoners vinden dat zij zelfstandig moeten zijn en blijven: “Ik hoor het zelf te kunnen oplossen.” of “Ik moet hier anderen niet mee lastig vallen.”
3. Inwoners schamen zich voor de situatie waarvoor zij hulp nodig hebben: “Dit is te privé om met iemand te bespreken.” of “Hoe heb ik zo dom kunnen zijn.”

Naast deze opvattingen is ook een belemmering de zorg die inwoners kunnen hebben over wat er met hun vraag gebeurt. Zij zijn bang om de controle te verliezen over hun hulpvraag en van de regen in de drup te belanden. Dit wordt vooral genoemd bij hulpvragen omtrent opvoeding, seksualiteit of schulden. Inwoners zijn bang dat hun informatie eventueel wordt doorgegeven aan anderen zoals een uitkeringsinstantie, de jeugdbescherming, de ouders of een (ex)-partner, zodat hun hulpvraag eerder meer problemen oplevert dan een gewenste oplossing.

3.1.2 Vraagverlegenheid naar inhoud van de hulpvragen

Vraagverlegenheid komt vaak voort uit een combinatie van deze opvattingen, aldus geïnterviewden en komt daarom vaker voor omtrent onderwerpen die diep ingrijpen in het leven van mensen en/of onderwerp zijn van schaamte: opvoedingsvragen, relaties en huiselijk geweld, schulden en eenzaamheid.

Diverse geïnterviewden stellen dat inwoners het daarom makkelijker vinden eenvoudige, praktische hulpvragen te stellen, waar dan meer complexe hulpvragen achter schuil gaan. Denk aan een hulpvraag bij het decoderen van een ingewikkelde brief of hulp bij een klusje in huis waar financiële problematiek of eenzaamheid de onderliggende complexe hulpvraag is.

3.2 Inzicht in de hulpvragen: aard en inhoud

Naast een verkenning naar vraagverlegenheid is in de interviews ook ingezoomd op de hulpvragen die bij betrokken organisaties bekend zijn of binnen komen. Aan vertegenwoordigers van het algemeen aanbod is gevraagd welke vragen om hulp en advies zij signaleren. Het blijkt dat deze enorm uiteen kunnen lopen naar onderwerp en naar complexiteit.

De door ons geïnterviewde organisaties van algemeen aanbod krijgen vragen over alle onderwerpen die relevant kunnen zijn in een mensenleven: inkomen, wonen, gezondheid, zorg, voeding, eenzaamheid, opvoeding, onderwijs, schulden, belastingaangiften, burenoverlast, relaties, huishouding, onderhoud van de tuin, armoede, taal, scheiding, etc.

Naast de thematiek, verschilt ook de complexiteit van de hulpvragen: van enkelvoudige, praktische vragen tot vragen over complexe problematiek waarin de behoefte aan hulp op verschillende levensgebieden bij elkaar komt. De geïnterviewden constateren dat daarin wel twee rode draden te onderkennen zijn: vragen die betrekking hebben op eenzaamheid en het omgaan met “het systeem”. Dat eenzaamheid een bron is van veel vragen, vinden de meeste geïnterviewden logisch. Immers, iemand met een (te) klein sociaal netwerk is eerder eenzaam en vindt ook lastiger hulp te organiseren bij relatief eenvoudige hulpvragen. Het is daarom begrijpelijk dat eenzame mensen eerder terecht komen bij het aanbod buiten het eigen sociale netwerk.

Vragen die betrekking hebben op “het systeem” gaan over allerlei zaken die voortkomen uit de relatie tussen inwoners enerzijds en de overheid en aanbieders van noodzakelijke voorzieningen¹ anderzijds. Met name de ingewikkelde stijl van communiceren, de relatief complexe klantprocessen en de digitalisering van deze relatie zijn bronnen voor vragen om hulp. Inwoners stellen vaak vragen over brieven, digitale systemen en rekeningen. De geïnterviewden stellen vast dat daarbij vaak ook taal-, lees- of digitale vaardigheidsbeperkingen een rol spelen, maar niet uitsluitend.

3.2.1 De relatie tussen de complexiteit van de vragen en inwonersgroepen

De geïnterviewde vertegenwoordigers zijn het er over eens dat er geen eenduidige relatie is te leggen tussen de complexiteit van de vragen en de karakteristieken van een inwoner: iedere inwoner kan hulp nodig hebben, elke inwoner kan complexe problemen hebben. Bovendien benadrukken zij dat het ook een risico is om te denken in doelgroepen: dat versterkt het risico op vooringenomenheid en daarmee op blinde vlekken voor de mogelijke hulpvraag van inwoners. In de gesprekken wordt benadrukt dat juist de openheid en toegankelijkheid voor iedereen hét uitgangspunt moet zijn voor het algemeen aanbod.

Geïnterviewden onderkennen wel dat sommige inwoners kwetsbaarder zijn dan anderen. Dit zijn hoofdzakelijk de groepen die ook uit andere onderzoeken naar voren komen als kwetsbaar: inwoners met een laag inkomen, inwoners met een niet-westerse culturele achtergrond, alleenstaande ouders, jongeren die opgroeien in achterstand, ouderen met een te klein sociaal netwerk, mensen met een beperking of chronische ziekte. En vergelijkbaar met het landelijke beeld constateren ook deze Dordtse organisaties dat juist kwetsbare inwoners het meest te maken hebben met “het systeem” en dus daarover de meeste vragen hebben en stellen. Zij wonen vaker in de wijken van Dordrecht met relatief veel sociale woningbouw.

De situatie ligt anders voor ouderen. Zij wonen door de hele stad en kunnen onafhankelijk van buurt en de omstandigheden te maken hebben met eenzaamheid en afnemende zelfstandigheid. Het is daarom belangrijk dat algemeen aanbod voor ouderen in elk geval in alle wijken aanwezig is.

Een specifieke groep die minder zichtbaar is en vaker aarzelt hulp te vragen, aldus geïnterviewden, zijn laaggeletterde inwoners. Zij komen vaker voor dan gedacht en wie het zijn is niet bij voorbaat duidelijk. Laaggeletterde inwoners schamen zich meer dan gemiddeld voor hun gebrekkige leesvaardigheid en kunnen dit vaak goed verbloemen. Daardoor blijven zij onopgemerkt, terwijl zij wel hulp nodig hebben.

¹ Verzekeraars, woningbouwcoöperaties, energiebedrijven, aanbieders van telefoon, internet en televisie, etc.

Op de vraag hoe het bereik van het algemeen aanbod is voor inwoners met een niet-westerse culturele achtergrond of een achtergrond als arbeidsmigrant, is het antwoord niet eenduidig. Er zijn verschillende initiatieven om deze doelgroepen te bereiken, maar die lijken incidenteel te zijn.

In het interview met de medewerkers van het Sociale Wijkteam, stellen geïnterviewden dat de aansluiting van het algemeen aanbod op deze doelgroepen beter zou moeten omdat hulpvragen van deze groepen inwoners vaak (te) laat boven tafel komen. Dit vraagt echter een cultuursensitieve aanpak in het algemeen aanbod, aldus verschillende geïnterviewden: dat wil zeggen een aanbod dat aansluit bij de specifieke normen omtrent hulp vragen en accepteren in verschillende culturen.

4 Verbinding tussen hulpvragen en -aanbod

De volgende centrale onderzoeksvraag gaat over hoe inwoners met een hulpvraag kunnen worden verbonden aan nodige hulp. Onderzocht zijn de huidige routes van inwoners voor het stellen van hun hulpvraag en de rol van het algemeen aanbod hierin. Ook is hierbij met betrokkenen verkend wat succesfactoren en knelpunten zijn voor een goede signalering, explicitering en adressering van hulpvragen. De kernvragen in de interviews daarover waren:

1. Hoe komen hulpvragers in beeld in het algemeen aanbod?
2. Hoe speelt het algemeen aanbod een rol bij het expliciteren van een hulpvraag?
3. Wat zijn succesfactoren en knelpunten bij het vinden van goede hulp en advies?

4.1 Onderscheid tussen expliciete en impliciete hulpvragen

Inwoners met een expliciete hulpvraag komen eerder in beeld dan inwoners waarbij sprake is van vraagverlegenheid. Een inwoner met een expliciete hulpvraag gaat namelijk eerder opzoek naar de juiste hulp. Voor inwoners met een expliciete hulpvraag heeft het algemeen aanbod vaak de rol van hulpverlener voor eenvoudige hulpvragen of die van doorverwijzer voor meer complexe of specifieke vragen.

Voor inwoners waarbij sprake is van een impliciete hulpvraag en/of vraagverlegenheid, speelt het algemeen aanbod vooral een rol bij het expliciteren van de hulpvraag. Via de lijn van ontmoeting en laagdrempelig contact vormt het algemeen aanbod een belangrijke voedingsbodem voor inwoners om, uiteindelijk, hun hulpvraag te formuleren.

4.2 Succesfactoren van algemeen aanbod als start voor het vragen om hulp

4.2.1 Laagdrempeligheid en vertrouwen

Het algemeen aanbod biedt een goede omgeving om inwoners te helpen bij het signaleren, expliciteren en stellen van hun hulpvraag. De twee elementaire succesfactoren zijn laagdrempeligheid en vertrouwdeheid.

1. Laagdrempeligheid

Het algemeen aanbod is vaak dicht bij huis. Inwoners kunnen er makkelijk heen. Vooral voor inwoners voor wie de digitale wereld of geschreven taal een drempel is, is dit een belangrijk kenmerk.

Een belangrijk element van de laagdrempeligheid van algemeen aanbod, is dat het niet een problematiserend imago heeft van hulpverlening. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot het Sociaal Wijkteam dat het imago (misschien stigma) heeft er vooral te zijn voor mensen met wie het echt niet goed gaat, aldus geïnterviewden. Dit imago kleeft veel minder aan buurtwerk of jongerenwerk en ander algemeen aanbod waar inwoners ook terecht kunnen voor een kop koffie of een activiteit. Dit geldt overigens ook, maar wel in mindere mate, voor algemeen aanbod dat zich richt op het beantwoorden van meer specifieke vragen zoals het Financieel Hulphuis of de Buurtwinkel van de Buitenwacht: omdat deze initiatieven geen relatie hebben met de meer formele hulpverlening en geen specifieke toelatingseisen stellen, zijn zij toegankelijker dan hulpverlening waarbij dat wel zo is.

Tijd en aandacht is eveneens een bepalend kenmerk van laagdrempeligheid: omdat een deel van het algemeen aanbod vaak niet in de eerste plaats bedoeld is om hulp te verlenen, krijgen inwoners de tijd om vertrouwd te raken met de omgeving en de mensen die hen zouden kunnen helpen. Dat verlaagt de drempel om hulp te vragen en te accepteren en uiteindelijk ook om op te schalen naar meer specialistische hulp waar nodig.

2. Vertrouwdheid

Geïnterviewden zijn het er ook over eens: de ontwikkeling van een vertrouwensband is de basis van het adequaat signaleren en kunnen adresseren van hulpvragen bij inwoners. Want in een relatie van vertrouwen durft een hulpvrager eerder in gesprek te gaan over eventuele problemen en zich eerder over eigen normen over hulpvragen heen te zetten. Daarbij hoeft het niet per se te gaan om een vertrouwensband met een hulpverlener. Ook andere bezoekers kunnen daarin een rol hebben. In een vertrouwde omgeving schieten mensen hulpverleners ook eerder aan omdat zij die dan al kennen. Vanuit die basis is ook doorverwijzen beter mogelijk. En het begrip "hulpverlener" moet in deze breed worden opgevat: niet alleen professionals, maar alle vaste gezichten – coördinatoren, vaste vrijwilligers bij buurtcentra of buurtinitiatieven – spelen hierin een rol.

4.2.2. Ontmoeting

Om een inwoner met een impliciete hulpvraag in beeld te krijgen, is het in de eerste plaats belangrijk dat er contact wordt gemaakt met deze inwoner. Dat ligt voor de hand, maar juist daarin speelt het algemeen aanbod een cruciale rol. Met name het aanbod dat gericht is op ontmoeting en het maken van contact is dus erg belangrijk hierin. Als iemand vaker komt voor koffie of een andere activiteit, is er gelegenheid voor een gesprek. Vaak komt een probleem in het gesprek met andere bezoekers in beeld. In deze gesprekken kan een inwoner zich bewust worden dat zijn of haar situatie zich kan verbeteren, dat hulp vragen kan en mag en dat dit niet per se tot verlies van controle of zelfstandigheid hoeft te leiden.

Daarbij helpen inwoners vaak ook elkaar bij het oplossen van een probleem of een passende doorverwijzing. Dit duidt erop dat inwoners door het ontmoeten van andere inwoners in het algemeen aanbod, hun eigen sociale netwerk kunnen versterken.

4.3 De verwijsroutes

We zien de volgende routes voor verwijzing naar meer hulp:

- **Eenvoudige, praktische vragen** zoals het lezen van een brief, worden vaak binnen het algemeen aanbod opgelost. Een inwoner wordt dan niet doorverwezen, maar direct geholpen (als hulpcapaciteit direct beschikbaar is). Overigens bestaat deze hulp er ook vaak uit de inwoner te helpen zijn of haar vraag zelf te beantwoorden door begeleiding en instructie.
- **Een enkelvoudige vraag die wel om specifieke kennis vraagt** zoals een juridische vraag of een opvoedvraag wordt doorverwezen naar algemeen aanbod met specifieke kennis. Dat vraagt wel kennis van de sociale kaart van Dordrecht. Als een doorverwijzer deze kennis niet heeft, wordt de hulpvrager doorverwezen naar het Sociaal Wijkteam of naar de Sociaal Makelaar.
- **Een complexe vraag waarin meerdere levensgebieden bij elkaar komen** (bijvoorbeeld woonproblemen en opvoedingsproblemen) wordt meestal doorverwezen naar het Sociaal Wijkteam.

Overigens geven verschillende geïnterviewden aan dat de scheidslijn tussen complex en enkelvoudig en tussen ter plaatse helpen of doorverwijzen niet altijd opgaat.

Een voorbeeld is het aanmaken van een DigiD: omdat het aanmaken van een DigiD vraagt om inzicht in persoonlijke gegevens van een inwoner, aarzelen sommige hulpverleners in het algemeen aanbod hierbij te helpen. Zij verwijzen hiervoor liever door naar specifiek aanbod.

Cruciaal voor een effectieve verwijzing is een redelijke kennis van de sociale kaart en het beschikken over een netwerk van vertrouwde partijen om naar door te verwijzen.

De geïnterviewden geven aan dat kennis van de Dordtse sociale kaart vaak een kwestie van ervaring en tijd is: hoe langer je actief bent in Dordrecht, hoe groter je netwerk wordt van partijen waar je met een gerust hart naar kan doorverwijzen.

Men werkt vooral samen met een vaste kring van vertrouwde personen waarnaar inwoners worden doorverwezen. Dit geldt voor beroeps- én vrijwillige hulpverleners. Een doorverwijzingsrelatie is vaak verbonden aan personen omdat iedere verwijzer ervan op aan wil kunnen dat een inwoner de hulp krijgt die hij of zij vraagt. Doorverwijzers willen het opgebouwde vertrouwen bij een inwoner niet verliezen door een mislukte doorverwijzing.

Deze voorwaarden gelden ook voor doorverwijzing naar het Sociaal Wijkteam: hulpverleners in het algemeen aanbod verwijzen het liefst door naar een vertrouwde medewerker in het Sociaal Wijkteam. Dit lijkt nog iets nadrukkelijker te gelden voor doorverwijzingen vanuit het informeel algemeen aanbod dan het formeel aanbod: aanbieders als Buurt- en Jongerenwerk hebben vaak een structurele relatie met het Sociaal Wijkteam en dat geldt niet altijd voor het informele aanbod.

4.4 De rol van de sociaal makelaar in de verwijsroute

In het proces van signaleren en doorverwijzen heeft de sociaal makelaar een belangrijke rol, zo blijkt uit de interviews. Deze beschikt over actuele kennis van de sociale kaart én heeft een groot netwerk van persoonlijke relaties. De meeste geïnterviewden zijn bekend met de sociaal makelaar en geven aan dat zij deze inschakelen als een hulpvraag niet kan worden beantwoord binnen het eigen vertrouwde netwerk.

Dit geldt voor alle doorverwijzingen, maar in het bijzonder voor doorverwijzing van inwoners met een meer complexe hulpvraag. Geïnterviewden verwachten dat de sociaal makelaar in staat is een complexe hulpvraag te adresseren zonder extra bureaucratische rompslomp en zonder dat de hulpvraag (te veel) wordt geproblematiseerd. Want ook de hulpverleners in het algemeen aanbod zijn beducht voor hulpverlening waarbij problemen eerder groter dan kleiner worden omdat zij weten en hebben ervaren dat dat inwoners afschrikt om hulp te zoeken (zie ook hoofdstuk 3 over vraagverlegenheid).

De sociaal makelaarsfunctie is niet gericht op kinderen en jeugdigen. Geïnterviewden die werken voor ouders, kinderen en jongeren in de stad, geven aan dat de kennis- en netwerkrol van een sociaal makelaar ook voor het algemeen aanbod voor deze groepen inwoners wenselijk zou zijn omdat die aangesloten is op het actuele aanbod en goed weet naar wie zij doorverwijst.

Tot slot een signaal met betrekking tot de inzet van de sociaal makelaar. Uit de interviews komt naar voren dat een sociaal makelaar niet alleen inwoners verbindt met passend algemeen aanbod, maar zelf de rol vervult van hulpverlener bij ontbrekend aanbod. Dat vormt een risico voor de oorspronkelijke rol van de sociaal makelaar.

5 Algemeen aanbod en geboden hulp

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre vraag en aanbod op elkaar aansluiten in Dordrecht. Er is een inventarisatie gemaakt van de onderwerpen waarover inwoners hulpvragen hebben. Dat is in een overzicht gezet en getoetst bij vertegenwoordigers van betrokken organisaties. Hieronder volgen eerst de algemene bevindingen over het beschikbare aanbod in Dordrecht, gevolgd door een toelichting op de onderwerpen waarover inwoners vragen hebben en de positioneringsmatrix. Deze toelichting wordt gevolgd door de belangrijkste conclusies die kunnen worden getrokken over de beschikbaarheid en verdeling van algemeen aanbod in Dordrecht.

5.1 Algemene bevindingen over het beschikbare aanbod

Dordrecht beschikt over een uitgebreid aanbod voor inwoners op een breed spectrum van hulpvragen. Wat we in kaart hebben gebracht is niet compleet, maar bevat wel het grootste deel van het aanbod. De eerste constatering is dat dit aanbod het overgrote deel van alle hulpvragen in alle delen van de stad dekt. Laagdrempelige hulp en advies op uiteenlopende leefgebieden is goed voorhanden binnen Dordrecht. Bij de grotere, stedelijk werkende aanbieders constateren we enige overlap van het aanbod: zij bieden laagdrempelige hulp op uiteenlopende gebieden die wordt gegeven door vrijwilligers.

Onderwerpen waar het aanbod beperkter is of minder aansluit, zo blijkt uit de interviews, zijn:

- **Structureel aanbod dat goed aansluit op de behoefte van inwoners met een afstand tot de Nederlandse samenleving.** Er is wel algemeen aanbod voor deze doelgroep, maar dat is vrij ad hoc georganiseerd. Slechts enkele organisaties en initiatieven richten zich specifiek op deze inwoners en het overige algemeen aanbod sluit niet altijd goed aan op de behoefte. Dit is een extra aandachtspunt omdat deze inwoners vaker kwetsbaar zijn dan andere inwoners omdat zij bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet goed beheersen of niet goed begrijpen hoe het Nederlandse onderwijs of de belastingdienst werkt.
- **Laagdrempelig aanbod met brede expertise op het onderwerp wonen.** Er zijn verschillende organisaties die een deel van de hulpvragen kunnen oppakken, maar vragen over wonen lijken nog hoofdzakelijk te worden doorverwezen naar het Sociaal Wijkteam.
- **Laagdrempelige ontmoeting- en speelactiviteiten in de buurt voor (ouders van) kwetsbare kinderen tot 14 jaar.** Hier constateren geïnterviewden een lacune. Partijen die er van zijn, met name Toppie, realiseren (nog) niet het gewenste bereik omdat zij afhankelijk zijn van doorverwijzingen van ketenpartners en niet zelf buurtactiviteiten organiseren. Deze kinderen en hun ouders vormen wel een belangrijke groep in het kader van ontwikkelingsstimulering en preventie. Om hen te bereiken is een meer out-reachende aanpak nodig en ontmoeting is hierin het sleutelbegrip. Buurtgerichte initiatieven, zoals de speeltuinverenigingen en de speeltheek hebben te weinig capaciteit om deze rol te vervullen.
- **Mogelijkheid tot ontmoeting voor LGBTI-inwoners van Dordrecht.** Deze groep heeft momenteel niet de beschikking over een plek om elkaar te ontmoeten, terwijl daar wel behoefte aan is.

Het algemeen aanbod is beschikbaar in alle wijken en buurten, maar met een concentratie in wijken waar meer kwetsbare inwoners wonen. Wijken die vaker werden genoemd als werkgebied van een aanbieder zijn: Krispijn, Crabbehof, Wielwijk, de Vogelbuurt en Sterrenburg. Geïnterviewden hadden de indruk dat er minder aanbod is voor kwetsbare inwoners van het centrum van Dordrecht en kwetsbare ouderen in de wijk Dubbeldam.

Als het gaat om aanbod vanuit individuele kerkgenootschappen en het aanbod voor etnisch-specifieke inwonersgroepen, is het algemene beeld dat naar voren is gekomen dat het een breed, informeel aanbod is gericht op de eigen kring. Daarmee dus specifiek toegankelijk voor een specifieke groep inwoners. Uitzondering lijkt de hulp aan vluchtelingen en migranten: veel kerken hebben een aanbod voor deze groep inwoners. Het aanbod voor inwonersgroepen met een specifieke culturele achtergrond is hoofdzakelijk informeel en ontstaat op initiatief van leden van de doelgroep. Zo werden er verschillende periodieke bijeenkomsten genoemd voor inwonersgroepen met een Somalische, een Hindoestaanse, een Turkse of een Antilliaanse achtergrond.

5.2 De onderwerpen

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste onderwerpen die terugkomen in de hulpvragen van inwoners en de kern van de hulpvragen.

Onderwerp	Toelichting
Opvoeding en ontwikkeling	In de hulpvragen is vaak een duidelijk onderscheid naar leeftijdscategorieën te zien. Die worden om die reden separaat toegelicht.
<i>Kinderen van 0 tot 4 jaar</i>	Hulpvragen die betrekking hebben op ouderschap, veilige zwangerschap, opvoeding, gezondheid van moeder en kind, ontwikkeling van jonge kinderen, het ontmoeten van andere moeders.
<i>Kinderen van 4 t/m 12 jaar</i>	Hulpvragen die betrekking hebben op ouderschap, opvoeding, onderwijs, gezonde voeding en bewegen, spelen, sporten en ontmoeten.
<i>Jongeren van 12 tot 18 jaar</i>	Hulpvragen die betrekking hebben op ouderschap, opvoeding, onderwijs, studiekeuze, financieel zelfstandig worden, werk vinden, stageplekken vinden, maatschappelijke ervaring opdoen, schulden, ontwikkeling van de eigen identiteit, ontmoeten.
Eenzaamheid / verbinden / ontmoeten	Hulpvragen die betrekking hebben op het krijgen van meer sociale contacten of contacten met inwoners met specifieke kenmerken (bijvoorbeeld van een bepaalde leeftijd, culturele achtergrond, seksuele oriëntatie, ervaring met een bepaald ziektebeeld, levensbeschouwelijke overtuiging, etc.).
Administratie, geld en schulden	Hulpvragen die betrekking hebben op het doen van de huishoudelijke administratie, ondersteuning in de relatie met overheidsinstanties, het goed beheren van het huishoudbudget, het oplossen van schulden, het verwerven van inkomensondersteuning zoals toeslagen of bijzondere bijstand, etc.
Leefstijl en gezondheid	Hulpvragen die betrekking hebben op de verbetering van fysieke en psychische gezondheid, bijvoorbeeld voedingsadvies, sport- en beweegactiviteiten, het omgaan met stress of andere klachten.
Taal, ontwikkeling, werk	Hulpvragen die betrekking hebben op het leren (lezen) van de Nederlandse taal, het verbeteren van reken- en digitale vaardigheden, het vinden van opleidings- en scholingsmogelijkheden, het krijgen of behouden van werk.

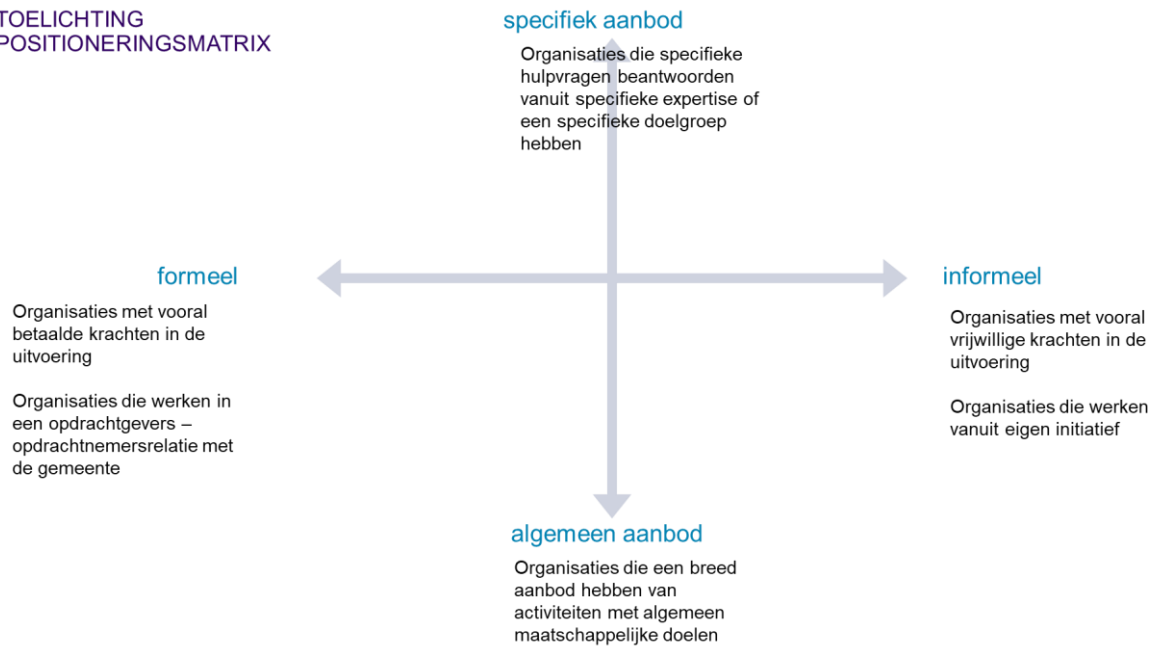
Onderwerp	Toelichting
Wonen	Hulpvragen die betrekking hebben op het betalen van huur of hypotheek, het vinden van een betaalbare woning, inschrijving in Woonkeus, huisuitzetting, huurcontracten, noodopvang, huurtoeslag, geschillen met verhuurder, overlast van burens, etc.
Vluchtelingen en migranten	Hulpvragen van mensen die als vluchteling of migrant aansluiting zoeken bij de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van taalcursussen, hulp bij het vinden van een woning, het ontmoeten van Nederlanders of mensen met een vergelijkbare culturele achtergrond, hulp bij praktische zaken als het aanvragen een DigiD, etc.
Ouderen (en mantelzorgers)	Hulpvragen die betrekking hebben op afnemende zelfstandigheid en/of afnemende gezondheid door bijvoorbeeld dementie. Hierbij gaat het om hulp: <ul style="list-style-type: none"> ▪ in praktische zaken zoals hulp voor de tuin, hulp bij vervoer of het halen van boodschappen; ▪ in het omgaan met beginnende dementie; ▪ in het vinden van dagbesteding, gezelschap en ontmoeting.

Tabel 1. Onderwerpen waarover inwoners hulpvragen hebben

5.3 De positionering van het algemeen aanbod

Om vast te stellen in hoeverre het beschikbaar aanbod dekkend is en wie daarvoor verantwoordelijk zijn, is per onderwerp een indeling gemaakt van betrokken aanbieders, ingedeeld naar formeel en informeel aanbod en naar algemeen en specifiek aanbod. Dit is zogenaamde positioneringsmatrix (zie illustratie hieronder).

1. Het onderscheid formeel – informeel duidt op mate waarin de organisatie werkt in opdracht van de gemeente en vooral werkt met beroepskrachten (formeel aanbod) of op eigen initiatief met vrijwillige krachten (informeel aanbod). Dit onderscheid is relevant omdat dit bepalend is voor de mate waarin de gemeente kan sturen op hun inzet.
2. Het onderscheid algemeen – specifiek verwijst naar de rol die organisaties vervullen. Algemeen aanbod is voor iedereen toegankelijk en vervult vooral een rol in het signaleren en helpen expliciteren van hulpvragen. Specifiek aanbod richt zich op de beantwoording van hulpvragen op een specifiek onderwerp. Dit onderscheid is relevant omdat het laat zien of vraagverlegenheid op dit onderwerp voldoende wordt geadresseerd.

**TOELICHTING
POSITIONERINGSMATRIX**


In de bijlagen van dit rapport zijn alle positioneringsmatrices per onderwerp opgenomen. In onderstaand overzicht is per onderwerp een beschrijvende conclusie opgenomen.

Onderwerp	Concluderende bevinding op basis van de positioneringsmatrix
Opvoeding en ontwikkeling	
<i>Kinderen van 0 tot 4 jaar</i>	Hier lijkt aanbod te ontbreken van laagdrempelig, met name informeel aanbod voor ontmoeting voor kwetsbare ouders waarin voldoende capaciteit is om hulpvragen te signaleren en te helpen expliciteren. Juist voor jeugd is dit aanbod belangrijk, omdat kwetsbare ouders zich vaker zorgen maken dat zij de controle verliezen over hun hulpvraag wanneer zij die stellen. De Speelothek en de Speeltuinvereniging beschikken niet over de capaciteit om hierin een adequate rol te vervullen, ook als zij vermoeden dat dat wel nodig is. Er is (ruim) voldoende aanbod wanneer ouders een meer expliciete hulpvraag hebben.
<i>Kinderen van 4 t/m 12 jaar</i>	Wat geldt voor jonge kinderen, lijkt ook te gelden voor deze groep, zij het in mindere mate. Voor deze groep is meer laagdrempelig, informeel aanbod, maar dat is niet gelijkmatig verdeeld over de wijken van Dordrecht.
<i>Jongeren van 12 tot 18 jaar</i>	Voor deze groep geldt dat het algemeen aanbod relatief beperkt is, zowel formeel als informeel. Echter, de vraag hiernaar lijkt beperkt en wordt ingevuld door Buurtwerk en Jongerenwerk.
Eenzaamheid / verbinden / ontmoeten	Een aanzienlijk deel van het algemeen aanbod betrokken in dit onderzoek heeft dit als primair doel en beschouwt dit tevens als een belangrijke eerste stap naar het kunnen helpen van inwoners.

Onderwerp	Concluderende bevinding op basis van de positioneringsmatrix
Administratie, geld en schulden	Omdat inwoners vaak hulpvragen hebben die gaan over dit onderwerp, heeft dit onderwerp de aandacht van veel organisaties in dit onderzoek. Overigens is de route naar organisaties met een specifiek aanbod op dit onderwerp nog niet bij iedereen bekend. Daarnaast constateren de specifieke aanbieders dat het volume en de complexiteit van de hulpvragen toeneemt.
Leefstijl en gezondheid	Op dit onderwerp is sprake van een redelijk dekkend aanbod omdat op dit onderwerp een groot aantal categorieën aanbieders actief zijn, zoals de huisartsen en sportverenigingen. Ook zijn er over de hele stad informele beweeginitiatieven waarbij inwoners zich kunnen aansluiten. Deze hebben vaak ook een relatie met formeel algemeen aanbod zoals buurtwerk.
Taal, ontwikkeling, werk	<p>Voor inwoners die werken aan hun begrip en leesvaardigheid van de Nederlandse taal, is een formeel aanbod beschikbaar van het Da Vinci College, Sagenn en Prago. Daarnaast zijn naar schatting 350 vrijwilligers actief bij kerken, wijkcentra (onder andere via Buurtwerk) en tijdelijke opvang. Daarnaast biedt de Bibliotheek brede ondersteuning op dit terrein.</p> <p>Voor vragen omtrent ontwikkeling en werk, kunnen Dordtenaren in de eerste plaats terecht bij de Sociale Dienst Drechtsteden en het Leerwerkloket. Voor jongeren spelen het onderwijs zelf en jongerenwerk een rol.</p>
Wonen	Voor hulpvragen omtrent wonen en overlast zijn verschillende algemeen aanbieders actief. Deze zijn echter niet goed zichtbaar voor inwoners en voor andere algemeen aanbieders, zo blijkt uit de interviews. Daarom worden vragen hieromtrent vaak doorgestuurd naar het Sociaal Wijkteam.
Vluchtelingen en migranten	<p>Belangrijkste organisatie voor statushouders is Vluchtelingenwerk. Zij zijn op dit moment nog verantwoordelijk voor de begeleiding van statushouders bij hun integratie in Dordrecht in de eerste 15 maanden van hun komst. Op dit moment mist de samenhang in het overige aanbod voor deze doelgroep die een rol kunnen vervullen voor statushouders wanneer het werk van Vluchtelingenwerk stopt. Per 1 januari 2022 wordt de gemeente verantwoordelijk voor de inburgering van statushouders. Daarin zal de SDD dan een centrale rol vervullen. Maar ook dan is samenhang van het aanbod voor deze groep belangrijk.</p> <p>Initiatieven voor inwoners met een migratieachtergrond zijn klein en wijkgericht. Ook hier lijkt samenhang te missen. Het ontbreekt aan een samenhangend aanbod waarin expliciet wordt aangesloten bij de cultuurbepaalde normen voor het vragen van hulp en vraagverlegenheid.</p>

Onderwerp	Concluderende bevinding op basis van de positioneringsmatrix
Ouderen (en mantelzorgers)	<p>Aanbod voor ouderen is breed aanwezig. Diverse geïnterviewden gaven aan dat algemeen aanbod voor ontmoeting ontbreekt in de wijken die niet bekend staan als kwetsbaar. Genoemd werd Dubbeldam. Nader onderzoek hierop is zinvol.</p> <p>Belangrijk aandachtspunt hier is kennis over problematiek van ouderen om tijdig te signaleren en goed door te verwijzen. Omdat de ouderenspecialisten niet langer meer aanwezig zijn in de SWT's, vrezden geïnterviewden uit de SWT's dat zij problematiek niet goed kunnen onderkennen. Het gaat dan om problemen rond toenemende eenzaamheid, tijdig vaststellen van te weinig zelfredzaamheid, beginnende dementie en overvraagde mantelzorgers.</p>

Tabel 2. Analyse van beschikbaarheid en lacunes in het algemeen aanbod per onderwerp

5.4 Samenwerking tussen organisaties met algemeen aanbod

De meeste aanbieders (formeel en informeel) werken samen met andere organisaties en initiatieven in het algemeen aanbod. Deze samenwerking komt hoofdzakelijk tot uitdrukking in het doorverwijzen van inwoners naar elkaar en in het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten.

De samenwerkingsrelaties ontstaan vooral doordat personen werkzaam in de verschillende organisaties elkaar vinden, vaak per toeval, het klikt en dat is de basis voor samenwerking.

Daarom zijn formele overlegstructuren maar beperkt effectief: zij brengen mensen met elkaar in contact, maar vormen geen basis voor samenwerking als dat geen opvolging krijgt in de praktijk. Overigens vinden de meeste (grotere) organisaties in de stad het wel belangrijk dat zij worden uitgenodigd voor deze formele overleggen wanneer deze plaatsvinden.

Samenwerkingsrelaties functioneren dus hoofdzakelijk door de relaties tussen personen. Vertrouwen in elkaars kwaliteit speelt een belangrijke rol: het vormt de expliciete basis voor het samen leveren van hulp aan een hulpvrager en voor de bereidheid klanten door te verwijzen naar elkaar.

Naast vertrouwen in kwaliteit, is ook vertrouwen in elkaars bedoelingen belangrijk: samenwerkingspartners willen er bij elkaar van op aan kunnen dat sámenwerken hét motief voor samenwerking is. Omdat ook initiatieven en organisaties in het algemeen aanbod te maken hebben met schaarste (subsidiegeld, vrijwilligerscapaciteit en de aandacht van inwoners en gemeente), speelt de concurrentiepositie een rol bij het wel of niet aangaan van samenwerkingsrelaties. Deze potentiële concurrentie staat samenwerking dan ook wel eens in de weg. Dit lijkt te gelden voor formeel en informeel aanbod. Concurrentie lijkt minder een rol te spelen wanneer organisaties samen een heel nieuw initiatief opstarten en elkaar echt nodig hebben om dit te kunnen realiseren. Denk aan Licht voor Dordt.

6 De rol van de gemeente

De gemeente heeft er belang bij dat het algemeen aanbod in de stad voldoende toegankelijk is voor inwoners en effectief is in het signaleren en oppakken van vragen en in het expliciteren en doorverwijzen van inwoners met een hulpvraag die meer/andere expertise vraagt. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de gemeente bijdraagt aan een goed functionerend algemeen aanbod. Om deze vraag te beantwoorden, is geïnterviewden gevraagd wat zij ervaren van de huidige rol van de gemeente en hoe ondersteunend dat ervaren wordt.

6.1 De rollen van de gemeente

De gemeente speelt op twee manieren een rol in het algemeen aanbod: als opdrachtgever van formeel algemeen aanbod en als facilitator van informeel algemeen aanbod. Deze twee rollen betekenen een andere houding van de gemeente.

In de rol van opdrachtgever van formeel algemeen aanbod heeft de gemeente, idealiter, een direct sturende rol. De verantwoordelijkheid van de gemeente in deze rol is het stellen van en sturen op een uitvoerbare opdracht en het verstrekken van benodigde financiële middelen om de opdracht uit te voeren. Het is de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer de opdracht uit te voeren volgens de eisen die de gemeente daaraan stelt.

In de rol van facilitator voor informeel aanbod heeft de gemeente meer een ondersteunende dan een sturende rol door het bieden van faciliteiten. Die faciliteiten kunnen financieel van aard zijn (subsidie) maar ook huisvesting gerelateerd of ondersteunend in denk- en doe-kracht (opleiding van vrijwilligers, faciliteren van netwerken e.d.).

6.2 De hybride rol van de gemeente Dordrecht

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de gemeente in veel relaties met het algemeen aanbod een dubbele rol vervult: die van opdrachtgever én facilitator. Deze hybride rol wordt door de meeste geïnterviewden gewaardeerd. Zij waarderen de bereidheid van de gemeente samen op te trekken bij de ontwikkeling van nieuwe ideeën en initiatieven en zijn van mening dat daardoor het algemeen aanbod meestal goed functioneert in Dordrecht.

Tegelijkertijd leidt dat tot hoge verwachtingen bij verschillende geïnterviewden over wat de gemeente voor hen zou kunnen betekenen: zij verwachten financiële ondersteuning bij hun nieuwe initiatieven en aanpakken, ook wanneer daarvoor al ander aanbod is. Sommige geïnterviewden hebben ook verwachtingen m.b.t. niet-materiële ondersteuning, zoals betrokkenheid bij beleidsvorming of het formuleren van een nieuwe opdracht voor algemeen aanbod.

Een tweede bijeffect van de bereidwillige houding, aldus verschillende geïnterviewden, is een overschot van aanbod en initiatieven die overlappen met bestaand aanbod of niet of heel weinig aansluiten bij de behoefte van inwoners. Zij merken dat aanbod elkaar daarom voor de voeten kan lopen en het de hulproutes voor inwoners ingewikkeld en diffuus maakt.

6.3 Sturend op formeel aanbod, faciliterend voor informeel aanbod

Verschillende geïnterviewden pleiten daarom voor een meer structurerende, sturende rol van de gemeente als opdrachtgever op het formeel aanbod. Dat vinden formele en informele aanbieders. De gemeente moet actief sturen op een dekkend, maar niet overlappend aanbod. Nieuw aanbod moet beter en explicieter worden getoetst op daadwerkelijke behoefte en op maatschappelijk rendement voordat de gemeente het ondersteunt, aldus enkele geïnterviewden.

Daarnaast is de wens voor meer sturing op samenwerking en synergiewinst herhaaldelijk naar voren gebracht. Organisaties in het algemeen aanbod krijgen nu nog te veel ruimte om te bepalen met wie zij wel en met wie zij niet samenwerken. Ook dit werkt overlap van aanbod, inefficiëntie en verwarring over de juiste hulproutes in de hand.

Informeel aanbod moet vooral worden gefaciliteerd door de gemeente, aldus de meeste geïnterviewden. Niet alleen omdat het intrinsiek aansluit bij de behoefte van inwoners, maar ook omdat het activerend is. Waar vooral de ondersteuningsbehoefte ligt: bij het werven van vrijwilligers, hulp bij doorverwijzing van een inwoner of hulp bij praktische zaken zoals de administratie of het vinden van betere huisvesting. Vertegenwoordigers van kleine informele organisaties voelen zich overschat door de gemeente op wat zij voor hun bezoekers en vrijwilligers kunnen betekenen. Zij moeten met beperkte capaciteit meedraaien in formele en bureaucratische procedures: voorbeeld is de toepasbaarheid van Dordtpas voor hun organisatie. Verschillende organisaties zouden, bijvoorbeeld, wel willen om gezinnen met een laag inkomen via de Dordtpas korting te geven op hun aanbod, maar zien op tegen administratieve rompslomp.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze visie op de conclusies die uit bovenstaande resultaten kunnen worden getrokken en de aanbevelingen die wij op basis daarvan aan de gemeente hebben.

7.1 Conclusies

1. De route naar passende hulp begint bij contact maken en onderlinge ontmoeting. Ontmoetingsmogelijkheden in de eigen omgeving en laagdrempelig van aard vormen dé succesfactor voor het ontstaan van vertrouwen. Ontmoeting vormt daarmee de basis voor toeleiding naar passende hulp. Elkaar ontmoeten helpt inwoners in het formuleren van hun hulpvraag en levert vaak ook direct de benodigde hulp op. Zonder dat er wordt geproblematiseerd. En het activeert, omdat inwoners hiermee elkaar leren helpen.
2. Voor sommige inwoners is ook ontmoeting in de wijk een te hoge drempel. Zij zijn niet of nauwelijks in staat of genegen om zelf de deur uit te gaan op zoek naar ontmoeting. Voor die categorie is en blijft aanbod noodzakelijk dat outreachend is en mensen opzoekt achter de voordeur.
3. Aanbod voor ontmoeting is in alle wijken aanwezig, waarbij de middenklasse-wijken wat minder bedeed lijken te zijn.
4. De kern van de vragen waarmee inwoners bij het algemeen aanbod aankloppen zijn eenzaamheid en problemen met het systeem (toeslagen, wonen e.d.).
5. Een belangrijke drempel voor inwoners om hulp van de gemeente te aanvaarden is de bezorgdheid over het gevolg van melden en hulp aanvaarden m.b.t. de autonomie en privacy. Mensen zijn bang dat hen dat de zelfstandige beslissingsruimte ontnemt en dat de overheid veel informatie krijgt waarvan ze niet weten wat er mee gebeurt. Speelt zeker bij schuldenproblematiek en jeugdproblematiek.
6. Er is veel algemeen aanbod in Dordrecht, op veel onderwerpen en voor de meeste inwoners. We constateren weinig lacunes behalve onderstaande:
 - a. laagdrempelig, buurtgericht kinderwerk: voor kinderen en ouders is deze vorm van ontmoeting cruciaal voor onderlinge hulp en signalering;
 - b. toegankelijkheid van het algemeen aanbod voor mensen met een afstand tot de Nederlandse samenleving is niet passend; geconstateerd is dat daar meer aandacht voor nodig is;
 - c. specifieke kennis bij wijkteams over zorg en ondersteuning aan ouderen;
 - d. praktische informatie, advies en ondersteuning m.b.t. alle vormen van woonvragen.
7. De aansluiting tussen informeel algemeen aanbod en formeel specifiek aanbod is afhankelijk van positieve ervaringen en onderlinge relaties tussen hulpverleners; vertrouwen speelt een cruciale rol en daarom zijn relaties vaak persoonlijk van aard, dus meer van persoon tot persoon en minder van organisatie tot organisatie.
8. In de behoefte en noodzaak tot samenwerking tussen organisaties zit een zekere spanning. Partijen zien niet altijd en niet automatisch voordeel in samenwerken en zijn daar selectief in. Twee motieven spelen daarin een belangrijke rol: concurrentie en het vertrouwen in elkaars bedoelingen van samenwerken.

9. Niche-aanbod speelt een belangrijke rol in het bereiken van specifieke doelgroepen. Het speelt ook een belangrijke activerende rol, omdat het veelal van onderop, op initiatief van inwoners zelf ontstaat. We constateren een risico op overschatting van de zelfredzaamheid van deze initiatieven: het zijn buurtinitiatieven die vanwege beperkte capaciteit snel overvraagd zijn als het gaat om bureaucratie, regels of kaders.
10. De opstelling van de gemeente Dordrecht in relatie tot het algemeen aanbod wordt gewaardeerd: samen optrekken bij het ontwikkelen en aanjagen van nieuwe aanpakken en initiatieven. Dit biedt veel kansen tot ontwikkeling van een goed aanbod. Om te komen tot een effectief, overzichtelijk en efficiënt algemeen aanbod is een iets selectievere en meer sturende rol van belang. Daarmee kan de gemeente overlappend aanbod en gebrek aan synergie winst beter voorkomen.

7.2 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen koppelen wij aan bovenstaande conclusies en het **doel** van dit onderzoek, namelijk een advies over de benodigde infrastructuur voor algemeen aanbod en hoe dit duurzaam in een netwerk van informele en formele organisaties te onderhouden. Daarin zijn twee principes leidend:

- Algemeen aanbod heeft een cruciale functie in vroegsignalering en preventie (en daarmee ook in preventie van hoge maatschappelijke kosten).
- Leidend principe voor de gemeente Dordrecht daarbij is dat geen enkele inwoner tussen wal en schip mag vallen.

Het brengt ons tot de volgende drie aanbevelingen aan de gemeente.

7.2.1 Basisinfrastructuur voor algemeen aanbod

Een goede basisinfrastructuur heeft in onze visie de volgende kenmerken:

- Fysieke ontmoetingsplekken op wijk- en/of buurtniveau vormen het fundament.
- Het is gericht op en toegankelijk voor alle inwoners.
- Het is gericht op een breed scala van behoeften en vragen, niet alleen hulpvragen.
- Het is gericht op verbinding van initiatieven en inwoners.
- Het voorziet in praktische ondersteuning voor kleinschalig (niche) informeel aanbod.

Vanuit deze visie komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de basisinfrastructuur in de gemeente Dordrecht:

- Organiseer de ontmoeting in de wijken. Dat vraagt in de eerste plaats om voldoende fysieke mogelijkheden voor ontmoeting op wijkniveau. Ten tweede vraagt dit een goede toerusting van professionals en vrijwilligers die ontmoeting faciliteren en begeleiden op het kunnen signaleren, expliciteren en toeleiden van hulpvragen. Een duidelijk en responsieve 'ontvangst- c.q. loketfunctie' is hierbij essentieel. Daarbij is het belangrijk dat professionals op deze plekken een grondhouding hebben gericht op luisteren, helpen en doorverwijzen zonder te problematiseren. Tegelijkertijd moeten zij ook een goede inschatting kunnen maken wanneer wel hulp nodig is van het SWT.
- Onderkent dat inwoners door algemeen aanbod worden doorverwezen op basis van onderling vertrouwen, niet op basis van formele structuren. Investeer daarom in actief onderhoud van kennis en persoonlijke netwerken in de wijken.

Een functie als de sociaal makelaar met als kerntaak het kennen en bijhouden van de wijk, het wijkaanbod en de wijkinitiatieven is van grote waarde. Het warm overnemen en warm doorverwijzen naar wijkgericht en algemeen aanbod is dan ook mogelijk. De sociaal makelaar wordt gewaardeerd omdat zij én een kennishouder is en omdat de sociaal makelaar een vertrouwde brug vormt tussen inwoners en organisaties, tussen algemeen aanbod en maatwerk. Partijen zijn daarom bereid een inwoner waarbij zij vertrouwen hebben opgebouwd, over te dragen aan de sociaal makelaar.

Twee opmerkingen bij de huidige invulling van de functie: de huidige capaciteit lijkt onvoldoende voor een goede dekking over de hele stad; waak ervoor dat de focus blijft liggen op de makelaarsfunctie en dat sociaal makelaars niet een nieuwe hulpverlenende laag worden die eventuele gaten in het bestaande hulpaanbod gaan dichten.

- Organiseer praktische ondersteuning voor kleinschalig informeel aanbod in de wijk zodat dit aanbod zich kan blijven concentreren op dat waarvoor het initiatief is gestart. Dit kan voorkomen dat deze initiatieven overvraagd worden door bureaucratische processen en/of de aansluiting op de rest van de infrastructuur missen omdat aansluiting te veel van hun inzet vraagt. Praktische ondersteuning levert ook efficiencywinst op (namelijk geen dubbelingen in overhead) en neemt de noodzaak weg voor deze initiatieven om overhead te betalen uit groei. Buurtwerk zou hierin een rol kunnen spelen.
- Investeer daarnaast in organisaties met een out-reachende aanpak, vrijwilligers en professionals die eropuit gaan om inwoners te bereiken die nu niet in beeld komen. Deze manier van werken draagt bij aan vroegsignalering van hulpvragen. Wij denken dan bijvoorbeeld aan huisbezoeken, aan initiatieven vanuit HIP Helpt, of een gang langs de deuren door de vrijwilligers van de Tuin van Sterrenburg.
- Blijf erkennen dat wijken verschillen en daarom ook ander aanbod nodig hebben. Stuur in de basisinfrastructuur dan ook op noodzakelijk maatwerk. Om dat te kunnen doen is goed inzicht nodig op wat er speelt en welk aanbod er nodig is in de wijken. De driehoek SWT- sociaal makelaar - gebiedsmanager is hierin de voornaamste informatiepartner. Leg dit inzicht vervolgens vast zodat het een (overdraagbaar) uitgangspunt kan zijn waarop de gemeente keuzes kan maken, kan sturen en bijstellen. Twee opmerkingen hierbij:
 1. Sturen is niet hetzelfde als beheersen: geef de ruimte voor wijkspecifieke, informele initiatieven ook wanneer zij enigszins overlappen met ander aanbod. Informele initiatieven hebben namelijk niet alleen een functie als aanbod maar activeren en verbinden inwoners ook. Bovendien ontstaan die vaak vanuit warme netwerken in de wijk die zo belangrijk zijn om inwoners te bereiken en goed te kunnen doorverwijzen. Waak er daarom voor hierop te veel te willen beheersen en te regisseren, bijvoorbeeld door centrale programmering door formeel aanbod.
 2. Het formeel aanbod zou vanuit onze visie, de opdracht moeten krijgen aan te sluiten, te faciliteren en zelf alleen in te zetten op wat er nog mist. Het inzicht in de wijk zou richtinggevend kunnen zijn in deze opdracht aan het formeel aanbod.

7.2.2 Aanvulling of versterking van het aanbod zelf

In onze aanbevelingen maken wij onderscheid tussen lacunes in het aanbod en versterking van het bestaande aanbod.

Als het gaat om **verbetering of versterking** van het huidige algemeen aanbod, doen wij de volgende aanbevelingen:

- Optimaliseer de capaciteit van de sociaal makelaar zodat er een passende dekking ontstaat van deze functie over de stad. Hoe dit zou moeten zou onderwerp kunnen zijn van nader onderzoek naar manieren om dit te doen zoals verhogen van de capaciteit, het optimaliseren van de werkwijze of het beter faciliteren van hun rol.
- JGZ heeft een belangrijke signaleringsfunctie. Vooral voor kinderen op de basis- en middelbare school zou deze effectiever kunnen bijdragen goede toeleiding. Wij zien wel relaties tussen de OK-coach in het voorveld en de JGZ (arts) maar die beperkt zich tot het thema kind, gezin en opvoeding. Daarom zou het goed zijn om jeugdverpleegkundigen die schoolscreenings doen, beter aan te sluiten op het algemeen aanbod in wijken op andere onderwerpen zoals gezondheid, sport en spel. Hoe en wat vraagt nader onderzoek van gemeente en JGZ. Eén mogelijkheid is de uitbreiding van de functie van sociaal makelaar naar jeugd en jongeren.
- Beschouw de specifieke inloophuizen voor inwoners met een psychische en psychiatrische klachten (Yulius e.d.) als onderdeel van de basisinfrastructuur. Deze voorziening voor een specifieke inwonersdoelgroep heeft wel alle kenmerken van algemeen aanbod (ontmoeting, breed georiënteerd e.d.). Sluit hen actief aan op de ontwikkelingen in algemeen aanbod maar is nog niet goed aangesloten op het overig aanbod.
- Voeg expertise toe aan de sociale wijkteams e.a. partners in de basisinfrastructuur met betrekking tot zorg en ondersteuning aan ouderen. Deze groep groeit en het aantal hulpvragen van hen en hun mantelzorgers groeit mee.

Met betrekking tot **nieuw aanbod** adviseren wij:

- Onderzoek hoe algemeen aanbod beter aan kan sluiten bij de behoefte van inwoners met een afstand tot de Nederlandse samenleving. Betrek hierbij de cultuurspecifieke kenmerken van de hulpvragen en vraagverlegenheid en eventuele taalbarrières. Start het onderzoek bij goede voorbeelden van algemeen aanbod voor deze inwoners in Dordrecht en in andere delen van Nederland.
- Realiseer een heldere toegang en route voor informatie over wonen en woonvraagstukken; veel vragen belanden nu vooral bij het Sociaal Wijkteam terwijl deze ook zouden kunnen worden beantwoord in het algemeen aanbod.
- Creëer laagdrempelig aanbod voor kinderen (en ouders) voor ontmoeten in de wijk. Start door bestaand aanbod voor deze doelgroep meer toegankelijk te maken door gerichte ondersteuning van deze initiatieven.

7.2.3 De rol van de gemeente in het sturen en borgen van aanbod en infrastructuur

De gemeente heeft een tweeledige rol in relatie tot het algemeen aanbod: die van opdrachtgever van de organisaties in het formele aanbod en die van facilitator van initiatieven en organisaties in het informele aanbod.

Als het gaat om de **opdrachtgeversrol** voor partijen die verantwoordelijk zijn voor het formele aanbod en de basisinfrastructuur, adviseren wij de gemeente:

- Om het jongerenwerk, het buurtwerk en de sociaal makelaars als de kernpartners te beschouwen voor de gemeentelijke sturing op de basisinfrastructuur en dit ook als zodanig te verwerken in de opdracht. Deze partijen krijgen een structurele subsidie om een basisniveau van algemeen aanbod in stand te houden. Uitgangspunt van de opdracht zou moeten zijn:
 - faciliteren van ontmoeten;
 - faciliteren van goede routing van hulpvragen;
 - monitoren van het specifieke aanbod op bestaande behoefte en aanjagen van nieuw aanbod als dat nodig;
 - verbinden van initiatieven met elkaar en met inwoners;
 - goede aansluiting van het algemeen aanbod op de toegangspoort tot maatwerk, de Sociale Wijkteams.
- Om in de opdrachtverstrekking veel scherper dan nu daarbij de verplichting op te nemen dat organisaties in de basisinfrastructuur aansluiten bij wat er al is, het (formeel en informeel) algemeen aanbod actief benutten en een aanjaagfunctie vervullen voor nieuwe initiatieven. Kader hiervoor zou de eerder genoemde gebiedsanalyse kunnen zijn. De gemeente kan dan ook monitoren of de afspraken worden nagekomen.
- Wij adviseren de gemeente ook om expliciete en kritische keuzes te maken in de financiële ondersteuning van nieuwe initiatieven. Zij moeten aansluiten bij een aanwijsbare behoefte van inwoners die nog niet door andere initiatieven wordt vervuld.

In de rol van **facilitator** van informeel algemeen aanbod adviseren wij de gemeente om te investeren in praktische ondersteuning van kleinschalig aanbod. Denk daarbij aan het regelen c.q. ter beschikking stellen van huisvesting, aan toevoegen van specifieke expertise of het (laten) ondersteunen van bureaucratisch-administratieve processen.

Bijlage 1 – Lijst gehanteerde begrippen

- Hulpvraag: de behoefte van een inwoner aan hulp.
- Vraagverlegenheid: een inwoner heeft hulp nodig maar vindt het lastig te bepalen en/of te verwoorden welke hulp hij of zij nodig heeft.
- Algemeen aanbod: aanbod van diensten en activiteiten die, in principe, toegankelijk zijn voor alle inwoners en niet specifiek gericht zijn op het bieden van hulp.
- Specifiek aanbod: aanbod van diensten en activiteiten gericht op een bepaalde categorie hulpvragen maar wel algemeen toegankelijk (dus niet op indicatie of een andere toegangsbeperking).
- Formeel aanbod: aanbod van diensten en activiteiten die worden aangestuurd, ondersteund en deels uitgevoerd door betaalde krachten. Vaak wordt gewerkt in opdracht.
- Informeel aanbod: aanbod van diensten en activiteiten dat (hoofdzakelijk) wordt uitgevoerd door vrijwillige initiatieven zonder of met weinig formele organisatie en betaalde krachten.

Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewde organisaties en initiatieven

1. Buurtwerk, Contour de Twern
2. Buurtwerk, het Vogelnest
3. Buurtwerk, Sociaal makelaars
4. De Buitenwacht
5. De Crabbehoeve
6. Dordtse Helden (Samen Dordt)
7. Financieel Hulphuis
8. Geef 't Dordt
9. Gemeente Dordrecht, beleidsambtenaren uiteenlopende beleidsterreinen
10. Gemeente Dordrecht, wijkmanagers
11. Helpende Handen
12. HipHelpt (Samen Dordt)
13. Inzet 078
14. Jong JGZ, Voorzorg
15. Jong JGZ, consultatiebureau, Prezorg
16. Jong JGZ, jeugd- / schoolverpleegkundige PO
17. Jong JGZ, jeugd- / schoolverpleegkundige VO
18. Netwerk Dordtse Helden/ Licht voor Dordt
19. Ouder Platform Zuid-Holland Zuid
20. Resto van Harte
21. R-newt jongerenwerk, algemeen
22. R-newt jongerenwerk, meidenwerk
23. Sociale Dienst Drechtsteden, Adviseur Geldzaken
24. Sociaal Wijkteam, volwassenen
25. Sociaal Wijkteam, jeugd
26. Sociaal Wijkteam, ouder-kind coach
27. Speeltheek Pip & Zo
28. Speeltuin Vogelbuurt
29. Stichting Dordrecht Pride
30. Stichting Kinderopvang Dordrecht
31. Stichting Present (Samen Dordt)
32. Tuin van Sterrenburg
33. Wijk voor Wijk

Bijlage 3 – Overzicht aanwezigheid en positionering van aanbieders

