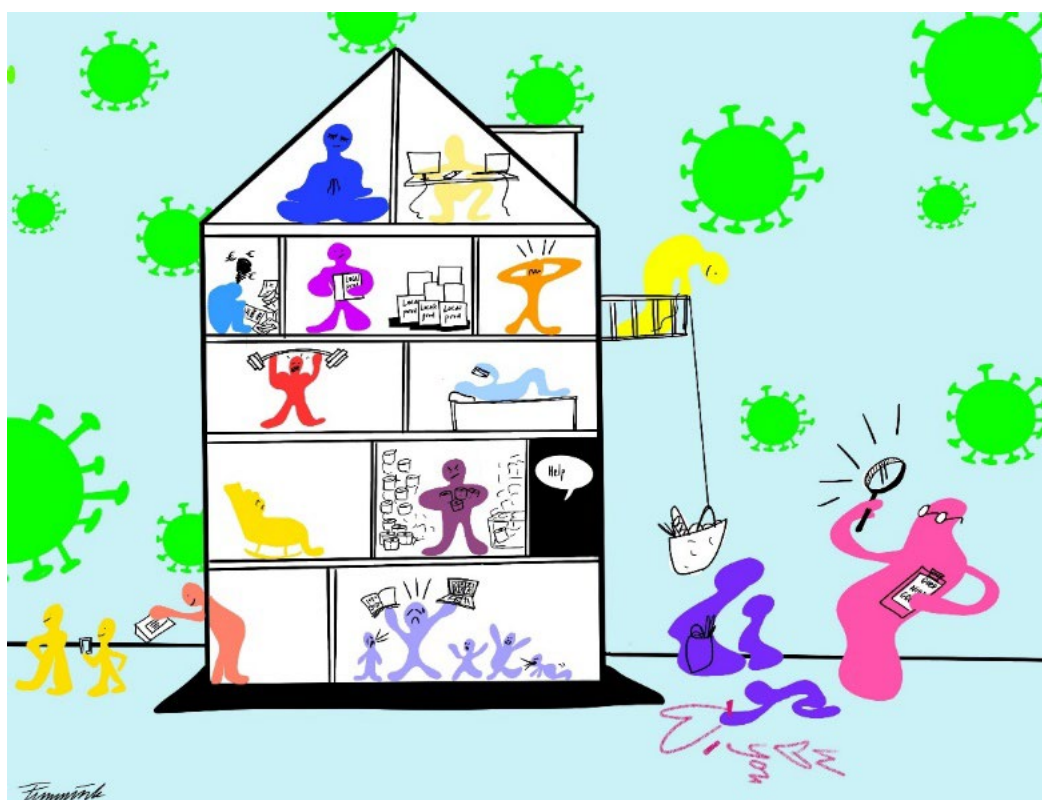


## Project 'Never waste a good crisis'

Onderzoek naar de toegankelijkheid van de Wmo in coronatijd



Datum 27 november 2023

Titel "Never waste a good crisis"

Pagina 2 / 67

## **Colofon**

Datum 27 november 2023

Versie Definitief

Afdeling Academie Mens & Maatschappij – Lectoraat Social Work

Auteur Dr. Peter Gramberg, Vivienne Wolterink MA, Lieneke Ebbe MA

© Saxion. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## Voorwoord

Het voorliggende rapport betreft de resultaten van een onderzoek dat eind 2021 is gestart en nu na anderhalf jaar is afgerond. In deze periode hebben verschillende organisaties en personen aan het onderzoek meegewerkt die we hierbij graag willen bedanken. Dit betreft in de eerste plaats de respondenten die we mochten interviewen en die ons waardevolle inzichten hebben gegeven in hun leven tijdens de lockdowns. Daarnaast willen we de medewerkers van de verschillende organisaties noemen met wie we in een goede en constructieve sfeer de resultaten en de voortgang van het onderzoek hebben besproken, zowel op uitvoerend als bestuurlijk niveau. Ook degenen die ons hebben voorzien van relevante registratiegegevens willen we hierbij bedanken. Van de collega's van ons lectoraat Social Work willen we in het bijzonder lector Margriet Braun voor haar waardevolle adviezen en José van den Bragt voor de administratieve en financiële ondersteuning noemen. Tevens willen we onze voormalige lector Judith Metz die het onderzoek heeft opgezet en onze vroegere collega Karijn Lodewijks bedanken. Ten slotte een woord van dank aan de provincie Overijssel die het onderzoek financieel mogelijk heeft gemaakt.

Enschede, juli 2023

Lieneke Ebbe  
Peter Gramberg  
Vivienne Wolterink

## Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doelstelling inzicht te krijgen in hoeverre de coronamaatregelen de zelf- en samenredzaamheid alsmede de participatie van Wmo-ontvangers en hun informele netwerk hebben beïnvloed en welke rol professionals in het sociale domein daarbij hebben gespeeld. Dit inzicht moet identificatie van bevorderende en belemmerende factoren opleveren die gemeenten en welzijnsorganisaties kunnen gebruiken om de Wmo in tijden van een crisis uitvoerbaar te houden en de samenwerking tussen welzijnsorganisaties en gemeenten op dit punt te versterken.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie gemeenten in Overijssel: Hengelo, Ommen en Rijssen-Holten in samenwerking met de plaatselijke welzijnsorganisaties Wijkkracht (Hengelo), Stichting de Kern (Ommen) en ViaVie Welzijn (Rijssen-Holten). In deze gemeenten is op drie manieren data verzameld samenhangend met de drie deelvragen die zijn opgesteld. Ten eerste door het analyseren van Wmo-aanvragen tijdens en tussen de lockdownperioden. Het doel hiervan was om te zien of er een verband is tussen de lockdowns en fluctuaties van het aanvragen van Wmo-zorg en in hoeverre een eventueel uitstel heeft geleid tot afstel van de aanvragen. De tweede manier betreft het opstellen van twaalf portretten gebaseerd op interviews met ontvangers van Wmo-ondersteuning en iemand uit hun formele en informele netwerk. Hier was de vraag welke gevolgen de coronamaatregelen hebben gehad op de zelf- en samenredzaamheid bijvoorbeeld door te kijken hoe het informele netwerk het wegvallen van de formele ondersteuning heeft gecompenseerd. Het derde deel van het onderzoek betrof interviews onder medewerkers van de deelnemende organisaties met als vraag hoe gemeenten en welzijnsorganisaties hun dienstverlening en hun activiteiten door de coronamaatregelen aangepast en wat dit heeft betekend voor de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers.

Voor alle drie gemeenten geldt dat het aantal aanvragen voor de Wmo tijdens de eerste lockdown periode vanaf half maart 2020 flink is gedaald en dus minder mensen een aanvraag hebben ingediend. Na de eerste versoepelingen was er sprake van een inhaaleffect, maar op een minder hoog niveau dan in de pre-coronatijd in 2019. Dit patroon herhaalde zich tijdens de tweede lockdown periode in 2021. De hoge uitstroom in 2020 is met name te zien in de ondersteuning thuis en hulp bij het huishouden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de coronarichtlijnen die van toepassing waren in die periode en de angst van mensen om besmet te raken en daardoor elk contact afhielden. In 2021 nam het aantal aanvragen voor huishoudelijke hulp weer toe. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat in de tweede lockdown periode de angst van mensen om besmet te raken minder was. Een andere verklaring kan zijn dat mensen niet opnieuw een beroep konden doen op hun eigen kracht en/of het informele netwerk.

Over het algemeen kunnen we vanuit de twaalf portretten concluderen dat de negatieve gevolgen van de lockdowns voor de cliënten overheersten, maar niet tot een blijvende verslechtering hebben geleid. De respondenten hebben de situatie (achteraf) als een soort pauzestand ervaren en hun hulpvraag uitgesteld, maar niet afgesteld. Tijdens de lockdowns werd de zelfredzaamheid noodgedwongen vergroot, omdat (fysieke) dienstverlening werd gesloten, diensten niet meer werden geleverd en huishoudelijke hulp soms uit angst voor besmetting werd afgezegd. Mensen losten dit op verschillende manieren op door bijvoorbeeld zelf het huishouden te gaan doen of een aantal maanden te wachten voordat een gevraagde dienst als een traplift kon worden geleverd.

De samenredzaamheid is bij enkele respondenten gedurende de eerste periode van corona toegenomen. Er was sprake van steun en initiatieven vanuit het sociale netwerk, zoals het brengen van maaltijden en het organiseren van vervoer. De toename van de samenredzaamheid bleek in de meeste gevallen vaak tijdelijk. Mensen moesten terug naar hun eigen verplichtingen of werden zelf ziek. Daarnaast komt uit een aantal portretten naar voren dat sommige personen al voor corona helemaal geen sociaal netwerk tot hun beschikking hadden en de samenredzaamheid tijdens de lockdowns op hetzelfde lage niveau is gebleven, waardoor mensen nog meer op zichzelf werden teruggeworpen. Een aantal respondenten stelt dat de verwachtingen van de overheid ten aanzien van het informele netwerk echt te hoog zijn geweest. Veel mensen hebben geen contacten die in hun beleving iets kunnen betekenen of het contact dat er is, is complex. Ook kan het zijn dat er een andere drempel (ziekte van ouders, kind met extra hulpvraag, schaamte) is om binnen het informele netwerk om hulp te vragen.

Op organisatieniveau is bij alle organisaties sprake van een radicale verschuiving van fysieke naar digitale en telefonische dienstverlening. Huisbezoeken konden niet meer plaatsvinden, waardoor Wmo-aanvragen werden uitgesteld of via alternatieve methoden (foto's en video) informatie werd verzameld. De zelfredzaamheid van Wmo-ontvangers is ook hierdoor noodgedwongen en tijdelijk vergroot, omdat fysieke momenten niet meer mogelijk waren. Vanuit organisaties wordt deze digitale verschuiving deels ook wel als efficiency slag gezien die behouden moet worden. In een aantal gevallen hebben bewoners een zwaardere hulpvraag geformuleerd als compensatie voor het wegvallen van andere mogelijkheden. Dit geldt in het bijzonder bij de indicaties voor dagbesteding.

Nieuwe initiatieven kwamen met name vanuit de welzijnsorganisaties met veel creativiteit en flexibiliteit in de dienstverlening. Wandelgroepjes en belmaatjes werden opgezet om het contact tussen bewoners te versterken en eenzaamheid te bestrijden. Deze activiteiten hebben zeker de samenredzaamheid vergroot en zijn ook deels in stand gebleven na de lockdowns omdat mensen er behoefte aan hebben en het een duurzame aanvulling op of vervanging van andere activiteiten vormt.

Datum 27 november 2023

Titel "Never waste a good crisis"

Pagina 6 / 67

Tussen gemeenten en welzijnsinstellingen zien we qua communicatie dat vooral de welzijnsinstellingen hier actief waren en veel verschillende kanalen hebben ingezet om naast concrete initiatieven de samenredzaamheid te bevorderen. De samenwerking tussen gemeenten en welzijnsorganisaties varieert tussen de drie gemeenten.

Om bij een eventueel volgende crisis sneller te werk te kunnen gaan zijn er aanbevelingen geformuleerd voor gemeenten en welzijnsorganisaties op het gebied van samenwerking, dienstverlening, communicatie, behouden van initiatieven en inzet van het informele netwerk.

## Inhoud

1	Inleiding .....	9
1.1	Leeswijzer .....	10
1.2	Begrippenlijst.....	10
1.3	Literatuurverkenning .....	11
1.4	Doelstelling onderzoek.....	13
1.5	Onderzoeksvragen .....	13
2	Methode.....	14
2.1	Onderzoeksopzet .....	14
2.1.1	Werkpakket één: Registratiegegevens (omvang Wmo-ondersteuning).....	14
2.1.2	Werkpakket twee: Multiple case study .....	14
2.1.3	Werkpakket drie: Learning history .....	15
2.2	Kennisvalorisatie .....	16
3	Resultaten .....	17
3.1	Werkpakket één: Registratiegegevens (omvang Wmo-ondersteuning) .....	17
3.1.1	Hengelo.....	17
3.1.2	Rijssen-Holten .....	19
3.1.3	Ommen .....	20
3.2	Werkpakket twee: Multiple case study.....	21
3.2.1	Algemeen beeld .....	22
3.2.2	Portretten Hengelo.....	23
3.2.3	Werkplaatsbijeenkomst in Hengelo .....	25
3.2.4	Portretten Rijssen-Holten.....	26
3.2.5	Werkplaatsbijeenkomst in Rijssen-Holten .....	28
3.2.6	Portretten Ommen .....	28
3.2.7	Werkplaatsbijeenkomst in Ommen .....	30
3.3	Werkpakket drie: Learning history .....	30
3.3.1	Hengelo.....	31
3.3.2	Rijssen-Holten .....	33
3.3.3	Ommen .....	36
4	Conclusie en discussie .....	39
4.1	Conclusie .....	39

Datum 27 november 2023

Titel "Never waste a good crisis"

Pagina 8 / 67

4.2	Discussie .....	41
4.3	Reflectie op het onderzoeksproces.....	42
5	Aanbevelingen voor de praktijk .....	43
6	Literatuurlijst PM.....	47
7	Bijlagen.....	49
7.1	Bijlage 1: Topic-lijsten interviews .....	49
7.2	Bijlage 2: Programma symposium 16 februari 2023.....	55
7.3	Bijlage 3: Portretten.....	56



## 1 Inleiding

Ruim drie jaar geleden ging Nederland en de rest van de wereld 'op slot'. Vrijwel iedereen zal zich nog de persconferentie van 15 maart 2020 herinneren waarbij verkondigd werd dat mensen in restaurants nog net hun bord mochten leegeten voordat om 18 uur de horeca de eerstvolgende weken gesloten zouden worden. En het bleef niet bij die paar weken. Lockdowns en relatief open perioden wisselden elkaar af. Op maatschappelijk vlak gingen gemeentehuizen en welzijnsinstellingen dicht en vond de dienstverlening vooral digitaal en telefonisch plaats.

De vraag die hierdoor ontstond is hoe mensen maatschappelijke ondersteuning tijdens de lockdowns hebben georganiseerd. In hoeverre konden zij terugvallen op hun sociale (oftewel informele) netwerk? Hebben mensen tijdens de lockdowns vaardigheden ontwikkeld om met creatieve oplossingen te komen? Hoe hebben maatschappelijke organisaties en gemeenten hun dienstverlening aangepast?

Mensen die recht hebben op een voorziening conform de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo) hebben ongetwijfeld gevolgen ervaren van deze lockdown. Problematieken zijn soms verergerd of er was geen mogelijkheid om de aanvraag tot stand te laten komen. Tegelijkertijd zijn er ook mensen die door deze omstandigheden juist tot innovatieve oplossingen zijn gekomen en op andere manieren zijn geholpen. Daarmee werd er (tijdelijk) minder een beroep gedaan op de formele zorg.

Natuurlijk wil niemand meer terug naar deze lockdown perioden en hoopt iedereen dat corona niet opnieuw een ingrijpende invloed op ons leven zal krijgen. We zien dat het 'normale' leven weer wordt opgepakt en dat de neiging bestaat om weer terug te gaan naar dezelfde situatie als voorheen. De vraag is wel of er factoren zijn die behouden kunnen blijven omdat ze de zelf- en samenredzaamheid van bewoners versterken. De samenleving heeft immers tijdens de coronacrisis een enorme veerkracht laten zien en allerlei acties opgezet om te helpen en te (onder)steunen. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst er weer een vergelijkbare crisis ontstaat en het is goed dat er dan geleerd is van de afgelopen jaren.

Op initiatief van bestuurders van de gemeente Rijssen-Holten en Stichting De Kern is daarom een onderzoek gestart naar de gevolgen van de coronacrisis voor het gebruik en de toegankelijkheid van de Wmo. Naast de gemeente Rijssen-Holten hebben ook de gemeente Hengelo en de gemeente Ommen aan dit onderzoek meegewerkt alsmede de in deze gemeenten aanwezige welzijnsorganisaties ViaVie Welzijn (Rijssen-Holten), Wijkkracht (Hengelo) en De Kern (Ommen). Het onderzoek is gefinancierd door de Provincie Overijssel en uitgevoerd door onderzoekers van het lectoraat Social Work van Hogeschool Saxion in Enschede.

## 1.1 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1.2 volgt eerst een verkenning naar andere onderzoeken over de gevolgen van de coronaperiode op maatschappelijke dienstverlening en de rol van het sociale netwerk. Daarna wordt ingegaan op de doelstelling van het onderzoek (1.3), de vraagstelling (1.4) en de methode (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de resultaten weergegeven in hoofdstuk 3, geordend volgens de onderzoeksvragen en bijbehorende werkpakketten. De conclusie, discussie en aanbevelingen van het onderzoek volgen in hoofdstuk 4 en 5.

Op basis van de interviews zijn twaalf portretten gemaakt van mensen die hebben verteld over hun ervaringen met Wmo-ondersteuning in de coronatijd. Deze portretten zijn te vinden in de bijlagen. Ook de topiclijsten die zijn gebruikt bij de interviews zijn terug te vinden in de bijlagen.

## 1.2 Begrippenlijst

In deze rapportage worden vakspecifieke termen gebruikt die in onderstaande begrippenlijst worden gedefinieerd:

*Formele of professionele zorg:* betaalde zorg die verleend wordt door professionele hulpverleners die hiervoor officieel zijn opgeleid (Movisie, 2018)

*Maatschappelijke ondersteuning:* bevorderen van de sociale samenhang en de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking (art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015). Het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving (art. 1.1.1 lid 2 Wmo 2015)

*Participatie:* deelnemen aan het maatschappelijke verkeer (art. 1.1.1 Wmo 2015)

*Samenredzaamheid:* mensen die (op momenten) verminderd zelfredzaam zijn, maar die met hulp van hun sociale netwerk of met andere vormen van informele zorg toch – zonder hulp van de overheid of van professionals – kunnen meedoen in de samenleving (Movisie, 2020)

*Sociaal netwerk:* personen uit de huiselijke kring of andere personen met wie de cliënt een sociale relatie onderhoudt (art. 1.1.1 Wmo 2015)

*Zelfredzaamheid:* in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden (art 1.1.1 Wmo 2015)

### 1.3 Literatuurverkenning

Inmiddels is er al veel onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de coronacrisis en de lockdowns op allerlei gebied. Hieronder wordt ingegaan op een aantal bevindingen die relevant zijn voor het thema toegankelijkheid van de Wmo in coronatijd en de rol van het sociale netwerk.

#### *Fluctuaties in gebruik Wmo-ondersteuning*

Er zijn verschillende signalen dat het gebruik van Wmo-ondersteuning tijdens de coronapandemie is achtergebleven (Engbersen et al. 2021). Deels bleef de vraag achter (uit angst voor besmetting), maar ook het aanbod van ondersteuning (zoals begeleiding of dagbesteding) viel door de coronamaatregelen weg. Het Verwey-Jonker Instituut voerde in 2021 een onderzoek uit in opdracht van de gemeente Amsterdam naar het gebruik van de Wmo en Jeugdhulp in het eerste coronajaar. Hieruit bleek dat het aantal afgegeven beschikkingen en verlengingen in april en mei 2020 een stuk lager lag dan in dezelfde periode in 2019. Dit lijkt daarna weer te zijn ingehaald in de zomer en herfst van 2020, vergeleken met 2019. Over het hele jaar 2020 gerekend bleef het aantal beschikkingen in totaal dan ook relatief constant. Wel zijn er verschillen naar type ondersteuning. Het aantal beschikkingen voor hulp in het huishouden nam toe, evenals dat voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Een daling was met name tijdens de eerste lockdown te zien bij het aantal beschikkingen voor hulpmiddelen (Van Loon-Dijkers et al., 2021).

#### *Kwaliteit Wmo-ondersteuning tijdens coronamaatregelen*

Een kwart van de Wmo-ontvangers gaf in oktober 2020 aan dat zij negatieve effecten op hun zorg of ondersteuning ervoeren (Den Ridder et al., 2020). Soms zeiden mensen zelf de ondersteuning op uit angst voor besmetting of de ondersteuning kon niet worden geleverd door het relatief hoge ziekteverzuim onder het personeel. In dezelfde SCP-monitor merkt de helft van de bevraagde ambtenaren in het sociaal domein op dat de coronacrisis (grote) negatieve gevolgen had voor de zorg aan inwoners in hun gemeente. Een deel van de cliënten is mogelijk buiten beeld geraakt door de beperkte mogelijkheden van face-to-face-contact. Niet voor iedereen is digitaal of telefonisch contact automatisch een optie, bijvoorbeeld voor mensen met een verstandelijke beperking (Pharos 2021; Woittiez & Eggink, 2020). Diverse partijen waarschuwen dat er een onzichtbare vraag kan zijn ontstaan (De Vries en Pols 2020; Werkgroep Sociale Impact 2020). Wanneer deze vraag niet wordt gehonoreerd, neemt de kans op escalatie en noodzaak van zware ondersteuning toe.

#### *Rol van het informele netwerk in coronatijd*

De rol van het informele netwerk is door corona en de lockdowns volop in de schijnwerpers komen te staan. Deels moest het informele netwerk de formele zorg vervangen die niet meer mogelijk was, deels wilden mensen liever niet meer hun netwerk fysiek ontvangen vanwege de angst voor besmetting. Bezoek van verwanten en verplaatsingen werden sowieso dringend afgeraden voor mensen boven de 70 jaar. De eigen woonomgeving werd daardoor de algehele leefomgeving waar men de dag doorbracht. Er ontstonden (georganiseerd of spontaan) veel

initiatieven om mensen te ondersteunen, zoals boodschappendiensten, het brengen van maaltijden, praatjes in de buitenlucht en optredens via balkons. Miltenburg & Schaper (2020) signaleerden zeker tijdens de eerste lockdown een toename van onderling sociaal vertrouwen en de bereidheid elkaar te helpen. Ze schrijven dit mede toe aan de schrik voor een onbekend virus dat iedereen kan raken (ondanks verschillen in kwetsbaarheid) en daardoor mensen verenigt. Mensen waren tijdens de eerste lockdown dan ook erg bereid om hulp te geven aan mensen die dit nodig hadden. Ongeveer een derde zei al hulp te geven, meestal aan familie, minder vaak aan burens en vrienden en nog minder vaak aan onbekenden. Kleinere aantallen ondervraagden gaven aan hulp te ontvangen, of dat ze verwachtten hulp te zullen ontvangen als ze het nodig zouden hebben. In de helft van de gevallen was het hulpbetoon tijdens corona niet afwijkend van daarvoor; in de meeste andere gevallen werd tijdens corona meer hulp gegeven. Een kleine groep gaf juist aan minder hulp te (kunnen) geven, met name mantelzorgers. Interessant is dat juist mannen en hoger opgeleiden aangaven meer in de buurt te doen dan tijdens normale omstandigheden. Zij waren veel vaker thuis dan voor de pandemie (Kullberg & Vonk, 2021).

Een kwalitatief onderzoek in Vlaanderen (Gruithuijsen et al., 2021) onder zestien informele zorgverleners gaat op deze veranderingen in. Vlaanderen is in dit verband interessant, omdat de lockdowns nog strenger waren dan in Nederland. In Vlaanderen werd door de regering expliciet gevraagd om niet-dringende zorg uit te stellen en een verschuiving naar de formele zorg te overwegen. Deze formele zorg kwam echter ook gedeeltelijk tot stilstand tijdens met name de eerste lockdown. En het kwam voor dat het informele netwerk de formele zorg afzegde, omdat men bang was dat de zorgverleners hun ouders zouden besmetten. Daarom kwam een deel van de zorg op de informele zorgverleners neer en vaak op degene die voor corona toch al het meeste deed (mantelzorger). De ondersteuning vanuit de buurt en burens bleek bij de respondenten in dit onderzoek beperkt en hooguit als aanvulling en niet als vervanging te fungeren. Zonder de inzet van de mantelzorger zouden de zorgbehoeftigen veel minder zorg hebben ontvangen. De onderzoekers plaatsen dan ook kanttekeningen bij het zowel in Nederland als Vlaanderen gevoerde beleid om de sociale omgeving sterker in positie te brengen. Zeker wanneer mensen geen kinderen hebben of deze ver weg wonen, is het niet realistisch om te denken dat 'de buurt' deze taak op zich neemt.

### *Financiële en juridische gevolgen*

Wat betreft de financiële relatie tussen gemeenten en aanbieders zorgde de coronacrisis voor veel onzekerheid bij beide partijen (Wallage, Koelewijn & Reijmerink, 2020). Dit leverde ook juridische vragen op, zoals de vraag of gemeenten gehouden waren de vergoedingen aan (niet)-gecontracteerde aanbieders te continueren, ook in het geval de aanbieder door de coronamaatregelen de geïndiceerde ondersteuning en/of zorg feitelijk niet meer kon leveren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) riep vrijwel direct na invoering van de eerste lockdown de gemeenten op om de aanbieders in ieder geval tot 1 juni 2020 zekerheid te bieden en financiële verplichtingen na te komen. Dit om te voorkomen dat aanbieders in acute financiële problemen kwamen, omdat ze de afgesproken diensten niet konden/mochten

leveren. Daarnaast vroeg de VNG de gemeenten om soepel om te gaan met de verantwoording door aanbieders.

#### **1.4 Doelstelling onderzoek**

Dit onderzoek heeft als doelstelling inzicht te krijgen in hoeverre de coronamaatregelen de zelf- en samenredzaamheid alsmede de participatie van Wmo-ontvangers en hun informele netwerk hebben beïnvloed en welke rol professionals in het sociale domein daarbij hebben gespeeld. Dit inzicht moet identificatie van bevorderende en belemmerende factoren opleveren die gemeenten en welzijnsorganisaties kunnen gebruiken om de Wmo crisisbestendig te houden.

#### **1.5 Onderzoeksvragen**

Op basis van de doelstelling zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd die centraal staan in dit onderzoek:

- Welke ontwikkelingen zijn er bij het aanvragen en toekennen van Wmo-ondersteuning in de periode 2019-2021 in de drie gemeenten?
- Welke gevolgen hebben de coronamaatregelen gehad op de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers en hun formele - en informele netwerk?
- Hoe hebben gemeenten en welzijnsorganisaties hun dienstverlening en hun activiteiten door de coronamaatregelen aangepast en wat betekent dit voor de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers?

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in drie werkpakketten die in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.

## 2 Methode

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. Er wordt beschreven hoe er binnen de verschillende werkpakketten is gewerkt. In paragraaf 2.3 worden de activiteiten rond kennisvalorisatie besproken.

### 2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoeksproject is uitgevoerd volgens een mixed methods design. Dit bestaat uit een combinatie van een analyse van registratiegegevens (werkpakket één), multiple case study (werkpakket twee) en learning history (werkpakket drie). Het onderzoek is uitgevoerd in drie gemeenten in Overijssel: een kleine gemeente (Ommen), een middelgrote gemeente (Rijssen-Holten) en een grote gemeente (Hengelo).

#### *Werkplaatsen in de drie gemeenten*

Binnen het project zijn per gemeente werkplaatsen opgezet. De werkplaatsen waren bedoeld als plek voor gezamenlijk leren. Bij de uitvoering van het project kon in de werkplaatsen goed worden aangesloten bij de kennis, ervaringen en vragen van cliënten, uitvoerende professionals en beleidsmedewerkers (Metz, 2012). Ook is het werken in een werkplaats een manier om draagvlak te creëren voor het daadwerkelijk gebruiken van de bevindingen (Fleuren, Wiefferink & Paulussen, 2004; Boendermaker, 2011). Binnen deze werkplaatsen namen professionals vanuit de welzijnsorganisaties (ViaVie Welzijn, Wijkkracht, de Kern) en de gemeenten deel. Hierbij ging het om: consultants Wmo, een beleidsmedewerker, teamcoördinator Wmo, manager vanuit de welzijnsorganisatie en sociaal werkers. In gezamenlijkheid is gewerkt aan de verschillende werkpakketten die hieronder worden toegelicht. Daarnaast is er een stuurgroep gevormd met bestuurlijke vertegenwoordiging van de deelnemende organisaties waarbij de resultaten van de diverse werkpakketten zijn besproken en bediscussieerd.

#### **2.1.1 Werkpakket één: Registratiegegevens (omvang Wmo-ondersteuning)**

In het eerste werkpakket is een analyse gedaan van de omvang van de Wmo-ondersteuning in de periode 2019-2021. Hierbij gaat het om het aantal Wmo-aanvragen en de aantallen per type ondersteuning. Voor de gegevens van Rijssen-Holten en Hengelo is er gebruik gemaakt van algemeen toegankelijke gegevens via Kennispunt Twente en het Centraal Bureau voor de Statistiek. In het geval van Ommen zijn de gegevens aangeleverd door de gemeente. Zij maken gebruik van een intern registratiesysteem die niet via een algemene portal toegankelijk is.

#### **2.1.2 Werkpakket twee: Multiple case study**

Het tweede werkpakket bestond uit een multiple case study. Hierbij is onderzocht wat er anders is gegaan in het aanvragen, toekennen en uitvoeren van Wmo-ondersteuning tijdens de lockdown perioden en hoe betrokkenen dit hebben ervaren. Per gemeente zijn vier casussen geselecteerd waar tijdens de coronaperiode sprake was van veranderingen in de Wmo-ondersteuning.

Bij het zoeken naar respondenten is aanvankelijk gezocht naar casussen waarbij geen Wmo-aanvraag was gedaan terwijl de situatie hier wel aanleiding toe gaf. In het algemeen verliep het vinden van geschikte casussen in met name de gemeente Rijssen-Holt en Ommen moeizaam. Er is daarom gekozen om de casussen breder te selecteren en te zoeken naar casussen waarbij de lockdown perioden een impact leken te hebben (gehad) op de situatie van de betreffende Wmo-ontvanger. Naast interviews met twaalf Wmo-ontvangers (de hoofdpersonen) hebben er ook, indien mogelijk, interviews plaatsgevonden met betrokkenen uit het formele (zeven) en informele (vier) netwerk. De casussen zijn aangeleverd door Wmo-consulenten, sociaal werkers vanuit de wijkteams en in sommige gevallen andere professionals vanuit welzijnsorganisaties.

Na afloop van de interviews zijn per casus portretten gemaakt. Deze zijn tijdens de werkplaatsbijeenkomsten in de verschillende gemeenten besproken. Tijdens de werkplaatsbijeenkomsten was er binnen werkpakket twee aandacht voor de volgende thema's: (1) veranderingen in de geboden ondersteuning, (2) betekenis voor kwaliteit van leven van de (potentiële) zorgontvangers, hun naasten en het informele netwerk, (3) bevorderende – en belemmerende factoren voor de zelf- en samenredzaamheid en participatie van de zorgontvangers, en (4) lessen voor het crisisbestendig houden van de Wmo-ondersteuning.

### **2.1.3 Werkpakket drie: Learning history**

In het derde werkpakket is middels de methode learning history onderzocht wat gedurende de lockdown perioden anders is gegaan in het organiseren, toekennen en bieden van Wmo-ondersteuning en of dit heeft geleid tot minder of ander zorggebruik. Learning history is een onderzoeksmethode die veranderingstrajecten zodanig in beeld brengen dat de gehele organisatie daarvan kan leren (Bradbury, Roth & Gearty, 2015; Lyman & Moore, 2019).

Per gemeente is een documentenanalyse gemaakt, waarbij gekeken is in hoeverre er veranderingen zijn geweest in beleid en proces. Daarnaast is gekeken naar de interne – en externe communicatie naar aanleiding van de coronamaatregelen. Voor de analyse zijn de volgende soorten documenten bekeken: interne e-mails met afspraken, nieuwsberichten van intranet, beleidsdocumenten naar aanleiding van de coronamaatregelen, evaluaties van werkproces(sen) en documentatie over communicatie. In aanvulling op deze analyse hebben er elf individuele interviews plaatsgevonden met betrokkenen wat er feitelijk is gewijzigd in het organiseren, toekennen en aanbieden van Wmo-ondersteuning. Deze gesprekken zijn opgenomen, daarna woordelijk getranscribeerd en vervolgens geanalyseerd. Daarnaast zijn er



twee werkplaatsbijeenkomsten (in Ommen en Hengelo) georganiseerd om te reflecteren op de wijzigingen in het organiseren, toekennen en bieden van de Wmo-ondersteuning. Ook is hier in deze fase gereflecteerd op de lessen die er liggen voor het crisisbestendig houden van de Wmo-ondersteuning voor alle inwoners.

## 2.2 Kennisvalorisatie

Gedurende de looptijd van het onderzoek zijn er verschillende activiteiten geweest rond kennisvalorisatie. Deze activiteiten dragen namelijk bij aan het bereiken van de doelstelling om de Wmo-ondersteuning crisisbestendig te kunnen houden. Het is hiervoor nodig dat de in het project ontwikkelde kennis en inzichten daadwerkelijk gebruikt kunnen worden door de Overijsselse gemeenten, Wmo-aanbieders, welzijnsorganisaties en het onderwijs.

Op 16 februari 2023 is er in samenwerking met de Werkplaats Sociaal Domein Twente een symposium geweest van het onderzoek. Dit symposium vond plaats in het Parkgebouw te Rijssen. Tijdens deze middag zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Daarnaast waren er deze dag twee gastsprekers en is er een discussiepanel gehouden met betrokkenen van het project. Tijdens dit panel zijn stellingen op basis van de resultaten uit de werkpakketten besproken. De input die bij dit panel is verzameld, is meegenomen in dit rapport. In bijlage twee is het volledige programma van het symposium opgenomen.

Het project is op twee conferenties gepresenteerd door de onderzoekers. In september 2022 tijdens de Vlaams-Nederlandse Conferentie Sociaal Werk & Pedagogiek in Antwerpen. Daarnaast in maart 2023 tijdens een online conferentie genaamd: *'The good, the bad and the ugly: How does social work practice need to change to respond to the world's new realities?'* Deze online conferentie was georganiseerd door de afdelingen Social Work van de City University of Birmingham, de University of Manitoba en de Université de Saint Boniface in Winnipeg, Canada.

Binnen de academie Mens en Maatschappij van Saxion wordt door de verschillende lectoraten een aantal keer per jaar een peerreview georganiseerd, waarbij onderzoeksmethoden en resultaten worden gepresenteerd en bediscussieerd. Ook dit onderzoeksproject is hier besproken en zo is er input opgehaald met name rond de beperkingen van het onderzoek en eventuele aandachtspunten voor de verdere uitvoering.



### **3 Resultaten**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de drie werkpakketten beschreven. Dit wordt gedaan per gemeente omdat de situaties per gemeente heel verschillend waren. De conclusie, discussie en aanbevelingen worden over de gemeenten heen geformuleerd.

#### **3.1 Werkpakket één: Registratiegegevens (omvang Wmo-ondersteuning)**

In werkpakket één zijn de registratiegegevens over aanvragen van 2019 tot en met 2021 geanalyseerd. Hierbij gaat het om het aantal Wmo-aanvragen in verschillende perioden, namelijk de aantallen in de lockdown perioden in vergelijking tot eerdere en latere perioden. Naast het aantal Wmo-aanvragen is ook gekeken naar veranderingen per type ondersteuning welke verdeeld zijn in vier categorieën: ondersteuning thuis (1), hulp bij het huishouden (2), verblijf en opvang (3) en hulpmiddelen en diensten (4). De onderzoeksvraag die centraal staat in dit werkpakket is:

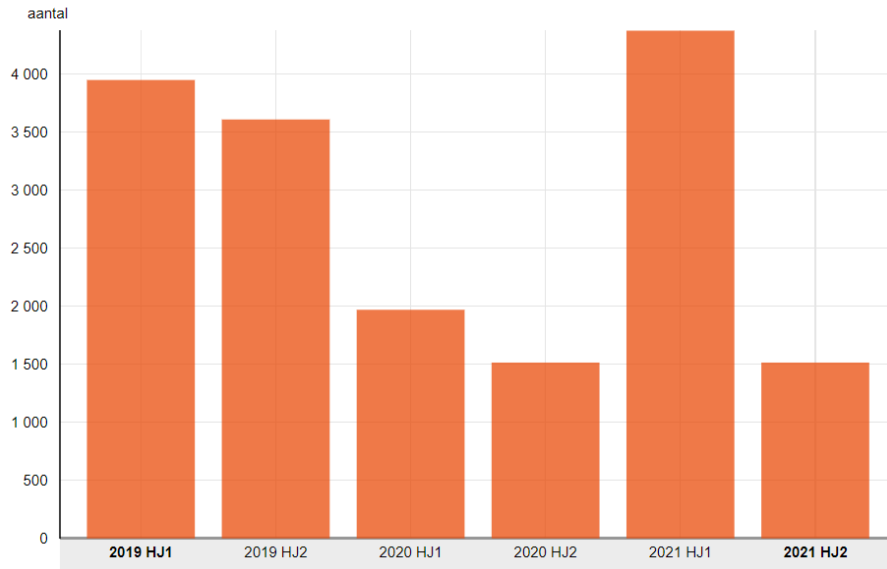
- Welke ontwikkelingen zijn er bij het aanvragen en toekennen van Wmo-ondersteuning in de periode 2019-2021 in de drie gemeenten?

In de volgende drie paragrafen zullen de bevindingen per gemeente worden uitgewerkt.

##### **3.1.1 Hengelo**

De gemeente Hengelo telt ongeveer 81.000 inwoners. Het percentage inwoners met Wmo-ondersteuning is ruim 10% en is in de periode 2019-2021 licht gestegen van 10,6% naar 10,8% (Twentse Monitor Sociaal Domein, 2022). Dit betekent dat ongeveer 8.800 inwoners van Hengelo gebruik maken van Wmo-ondersteuning.

In grafiek 1 is het aantal aanvragen voor Wmo-ondersteuning weergegeven in de periode 2019-2021. Hierbij valt op dat het aantal aanvragen het eerste jaar flink is gedaald. Deze afname van het aantal aanvragen valt samen met de eerste lockdown periode. In de eerste lockdown periode hebben dus minder mensen een aanvraag gedaan voor Wmo-ondersteuning. Tijdens de tweede lockdown periode in 2021 zijn er weliswaar meer aanvragen gedaan dan tijdens de eerste lockdown periode, maar nog steeds niet zoveel als in 2019 voordat de coronamaatregelen getroffen werden.



Grafiek 1. Instroom Wmo-arrangementen gemeente Hengelo 2019-2021. Bron: CBS, 2023.

Kijkend naar de veranderingen per type Wmo-ondersteuning, dan vallen een aantal zaken op (tabel 1). De verminderde aanvragen (= instroom) in 2020 zijn op alle typen ondersteuning zichtbaar, maar de grootste afname ten opzichte van 2019 zit op het vlak van de ondersteuning thuis. Daarnaast valt op dat er in 2020 enorm veel aantallen hulp bij het huishouden zijn beëindigd (= uitstroom). Een derde opvallendheid is dat het totale aantal aanvragen in 2021 is toegenomen ten opzichte van 2020, maar dat deze stijging alleen zichtbaar is op het vlak van hulp bij het huishouden. Op de andere twee typen ondersteuning blijft het aantal aanvragen lager dan voorgaande jaren.

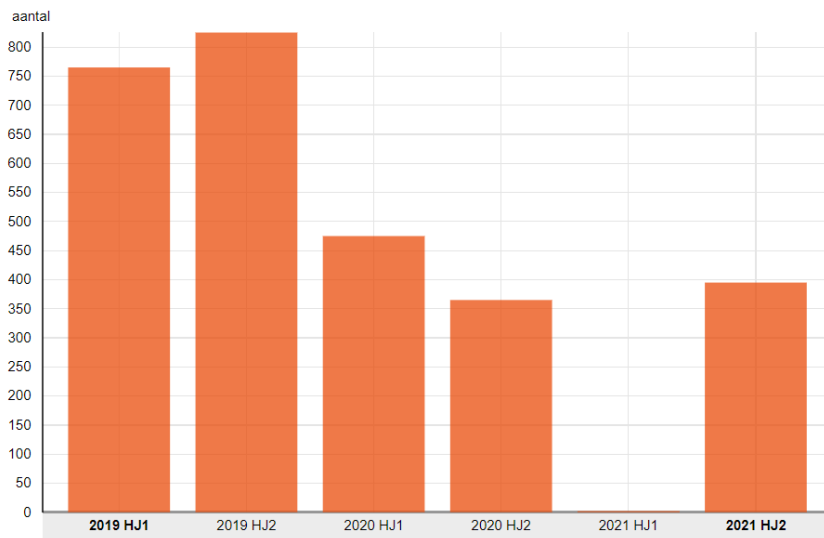
Type ondersteuning	Aantal instroom 2019	Aantal uitstroom 2019	Aantal instroom 2020	Aantal uitstroom 2020	Aantal instroom 2021	Aantal uitstroom 2021
Ondersteuning thuis	3825	2555	1200	740	970	925
Hulp bij het huishouden	2585	2040	1335	3915	4120	1300
Verblijf en opvang	-	-	-	-	-	-
Hulpmiddelen en diensten	1150	1295	925	905	785	835
<b>Totaal</b>	<b>7560</b>	<b>5890</b>	<b>3460</b>	<b>5560</b>	<b>5875</b>	<b>3060</b>

Tabel 1. Instroom en uitstroom 2019-2021 per type Wmo-ondersteuning. Bron: CBS, 2022.

### 3.1.2 Rijssen-Holten

De gemeente Rijssen-Holten telt ongeveer 38.000 inwoners (Rijssen 29.000 inwoners, Holten 9.400 inwoners). Het percentage inwoners met Wmo-ondersteuning is ruim 7% en is in de periode 2019 tot en met 2021 gemiddeld gelijk gebleven (Twentse Monitor Sociaal Domein, 2022). Dit betekent dat ongeveer 2.700 inwoners van Rijssen-Holten gebruik maken van Wmo-ondersteuning.

In grafiek 2 is het aantal aanvragen voor Wmo-ondersteuning weergegeven in de periode 2019-2021. Hierbij valt op dat het aantal aanvragen het eerste jaar flink is gedaald. Deze afname van het aantal aanvragen valt samen met de eerste lockdown periode. In de eerste lockdown periode hebben dus minder mensen een aanvraag gedaan voor Wmo-ondersteuning. In het tweede half jaar van 2021 nemen de aanvragen licht toe. Voor het eerste half jaar in 2021 zijn deze gegevens opvallend genoeg (nog) niet bekend.



Grafiek 2. Instroom Wmo-arrangementen gemeente Rijssen-Holten 2019-2021. Bron: CBS, 2023

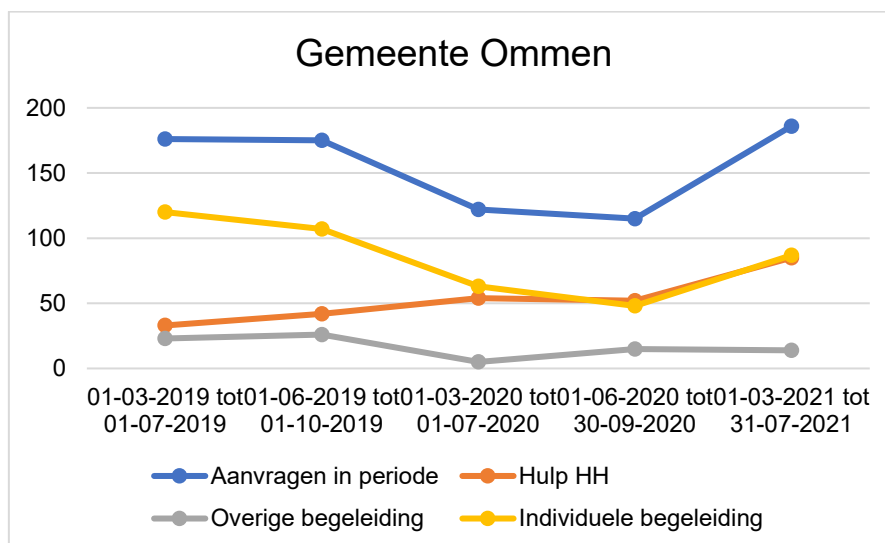
In 2020 is het totale aantal aanvragen afgenomen ten opzichte van 2019. Opvallend is wel dat het aantal aanvragen voor hulp bij het huishouden flink is toegenomen. Ook de uitstroom bij hulp bij het huishouden is fors gestegen, wat op veel dynamiek duidt. Een andere opvallendheid is dat er in 2020 meer hulpmiddelen en diensten beëindigd zijn dan aangevraagd. Voor 2021 zijn deze gegevens nog niet bekend. Wanneer deze cijfers gepubliceerd zijn, kan bekeken worden of deze ontwikkeling zich heeft doorgezet.

Type ondersteuning	Aantal instroom 2019	Aantal uitstroom 2019	Aantal instroom 2020	Aantal uitstroom 2020
Ondersteuning thuis	690	510	205	190
Hulp bij het huishouden	290	200	400	300
Verblijf en opvang	-	-	-	-
Hulpmiddelen en diensten	605	565	240	280
<b>Totaal</b>	<b>1585</b>	<b>1275</b>	<b>845</b>	<b>770</b>

Tabel 2. Instroom en uitstroom 2019-2021 per type Wmo-ondersteuning. Bron: CBS, 2022

### 3.1.3 Ommen

De gemeente Ommen telt ongeveer 18.500 inwoners. Vanuit de gemeente worden geen specifieke Wmo-gegevens aangeleverd bij het CBS. De gemeente heeft daarom zelf deze registratiegegevens gedeeld. Er zijn een aantal opvallendheden zichtbaar in deze gegevens. In grafiek 3 is een duidelijke daling waarneembaar in het totaal aantal aanvragen (122) tijdens de eerste lockdown (1/3/2020 – 1/7/2020) en in de zomer (115) erna (1/6/2020 – 30/9/2020). Dit is een duidelijke daling ten opzichte van het voorjaar in 2019 (176) en de zomer van 2019 (175), maar ook gedurende het voorjaar 2021, de periode van de tweede lockdown (186).



Grafiek 3: Instroom WMO-arrangementen gemeente Ommen 2019-2021. Bron: gemeente Ommen, 2022.

Daarnaast is het opvallend dat er met 85 aanvragen voor huishoudelijke ondersteuning gedurende de tweede lockdown (1/3/2021 – 31/7/2021) een flinke stijging is ten opzichte van 52 aanvragen in de vergelijkingsperiode ervoor (1/6/2020 – 30/9/2020). Een andere opvallendheid is dat met ingang van 1 februari 2021 het aantal indicaties in korte tijd toenam van 320 naar ruim 500. De gemiddelde leeftijd onder de aanvragers van huishoudelijke hulp is daarbij gedaald van 84 jaar in 2021 naar 72 jaar in 2022 (persoonlijke communicatie, 2022).

### **3.2 Werkpakket twee: Multiple case study**

In werkpakket twee zijn gedurende de periode juni tot en met september 2022 interviews gevoerd met Wmo-ontvangers en hun netwerk. Vanuit de interviews zijn twaalf portretten (zie bijlage voor de uitgebreide portretten) opgemaakt waarin op microniveau is gekeken wat er gedurende, tijdens en na lockdowns anders gegaan bij de Wmo-ontvangers. De volgende topics kwamen binnen deze interviews aan bod: kwaliteit van leven, veiligheid, zelf- en samenredzaamheid, participatie van de Wmo-ontvangers, hun naasten, het informele netwerk, de rol en taakverdeling.

In eerste instantie was het bij het vinden van casussen uitgangspunt om mensen te selecteren waarbij in de situatie wel aanleiding bestond om een beroep op Wmo-ondersteuning te doen maar waar dit door de lockdowns later of niet is gebeurd. Bij het werven van respondenten voor het onderzoek bleek dit een lastig criterium. Om die reden is ervoor gekozen om de inclusiecriteria te verruimen en te werven op casussen waarbij gebruik wordt gemaakt van Wmo ondersteuning (of hier aanleiding voor bestaat) en er sprake is van impact door de lockdowns.

In totaal zijn er twaalf Wmo-ontvangers, zeven professionals (formele netwerk) en vier betrokkenen (informele netwerk) geïnterviewd. Nadat de interviews getranscribeerd en geanalyseerd waren, hebben er in alle drie de gemeenten werkplaatsbijeenkomsten plaatsgevonden om gezamenlijk te kunnen leren van de casussen. Dit is gedaan aan de hand van de volgende thema's: (1) veranderingen in de geboden ondersteuning, (2) betekenis voor kwaliteit van leven van de (potentiële) zorgontvangers, hun naasten en het informele netwerk, (3) bevorderende factoren voor de zelf- en samenredzaamheid en participatie van de zorgontvangers, en (4) lessen voor het crisisbestendig houden van de Wmo-ondersteuning.

In de volgende alinea's worden de portretten per gemeente kort besproken. Daarnaast wordt gedeeld wat er besproken is in de werkplaatsbijeenkomsten. In bijlage drie zijn alle portretten terug te vinden die gebruikt zijn bij de werkplaatsbijeenkomsten. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit werkpakket is:

- Welke gevolgen hebben de coronamaatregelen gehad op de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers en hun formele - en informele netwerk?

In de volgende paragraaf zal eerst een algemeen beeld worden geschetst van de bevindingen over de drie gemeenten heen. Vervolgens zal in de daaropvolgende paragrafen per gemeente worden ingezoomd op de portretten door de gevolgen van de corona periode voor de betrokkenen in beeld te brengen.

### 3.2.1 Algemeen beeld

We hebben op basis van de twaalf portretten verschillende veranderingen waargenomen. Daarbij zijn in de portretten ook de reacties van de betrokkenen in kaart gebracht. Tenslotte is er gekeken naar de rol van het informele netwerk binnen de casussen.

<b>Waargenomen veranderingen bij organisaties voor maatschappelijke ondersteuning door de lockdowns</b>	
1.	Sluiting van overheidsinstanties, scholen, (sommige) stageplekken en dagbesteding
2.	Instanties waren verminderd bereikbaar (inloopsprekuren vielen weg)
3.	Langere wachtlijsten voor behandeltraject en het wegvallen van de dagbesteding waardoor problematiek verergerde
4.	Aanvraag traplift is uitgesteld omdat de gemeente de thuissituatie niet kon beoordelen
5.	Latere inzet van huishoudelijke ondersteuning
6.	Sociale activiteiten vielen weg (met name in beginperiode)
7.	Problemen met personele bezetting (vanwege quarantaine/ziekte) waardoor de ondersteuning geen doorgang kon vinden
<b>Waargenomen reacties van de Wmo-ontvangers</b>	
8.	Huishoudelijke hulp werd afgezegd door Wmo-ontvangers vanwege angst voor besmetting. Betrokkenen maken zelf tijdelijk het huis schoon terwijl dit eigenlijk ten koste gaat van de gezondheid
9.	Ouders waren druk met het organiseren van thuisonderwijs of het regelen van opvang of oppas
10.	Toename van ervaring van eenzaamheid door wegvallen van dagbesteding
11.	Bij verminderde bereikbaarheid van de gemeente werden verschillende contactpogingen gedaan door een betrokkene
12.	Betrokkenen hadden in een casus de ervaring dat de organisaties wel heel strikt de protocollen naleefden, nogal kil en afstandelijk optraden en er geen ruimte voor maatwerk werd gevoeld
<b>Rol van het formele netwerk</b>	
13.	Begeleiding en ondersteuning vond plaats op afstand (beeldbellen)
14.	Betrokkenen noemen het snelle handelen en overschakelen van het formele netwerk naar digitale ondersteuning.
15.	Bij het ontbreken van een informeel netwerk heeft de professional in sommige gevallen vaker (telefonisch) contact met de betrokkenen
<b>Rol van het informele netwerk</b>	

16.	Er kon tijdens de strenge lockdowns vanwege besmettingsrisico's minder een beroep gedaan worden op het informele netwerk (denk aan oppassen, hulp in huis e.d.).
17.	Tijdens de lockdowns werd in twee gevallen benoemd dat er wat meer contacten waren ontstaan in de buurt (boodschap doen, een praatje maken).
18.	Tijdelijk kreeg een gezin maaltijden van een buurvrouw. Dit was mogelijk gedurende een korte periode.

### 3.2.2 Portretten Hengelo

In de gemeente Hengelo is gesproken met vier Wmo-ontvangers die varieerden van 25 tot 80 jaar en hun situatie rondom de Wmo-ondersteuning was divers. Daarnaast is er gesproken met vier professionals. Twee professionals zijn werkzaam bij de gemeente Hengelo, de andere twee professionals werken bij welzijnsorganisaties in Hengelo.

#### *Gevolgen van lockdowns voor Wmo-ontvangers*

Uit alle vier de interviews met Wmo-ontvangers in Hengelo is naar voren gekomen dat zij in meer of mindere mate negatieve gevolgen hebben ondervonden van de lockdowns en de gehele coronaperiode. In het eerste portret was op meerdere vlakken ondersteuning nodig van de Wmo. Vanwege een schrijnende situatie bij meneer was er haast geboden bij de behandeling van zijn Wmo-aanvragen. Meneer heeft het als vervelend ervaren dat er enkel telefonisch contact mogelijk was, dit zorgde in zijn beleving voor vertraging.

In het tweede portret in Hengelo is angst voor besmetting bepalend in de directe gevolgen van de corona periode voor een ouder echtpaar. Wat hierin meespeelt is dat de huishoudelijk medewerker die bij het echtpaar werkt zich niet aan de geldende corona-maatregelen hield. Het echtpaar voelde zich er niet prettig bij dat de huishoudelijk medewerker geen mondbescherming droeg en onvoldoende afstand hield. Zij hebben hierop de hulp stopgezet en na de lockdown hebben ze een nieuwe aanvraag gedaan. Tijdens de gehele coronaperiode is er meermaals huishoudelijke hulp aangevraagd en stopgezet wegens de angst om besmet te raken. In deze lockdownperiodes heeft het echtpaar zelf tijdelijk het huis schoongemaakt terwijl dit fysiek niet goed mogelijk was.



Figuur 1: Portretten Hengelo

In het derde portret was sprake van hulpverlening op afstand, voornamelijk via videobellen. Dit maakte het, meer dan in fysieke contacten, mogelijk voor meneer om een masker op te zetten en de indruk te wekken dat het goed met hem ging terwijl zijn situatie eigenlijk verslechterde. Het feit dat de dagbesteding ook geen doorgang kon vinden heeft de problematiek van meneer verergerd, waardoor de uiteindelijke behandeling langer heeft geduurd dan nodig volgens meneer.

In het vierde portret was huishoudelijke hulp nodig en dit was voor zes maanden toegekend. Vervolgens werd na zes maanden de hulp beëindigd, terwijl de noodzaak er nog was. Mevrouw kan zich vinden in het feit dat de beoordeling van de aanvraag gebonden is aan wettelijke regels, echter had zij het prettig gevonden als er een huisbezoek mogelijk was geweest. In haar beleving is de ernst van haar situatie onvoldoende gezien met een beoordeling op afstand.

#### *Gevolgen van lockdowns voor informele netwerk*

In de eerste twee portretten zien we dat er geen informeel netwerk in beeld is met betrekking tot ondersteuning of hulp. De Wmo-ontvanger, een 25-jarige man, van het derde portret geeft zelf aan dat hij tijdens de lockdowns weinig sociale contacten had doordat er toen buitenshuis



weinig mogelijk was. Zijn moeder heeft zich in deze periode veel zorgen gemaakt omdat haar zoon in de lockdownperiodes niet de hulpverlening kon krijgen die hij volgens haar nodig had.

In het vierde portret is terug te zien dat de Wmo-ondersteuning tijdelijk is toegekend door een kortdurende medische situatie gelijktijdig met de lockdownperiodes. Na herstel wordt dhr. veronderstelt mevrouw te ondersteunen in de huishouding. Het koppel geeft alleen aan dat dit niet goed mogelijk is.

#### *Gevolgen van lockdowns voor formele netwerk*

In het eerste portret zien we dat de hulpverlener een belangrijke rol heeft gehad in het contact met de gemeente. Deze hulpverlener had korte lijnen met de gemeente en heeft de processen alsnog in gang kunnen zetten. De betrokkenheid van de hulpverlener gaf de Wmo-ontvanger meer tijd en rust om aandacht te besteden aan zijn zieke partner.

In het tweede portret is te zien dat het oudere echtpaar geen sociaal netwerk heeft dat hen kan ondersteunen bij huishoudelijke taken of andere ondersteuning. Hierdoor ligt er tijdens de lockdown perioden een grotere rol bij de Wmo-consulent. Deze heeft aangegeven in de lockdown periode vaker telefonisch contact te hebben gehad omdat deze consulent een luisterend oor wilde bieden. Het echtpaar geeft over dit contact aan dat ze op prettige wijze geholpen zijn en dat het vooral fijn was om steeds dezelfde persoon te spreken.

In het derde portret is te zien dat de ambulante begeleiding op afstand heeft geprobeerd, rekeninghoudend met de geldende maatregelen, praktische ondersteuning te bieden. De respondent geeft aan dat het hierdoor niet goed in te schatten was hoe het echt ging met de cliënt. In het vierde portret is gesproken met de consulent vanuit het formele netwerk. Deze heeft begrip voor de moeilijkheid van de situatie van het echtpaar, maar geeft ook aan dat dit geen grond is voor structurele inzet van huishoudelijke ondersteuning.

### **3.2.3 Werkplaatsbijeenkomst in Hengelo**

In oktober 2022 zijn de portretten tijdens de werkplaatsbijeenkomst in Hengelo besproken om gezamenlijk te kunnen leren van de casussen. Door de aanwezigen wordt benoemd dat zij het algemene beeld vanuit de portretten herkennen. De lockdown perioden hebben zowel op de Wmo-ontvangers, hun omgeving en de betrokken professional(s) in meer of mindere mate invloed gehad. De welzijnsorganisatie geeft aan dat zij door de geldende coronarichtlijnen niet dezelfde kwaliteit van dienstverlening konden bieden, maar allerlei creatieve initiatieven hebben bedacht om zo min mogelijk kwaliteit te verliezen en de Wmo-ontvanger te kunnen blijven ondersteunen. Het verschil in creativiteit en flexibiliteit van ondersteuning door de gemeente en de welzijnsorganisatie zoals naar voren kwam in portret twee en vier wordt door de aanwezigen herkend. Verder werd tijdens de bijeenkomst benoemd dat de hulp vanuit het informele netwerk van veel mensen tijdelijk en niet van structurele aard is geweest. Volgens de aanwezigen kan dit ook niet van het informele netwerk worden verwacht, omdat structurele

inzet een te grote impact heeft op het eigen (gezins)leven. Dit is ook terug te zien in de portretten één, drie en vier.

Een belangrijke les op dit onderdeel is dat er niet altijd sprake is van een informeel netwerk, zoals bleek uit portret twee. Tijdens de bijeenkomst zijn zorgen geuit over de zorgplicht vanuit de gemeente voor een kwetsbaar gezin dat niet over een informeel netwerk beschikt. Er is gesproken over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt om problemen te signaleren bij een gezin dat alleen elkaar heeft en verder niemand anders. Duidelijke communicatie en maatwerk is hierin noodzakelijk.

### 3.2.4 Portretten Rijssen-Holten

Ook in de gemeente Rijssen-Holten zijn vier portretten (nummers vijf tot acht) opgemaakt. Er zijn vier interviews met Wmo-ontvangers, twee interviews met betrokken professionals en twee interviews met betrokkenen uit het informele netwerk gehouden.



Figuur 2: Portretten Rijssen-Holten

#### *Gevolgen van lockdowns voor Wmo-ontvangers*

Het vijfde portret betreft een vrouw van ongeveer 80 jaar die met haar man woont. Hun twee kinderen wonen niet in de buurt. In dit geval ging het om de aanvraag voor een traplift. De aanvraag werd gedaan in februari 2020. De traplift is uiteindelijk in juni 2020 geplaatst. Het echtpaar geeft zelf in het interview aan dat de hinder van de lockdowns uiteindelijk beperkt is geweest.

Het zesde portret gaat over een weduwe van ongeveer 60 jaar die via de Wmo gebruik maakt van huishoudelijke hulp. Deze huishoudelijke hulp is ook tijdens de lockdowns gebleven, met een mondkapje op en getest, maar niet gevaccineerd vanwege gewetensbezwaren. Dat zorgde bij de Wmo-ontvanger weliswaar voor een ongemakkelijk gevoel, maar zij wilde wel graag haar huishoudelijke hulp houden. Verder nam zij voor de lockdowns deel aan een aantal maatschappelijke activiteiten zoals de buurthuiskamer en buurtmaaltijden. Toen dit wegviel, nam de eenzaamheid van mevrouw toe.

Het zevende portret betreft een man van 34 jaar die gebruik maakt van de Wlz. Dit gezin kreeg vrijwel direct zelf corona en meneer is daarna niet meer naar de dagbesteding gegaan. Dit kwam ook omdat er bij de dagbesteding steeds personeel uitviel vanwege Corona en deelnemers naar huis werden gestuurd.

Het achtste portret gaat over een man van 24 jaar oud die een paar jaar geleden een ongeluk heeft gehad en nu niet aangeboren hersenletsel heeft. Het gezin maakt via de Wmo gebruik van ambulante hulp en dagbesteding via de Wlz. De aanvraag voor Wmo is direct na de eerste lockdown geweest met een keukentafelgesprek. De enige belemmering die de respondent bij dit gesprek en ook bij andere gesprekken heeft ervaren, was het verplichte mondkapje. Verder hebben de lockdowns weinig impact gehad op zijn situatie.

#### *Gevolgen van lockdowns voor informele netwerk*

In het vijfde portret zien we dat er geen informeel netwerk in beeld is met betrekking tot ondersteuning of hulp. Het betrokken informele netwerk in portret zes is ontstaan tijdens de lockdowns. Mevrouw heeft in deze periode meer individueel contact gehad via belmaatje. Daarnaast benoemde deze mevrouw dat zij contact kreeg tijdens de lockdown met een andere buurman die haar hielp met een boodschap of een praatje.

In het zevende portret geven ouders aan een lastige tijd te hebben gehad omdat zoon weer thuis kwam te zitten. Ook vinden ouders dat organisaties wel heel strikt de protocollen naleefden, nogal kil en afstandelijk optraden en er werd door hen geen ruimte voor maatwerk gevoeld.

#### *Gevolgen van lockdowns voor formele netwerk*

Bij het vijfde portret was het voor de consulent van de gemeente niet mogelijk om te onderzoeken in hoeverre deze mensen werkelijk een traplift nodig zouden hebben en een

traplift is geen voorziening die men maar 'voor de zekerheid' kan installeren. De consulent heeft in telefonisch contact met het echtpaar gezocht naar alternatieve mogelijkheden om de situatie te kunnen toetsen (door hen een filmopnames te laten maken). Dit is helaas door beperkte digitale vaardigheden van het echtpaar niet gelukt.

### **3.2.5 Werkplaatsbijeenkomst in Rijssen-Holten**

In december 2022 zijn de portretten tijdens de werkplaatsbijeenkomst in Rijssen-Holten besproken. Door de aanwezigen wordt benoemd dat de beleving van de lockdown perioden bij de mensen soms anders is geweest dan bij de professional. In het geval van portret vijf was de impact vooral zichtbaar bij de professional. Verder is besproken dat corona een zekere verstilling teweeg heeft gebracht. Tegelijk is er bij portret zes sprake geweest van een uitzonderlijke situatie omdat de betrokkene juist in corona tijd meer aanspraak had dan voor de corona periode. Er was hier duidelijk meer betrokkenheid vanuit de buurt in de vorm van een boodschap doen en een praatje.

### **3.2.6 Portretten Ommen**

In de gemeente Ommen zijn vier Wmo-ontvangers, één professional (welzijnsorganisatie) en één betrokkene vanuit het informele netwerk geïnterviewd. De leeftijd van de Wmo-ontvangers varieerde van 30 tot 60 jaar. Deze portretten hebben de nummers negen tot en met twaalf gekregen.

#### *Gevolgen van lockdowns voor Wmo-ontvangers*

Het negende portret betreft een alleenstaande vrouw van rond de 60 jaar met gezondheidsklachten. Het ging hierbij om een verlate inzet van de huishoudelijke ondersteuning waarbij mevrouw een tijd lang geen contact kon krijgen met het SamenDoen team. Een combinatie van verschillende factoren leidde tot deze verlate inzet, namelijk: renovatie van de woning van mevrouw, interne reorganisatie van het Samen Doen team en de eerste lockdown periode.

Het tiende portret betreft een gezin met twee kinderen. Er is huishoudelijke hulp vanuit de Wmo en inzet vanuit team jeugd (Wmo). Daarnaast is er een vrijwilliger (Evenmens) in het gezin betrokken voor ondersteuning. Het proces rond de aanvraag vond plaats in de corona periode en de toekenning en uitvoering van huishoudelijke ondersteuning is goed verlopen bij dit gezin.

Het elfde portret betreft een gezin met twee kinderen. De veranderingen door corona en de lockdownperioden uiten zich vooral in een stroef proces rond de aanvraag van hulpmiddelen. Mevrouw had hierbij in het contact met de gemeente het gevoel onvoldoende gehoord te zijn. Bij personele wisselingen is een aanvraag verloren gegaan waardoor dit gesprek opnieuw plaats moest vinden.



Figuur 3: Portretten Ommen

Het twaalfde portret betreft een volwassen thuiswonende vrouw die in Corona tijd toekenning van de Wmo-aanvraag en ambulante begeleiding heeft ontvangen. In de eerste lockdown periode liep zij stage in het kader van haar opleiding die stil kwam te liggen. Dit veranderde de situatie in huis en mevrouw heeft vertraging opgelopen in het afronden van haar opleiding. De inzet van Wmo heeft het mogelijk gemaakt voor mevrouw om ondanks de vertraging met extra begeleiding wel haar opleiding af te ronden en een startkwalificatie te halen.

#### *Gevolgen van lockdowns voor informele netwerk*

Het informele netwerk, een vriendin, betrokken bij portret negen geeft aan in de lockdown periodes nog even veel in contact te blijven. Dit deden zij zeker in het begin met de nodige voorzorgsmaatregelen. Helemaal in het begin bezochten ze elkaar niet maar later bracht deze vriendin eten bij mevrouw en zette dit bijvoorbeeld bij de deur neer.

Binnen het tiende portret is er in de lockdown periode door de gemeente verwezen naar Evenmens. Door de inzet van een vrijwilliger via Evenmens heeft het gezin in corona tijd een aantal nieuwe mensen leren kennen en dit als positief gevolg ervaren.

### *Gevolgen van lockdowns voor formele netwerk*

In het negende portret is een maatschappelijk werker vanuit het formele netwerk betrokken. Hij is doorgedaan met het bieden van ondersteuning aan mevrouw middels beeldbellen. Dit is voor zowel hem als voor mevrouw even een drempel geweest maar bleek al snel een passende en prettige manier om contact te houden. Op deze manier verloopt de ondersteuning nog steeds wanneer de omstandigheden van mevrouw hier om vragen.

### **3.2.7 Werkplaatsbijeenkomst in Ommen**

In november 2022 zijn de portretten tijdens de werkplaatsbijeenkomst in Ommen besproken. Daar waar het ging over de betekenis voor de kwaliteit van leven van de Wmo-ontvangers en zijn of haar omgeving werd er tijdens de bijeenkomst benoemd dat het opvalt dat het informele netwerk van veel mensen een grote tik heeft gehad. Er waren in het begin allerlei initiatieven maar die bestonden in tijdelijkheid. Mensen moesten uiteindelijk toch terug naar hun eigen verplichtingen of werden zelf ziek. Dit is ook terug te zien in de portretten. Ook wilden veel mensen in het begin ook geen risico's nemen dus gingen ouders bijvoorbeeld niet op de kleinkinderen passen. De hulp vanuit het informele netwerk is van niet-structurele aard. Er werd in dit verband ook benoemd dat de verwachtingen van de overheid van het informele netwerk echt te hoog zijn geweest.

De besproken belemmerende factoren wat betreft de zelf- en samenredzaamheid zijn niet direct in verband te brengen met de lockdowns maar zijn meer algemeen van aard. Iets anders wat daarbij zichtbaar werd is dat er soms sprake is van een drempel om binnen het informele netwerk om hulp te vragen. Denk hier bijvoorbeeld aan ziekte van ouders, een kind met een extra hulpvraag en schaamte. Verder zagen we in de portretten dat mensen geen contacten hebben die in hun beleving iets in kunnen betekenen of het contact dat er is, is complex.

### **3.3 Werkpakket drie: Learning history**

In werkpakket drie hebben er gedurende de periode oktober 2022 tot en met januari 2023 elf interviews plaatsgevonden met bestuurders, beleidsmedewerkers en uitvoerende professionals. Tijdens de interviews is gesproken over de veranderingen in de dienstverlening, de samenwerking tussen gemeenten en welzijnsorganisaties en de activiteiten die tijdens de lockdowns hebben plaatsgevonden of zijn ontstaan. Daarnaast zijn er twee werkplaatsbijeenkomsten (in Ommen en Hengelo) georganiseerd om te reflecteren op deze drie thema's. Ook is in deze fase gereflecteerd op de lessen die er liggen voor het crisisbestendig houden van de Wmo-ondersteuning voor alle inwoners. De onderzoeksvraag die centraal staat in dit werkpakket is:

- Hoe hebben gemeenten en welzijnsorganisaties hun dienstverlening en hun activiteiten door de coronamaatregelen aangepast en wat betekent dit voor de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers?



In de volgende drie paragrafen zullen de bevindingen aan de hand van de drie thema's per gemeente worden uitgewerkt.

### 3.3.1 Hengelo

#### *Veranderingen in de dienstverlening*

In Hengelo wordt als grote verandering qua proces voor de Wmo beschouwd dat het fysieke contact dat er tot dan toe was telefonisch of digitaal moest worden gelegd. Dit leverde beperkingen op, maar de gemeente geeft aan dat het in veel situaties ook prima ging. Hoewel fysiek contact en huisbezoek soms wel een meerwaarde heeft.

*"In sommige situaties kunnen mensen het goed formuleren en denk je aan de telefoon van wow: hier is een hoop aan de hand. Die moeten we snel wat gunnen en in andere situaties hebben mensen redelijk mooi weer gespeeld en lijkt het mee te vallen, maar als je op huisbezoek was geweest, had je misschien nog wel veel meer in gang gezet."*  
(Gemeente Hengelo)

Mimiek en non-verbale signalen zijn via de telefoon en digitaal veel lastiger in te schatten. In persoonlijke contacten krijg je eerder een indruk hoe serieus en hoe zwaar de situatie is. Dat is juist waar de medewerkers die de aanvragen in behandeling nemen op getraind zijn en veel ervaring mee hebben. Ook het kunnen inschatten van de geschiktheid van de woning voor een rolstoel is zonder huisbezoek lastig. Als alternatief werd daarom gevraagd dat mensen foto's van hun woning namen en die opstuurden of zelf de afmetingen van hun kamers opnamen.

Door de maatregelen verdween op het gemeentehuis de 'vrije inloop' waar mensen spontaan konden binnenkomen met hun vraag. Dit moest nu via een afspraak. Hoewel men beseft dat dit voor de organisatie efficiënter is, denkt men toch dat dit een drempel opgeworpen heeft.

*"Want als je een afspraak maakt, dan wordt het zo officieel, terwijl als jij ergens mee loopt en je voelt je op dat moment krachtig genoeg om echt naar binnen te lopen, dan kan dat maar op het moment dat je dan gaat bellen en je hebt een afspraak en je voelt je die dag gewoon minder krachtig, dan doe je het niet."* (Gemeente Hengelo)

Het kwam daarom ook vaak voor dat mensen wel een afspraak maakten, maar dan toch niet op de afspraak verschenen. En er waren ook mensen die zelf naar de gemeente belden met de mededeling dat ze liever niemand over de vloer hadden of de toegezegde ondersteuning afzegden voor een bepaalde periode. Klachten over het niet dragen van mondkapjes door de huishoudelijke hulp kwamen ook regelmatig binnen bij de gemeente, hoewel dat een zaak van de zorgorganisatie is waar de gemeente behalve erop aanspreken niet veel kon doen.

Aan de andere kant kwamen er juist meer aanvragen voor indicaties dan in de periode voor Corona. Dat kwam omdat inwoners met een indicatie nog wel gebruik mochten maken van bepaalde voorzieningen als dagopvang en dagbesteding. Het ging daarbij om mensen die zich voor de lockdowns net konden redden door het bezoeken van een aantal koffieochtenden en

ontmoetingsgroepen en bezoek van familie. Toen deze opties wegvielen, kwamen deze mensen in een isolement terecht en werd er daarom soms een indicatie voor dagbesteding aangevraagd. Hier komt ook het karakter van de Wmo naar voren: bij een indicatie voor Wmo wordt ook altijd naar het netwerk gekeken en niet alleen naar de cliënt zelf. Omdat dit netwerk door Corona deels of geheel wegviel, kwam de problematiek van de cliënt sterker naar voren.

*"Het ging daarbij veel over ouderen. Mensen gaan gewoon hard achteruit. Als je ze een paar weken of één, twee maanden niet meer activeert met ontmoeten, wandelen of knutselen of zingen, dan kunnen ze ineens heel hard achteruit gaan." (Gemeente Hengelo)*

Dit leidde ertoe dat het Zorgloket soms (veel) meer aanvragen voor een Wmo-indicatie kreeg dan voor de Coronaperiode, met name op het gebied van dagbesteding. De gemeente heeft het beleid hiervoor niet aangepast en niet sneller of juist minder snel een indicatie (of tijdelijke indicatie) aangegeven. Door de genoemde oorzaken was het vaak ook duidelijk dat er terecht een indicatie zou worden afgegeven. Tegelijkertijd zijn er ook gevallen bekend van cliënten waar de familie of het sociaal netwerk juist meer ging doen. Dit zorgde echter ook weer voor overbelasting van mantelzorgers, zeker degenen die zelf jonge kinderen hadden die niet naar school mochten, maar ook niet naar opa en oma.

Al met al vermoedt de gemeente dat er per saldo geen grote veranderingen zijn geweest in het aantal aanvragen en dat extra aanvragen bij dagbesteding gecompenseerd zijn door mensen die juist geen gebruik wilden maken van de Wmo en hun vraag hebben uit- of afgesteld, met name bij hulp in het huishouden en hulpmiddelen.

#### *Samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisatie*

Over de samenwerking tussen gemeente en Wijkkracht wordt opgemerkt dat er af en toe discussie is geweest over de openstelling van activiteiten en over wat wel en niet mogelijk was. Daarbij ging het om het bespreken van de grens van wat wel en niet mocht volgens de landelijke richtlijnen. Een goed voorbeeld is het scannen van vaccinatiebewijzen bij activiteiten. Dit moest volgens de landelijke richtlijnen en ook de gemeente Hengelo vroeg hierom. Wijkkracht was daar geen voorstander van, wilde niemand weigeren en sloot daarbij aan bij de opvatting van de branchevereniging dat het om een basisvoorziening zonder vaccinatiebewijzen ging. Hier zien we op lokaal niveau een uitwerking van landelijke regels.

*"We willen niet scannen, iedereen is welkom. Dat is trouwens ook zo: we hebben het niet gedaan. We doen dat niet, het past niet bij ons dus... Dat past niet bij onze organisatie. Of we doen het niet of we doen het wel. Wij gaan niet mensen aan de deur weigeren weg naar binnen en u mag niet naar binnen. De gemeente vroeg dat toen wel van ons, maar dat hebben we niet gedaan." (Wijkkracht)*

Ondanks dit soort discussies vindt Wijkkracht de samenwerking met de gemeente tijdens de lockdown periodes op zich goed verlopen. Men vindt wel dat de gemeente Hengelo richting



bewoners weinig extern gecommuniceerd heeft over de maatregelen en vooral via algemene, formele opmerkingen op de website. Er was weinig 'persoonlijks' aan en in dit verband wordt gewezen op een andere gemeente in de buurt waar de burgemeester en wethouders bijvoorbeeld via artikelen en foto's in kranten, op internet en sociale media de inwoners een hart onder de riem wilden steken.

#### *Activiteiten tijdens de lockdowns*

Tijdens de lockdowns heeft Wijkkracht direct een aantal activiteiten opgezet, zoals wandelgroepen voor mensen die behoefte hadden aan sociale contacten. Zo werden er kleine wandelgroepjes van medewerkers met cliënten gevormd. Dit werd voor Corona ook wel gedaan, maar minder frequent. Een voordeel van een wandeling is ook dat het een minder formele setting is en cliënt en hulpverlener niet tegenover elkaar in een kamer zitten. Daarnaast ontstond de chatfunctie en een extra telefonisch spreekuur voor Hengelose mantelzorgers met artikelen en video's gedeeld via Twitter, gericht op eenzaamheid onder jongeren en in beweging blijven van kinderen. De externe communicatie werd intensiever en gevarieerder. Via diverse kanalen werden de mensen geïnformeerd over veranderingen in de werkwijze. Wijkkracht nam het idee van de al eerder in Oldenzaal ingevoerde Belcirkel over. Door de inzet van nieuwe vrijwilligers, vaak mensen van wie de vrijetijdsactiviteiten wegvielen en die een zinvolle bezigheid zochten, kreeg deze activiteit een flinke impuls. De doelgroep werd met name gevormd door mensen die niet de deur uit konden en/of geen bezoek mochten ontvangen. Naast een gezellig praatje was het ook mogelijk om zorgen te bespreken met de vrijwilliger.

*"We zijn ook andere soort ontmoetingsgroepen gaan starten dus minder mensen in een grotere ruimte bijvoorbeeld. Ja, meer buiten hebben we gedaan, maar we zijn... Wij hebben ook acties gedaan zoals bij iedereen iets langs brengen. Puur om even bij iemand te zijn en die vinger aan de pols te houden, hoe gaat het nu echt?"(Wijkkracht Hengelo)*

Een aantal initiatieven zoals de wandelgroepjes en de chatfunctie zijn in stand gehouden, tegelijkertijd zijn er ook initiatieven opgeheven omdat de oorspronkelijke activiteiten weer mogelijk zijn.

### **3.3.2 Rijssen-Holten**

#### *Veranderingen in de dienstverlening*

Ook in de gemeente Rijssen-Holten was het voor de lockdowns gebruikelijk dat er zoveel mogelijk fysieke bezoeken waren en dat er veel huisbezoeken werden afgelegd bij het bepalen van de Wmo-indicatie. Door Corona kwam hier een abrupt einde aan en werd de dienstverlening vrijwel geheel digitaal en telefonisch. Dit was voor medewerkers heel erg wennen, zowel voor hen persoonlijk als voor de uitvoering van hun werk. Er waren medewerkers die het heel erg fijn vonden om thuis te werken en daar prima mee konden

omgaan, maar dit gold niet voor iedereen. Toen de mogelijkheden het toelieten, mochten zij onder strikte voorwaarden weer naar het gemeentehuis komen om te werken.

*"Er was echt wel een aantal mensen dermate geïsoleerd dat we afspraken hebben gemaakt van: nou, hoe ga je nou zorgen dat je een beetje uit dat isolement komt? Maar er zijn ook mensen, die zijn bijna een jaar niet naar kantoor geweest. Die vonden het heerlijk. Ze vonden het echt een verademing." (Gemeente Rijssen-Holt)*

Qua werkzaamheden werden de alternatieve methoden niet altijd even ideaal gevonden om te bepalen welke zorg mensen nodig hadden. Fysieke afspraken en inloop via de balie (het sociaal vraagplein) werden vervangen door telefoon en internet. Het enige fysieke contact voor inwoners dat nog mogelijk was, betrof het inleveren van documenten in de brievenbus. In sommige gevallen zijn voorlopige indicaties afgegeven om mensen niet hun recht op zorg tegen te houden. In plaats van huisbezoeken werd soms aan bewoners gevraagd om met de telefoon door het huis te lopen en hun situatie te filmen. Dit wordt door de gemeente wel als beperkend gezien, want een bezoek thuis levert meer signalen op over de situatie en de omstandigheden dan via een filmpje. Aan de andere kant kan het voor eenvoudiger aanvragen en zeker voor herindicaties juist een heel goed middel zijn en is een huisbezoek dan eigenlijk overbodig. De coronamaatregelen hebben in die zin geleid tot meer variatie om de indicatie te kunnen bepalen, waardoor het huisbezoek gericht kan worden ingezet.

De meeste bewoners reageerden volgens de gemeente goed op de regels en hadden begrip voor het besluit van de gemeente om hun fysieke balies te sluiten. Een kleine groep was hier, overigens net als bij andere (landelijke) coronamaatregelen, op tegen en stond sceptisch of afwijzend tegenover de veranderingen.

*"De grote groep had er natuurlijk gewoon begrip voor, want die was zelf ook bang en dat gold zeker ook voor de oudere doelgroep. Er waren ook wel mensen die boos waren en het gezeur vonden. Die zeiden 'doe niet zo kinderachtig, ik ga nog naar de supermarkt en het is maar corona.'" (Gemeente Rijssen-Holt)*

Met name de door corona versterkte digitalisering van de gemeente heeft structurele gevolgen voor de inwoners van Rijssen-Holt. Na de lockdowns is er besloten om de fysieke inloopbalie niet meer opnieuw te bemensen. Mensen moeten vooraf altijd een afspraak met een medewerker maken. Erkend wordt dat het vrijwel uitsluitend digitaal of telefonisch contact kunnen opnemen) bij bepaalde kwetsbare doelgroepen problemen kan opleveren. Er is een groep die liever fysiek naar het gemeentehuis komt. Soms is een fysiek bezoek aan het gemeentehuis ook een 'uitje' voor bewoners en heeft het minder met efficiëntie dan met sentiment te maken.

*"Er kwamen voor corona mensen inderdaad langs voor dingen waarvan we zeiden ja dat had je ook telefonisch kunnen doen. Als je het hebt over kanaalsturing, daar zijn we kritisch op geworden. Als wij het noodzakelijk vinden om op basis van jouw vragen een*

*afspraken te maken, dan maken we een afspraak. Dus de situatie is eigenlijk een beetje omgedraaid, het initiatief of er wel of geen afspraak komt, ligt nu meer bij ons" (Gemeente Rijssen-Holten).*

Vooraf het aanvragen voor dagbesteding liep tijdens de lockdowns terug, omdat mensen angst hadden voor besmetting en niet naar deze locaties wilden gaan. Toen de lockdowns opgeheven waren, wilde iedereen juist weer naar de dagbesteding en was er behoefte aan het compenseren van wat in de tijd ervoor niet mogelijk of gewenst was.

De rol van het informeel netwerk en de inzet vanuit de omgeving is groot in Rijssen en dit is ook tijdens de Coronaperiode gebleken. De gemeente noemt als voorbeeld dat er mensen, met name ondernemers, bij de gemeente langskwamen en zeiden: 'we hebben geld, we willen graag onze medemensen ondersteunen' en of de gemeente kon helpen om ervoor te zorgen dat het geld bij de juiste mensen terecht zou komen. Men wilde daarbij anoniem blijven. Ook wordt opgemerkt dat er binnen de kerkgemeenschappen veel onderlinge steun is geweest, dat er veel saamhorigheid is en veel kleine dingen binnen het informele netwerk kunnen worden opgelost. Een risico daarbij is dat men geen professionele hulp inschakelt wanneer het wel nodig is.

*"Alleen soms gaan mensen te lang door in hun eigen omgeving, zonder professionals en zonder mensen die er even vanuit een helikopterview naar kunnen kijken. Dan denk ik van: nou, wil je niet je vuile was buiten hangen, dan komt de vuile was wel buiten te hangen als die echt heel vies is." (Gemeente Rijssen-Holten).*

Specifiek voor de situatie na Corona geeft de respondent aan dat hij vermoedt dat de inzet van het informele netwerk nu weer op hetzelfde niveau als van voor Corona zit. Een deel van de vrijwilligers zet zich nu in voor activiteiten voor Oekraïne of rondom de energieprijzen en inflatie.

#### *Samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisatie*

De plaatselijke welzijnsorganisatie ViaVie Welzijn noemt de samenwerking met de gemeente heel goed en open en op basis van vertrouwen. Dit is tijdens de lockdowns ook het geval geweest, men heeft elkaar over en weer goed geïnformeerd. Als welzijnsorganisatie 'mocht' men meer dan een gemeente.

*"Wat wij hebben gedaan is ook heel erg gekeken naar wat wordt er geadviseerd vanuit onze branchevereniging: Sociaal werk Nederland. Wat adviseren zij wat wel en niet kan. Zij onderhandelden ook met het ministerie. Als er dan weer een nieuwe maatregel kwam, dan wachten wij eventjes naar wat kunnen we doen en wat niet? Als je het hebt over communicatie, dan keken wij daarheen. De gemeente had ook zijn eigen beleid, dus we stemden het met elkaar af" (ViaVie Welzijn).*

Gevraagd naar wat de coronaperiode voor de samenwerking heeft opgeleverd merkt ViaVie Welzijn in ieder geval in de eigen gemeente, maar ook landelijk meer waardering voor het voorliggend veld en preventie.

*"Als je kijkt naar de verandering in de gemeente, denk ik dat er door de corona het preventieve en het voorliggend veld qua waarde veel meer versterkt is. Het wordt gezien en erkend. Dat merk ik hier helemaal al binnen de gemeente. De gemeente zet ook heel erg in op het versterken van het voorliggend veld in plaats van curatieve zorg. Dat is echt een hele duidelijke verandering. Daarin zien we ook steeds meer projecten die in het voorliggend veld aan het ontwikkelen zijn. Die basis ligt allemaal in de corona en alles wat we in de coronaperiode daarin hebben opgebouwd. Daar ben ik van overtuigd." (ViaVie Welzijn)*

#### *Activiteiten tijdens de lockdowns*

ViaVie Welzijn heeft bij de eerste lockdown direct in overleg met de gemeente een aantal activiteiten als 'belmaatje' opgezet. Deze telefooncirkel bestond al, maar kreeg een forse uitbreiding met vrijwilligers en deelnemers onder het motto 'op afstand, maar niet ver weg! Via belmaatje werd ook geïnterviewd of mensen hulp nodig hadden bij bijvoorbeeld boodschappen doen. Verder bouwde de organisatie activiteiten om 'naar buiten'. Taalmaatjes gingen wandelingen in de buurt maken om zo toch in contact met elkaar te blijven. ViaVie Welzijn merkt op dat het door de Corona ingezette nieuwe werkwijze van de gemeente – veel meer digitaal – voor sommige inwoners, bijvoorbeeld zonder internet en e-mailadres, lastiger is geworden om documenten in te leveren. Zij komen dan bij ViaVie Welzijn terecht waar vrijwilligers hen helpen met deze formulieren.

ViaVie Welzijn heeft bij het opzetten van de activiteiten willen aansluiten bij initiatieven die door andere organisaties waren opgezet. In het bijzonder worden daarbij de vele kerkelijke gemeenten in Rijssen-Holten genoemd en waarbij sprake is van veel onderlinge steun en inzet. Net als de respondent van de gemeente vindt de respondent van ViaVie Welzijn dit een waardevolle situatie, maar wel met de kanttekening dat professionele hulp indien nodig vaak te laat wordt ingeschakeld waardoor problemen soms verergerd worden.

Opvallend is dat de groepsgerichte activiteiten die door Corona gesloten moesten worden, nog niet volledig zijn teruggekeerd. Dit komt omdat zowel de (oudere) vrijwilligers en bezoekers nog steeds voorzichtig zijn met groepsactiviteiten en ook deels zijn afgehaakt. Daarvoor zijn er meer één-op-één activiteiten gekomen als taalmaatje en schuldhulpverlening.

### **3.3.3 Ommen**

#### *Veranderingen in de dienstverlening*

In Ommen zijn ontmoetingsplekken heel sterk aanwezig. Deze sloten bij de eerste lockdown direct. Net als in Hengelo is een door de welzijnsorganisatie en gemeente waargenomen gevolg dat mensen een aanvraag gingen indienen voor een indicatie op dagbesteding. Dit

onderscheid was in Ommen heel zichtbaar en leverde soms moeilijke situaties op omdat de ontmoetingsplekken en de dagbesteding in hetzelfde gebouw zitten. Bij het SamenDoen begreep men de wens van bewoners om een indicatie voor dagbesteding aan te vragen, maar men heeft het toekenningsbeleid niet verruimd.

*"Want dat is natuurlijk wel een beetje krom, want dan mag je het wel op indicatie geven. Je mag niet op de vrije inloop geven en daarvan hebben we ook gezegd van wij gaan eerst kijken of mensen hun eigen indicatie alweer verzilverd hebben. Want die dagbesteding organisaties die willen best wel mensen erbij. Maar ja, als wij al aan iemand drie dagen hebben afgegeven en die gaat nog maar één dag, dan ga je maar eerst zorgen dat die twee dagen worden opgevuld, voordat je überhaupt nieuwe aanneemt. We hebben daar wel wat strenger op gekeken." (SamenDoen)*

In sommige gevallen zijn wel kortdurende indicaties afgegeven om de situaties die het opleverde houdbaar te houden. De bereikbaarheid van het Samen Doen team is door de lockdown en de reorganisatie tijdelijk onvoldoende geweest. De inloopsprekuren zijn in Ommen weer opgestart zodra de landelijke maatregelen dit toelieten. Dit sluit aan bij de verschuiving van curatief gericht werken naar preventief gericht werken.

De Coronaperiode heeft duidelijk gevolgen gehad voor het functioneren van het SamenDoen team omdat collega's elkaar een jaar niet fysiek hebben ontmoet. In de eerste lockdown periode was het sociale netwerk in de wijken volledig gesloten (wijkopvang e.d.) waardoor men nergens naar toe kon verwijzen. Beeldbellen was de enige optie en het was echt 'roeien met de riemen die je hebt'. De reorganisatie was in deze periode een extra handicap en er was ook veel ziekte onder de medewerkers.

Bij de welzijnsorganisatie is de ervaring in Ommen dat tijdens de Coronaperiode niet dezelfde kwaliteit geleverd kon worden. Sommige mensen wilden niet beeldbellen of andere alternatieve vormen van hulp accepteren. Hierdoor kwamen er na de lockdown periodes uitgestelde of inmiddels complexere vragen. Men vindt wel dat men snel heeft gehandeld na invoering van de lockdowns.

*"Ik vind dat wij als organisatie heel snel zijn ingespeeld op de nieuwe situatie. Wij hadden natuurlijk allemaal ook laptops en ook alle medewerkers hadden die. Het was ook mogelijk om dat te doen en We hadden heel snel. Nou ja, via teams, want we mochten elkaar niet meer live zien, dus deden we dingen via teams. Dat is heel snel opgepakt." (De Kern).*

Ook op uitvoerend niveau is men van mening dat de organisatie direct handvatten voor de praktijk heeft gegeven na de persconferenties met de maatregelen, maar daarbij wel genoeg ruimte bood om als professional zelf te kunnen handelen en creatieve oplossingen te bedenken.

*"Nou weet je, ik vind zelf eigenlijk dat ook wel inherent aan je vak van professional, dat je altijd een soort professionele ruimte hebt en kunt opnemen." (De Kern)*

Als voorbeeld wordt gegeven dat er grotere ruimtes werden gezocht bij een kerk om zo de anderhalvemeter afstand regel te kunnen hanteren. In dit geval ging het ook om fysieke oefeningen waarbij afstand houden extra van belang was.

*"Ik heb het zelf zo ervaren dat ik daar als professional je eigen afweging in mocht maken binnen die kaders die door de organisatie zijn opgesteld. Het is niet zo geweest van je moet het zus of zo doen." (De Kern)*

#### *Samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisatie*

Over de samenwerking tussen welzijnsorganisatie en gemeente wordt door de respondenten opgemerkt dat er niet heel veel inhoudelijk contact is geweest tijdens de Coronaperiode en dat beide organisaties op eigen niveau hiermee bezig waren. Dit gaat ook over de vraag welke taken bij het voorliggend veld horen en wat bij de gemeente. Dit is normaal gesproken al een punt van aandacht, maar door de Coronaperiode extra naar voren gekomen.

*"Ik heb niet echt het gevoel dat we samen met de gemeente zijn opgetrokken. Ik denk dat iedere organisatie of dit nu de gemeente is of wijzelf met de pootjes in de klei zijn eigen dingen deed en dat was het eigenlijk. Dat is achteraf best gek. En, dat is wel mooi dat ik door dit onderzoek hoor hoe de gemeente erin zat." (De Kern)*

*"Maar ik bedoel vooral in die lockdownperiode. Ja, We hebben ook wel gecommuniceerd naar de gemeente hoe wij dingen zouden doen. Maar we zijn niet echt samen opgetrokken. Ieder was toch erg op zijn eigen niveau met dingen bezig." (De Kern)*

#### *Activiteiten tijdens de lockdowns*

Bij Stichting De Kern werden er in de lockdowns mogelijkheden tot wandel coaching gecreëerd. Daarnaast werd zoals al eerder aangegeven waar mogelijk hulp online of telefonisch georganiseerd. Juist het bieden van meer telefonisch contact, ook al waren dit soms korte gesprekken, werd voor sommige mensen extra belangrijk omdat andere activiteiten zoals dagbesteding of gezamenlijk koffie drinken stil kwamen te liggen.



## **4 Conclusie en discussie**

In dit hoofdstuk wordt in de conclusie antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In de discussie worden de resultaten afgezet tegen andere onderzoeken en de uitgangspunten van de Wmo. Daarnaast wordt gereflecteerd op het onderzoeksproces en worden enige beperkingen en knelpunten beschreven die naar voren zijn gekomen.

### **4.1 Conclusie**

Onderzoeksvraag 1: welke ontwikkelingen zijn er bij het aanvragen en toekennen van Wmo-ondersteuning in de periode 2019-2021 in de drie gemeenten?

Voor alle drie gemeenten geldt dat het aantal aanvragen voor de Wmo tijdens de eerste lockdown periode vanaf half maart 2020 flink is gedaald en dus minder mensen een aanvraag hebben ingediend. Na de eerste versoepelingen was er sprake van een inhaaleffect, maar op een minder hoog niveau dan in de pre-coronatijd in 2019. Dit patroon herhaalde zich tijdens de tweede lockdown periode in 2021. De hoge uitstroom in 2020 is met name te zien in de ondersteuning thuis en hulp bij het huishouden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de coronarichtlijnen die van toepassing waren in die periode en de angst van mensen om besmet te raken en daardoor elk contact afhielden. In 2021 nam het aantal aanvragen voor huishoudelijke hulp weer toe. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat in de tweede lockdown periode de angst van mensen om besmet te raken minder was. Een andere verklaring kan zijn dat mensen niet opnieuw een beroep konden doen op hun eigen kracht en/of het informele netwerk.

Onderzoeksvraag 2: welke gevolgen hebben de coronamaatregelen gehad op de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers en hun formele - en informele netwerk?

Over het algemeen kunnen we vanuit de twaalf portretten concluderen dat de negatieve gevolgen van de lockdowns voor de cliënten overheersten, maar niet tot een blijvende verslechtering hebben geleid. De respondenten hebben de situatie (achteraf) als een soort pausstand ervaren en hun hulpvraag uitgesteld, maar niet afgesteld. Tijdens de lockdowns werd de zelfredzaamheid noodgedwongen vergroot, omdat (fysieke) dienstverlening werd gesloten, diensten niet meer werden geleverd en huishoudelijke hulp soms uit angst voor besmetting werd afgezegd. Mensen losten dit op verschillende manieren op door bijvoorbeeld zelf het huishouden te gaan doen of een aantal maanden te wachten voordat een gevraagde dienst als een traplift kon worden geleverd.

De samenredzaamheid is bij enkele respondenten gedurende de eerste periode van corona toegenomen. Er was sprake van steun en initiatieven vanuit het sociale netwerk, zoals het brengen van maaltijden en het organiseren van vervoer. De toename van de samenredzaamheid bleek in de meeste gevallen vaak tijdelijk. Mensen moesten terug naar hun

eigen verplichtingen of werden zelf ziek. Daarnaast komt uit een aantal portretten naar voren dat sommige personen al voor corona helemaal geen sociaal netwerk tot hun beschikking hadden en de samenredzaamheid tijdens de lockdowns op hetzelfde lage niveau is gebleven, waardoor mensen nog meer op zichzelf werden teruggeworpen. Een aantal respondenten stelt dat de verwachtingen van de overheid ten aanzien van het informele netwerk echt te hoog zijn geweest. Veel mensen hebben geen contacten die in hun beleving iets kunnen betekenen of het contact dat er is, is complex. Ook kan het zijn dat er een andere drempel (ziekte van ouders, kind met extra hulpvraag, schaamte) is om binnen het informele netwerk om hulp te vragen.

Onderzoeksvraag 3: hoe hebben gemeenten en welzijnsorganisaties hun dienstverlening en hun activiteiten door de coronamaatregelen aangepast en wat betekent dit voor de zelf- en samenredzaamheid van Wmo-ontvangers?

Op organisatieniveau is bij alle organisaties sprake van een radicale verschuiving van fysieke naar digitale en telefonische dienstverlening. Huisbezoeken konden niet meer plaatsvinden, waardoor Wmo-aanvragen werden uitgesteld of via alternatieve methoden (foto's en video) informatie werd verzameld. De zelfredzaamheid van Wmo-ontvangers is ook hierdoor noodgedwongen en tijdelijk vergroot, omdat fysieke momenten niet meer mogelijk waren. Vanuit organisaties wordt deze digitale verschuiving deels ook wel als efficiency slag gezien die behouden moet worden, dit komt het meest in Rijssen-Holtten naar voren. In een aantal gevallen hebben bewoners een zwaardere hulpvraag geformuleerd als compensatie voor het wegvallen van andere mogelijkheden. Dit geldt in het bijzonder bij de indicaties voor dagbesteding.

Nieuwe initiatieven kwamen met name vanuit de welzijnsorganisaties met veel creativiteit en flexibiliteit in de dienstverlening. Wandelgroepjes en belmaatjes werden opgezet om het contact tussen bewoners te versterken en eenzaamheid te bestrijden. Deze activiteiten hebben zeker de samenredzaamheid vergroot en zijn ook deels in stand gebleven na de lockdowns omdat mensen er behoefte aan hebben en het een duurzame aanvulling op of vervanging van andere activiteiten vormt.

Tussen gemeenten en welzijnsinstellingen zien we qua communicatie dat vooral de welzijnsinstellingen hier actief waren en veel verschillende kanalen hebben ingezet om naast concrete initiatieven de samenredzaamheid te bevorderen. De samenwerking tussen gemeenten en welzijnsorganisaties varieert tussen de drie gemeenten. In Rijssen-Holtten is er sprake geweest van een hechte samenwerking waarbij elkaars rollen en verantwoordelijkheden helder waren, in Hengelo was er vooral contact op bestuurlijk niveau, maar minder op uitvoeringsniveau en in Ommen was er geen inhoudelijke samenwerking en was er vooral afstemming over de communicatie.



## 4.2 Discussie

De coronaperiode en de lockdowns hebben aanvankelijk bij de bevolking tot een schrikeffect met een extra inzet vanuit de sociale omgeving geleid, maar conform de bevindingen van Miltenburg & Schrapper (2021) zien we in dit onderzoek dat de steun vanuit het sociale netwerk en de samenredzaamheid na verloop van tijd weer op een lager niveau uitkwam. In de Wmo is de 'structurele' inzet vanuit het informele netwerk een belangrijk criterium bij het toekennen van een voorziening. In de *Hoofdlijnenbrief Toekomst Wmo* van staatssecretaris van Ooijen (2022) is het beter benutten van de sociale omgeving en het sociale netwerk één van de zogenaamde vijf leidende principes. Dit onderzoek heeft laten zien dat deze structurele inzet in een aantal gevallen het geval is geweest, maar ook dat het sociale netwerk van sommige personen buitengewoon klein en kwetsbaar is. Waar het sociale netwerk groter is, is de vraag in hoeverre de overheid kan verwachten dat deze hulp structureel kan worden ingezet. Dit is al zichtbaar geworden vanaf de decentralisatie in 2015. De nadruk ligt op zelfredzaamheid en het inschakelen van het informele netwerk. Dit uitgangspunt is gedurende de corona periodes met het tijdelijk wegvallen van het formele netwerk op scherp gezet doordat het sociale netwerk soms kwetsbaar bleek. Aan de andere kant kan de vraag gesteld worden of mensen soms niet te snel een aanvraag voor Wmo-ondersteuning indienen, te weinig kijken wat men zelf en het sociale netwerk kan en dienaangaande (te) hoge verwachtingen van de overheid hebben. De coronacrisis werd in een aantal gevallen als een pauze beschouwd en het bleek vanzelfsprekend om de ondersteuning weer aan te vragen. Tegelijkertijd wordt gezien dat mensen zich soms te laat bij voorliggende voorzieningen melden met een te vergevorderde problematiek waar het aanbod van de welzijnsorganisaties niet voor is bedoeld. Voor de indicerende partij betekent dit dat er scherper gekeken zou moeten worden naar wie welke ondersteuning daadwerkelijk nodig heeft gezien de mate van zelf- en samenredzaamheid.

De rol van het welzijnswerk bij het bevorderen van samenredzaamheid en de positie van de sociaal werker bij het ondersteunen van mensen is door de Coronacrisis prominent naar voren gekomen. Een meer preventieve insteek van de Wmo is ook één van de uitgangspunten van de eerdergenoemde Hoofdlijnenbrief en moet worden vergroot door versterking van de sociale basis oftewel 'omzien naar elkaar in de wijk'. Daarbij hoort het versterken van de sociale netwerken en een focus op wat nog wél kan en beleid dat ook is gericht op gezondheidsbevordering, preventie en leefstijl. Hier ligt een belangrijke taak van het sociaal werk. De kern van het sociaal werk is om in contact te blijven met mensen bij wie de problemen niet snel, vaak nooit helemaal overgaan. Dit in contact blijven kwam onder druk te staan door de maatregelen. Een van de unieke kenmerken van sociaal werk is dat de sociaal werker werkt vanuit nabijheid. Dit uitgangspunt stond enorm onder druk. Ročák, Van Lieshout & Keinemans (2020) spreken over het verlies van een deel van het professionele handelingsrepertoire van sociaal werkers. Door het sluiten van ontmoetingsplekken, inlooppunten etc. verdwenen mogelijkheden om bewoners met elkaar te verbinden en vragen en problemen in de wijk op het spoor te komen. Daarom zijn welzijnsorganisaties en sociaal werkers naar creatieve manieren gaan zoeken om toch vanuit nabijheid te kunnen werken of een andere vorm van nabijheid te

vinden. Als gekeken wordt naar de uitgangspunten van de kennis- en onderzoeksagenda sociaal werk (Hooghiemstra & Van Pelt, 2021) dan is helder dat de hele basis van waaruit sociaal werkers werken en waaraan ze werken werd weggevaagd. Daardoor kwamen de kwetsbaarheden van de maatschappij extra aan het licht, zoals het risico van eenzaamheid in de geïndividualiseerde samenleving.

### 4.3 Reflectie op het onderzoeksproces

Het onderzoek is gestart aan het eind van 2021 toen er nog allerlei beperkende Coronamaatregelen golden. Naarmate het onderzoek vorderde, namen deze beperkingen af en werd het leven weer steeds 'normaler'. De opzet van het onderzoek hield in dat er retrospectief naar de ervaringen en gebeurtenissen is gevraagd bij zowel de Wmo-ontvangers, hun formele en informele netwerk en bij de betrokken organisaties als geheel. Hierdoor kon er door de respondenten meer gereflecteerd worden, maar werd de onzekerheid en heftigheid van met name de eerste lockdown ook wat gedempt en konden de ervaringen van dat moment zelf niet meer naar voren gehaald worden.

Een beperking van het onderzoek is dat we voor het opstellen van de twaalf portretten erg afhankelijk waren van de contacten van de deelnemende organisaties en de bereidheid van respondenten om aan het onderzoek mee te werken. Hierdoor is de variatie en achtergrond aan respondenten groot waardoor enerzijds een breed beeld ontstaan is, anderzijds de ervaringen niet goed vergelijkbaar zijn. Daarnaast is het niet bij alle casussen gelukt om (zoals oorspronkelijk beoogd) een interview met én het formele én het informele netwerk te voeren. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Soms had men geen voor dit onderzoek relevant sociaal netwerk. Ook tijdgebrek en ziekte kwamen soms voor. Tenslotte wilden sommige hoofdpersonen hun sociale netwerk niet belasten.

Wat betreft de cijfers rondom aanmelding en indicatiestellingen liepen we tegen het probleem aan dat voor sommige jaren de gegevens niet beschikbaar waren en/of de cijfers niet gekoppeld konden worden aan de precieze lockdownperioden. Een ander knelpunt was dat de cijfers van de gemeenten Rijssen-Holten en Hengelo bij het CBS beschikbaar waren, maar de cijfers van de gemeente Ommen niet en die alleen door de gemeente zelf aangeleverd konden worden. Hierdoor zijn de cijfers niet goed vergelijkbaar.

Qua aanpak was de oorspronkelijke opzet dat er een intensief traject in de werkplaatsen zou plaatsvinden, met veel momenten voor het reflecteren op de resultaten. Dit bleek in de praktijk niet goed uitvoerbaar, omdat het tot een hoge tijdsbelasting van de professionals zou leiden. Daarom is voor een lichtere variant met een slechts beperkt aantal gesprekken per werkplaats gekozen, waarbij overigens wel vruchtbare en interessante discussies gevoerd zijn.

## 5 Aanbevelingen voor de praktijk

Gemeenten en welzijnsinstellingen moesten bij de uitbraak van het coronavirus improviseren. Op basis van de bevindingen uit de drie werkpakketten zijn een aantal lessen naar voren gekomen die betrekking hebben op de dienstverlening van gemeenten en welzijnsorganisaties. Om bij een eventueel volgende crisis sneller te werk te kunnen gaan, zijn acht aanbevelingen geformuleerd voor de praktijk:

### *1. Maak binnen het veiligheids/crisisplan een hoofdstuk waarin de strategie en samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisaties wordt bepaald*

Er valt winst te behalen in de samenwerking tussen de welzijnsorganisaties en de gemeenten als het gaat om het opereren in bijzondere omstandigheden als de coronaperiode. Op uitvoerend niveau beperkte de samenwerking zich nu vaak tot het uitwisselen van informatie. In de samenwerking is het nodig om een stap verder te gaan dan informatie uitwisseling en actief afstemming te zoeken in relatie tot een mogelijke nieuwe crisissituatie. Aanbevolen wordt om binnen een veiligheids-of crisisplan te komen tot een hoofdstuk voor situaties waarbij het sociaal leven op slot moet. De provincie kan hierbij een belangrijke, coördinerende en faciliterende rol in vervullen zodat er ook afstemming ontstaat over de gemeenten heen en gemeenten daarbij van elkaar kunnen leren. Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Sociaal Werk Nederland zouden hierbij het voortouw kunnen nemen. Denk bij het noodplan aan het bepalen van een strategie als het gaat over algehele werkwijze, wederzijdse verwachtingen tussen gemeenten en welzijnsorganisaties, werkafspraken over digitale of fysieke contacten met inwoners of situaties waarin er wordt doorverwezen naar het voorliggend veld. Aanbevolen wordt om een dergelijk noodplan regelmatig terug te laten komen tijdens overlegmomenten.

### *2. Communiceer extra en snel naar inwoners in bijzondere omstandigheden zoals de coronaperiode.*

In tijden waarin hulp op afstand de norm is, is informatievoorziening nog belangrijker. Voor inwoners moet duidelijk zijn wat het voor hen betekent dat het gemeentehuis dicht zit en hoe de dienstverlening op afstand er procesmatig uit ziet. De manier van communiceren is hierbij ook van belang. Enkel berichtgeving op de website volstaat niet, maar denk vooral ook aan andere kanalen zoals de krant, huis aan huis bladen, folders en social media. Zorg er tot slot voor dat deze communicatie aansluit bij de inwoners. Toon begrip en nodig uit om hulp te vragen.

*3. Behoud fysieke inlooptmogelijkheden voor inwoners die online geen aanvragen kunnen indienen.*

De mogelijkheid om de dienstverlening hybride uit te voeren moet blijven, maar hulp op afstand is niet voor iedereen passend. Daarnaast beschikken lang niet alle inwoners over een computer of zijn voldoende digitaal vaardig. Variatie in de manier van dienstverlening is noodzakelijk, waarbij nadrukkelijk de wens van inwoners in kwetsbare omstandigheden is uitgesproken om de inloopsprekuren bij de gemeente open te houden. Indien corona-maatregelen dat noodzakelijk maken, kunnen ook welzijnsinstellingen hun ruimten hiervoor beschikbaar stellen.

*4. Communiceer helder over de rol, taken en verantwoordelijkheden van de professionals.*

In bijzondere omstandigheden zoals de coronaperiode is het belangrijk om helder te communiceren naar inwoners over de taken en verantwoordelijkheden van de professionals. Hulp op afstand is veelal ontstaan in de coronaperiode en daardoor relatief nieuw. Daarom is het belangrijk om richting de inwoners helderheid te verschaffen over de taken en verantwoordelijkheden van de professionals om onjuiste verwachtingen van inwoners te voorkomen. Tegelijkertijd geeft dit professionals de ruimte om te benoemen wanneer doorverwijzing naar andere professionals en/of instanties beter past bij een vraag van een inwoner.

*5. Geef ruimte aan de professionals voor het geven van maatwerk aan inwoners.*

Bijzondere omstandigheden zoals de coronaperiode vragen om ruimte voor de professionals om op andere manieren vanuit nabijheid te werken en maatwerk te bieden, zowel in fysieke als digitale contacten. Blijf aandacht houden voor het hybride werken richting inwoners. Zorg voor periodieke afstemming met elkaar om hier bewuste keuzes in te kunnen maken en dit te verantwoorden.

*6. Behoud de ruimte die is gegeven door de gemeente aan de welzijnsorganisaties om de creatieve initiatieven te bedenken en uit te voeren.*

Gedurende de lockdown perioden zijn door de verschillende welzijnsorganisaties creatieve initiatieven opgezet. In het onderzoek komt terug dat de welzijnsorganisaties voldoende ruimte hebben ervaren om initiatieven zoals wandelgroepen en belmaatjes op te zetten en uit te voeren. Het blijven geven van deze ruimte is belangrijk en het waarderen van de initiatieven is een punt van aandacht. De professionals en vrijwilligers die zich inzetten voor (nieuwe) initiatieven in crisistijden verdienen een beloning van de gemeente door bijvoorbeeld elk half jaar een lunchbijeenkomst of high tea te organiseren.

*7. Behoud initiatieven die tijdens corona zijn ontstaan en zorg dat deze worden vastgelegd in de organisatie.*

Er zijn veel initiatieven gestart en sommige initiatieven zijn in stand gehouden. Om in de toekomst de opgedane kennis en ervaringen te kunnen benutten is het belangrijk om deze informatie vast te leggen. Denk dan bijvoorbeeld aan plannen, draaiboeken, werkafspraken of een calamiteitenplan. Het blijft hierbij van belang om waakzaam te zijn dat er niet te veel wordt vastgelegd in beleid. Beleid kan in sommige gevallen een initiatief ook hinderen. Het eventuele beleid moet ruimte blijven geven voor de professional om het uitvoerbaar te houden.

*8. Maak als gemeente en welzijnsorganisatie afspraken met organisaties die zich richten op het informele netwerk (vrijwilligersorganisaties, kerken) over de samenwerking, betrokkenheid en verwachtingen.*

Er is een duurzame aanpak nodig in relatie tot de betrokkenheid en verwachtingen van het informele netwerk. In de coronaperiode was er zeker ondersteuning vanuit het informele netwerk. Dit had echter wel een tijdelijk karakter. In sommige gevallen vervult de kerk of een andere vrijwilligersorganisatie een belangrijke rol in de ondersteuning aan inwoners. Dit is iets om zuinig op te zijn. Tegelijkertijd is het voor een duurzame aanpak van belang om afspraken te maken met deze partijen over de werkwijze (bijv. rond verwijzing, omgang met bepaalde problematiek). Dit om te voorkomen dat te laat de juiste hulp wordt ingezet.



## 6 Literatuurlijst

Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Etienne, T., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Heck, L. van & Wensveen, P. van (2021). *De ongeduldige samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Nederland*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken

Gruijthuijsen, W., D'herde, J., Vanneste, D., Heynen, H. & Draulans, V. (2022). Informele zorg tijdens de pandemie. *AGORA Tijdschrift*, 38 (2), 14-17.  
doi:10.21825/agora.85531

Loon-Dijkers, L. van, Sondeijker, F., Hoff, M. van der, Compagner, M. & Zwart, O. de (2021). *Uitstel of afstel van zorgvraag door Covid-19? Wat leren we van de eerste crisisperiode?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Miltenburg, E. & Schaper, J. (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2022). *Hoofdlijnenbrief toekomst Wmo*. Geraadpleegd op de website van de overheid:  
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5bdd08f50cb7812c6800913966c2a4d9ff383ad3/pdf>

Movisie. (2018). *Wijkteams en informele zorg*. Geraadpleegd op de website van Movisie:  
<https://www.movisie.nl/artikel/wijkteams-informele-zorg#:~:text=Formele%20zorg%20wordt%20geboden%20door,over%20specialistische%20kennis%20beschikken%20doen.>

Movisie. (2020). Eigen regie: Wat weten we en waar staan we? Geraadpleegd op de website van Movisie:  
<https://www.movisie.nl/artikel/eigen-regie-wat-weten-we-waar-staan-we>

Pelt, M. van & Hooghiemstra, E. (2021). *De kennis- en onderzoeksagenda sociaal werk*. Utrecht: Movisie

Pharos. (2022). *Effecten van corona op gezondheidsverschillen*. Geraadpleegd op de website van Pharos:  
<https://www.pharos.nl/infosheets/infosheet-corona-en-vergroten-van-gezondheidsverschillen/>

Ridder, J. den, Miltenburg, E., Steenvoorden, E., Meer, T. van der & Dekker, P. (2020). *Burgerperspectieven 2020/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau



Ročak, M., Lieshout, C. van, Keinemans, S. (2020). *Nieuwe regels, nieuwe mogelijkheden: Opbouwwerk in tijden van COVID-19. Onderzoek naar uitdagingen en nieuwe strategieën voor het opbouwwerk in tijden van COVID-19 en 1,5 meter samenleving.* Sittard: Hogeschool Zuyd Academie voor Sociaal Werk. Lectoraat Sociale Integratie

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2021). *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid.*  
Geraadpleegd op de website van het Sociaal Cultureel Planbureau:  
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/09/adviesbrieven-maatschappelijke-effecten-corona>

Sociaal Cultureel Planbureau. (2021). *Maatschappelijke gevolgen van corona. Verwachte gevolgen van corona voor sociale contacten en sociaal gedrag.*  
Geraadpleegd op de website van het Sociaal Cultureel Planbureau:  
<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/03/een-jaar-met-corona>

VNG. (2020). *Verslag Werkgroep Sociale Impact van de Coronacrisis.*  
Geraadpleegd op de website van de VNG:  
<https://vng.nl/publicaties/eindverslag-werkgroep-sociale-impact-van-de-coronacrisis>

Vries, D. de & Pols, J. (2020). *Coronatijden-de impact van sociale afstand op kwetsbare groepen.*  
Geraadpleegd op de website van de Universiteit van Amsterdam:  
<https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2020/04/de-impact-van-sociale-isolatie.html?cb>

Wallage, B., Koelewijn, W. & Reijmerink, F. (2020). *Blog: De gevolgen van de coronacrisis binnen het sociaal domein.*  
Geraadpleegd op de website van Zorgvisie:  
<https://www.zorgvisie.nl/blog/blog-de-gevolgen-van-de-coronacrisis-binnen-het-sociaal-domein/>

Woittiez, I. & Eggink, E. (2020) *Meedoen met een verstandelijke beperking is een opgave voor ons allemaal.*  
Geraadpleegd op de website van Sociale Vraagstukken:  
<https://www.socialevraagstukken.nl/meedoen-met-een-verstandelijke-beperking-is-een-opgave-voor-ons-allemaal/>

## 7 Bijlagen

### 7.1 Bijlage 1: Topic-lijsten interviews

#### Werkpakket 2: Interviewleidraad hoofdpersoon

Vooraf: korte toelichting onderzoek + informed consent bespreken

Topic	Vragen	Doorvragen
Achtergrond kenmerken	Leeftijd, gezinssituatie, beroep, woonsituatie	
Aanvraag type Wmo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreeg u al Wmo-ondersteuning vóór de coronacrisis en zo ja, was wat voor soort zorg was dat?</li> <li>• Had u vóór de coronacrisis ook nog te maken met een ander soort professionele hulp?</li> <li>• Heeft u bij de gemeente tijdens de lockdowns een (nieuwe) aanvraag gedaan voor Wmo-ondersteuning? Zo ja, om wat voor hulp ging het daarbij?</li> <li>• In hoeverre is het gelukt deze zorg tijdens de lockdowns te verkrijgen? Indien nee: welke belemmeringen ervaarde u daarbij en van wie?</li> <li>• (Indien uitstel/geen aanvraag tijdens lockdown): Heeft u de Wmo ondersteuning op een later moment alsnog aangevraagd? Wat was daarvan de reden? En wat was het resultaat hiervan?</li> </ul>	<p>Indien al Wmo-ondersteuning voor Coronacrisis, dan ingaan hoe deze hulp evt veranderd is.</p> <p>Personen, instanties etc.</p>
Rol formeel netwerk/ professionals	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunt u aangeven wat er tijdens de lockdownperiodes is veranderd in de zorg die u van professionele organisaties kreeg/krijgt?</li> <li>• Zijn er door de organisaties alternatieven bedacht zodat u toch de benodigde zorg kreeg? Wat vond u van deze alternatieven?</li> <li>• Wat vond u goed aan de manier waarop uw hulporganisatie(s) met de coronacrisis omgingen? En wat vond u niet goed?</li> </ul>	
Rol informeel netwerk voor, tijdens en na lockdowns	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreeg u vóór de coronacrisis hulp van niet professionele organisaties buiten uw gezin (denk aan familieleden, vrienden, burens,</li> </ul>	<p>Wat is veranderd, kunt u daar een paar voorbeelden van geven?</p>

	<p>verenigingen etc.? Waar bestond deze hulp uit?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreeg u van deze mensen meer, minder of evenveel hulp tijdens de coronacrisis?</li> <li>• Hoe ziet de hulp van deze mensen er nu uit? Zou deze hulp ook in de toekomst ervoor kunnen zorgen dat er minder professionele hulp voor u nodig is?</li> </ul>	<p>Wat is veranderd, kunt u daar een paar voorbeelden van geven?</p>
Afsluitend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zou u één punt kunnen noemen waarvan u zegt, ja is positief geweest aan de coronatijd/lockdown?</li> </ul>	<p>In het algemeen, niet zozeer op Wmo-ondersteuning</p>
Sneeuwbal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We willen graag ook met een aantal mensen in uw netwerk spreken, kunt u een naam geven van een familielid, iemand uit uw sociale netwerk en evt professional die tijdens de Coronatijd (extra) veel heeft gedaan?</li> </ul>	

## Werkpakket 2: Interviewleidraad informeel netwerk

Vooraf: korte toelichting onderzoek + informed consent bespreken

Topic	Vragen	Doelvragen
Relatie	<p>Wat is de relatie tot de zorgontvanger?</p>	
Aanvraag type Wmo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bood u al ondersteuning/zorg voorafgaand aan de corona crisis?</li> <li>• Heeft u rol gehad in de aanvraag van Wmo-ondersteuning?</li> <li>• Is uw betrokkenheid meegewogen in eerdere aanvragen/indicaties van de Wmo?</li> <li>• Kunt u iets vertellen over het proces van aanvraag van de zorg tijdens de lockdowns? Wat ging er goed? Welke (eventuele) belemmeringen ervaarde u daarbij en van wie?</li> </ul>	<p>Indien al Wmo-ondersteuning voor Coronacrisis, dan ingaan hoe deze hulp evt. veranderd is.</p> <p>Personen, instanties etc.</p>
Rol informeel netwerk voor, tijdens en na lockdowns	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar bestaat/bestond de hulp uit die u de betrokken biedt/bood?</li> <li>• Heeft u meer, minder of evenveel hulp geboden tijdens de coronacrisis?</li> <li>• Wat vindt u van de huidige verdeling tussen de betrokkenheid van het eigen netwerken en</li> </ul>	<p>Wat is veranderd, kunt u daar een paar voorbeelden van geven?</p>

	<p>professionals? Hoe ziet u dit voor zich in de toekomst?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is volgens u de impact van de corona crisis geweest voor de betrokkene?</li> </ul>	
Rol formeel netwerk/ professionals	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft u een verschil gemerkt in de ondersteuning die de betrokkene heeft ontvangen tijdens de lockdowns?</li> <li>• Wat vindt u van de geboden ondersteuning door de professionals?</li> <li>• Wat vindt u goed aan de manier waarop uw hulporganisatie(s) met de coronacrisis omgingen? En wat vindt u niet goed?</li> </ul>	
Afsluitend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zou u één positief punt kunnen noemen aan de coronatijd/lockdown?</li> </ul>	In het algemeen, niet zozeer op Wmo ondersteuning

## Werkpakket 2: Interviewleidraad formeel netwerk

Vooraf: korte toelichting onderzoek + informed consent bespreken

Topic	Vragen	Doorvragen
Relatie	Wat is de relatie tot de zorgontvanger?	
Aanvraag type Wmo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was de zorgontvanger al voorafgaand aan de corona crisis in beeld? Bood u al ondersteuning/zorg voorafgaand aan de corona crisis?</li> <li>• Heeft u een rol gehad in de aanvraag van wmo-ondersteuning?</li> <li>• Kunt u iets vertellen over het proces van aanvraag van de ondersteuning tijdens de lockdowns? Wat ging er goed? Welke (eventuele) belemmeringen ervaarde u daarbij en van wie?</li> </ul>	<p>Indien al Wmo-ondersteuning voor Coronacrisis, dan ingaan hoe deze hulp evt. veranderd is.</p> <p>Personen, instanties etc.</p>
Rol formeel netwerk/ professionals	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar bestaat/bestond de hulp uit die u de zorgontvanger biedt/bood?</li> <li>• Heeft u meer, minder of evenveel hulp geboden tijdens de coronacrisis?</li> <li>• Wat is volgens u de impact van de corona crisis geweest voor de zorgontvanger?</li> </ul>	Wat is veranderd, kunt u daar een paar voorbeelden van geven?

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat vindt u van de huidige verdeling tussen de betrokkenheid van het eigen netwerken en professionals? Hoe ziet u dit voor zich in de toekomst?</li> <li>• Wat vindt u goed aan de manier waarop uw hulporganisatie(s) met de coronacrisis omgingen? En wat vindt u niet goed?</li> </ul>	
Rol informeel netwerk voor, tijdens en na lockdowns	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft u een verschil gemerkt in de hulp die de zorgontvanger heeft ontvangen tijdens de lockdowns?</li> <li>• Wat vindt u van de geboden hulp door het informele netwerk?</li> <li>• <i>Wat vindt u goed aan de manier waarop het informele netwerk van de zorgontvanger omging met de coronacrisis? En wat vindt u niet goed?</i></li> </ul>	Wat is veranderd, kunt u daar een paar voorbeelden van geven?
Afsluitend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunt u een positief punt noemen aan de coronatijd/lockdown?</li> </ul>	In het algemeen, niet zozeer op Wmo-ondersteuning

**Werkpakket 3: Interviewleidraad – documentenanalyse**

Topic	Vragen	Doorvragen
Veranderingen in beleid door de lockdowns	<ul style="list-style-type: none"> <li>In hoeverre was er volgens jou sprake van veranderingen in <b>het organiseren</b> van wmo met ingang van de lockdowns?</li> <li>In hoeverre was er volgens jou sprake van verandering in <b>de toekenning</b> van wmo met ingang van de lockdowns?</li> <li>In hoeverre was er volgens jou sprake van verandering in <b>de manier waarop</b> de wmo werd <b>geboden</b> met ingang van de lockdowns?</li> <li>Wat valt er volgens jou te zeggen over de kwaliteit van de geboden wmo gedurende lockdowns?</li> <li>Waren er volgens jou veranderingen die leidde tot verminderd of vermeerderd Wmo gebruik?</li> <li>In hoeverre hadden deze veranderingen volgens jou impact op Wmo gebruikers en hun omgeving? Wat betekende dit voor de uitvoering van je werk?</li> <li>Weet je of er vanuit de organisatie bewust is afgeweken van landelijke regels?</li> </ul>	<p><i>Bij wie lag de verantwoordelijkheid? En uit welke taken bestond deze verantwoordelijkheid?</i></p> <p><i>Was er een verandering zichtbaar in de wachtlijsten?</i></p> <p><i>Bijv. op het gebied van veiligheid, ervaren kwaliteit van leven, participatie en zelf- en samenredzaamheid.</i></p> <p><i>Zo ja, voor wie en waarom?</i></p>
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weet je welke <b>interne</b> afspraken er waren over communicatie in de eerste lockdown? En <b>externe</b> afspraken?</li> <li>In hoeverre weet je of er veranderingen/aanpassingen waren in deze afspraken gedurende de verdere lockdowns?</li> <li>Zijn er dingen die opvielen in het proces rond de communicatie? Wat ging er goed? En wat ging minder goed?</li> </ul>	<p><i>Bijv. de hoeveelheid communicatie, het duerde lang voor er gereageerd werd op nieuw landelijk beleid, tegenstrijdige regels (landelijk en op organisatie niveau), foutieve informatie.</i></p> <p><i>Bijvoorbeeld iemand die alle signalen verzamelde</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe verliep de communicatie vanuit de landelijke overheid?</li> <li>• Was er een centraal aanspreekpunt voor vragen rondom de uitvoering van de Covid-19 maatregelen? Zo ja, kunnen we die persoon spreken?</li> </ul>	<p><i>en bij vermoedens/moeilijke situaties adviseerde over het handelen van professionals.</i></p>
<p><b>In gesprek met uitvoerders:</b> Uitvoering van beleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In welke mate ben je tevreden over de wijze waarop je je werk hebt kunnen doen in de lockdown periodes?</li> <li>• Hoeveel vrijheid ervaarde je in de uitvoering van je werk?</li> <li>• In hoeverre voelde je je gesteund door de organisatie?</li> <li>• Is er op het gebied van ondersteuning iets dat je hebt gemist?</li> </ul>	
<p><b>In gesprek met beleidsmakers:</b> Geboden ondersteuning in de uitvoering van beleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op welke manier hebben jullie je medewerkers gefaciliteerd en ondersteund in de lockdown periodes?</li> <li>• Heb je het idee dat dit toereikend is geweest of hadden jullie dingen anders kunnen doen?</li> </ul>	



## 7.2 Bijlage 2: Programma symposium 16 februari 2023



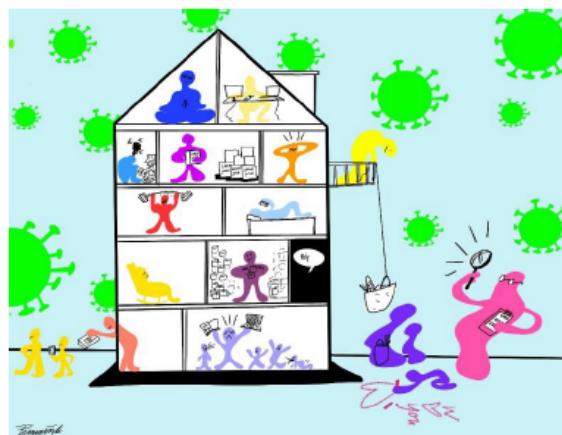
Werkplaatsen  
**Sociaal Domein**

### Programma

#### *Never waste a good crisis*

*De toegankelijkheid van de Wmo in coronatijd*

- 12.00 - 13.00 uur **Inloop met lunch**
- 13.00 uur **Opening door Theaterzaken**
- Welkomstwoord door wethouder Rijssen-Holten Ben Beens en directeur De Kern Hans Bonten
- Interview met Roy de Witte, gedeputeerde provincie Overijssel
- Presentatie onderzoek door Peter Gramberg, Lieneke Ebbe en Vivienne Wolterink
- Gastspreker Wouter Witteveen, senior onderzoeker BMC
- 14.45 - 15.15 uur **Koffiepauze**
- Gastspreker Wesley Gruijthuijsen, onderzoeker Universiteit Leuven
- Discussiepanel met diverse betrokkenen
- Afsluiting door Theaterzaken
- Vanaf 16.30 uur **Borrel**



**7.3 Bijlage 3: Portretten**

# "Never waste a good crisis"

**CONTEXT**

**Achtergrondinfo**  
Man, rond de 55 jaar, weduwnaar, fulltime werkzaam.

**Situatie WMO**  
Partner en oudste zoon overleden in lockdown periode 2021, jongste zoon in woonvoorziening. Ambulante hulpverlening en diverse hulpmiddelen aangevraagd tijdens ziekteperiode partner.

**BEVINDINGEN**

"Veel steun gehad van zowel formeel als informeel netwerk"

"Waar de professional meer en snellere ingangen heeft, kreeg ik meer te maken met bureaucratie en dat frustreert enorm in een situatie van leven en dood"

"Door de betrokkenheid van de professional had ik meer tijd en rust om aandacht te besteden aan mijn partner"



## GEMEENTE HENGELO

**PORTRET 1**

**FORMEEL NETWERK**

"Cliënt ervaaarde dat je als burger minder snel zaken geregeld krijgt dan wanneer er een professional betrokken is. Ik bleef daarom het aanspreekpunt voor hem om zaken te regelen, zodat die druk bij hem weg was en hij zich kon focussen op zijn vrouw"

**INFORMEEL NETWERK**

- GEEN CONTACT MEER -

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Echtpaar, rond de 80 jaar, gepensioneerd.

#### Situatie WMO

Huishoudelijke hulp aangevraagd, maar ook meerdere malen zelf afgezegd tijdens de lockdown periodes vanwege de angst voor Corona. Geprobeerd om het zelf op te vangen, maar vanwege de verminderde gezondheid van beide blijft de hulpvraag bestaan.

### BEVINDINGEN

"De hulp droeg geen mondkapje en hield ook geen afstand, dus we voelden ons er niet prettig bij en daarom hebben we de hulp afgezegd"

"Ik moest telkens weer helemaal opnieuw een aanvraag doen voor huishoudelijke hulp, maar na één keer hebben ze mijn gegevens toch?"

"De consulent heeft ons goed geholpen en het was prettig om steeds dezelfde persoon te spreken"

"Mijn partner en ik hebben geprobeerd het huishouden samen op orde te krijgen, maar na elk klein klusje moesten we weer een tijd bijkomen. Daarom hebben we de hulp maar weer aangevraagd na de lockdown"



## GEMEENTE HENGELO

### PORTRET 2

#### FORMEEL NETWERK

##### Consulent WMO

"Ik ben twee keer op huisbezoek geweest, maar heb ook veel telefonisch contact moeten leggen vanwege de lockdowns. Vanwege het ontbreken van een informeel netwerk merkte ik dat de gesprekken vaak ook over privé zaken gingen en daar heb ik ze ook de ruimte voor gegeven"



#### INFORMEEL NETWERK

Er is geen sprake van een informeel netwerk, meneer en mevrouw zijn op elkaar aangewezen.

# "Never waste a good crisis"

## CONTEXT

### Achtergrondinfo

Man, rond de 25 jaar, uitkeringsgerechtigd.

### Situatie WMO

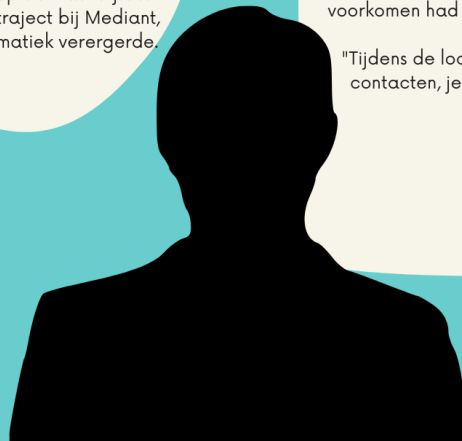
Heeft een indicatie voor zeven uur ambulante begeleiding per week, maar tijdens de lockdown periodes vonden er enkel videogesprekken plaats. Daarnaast kwam meneer vanwege Corona op de wachtlijst te staan voor een behandeltraject bij Mediant, waardoor zijn problematiek verergerde.

## BEVINDINGEN

"Achter een scherm is het heel makkelijk om te zeggen dat het goed gaat, dus dat deed ik ook. Maar eigenlijk ging het helemaal niet goed met mij en trok ik me steeds meer terug"

"Ik baalde ervan dat vanwege Corona de behandeling bij Mediant niet gestart kon worden. Mijn problematiek verergerde, terwijl dit voorkomen had kunnen worden naar mijn idee"

"Tijdens de lockdowns had ik weinig sociale contacten, je kon verder ook niks dus ja..."



# GEMEENTE HENGELO

## PORTRET 3

### FORMEEL NETWERK



#### Ambulant begeleider

"We hebben zorg op afstand geboden en waar mogelijk praktische ondersteuning volgens de geldende Corona-richtlijnen op dat moment, de dagbesteding kwam hierdoor vaak te vervallen"

"Ik heb wel het gevoel dat het op afstand minder goed in te schatten is hoe het écht met deze cliënt ging, maar ik heb niet het idee dat zijn problematiek verergerd is"



### INFORMEEL NETWERK

#### Moeder

"Ik heb me tijdens de lockdown periodes heel veel zorgen gemaakt om mijn zoon, omdat hij niet de hulpverlening kon krijgen die hij nodig had"

# "Never waste a good crisis"

## CONTEXT

### Achtergrondinfo

Vrouw, 40 jaar, samenwonend met partner en dochter, parttime werkzaam.

### Situatie WMO

Longcovid. Eerste aanvraag huishoudelijke hulp afgewezen vanwege inwonende partner, tweede aanvraag toegekend voor zes maanden vanwege hernia partner, daarna niet verlengd vanwege herstel partner. Behoefte is er echter nog steeds.

## BEVINDINGEN

"De consulent heeft echt haar best gedaan. Die begreep ook wel de situatie waar ik in zat en dat ik ook echt wel hulp nodig had. Dat mijn vriend het niet wou doen. Alleen van hogere hand werd er gezegd: nee, dit zijn de regels. Dus helaas. Dat was wel ellendig en toen heb ik gedacht; we proberen het zelf, maar dat wou gewoon echt niet. Dus toen één maand of twee maand later weer een verzoek ingediend. Toen had mijn vriend een hernia dus dat kwam op zich goed uit"

"Ik begrijp dat die regels er zijn want anders kan iedereen zomaar WMO aanvragen. Dat is natuurlijk ook niet de bedoeling. Maar van de andere kant denk ik: Kom dan in huis kijken hoe de situatie is en beoordeel het niet alleen telefonisch, heel frustrerend vond ik dat"



# GEMEENTE HENGELO

## PORTRET 4

### FORMEEL NETWERK



"Ik wil niet zeggen dat ik er slapeloze nachten van heb, maar ik vind het wel heel vervelend voor haar en hem overtuigen lukte helaas niet"  
"Schoonmaken is niet het meest populaire werk, dus mensen willen dat best een keer doen voor een ander, maar niet structureel"



### INFORMEEL NETWERK

Niet mee gesproken

# "Never waste a good crisis"

## CONTEXT

### Achtergrondinfo

Vrouw rond de 80 jaar. Woont samen met haar man. Hebben 2 kinderen, maar wonen niet in de buurt.

### Situatie WMO

Aanvraag van een traplift is uitgesteld tijdens de lockdown. Dit was door coronamaatregelen in eerste instantie niet te onderzoeken.

## BEVINDINGEN

Dhr. en mw. benoemen zelf weinig hinder te hebben ondervonden van de lockdown(s).

Ze herinneren zich ook niet dat de aanvraag is uitgesteld door de lockdown.

Dhr. en mw. geven in het gesprek duidelijk aan zo lang mogelijk alles zelf te willen doen.

# GEMEENTE RIJSSSEN-HOLTEN

## PORTRET 5

### FORMEEL NETWERK

#### Wmo-consulent

"We hadden toen de melding binnenkwam al een enorme wachtlijst. Dat is eigenlijk regelmatig aan de orde bij ons, dus de meldingen die staan langer in de wacht dan je zou willen"

De melding werd gedaan in februari 2020, in april heeft de consulent twee keer telefonisch contact gehad omdat zij geen huisbezoek mocht uitvoeren. Uiteindelijk is er halverwege juni toestemming geweest om op huisbezoek te gaan. De consulent heeft gezocht naar alternatieven door hen te vragen om een filmopname te maken. Dit was voor hen niet mogelijk.

### INFORMEEL NETWERK

Speelt geen rol. Meneer en mevrouw doen alles nog zelf.

# "Never waste a good crisis"

## CONTEXT

### Achtergrondinfo

Vrouw, rond de 60 jaar en alleenstaand. Is man verloren 5,5 jaar geleden en heeft geen kinderen. Heeft aantal contacten in de buurt.

### Situatie WMO

Maakt gebruik van huishoudelijke hulp. Heeft daarnaast ook hulpmiddelen maar financiert dit zelf.

## BEVINDINGEN

"De ene dag kun je er ook beter tegen dan de andere dag. Ik heb ook wel soms momenten gehad dat ik dacht van: tjonge, het hoeft allemaal niet meer van mij. Als ik morgen de ogen niet weer open doe, dan kan me dat helemaal niet schelen."

"Er is niks veranderd in de hulp die ik kreeg tijdens de lockdown. De huishoudelijke hulp testte zich."

"Ze zeggen ook altijd: Als er iets is dan moet je het laten weten want ze kunnen het natuurlijk niet ruiken. Ja, dat begrijp ik ook wel. Dat doe ik dan ook wel. Soms zit ik ook met een kapotte lamp in de WC of ergens anders. Dan bel ik X ook even. Dan komt hij er snel aan, dat is wel fijn."

# GEMEENTE RIJSSSEN-HOLTEN

## PORTRET 6

### FORMEEL NETWORK



#### Sociaal adviseur

"Voor corona nam zij wel deel aan een aantal van de activiteiten die wij georganiseerd hadden, bijvoorbeeld de buurthuiskamer [...] ja dat viel ook weg door corona en ze is met beiden (buurthuiskamer en koken op zondag) niet weer gestart"

"Mw kwam een paar keer in de week om schoon te maken en deed eigenlijk al veel meer dan was geïndiceerd. Mw ondersteunde haar ook bij haar administratie, post bekijken, rekeningen betalen [...] maar dat vond mw helemaal niet prettig"



### INFORMEEL NETWORK

Buurvrouw heeft mevrouw geholpen met bijvoorbeeld vervoer naar het ziekenhuis.



## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Man 34 jaar oud, heeft een verstandelijke beperking en woont niet thuis.

#### Situatie WMO

Maakt gebruik van de WLZ (wonen, zorg en dagbesteding). Is tijdens de lockdown tijdelijk weer thuis komen wonen.

### BEVINDINGEN

"In het begin in die hele heftige eerste periode is hij eigenlijk continu thuis geweest. Dat wilden we zelf ook, maar dat deden we ook omdat er elke haverklap weer iemand corona had, binnen de Baalderborg en de woonvorm, dat was ook bij de dagactiviteiten"

"Op zich ging dat wel, maar je had hem wel 4 dagen 24 uur in huis. Dat was wel een redelijk heftige periode".

## GEMEENTE RIJSSEN-HOLTEN

### PORTRET 7

#### FORMEEL NETWERK

Er heeft geen interview plaats gevonden met het formele netwerk

#### INFORMEEL NETWERK

"Dat komt ook omdat ik al ongeveer 20 jaar in dat wereldje zit. Vanaf jongs af aan zagen ze het al en toen hebben we vrij snel een netwerk om hem heen te bouwen van vrienden, familie en kennissen. Hij gaat elke maandag avond met een vrijwilliger fietsen. Hij heeft een baardje, maar niemand mag aan dat baardje komen. Elke woensdagavond gaat hij met een vrijwilliger zijn baardje trimmen. Op donderdag gaat hij bijvoorbeeld zwemmen. We hebben aardig veel mensen om hem heen."

"Ik raad het eigenlijk iedereen aan in zo'n situatie, zorg dat je een netwerk om je heen hebt. Dat geldt ook voor bejaarde mensen. Zorg dat je een netwerk hebt waar je op kunt terug vallen."

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Man, 24 jaar oud. Woont bij zijn ouders en heeft vorig jaar een ongeluk gehad waardoor hij niet aangeboren hersenletsel heeft.

#### Situatie WMO

Ambulante hulp in huis (Wmo) en dagbesteding (Wlz)

### BEVINDINGEN

"Dat ging eigenlijk heel snel. We hadden eerst stichting Mee. Die was hier thuis. Daar hadden we even een paar gesprekken mee gehad thuis. Eigenlijk heeft stichting Mee ons toen doorverwezen naar de gemeente. Ze hebben toen in de zomer een keukentafel gesprek gehad. Ik denk dat dat in juli was [...] Toen hebben we nog gesprek gehad met Interakt contour. Dat was voor 1 augustus want ik weet nog dat de begeleidster van dhr zei: in augustus kan ik nog niet beginnen want dan heb ik vakantie. Ik begin 1 september. Dat is eigenlijk heel snel gegaan ondanks corona. Ze zijn hier gewoon thuis geweest en er is een keukentafel gesprek geweest met de gemeente. Dat ging heel snel allemaal.

"Die hadden een mondkapje op met het gesprek. Dat vind ik totaal niet prettig praten. Je kunt ze niet zien en je ziet geen gezichtsuitdrukking."

## GEMEENTE RIJSSSEN-HOLTEN

### PORTRET 8

#### FORMEEL NETWERK

Er heeft geen interview plaats gevonden met het formele netwerk

#### INFORMEEL NETWERK

In het begin hebben vrienden hulp geboden. Dhr kon verhaal kwijt bij familie en vrienden.

De werkgever heeft ook heel veel hulp geboden. Dhr is ontslagen bij het revalidatiecentrum voor het weekend. Hij had verder geen dagprogramma meegekregen. De dagbesteding en ambulante hulp was ook nog niet opgestart. Toen kon met de werkgever kortgesloten worden dat dhr tijdelijk een paar uur per dag kon werken bij de pizzabakker.

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Vrouw, alleenstaand, rond de 60 jaar, 3 volwassen kinderen, beperkte familie/kennissen kring in en nabij Ommen

#### Situatie WMO

Eerste aanvraag (zomer 2019) voor huishoudelijke hulp in periode splitsing teams Hardenberg/Ommen. Door renovatie woning en later eerste corona lockdown verlate inzet huishoudelijk hulp.

### BEVINDINGEN

'In Ommen is het nu zo georganiseerd, en dat vind ik echt een nadeel, dat je eerst gewoon de receptie van de gemeente aan de telefoon krijgt die helemaal niets kunnen, behalve een melding maken dat je gebeld hebt'.

'Ik hoorde gewoon niets terug. Dus ik heb er toen 3 telefoontjes aan gewijd en heb ik toen een mailadres gevonden of zo van iemand die daar gewerkt had'.

'Het enige wat ik toen nog kon verzinnen was ergens in dik april, begin mei ofzo iets, ben ik op de gang gaan zitten in de bibliotheek, daar hebben ze een spreekuur maar het was natuurlijk door de corona helemaal weg geweest. Net weer was de eerste lockdown afgerond'.



## GEMEENTE OMMEN

### PORTRET 9

#### FORMEEL NETWERK

##### -Maatschappelijk werker-

In het algemeen merkte ik dat corona een stress verhogend iets is. [...] er kwamen meer beperkingen, [...] activiteiten vielen in 1 keer weg'.

'Organisaties hebben creatieve manieren gevonden om toch beschikbaar te blijven. Steeds de samenhang en de samenwerking te zoeken'.



#### INFORMEEL NETWERK

Vriendin van mevrouw geeft aan dat ze niet per se minder vaak bij haar kwam gedurende de lockdown, wel met voorzorgsmaatregelen. Helemaal in het begin ging ze niet maar wat later bracht ze bijvoorbeeld wel gewoon eten en zette ze dit bij de deur neer.

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Man, samenwonend met vrouw en twee kinderen, rond de 40 jaar, aanwezig netwerk in Ommen.

#### Situatie WMO

Er is huishoudelijke hulp binnen het gezin. Daarnaast is er extra zorg ingezet voor de kinderen. Binnen deze zorginzet is niet alles vlekkeloos verlopen gedurende de corona periode. Dit bleek tijdens het interview. Over het contact met het SamenDoen team is meneer positief.



### BEVINDINGEN

'Toen ging het ook heel snel. We gingen de gemeente bellen. De gemeente Ommen is altijd snel. Voordat je de officiële indicatie hebt dat duurt misschien 4 of 5 weken'

'Met de huishoudelijke hulp was het zo, als zij heel erg verkouden waren of wij waren heel erg verkouden dat ze dan thuis moest blijven. Dat hebben we gemerkt.'

'De medewerker van de gemeente zei: Evenmens is ook een mooie organisatie. Toen hebben we het ook niet ingezet om leuke dingen te doen maar echt zodat onze draaglast wat minder was. We hebben het echt als dat gebruikt'

'Dat was telefonisch volgens mij omdat dat ook in corona tijd was. Dat deden ze dus gewoon telefonisch. Ze zeiden ook wel: het kan wel in het echt, maar is telefonisch ook goed? Dat werd wel gevraagd'

## GEMEENTE OMMEN

### PORTRET 10

#### FORMEEL NETWERK

Meneer heeft contactgegevens van zijn voormalige begeleider gedeeld, hier is helaas geen contact mee tot stand gekomen.



#### INFORMEEL NETWERK

Meneer geeft aan vanuit zijn informele netwerk niemand aan te kunnen dragen voor een gesprek. Hij vertelt wel over de buurvrouw dat zij soms helpt.

'Mijn ouders deden vroeger meer. Mijn moeder is na de corona heel moe. Ze heeft er ook wel veel last van gehad. Vroeger kwam ze meerdere keren per week. Een ochtend mee helpen met de was opvouwen of wat dan ook. Dat viel toen ook weg zeg maar. Eigenlijk was ook daardoor meer de schoonmaker nodig, ook ik had door corona minder energie.'

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Mevrouw, in de dertig, werkzaam, samenwonend met partner en drie kinderen, aanwezig netwerk in Ommen.

#### Situatie WMO

Vanuit de Wmo zijn er voor mevrouw hulpmiddelen (aangepaste fiets) en ambulante begeleiding. Daarnaast is er extra zorg ingezet voor een van de kinderen.



### BEVINDINGEN

'Ja, want eigenlijk zodra die lockdown begon en mijn zoon thuis was. [...] Hij ontregelde gelijk. Hij was zijn hele structuur kwijt en iedereen zat thuis en ze hadden thuis onderwijs dus die moest ik helpen'.

'Vanuit Samendoen heb ik eigenlijk nooit een alternatief gehad. Ook nooit iets van: hoe gaat het in de lockdown? Hoe is dat of wat kunnen we voor jullie betekenen? Daar heb ik eigenlijk nooit iets over gehoord. Vanuit de zorg voor de kinderen is dat eigenlijk wel heel fijn opgepakt. Verder hebben we ook geen hulp of ondersteuning van iets of iemand anders'.

'Mijn eigen ambulante begeleiding viel in de lockdown ook weg. Er was wel telefonisch contact. Dat is zo anders dan wanneer je iemand face to face spreekt'.

'Alle aanvragen bij de gemeente zijn lastig. Ik vind het heel naar om te zeggen maar het is altijd vechten. Het is altijd vechten om de zorg die je nodig hebt'.

## GEMEENTE OMMEN

### PORTRET 11

#### FORMEEL NETWERK

'De ambulante begeleider die wij hadden die is geveld door long covid. Helaas. Dus die is er echt al een langere tijd uit. Het herstel gaat heel langzaam. Maar ze hebben wel gelijk in overleg met mij gekeken naar wie past er bij ons in het gezin? Daar heb ik ook kennis mee gemaakt en dat was ook echt wel een fijne klik. Die is ingevlogen en die hebben hele korte lijntjes met elkaar'.



#### INFORMEEL NETWERK

'Mijn schoonouders waren altijd vaste oppas op dinsdag. Mijn ouders die doen wat ze kunnen binnen hun werkschema als het zo uitkomt zeg maar. In de coronaperiode was dat echt wel minder. Mijn zoon is geen jongetje waarvan je zegt: goh, buurvrouw wil jij even oppassen of dat ik hem naar mijn zwager of schoonzus breng. Dat lukt gewoon niet. Dus het is ook heel beperkt waar je met hem naar toe kunt'.

## "Never waste a good crisis"

### CONTEXT

#### Achtergrondinfo

Mevrouw, in de vijftig, werkzaam, samenwonend met partner en 2 volwassen kinderen, 1 thuiswonend (20 jaar), aanwezig netwerk in Ommen.

#### Situatie WMO

Vanuit de Wmo is er voor de volwassen dochter ambulante begeleiding geweest. Dochter is ook kort gesproken over het interview en heeft akkoord gegeven voor dit gesprek.

### BEVINDINGEN

'Het is nog redelijk vlot gegaan, dat valt mij mee [over aanvraag WMO SamenDoen]. Ik kreeg al mondeling de toestemming mee dat het goed ging komen op een gegeven moment. Dan kan ik vast beginnen met haar'.

'Het nadeel is ook dat ze anders misschien iets eerder klaar was geweest met school, maar aan de andere kant: het is allemaal op zijn pootjes terecht gekomen'.

'Nou de mensen die we gehad hebben bij SamenDoen waren allemaal aardig hoor. Daar was helemaal niks mis mee, maar wat een verloop daar. Ik had bijna elk jaar een ander. Sommige nog niet eens een jaar. [...] Ik denk dat we in totaal wel 5 of 6 personen hebben gehad. Dat vond ik wel heel erg bij SamenDoen'.

## GEMEENTE OMMEN

### PORTRET 12

#### FORMEEL NETWERK



De ambulant begeleider is benaderd. Zij is helaas vanwege persoonlijke omstandigheden nog niet in de gelegenheid geweest input te geven. Dit wordt nog schriftelijk gedaan.

#### INFORMEEL NETWERK



Mevrouw heeft hulp gehad van haar partner [niet de vader van haar dochter] in deze periode. Zij heeft hem niet aangedragen voor een interview.