



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Non-take-up of social support and the implications for social policies

Reijnders, M.A.W.

Citation

Reijnders, M. A. W. (2020, June 17). *Non-take-up of social support and the implications for social policies*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/119360>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/119360>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/119360> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Reijnders, M.A.W.

Title: Non-take-up of social support and the implications for social policies

Issue Date: 2020-06-17

ONDERZOEK NAAR VRAAGVERLEGENHEID: DE MANAGEMENTSAMENVATTING

Niet iedereen vindt altijd even gemakkelijk de weg naar hulp in het sociaal domein. Hulpbehoevenden kunnen allerlei verschillende problemen en obstakels ervaren die in de weg staan van effectieve benutting van sociale hulpvoorzieningen. Dit staat in de literatuur bekend als *vraagverlegenheid*. Onze fundamentele empirische en theoretische kennis over dit fenomeen is echter nog zeer beperkt. We weten nog niet goed hoe en waarom hulpbehoevenden vraagverlegenheid ervaren. Dat is zeer problematisch, omdat daardoor de sociale problemen van hulpbehoevenden onopgelost blijven, wat op de langere termijn hoogstwaarschijnlijk tot hogere zorgkosten zal leiden.

Probleemstelling

Het hoofddoel van dit proefschrift is om de oorzaken van vraagverlegenheid en de implicaties daarvan voor sociaal beleid beter te begrijpen. Om tot een beter inzicht te komen over het 'hoe en waarom' van vraagverlegenheid is er in de gemeente Den Haag een kwalitatieve studie uitgevoerd naar dit fenomeen. De centrale vraagstelling luidt als volgt: *Wat veroorzaakt vraagverlegenheid voor sociale hulpvoorzieningen en wat zijn de implicaties van dit fenomeen voor het sociale beleid van de gemeente Den Haag?*

Sociale hulpvoorzieningen verwijzen naar allerlei verschillende soorten diensten en producten die organisaties in het sociaal domein aanbieden. Dat gaat dan bijvoorbeeld om burenhulpprojecten, maaltijdservices, buddyzorg, mantelzorgondersteuning, vervoersdiensten, schuldhulpverlening, thuiszorg, online praatgroepen, administratieve hulp, emotionele ondersteuning, dagopvang en aanpassingen in en rond het huis.

Belangrijkste uitkomsten onderzoeksfase 1

De eerste empirische onderzoeksfase betreft een kwalitatieve inhoudsanalyse van het Haagse sociale beleid. Daaruit blijkt dat er nauwelijks aandacht is voor vraagverlegenheid. Er is haast geen oog voor de problemen en obstakels die hulpbehoevenden kunnen ervaren bij het zoeken naar hulp en ondersteuning. Wat hierbij ook opvalt is dat de mogelijke *oorzaken* van vraagverlegenheid buiten beschouwing blijven. Beleidsmakers gaan er verder van uit dat hulpbehoevenden zelfredzaam zijn en zelf actief op zoek gaan naar hulp en ondersteuning als zij dat nodig hebben. Uit de inhoudsanalyse komen meer specifiek een zestal beleidsassumpties naar voren, die ten grondslag liggen aan deze algemene verwachting ten aanzien van het gedrag van hulpbehoevenden, namelijk:

- 1) **De assumptie van nabijheid:** zolang hulp op laagdrempelige wijze in de buurt wordt aangeboden, zullen hulpbehoevenden deze hulp gaan vinden en gebruiken;

- 2) **De maatwerkassumptie:** hulpbehoevenden kunnen precies aangeven wat zij nodig hebben en het hulpaanbod van zorg- en welzijnsorganisaties sluit daarop aan;
- 3) **De integraliteitsassumptie:** het is mogelijk om een geïntegreerd hulpnetwerk te realiseren dat signalen van hulpbehoevenden kan oppikken;
- 4) **De mondigheidsassumptie:** hulpbehoevenden 1) (h)erkennen hun eigen hulpbehoeften, 2) weten welke vorm(en) van hulp zij nodig hebben en 3) zijn in staat hun wensen en behoeften duidelijk over te brengen aan anderen;
- 5) **De assumptie van geïnformeerde actie:** als hulpbehoevenden informatie krijgen over het hulpaanbod zullen zij daar gebruik van maken zodra zij die hulp nodig hebben;
- 6) **De preventie-assumptie:** hulpbehoevenden ondernemen preventieve actie om te voorkomen dat hun problemen zullen verergeren.

Belangrijkste uitkomsten onderzoeksfase 2

Het doel van de tweede onderzoeksfase is om het fenomeen vraagverlegenheid beter te begrijpen: waarom vinden hulpbehoevenden het moeilijk om de weg te vinden naar hulp en ondersteuning? Wat zijn de problemen die zij ervaren? In deze onderzoeksfase is een onderscheid gemaakt tussen twee typen hulpbehoevenden: type I en type II. Beiden hebben behoefte aan sociale hulp of ondersteuning, maar zij hebben allebei een andere 'positie' binnen het sociale domein.

Vraagverlegenheid bij hulpbehoevende type I

Hulpbehoevende type I is iemand die hulp nodig heeft om zelfredzaam te zijn. Dat gaat dan bijvoorbeeld om administratieve ondersteuning, gezelschap van een buddy, burenhulpprojecten, schuldhulpverlening, aanpassingen in en rond het huis, huishoudelijke zorg en verzorging. Het is niet makkelijk om deze 'vraagverlegen mensen' te vinden. Toch is deze studie erin geslaagd in contact te komen met deze specifieke doelgroep door respondenten te werven bij Voedselbanklocaties, de spoedeisende hulp van een ziekenhuis en bij sociaal raadslieden in Den Haag. Uit de interviews blijkt dat (gepercipieerde) bureaucratische obstakels en de behoefte om (het gevoel van) zelfstandigheid zoveel mogelijk te behouden een cruciale rol spelen bij vraagverlegenheid.

Het vragen om hulp is een ingewikkeld psychologisch proces, omdat er verschillende, vaak ook conflicterende gevoelens een rol spelen. Veel mensen hebben een diep gewortelde behoefte om hun (gevoel van) onafhankelijkheid zoveel mogelijk te behouden. Een zekere mate van controle en keuzevrijheid zijn daarbij van belang om het gevoel van eigenwaarde in stand te kunnen houden. Daarnaast geven de respondenten aan dat er allerlei praktische en bureaucratische obstakels in de weg staan, zoals ingewikkeld

taalgebruik, onpersoonlijke behandeling, gebrekkige informatievoorziening over het hulpaanbod en lastige procedures om toegang te krijgen tot hulp.

Vraagverlegenheid bij hulpbehoevende type II

Hulpbehoevende type II is een mantelzorger die voor iemand in zijn/haar sociale netwerk zorgt (bv. een vriend of buurvrouw), maar die daarbij wel wat ondersteuning kan gebruiken. Voor mantelzorgers is er een specifiek hulpaanbod dat erop gericht is om hun zorgcapaciteit te behouden, om overbelasting tegen te gaan. Denk daarbij aan dagopvang, zorghotels, lotgenotencontact, mantelzorgregelingen, emotionele ondersteuning, vervoersdiensten en hulpmiddelen voor verpleging en verzorging. Mantelzorgers klagen vaak over de ingewikkelde regels en procedures bij het regelen van hulp en ondersteuning. Probleem is echter dat het niet duidelijk is wat die bureaucratische problemen nu precies inhouden. Dat maakt het ook lastig – eigenlijk onmogelijk – om zulke drempels effectief te bestrijden. In samenwerking met stichting *PEP Den Haag* zijn focusgroepen georganiseerd met mantelzorgers met verschillende sociaal-culturele achtergronden, om uit te vinden hoe zulke ‘administratieve rompslomp’ in de weg staat van benutting van hulpvoorzieningen.

Het blijkt dat veel mantelzorgers uit de focusgroepen niet weten van het bestaande hulpaanbod, of dat zij niet weten hoe het werkt. Deze zogenoemde *leerkosten* ten aanzien van mantelzorgondersteuning zijn erg hoog. Verder is er een *psychologische drempel* om hulp te vragen. Zo weten mantelzorgers bijvoorbeeld niet wat ze precies kunnen verwachten en vinden zij het erg lastig om zorg van hun naaste(n) uit handen te geven. Bovendien ervaren mantelzorgers met een migratie-achtergrond nóg hogere leerkosten, onder meer vanwege taalproblemen en onbekendheid met het Nederlandse zorgstelsel. Tot slot ervaren zij ook nog specifieke ‘cultureel-psychologische’ barrières, die in de weg staan van effectieve benutting van mantelzorgondersteuning. Zo vinden veel mantelzorgers het lastig om hulp te vragen buiten de familie om, omdat zij zo niet zijn opgevoed en zich vasthouden aan bepaalde culturele normen, waarden en tradities. Al met al blijkt uit deze focusgroepen dat mantelzorgers met een migratie-achtergrond nog meer problemen en obstakels ervaren in vergelijking met mantelzorgers van Nederlandse komaf.

Belangrijkste uitkomsten onderzoeksfase 3

De derde onderzoeksfase onderzoekt wat de implicaties zijn van de praktijkbevindingen over vraagverlegenheid voor het Haagse sociale beleid. Als we het huidige ‘beleid op papier’ vergelijken met wat er in de praktijk van het sociaal domein gebeurt, vallen de volgende vier zaken op:

- 1) Er is onvoldoende oog voor (de oorzaken van) vraagverlegenheid in het sociaal domein;

- 2) Het is onduidelijk hoe de doelgroepen van sociaal beleid (methodologisch) tot stand komen (Wie beslissen daarover? Welke doelgroepen worden geselecteerd en waarom?);
- 3) Beleidsmakers doen veel assumpties over ‘hulpzoekgedrag’ van hulpbehoevenden, maar een doorwrochte onderbouwing ervan ontbreekt nog;
- 4) In beleidsdocumenten wordt een gebrekkig, incompleet beeld geschetst over het proces van hulp zoeken in het sociaal domein.

Algemene conclusie

Er zit heel wat ruimte tussen het Haagse sociale beleid en de dagelijkse belevingswereld van vraagverlegen mensen. Beleidsmakers hebben nog onvoldoende oog voor de problemen en obstakels die mensen tegenkomen bij het vragen om hulp en ondersteuning. Er is nog veel te weinig aandacht voor de velerlei bureaucratische obstakels die hulpbehoevenden kunnen ervaren bij het zoeken naar hulp in het sociaal domein. Ook komen de assumpties en beelden van beleidsmakers over hulpgedrag niet overeen met de veel genuanceerdere en complexere realiteit. Dit onderzoek maakt duidelijk dat vraagverlegenheid een ingewikkeld, multidimensionaal fenomeen is. De oorzaken ervan doen zich op verschillende niveaus binnen het sociaal domein voor, van psychologische factoren op het niveau van de individuele hulpbehoevende tot aan factoren op systeemniveau. Het is daarom essentieel dat er bij (nieuw) sociaal beleid nadrukkelijker aandacht is voor de complexiteit van vraagverlegenheid.

Implicaties voor wetenschappelijk onderzoek en de (beleids)praktijk

Deze studie heeft een belangrijke stap gezet om vraagverlegenheid beter te begrijpen. Meer empirisch onderzoek is nodig om de robuustheid van de onderzoeksresultaten vast te kunnen stellen. Deze studie heeft daarom ook een set hypothesen geformuleerd, die aan verdere empirische toetsing kunnen worden onderworpen. Dergelijk onderzoek is nodig om een meer ‘volwassen’ theorie van vraagverlegenheid te ontwikkelen. Daarnaast vallen hulpbehoevenden uit moeilijk bereikbare groepen nu nog te vaak buiten onderzoeken die in het sociaal domein worden uitgevoerd. Onderzoekers moeten daarom meer doen om hen te bereiken.

Beleidsmakers moeten bij de formulering van toekomstig sociaal beleid nadrukkelijker op zoek gaan naar de behoeften en belevingswereld van hulpbehoevenden die moeite hebben met het vragen om hulp. Breng deze populatie – zo goed en kwaad als dat gaat – beter in kaart, praat met hen en leer daarvan. Verder moeten beleidsmakers voorzichtig(er) zijn met de assumpties die zij doen en verwachtingen die zij hebben ten aanzien van het zelforganiserend vermogen van hulpbehoevenden. En er moet meer oog zijn voor de rol en impact van externe (f)actoren op het proces van hulp zoeken in het sociaal

domein. Dit onderzoek biedt daarvoor een aantal aanknopingspunten, onder meer met de *flowchart vraagverlegenheid*, die inzichtelijk maakt welke problemen en obstakels hulpbehoevenden tegen kunnen komen. Op een wat praktischer niveau is het advies om eenvoudigere taal te gebruiken, om informatie over het hulpaanbod te geven op plekken waar potentiële cliënten in hun dagelijks leven komen en om in het hulpaanbod rekening te houden met specifieke culturele normen en waarden en mogelijke taalbarrières.

Normatieve implicaties

De bevindingen uit dit onderzoek hebben ook implicaties voor normatieve vraagstukken in het sociaal domein. Dit onderzoek toont aan dat de oorzaken van vraagverlegenheid niet enkel op individueel niveau liggen, maar dat ook externe (f)actoren daarin een belangrijke rol spelen. Denk aan gebrekkige informatievoorziening, ingewikkelde regels en procedures, een onoverzichtelijk hulpaanbod, onrealistische beleidsassumpties en te weinig aansluiting bij de dagelijkse leefwereld van hulpbehoevenden. Dat betekent dat er ook voor beleidsmakers en zorg- en welzijnsorganisaties een belangrijke taak is weggelegd om de toegankelijkheid tot hulp en ondersteuning te verbeteren.

Ten tweede is er voorzichtigheid geboden bij de ontwikkeling en implementatie van interventies die erop gericht zijn om vraagverlegenheid te bestrijden. Naast het verder versterken van onze kennis is het van belang dat beleidsmakers, hulpaanbieders, onderzoekers ook samen nadenken over de ethische aspecten van sociale interventies. Wat is wenselijk en wat niet? Elke interventie heeft immers (in)directe consequenties voor hulpbehoevenden. Maar met de juiste kennis, ethische standaarden en toezichtmechanismen is het zeker mogelijk om verantwoorde interventies te ontwikkelen.

Tot slot wijst dit onderzoek op een *verborgen ongelijkheid* in het sociaal domein: een tegenstelling tussen zij die wel de weg naar hulp en ondersteuning weten te vinden, versus de hulpbehoevenden die dat niet lukt en (grotendeels) onzichtbaar zijn. In discussies over en onderzoek naar (on)gelijkheid in het sociaal domein moet ook daarom veel meer aandacht komen voor deze moeilijk te bereiken groep hulpbehoevenden.