

Plan van Aanpak Sociaal isolement

2 juli 2009

Voorwoord

Utrecht wil een stad zijn waar alle bewoners zelfstandig en gezond kunnen 'meedoen' aan de samenleving. Sommige Utrechters hebben daarbij een helpende hand of een zetje in de rug nodig. Het College heeft in de opdracht aan de welzijnsorganisaties een extra accent gegeven aan activiteiten ter voorkoming van isolement en eenzaamheid bij buurtbewoners. De afdeling Welzijnszaken van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling heeft de opdracht gekregen uitgangspunten te formuleren voor de bestrijding van sociaal isolement.

De uitgangspunten zijn besproken met de Adviescommissie voor het Ouderenbeleid en de raadscommissie Mens & Samenleving. Tijdens de overleggen is nadrukkelijk naar voren gekomen dat er draagvlak is voor het ontwikkelen van een aanpak die dicht bij de bewoners van de stad staat en waar bewoners ook in mee kunnen participeren. Dit willen we graag realiseren met het ontwikkelen van een aanpak in de wijken, die aansluit bij wat er al is en waarbinnen samen met de bewoners wordt gezocht naar wat er aanvullend hierop nodig is. Om dit mogelijk te maken moet er eerst een kader worden opgesteld waarbinnen dit vorm krijgt.

Dit Plan van Aanpak beschrijft het kader, het is de 'paraplu' waaronder we de bestrijding van sociaal isolement verder uitwerken. Het is een procesplan waarin wij samen met betrokken organisaties en partijen een structuur en methodiek realiseren waarmee signalering van dreigend sociaal geïsoleerde inwoners vorm krijgt. Het resultaat is dat burgers en vrijwilligersorganisaties steun krijgen bij het contact leggen met hen die sociaal geïsoleerd zijn of dreigen te raken.

Definitie Sociaal Isolement

De definitie van sociaal isolement komt van prof. dr. R.P. Hortulanus en drs. A. Machielse die uitgebreid onderzoek hebben verricht naar sociaal isolement. De definitie die zij hanteren luidt: *Sociaal geïsoleerden zijn mensen die weinig of geen betekenisvolle contacten hebben en zich daar eenzaam en ongelukkig bij voelen.*

Een concreet procesplan voor Utrecht.

Het plan dat u nu voor u ligt beschrijft een proces. Niet een proces dat leidt naar een vast omschreven, kwantitatief helder omschreven en SMART uitkomst. De problematiek van Sociaal Isolement is complex. Het in dit plan omschreven proces doet recht aan de complexiteit van het probleem; uiteindelijk moeten op uitvoeringsniveau in de wijken en buurten, professionals en vrijwilligers vanuit hun betrokkenheid, kennis en kunde vorm geven aan de concrete inzet naar de (mogelijk) sociaal geïsoleerde burger.

De invulling van deze laatste schakel kan pas gedaan worden als er eerst een andere stap wordt gezet: Het realiseren van een structuur en methodiek waarmee signalering van dreigend sociaal geïsoleerden vorm krijgt. Zoals gezegd realiseren wij deze structuur en methodiek waarbij bestaande eerstelijnsvoorzieningen, zorg, welzijn, woningbouwverenigingen, migrantenorganisaties, bewonersgroepen, vrijwilligersorganisaties, Sociale Zaken & Werkgelegenheid en zorgverzekering Agis zijn betrokken.

Resultaat

Burgers en vrijwilligersorganisaties worden krijgen steun bij het contact leggen met hen die sociaal geïsoleerd zijn of dreigen te raken. Waar nodig zullen professionals zelf interveniëren, contact leggen met geïsoleerden of een professioneel hulpaanbod doen.

We kunnen niet op voorhand de uitwerking van de implementatie in de wijken beschrijven. Deze moet in samenwerking met de diverse partijen in de wijken en buurten ontstaan.

De aanpak is uiteindelijk afhankelijk van de relaties die professionals en vrijwilligers kunnen leggen met (mogelijk) sociaal geïsoleerden. Het resultaat hiervan valt niet vooraf te bepalen en/of te eisen met het *opleggen* van een methodiek en structuur. Dit plan leidt daarom ook tot een *facilitering* van deze mensen met een structuur en een methodiek.

Er zijn geen extra financiën nodig om de methodiek en de structuur te ontwikkelen en te implementeren. Dat gebeurt binnen de reguliere activiteiten van de betrokken diensten en organisaties. De daadwerkelijke invulling is te versterken met concrete projecten. Daarvoor zal de ontwerp Programmabegroting 2010 een voorstel doen.

Toelichting

Sociaal isolement is in wezen een symptoom van (meerdere) oorzakelijke problemen. Het is lastig te bepalen wanneer iemand sociaal geïsoleerd is, als hij dat niet zelf al min of meer aangeeft. Het is een probleem dat niet van de ene op de andere dag ontstaat, maar het gevolg is van een langdurig proces dat soms al in de jeugd is begonnen. Situationele factoren (verlies van werk etc.), een gebrek aan zelfvertrouwen, sociale vaardigheden en probleemoplossend vermogen spelen hierbij een rol. Sociaal isolement is een complexe problematiek die nauw samenhangt met de sociale competenties waarover mensen beschikken (Bron: Roelof Hortulanus en Anja Machielse.)

Omdat er een groot aantal mensen wel sociaal geïsoleerd is maar niet met dit probleem zelf aanklopt bij de hulpverlening, willen wij een aanpak waarmee we sociaal geïsoleerden kunnen signaleren, waarna er specifieke hulp kan worden geboden.

Er wordt in Utrecht door professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties al veel georganiseerd aan activiteiten, zorg en hulp waarmee aan de oorzakelijke problemen van sociaal isolement gewerkt kan worden.

Er is tot op heden geen onderzoek afgerond waaruit blijkt welke waarneembare kenmerkende signalen iemand afgeeft die sociaal geïsoleerd is of dreigt te raken. Er is daarnaast ook nog geen methodiek voorhanden die een licht laat schijnen op het verzamelen van relevante signalen die deze mensen afgeven. Daarom richt dit plan van aanpak zich op signalering, typering en leiden naar bestaand aanbod van professionals en vrijwilligers en waar nodig experimenteren met nieuw aanbod. De aanpak is zowel preventief als curatief van aard.

Met betrekking tot de signalering wordt er aangesloten bij het convenant van de gemeente en zorgverzekeraar Agis: Utrecht Gezond!. Bij de uitwerking van de gezondheidsprogramma's van dit convenant wordt als gezamenlijk ontwikkelpunt, signalering genoemd. Wij willen gezamenlijk de signalering vorm geven om de fragmentatie van signalering met aanvullend specialistisch aanbod tegen te gaan.

Sociaal isolement, gezondheid en financiële positie hangen nauw samen. Voor de vormgeving van de signalering en het afstemmen van bestaand hulpaanbod op de vraag van sociaal geïsoleerden, is een bijdrage van de afdeling Sociale Zaken & Werkgelegenheid onontbeerlijk.

Hoe gaan we het doen, drie stappen:

1. Signalering: Wij stellen vast welke signalen mensen afgeven die wijzen op sociaal isolement en stellen vast op welke plekken zij die signalen afgeven.
2. Typering: Wij ontwikkelen een manier om de signalen te verzamelen en om van een aantal signalen bij elkaar te kunnen zeggen welke hulp geboden moet worden. Dan bepalen wij wie er in actie moet komen om hulp te gaan bieden.
3. Aanpak: Hetgeen wij bij stap 1 en 2 hebben bepaald, gaan wij toepassen in de wijken en er voor zorgen dat mensen die signalen afgeven dat zij sociaal geïsoleerd raken, hulp gaan krijgen.

Stap 1:

De afdeling welzijnszaken van de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling komt tot een beschrijving van welke mogelijke signalen kunnen wijzen op een (dreigend) sociaal isolement, welke vindplaatsen van de signalen het meest relevant zijn en hoe de signalen daar kunnen worden verzameld. (met vindplaatsen bedoelen wij: plaatsen waar signalen in een hogere frequentie kunnen worden waargenomen, bijvoorbeeld bij een huisarts of bij een thuiszorgorganisatie.)

Bij de beschrijving gebruiken wij input van onder andere welzijnsorganisaties, migrantenorganisaties, zorgverzekering Agis, Sociale Zaken & werkgelegenheid en de GG&GD

Stap 2:

De betrokken partijen komen tot de beschrijving van een methodiek om signalen te typeren waaruit blijkt, welke partij(en) in actie moeten komen op basis van welke signalen.

Stap 3:

Op wijkniveau trekken ambtenaren en welzijnsorganisaties samen op om met partijen in de wijk te komen tot een wijkspecifieke aanpak, waarbij de structuur en de methodiek wordt geïmplementeerd. Voor zover per wijk van toepassing, zoeken we aansluiting bij de WOK-teams (Onderzoek en kennisontwikkeling op wijkniveau), pilots zoals in de wijk Noordwest het proefproject eenzaamheid, bestaand hulpverleningaanbod, welzijnsaanbod en aanbod voor en van vrijwilligers en mantelzorgers (zoals Al Amal in Kanaleneiland).

Na implementatie kunnen we op basis van de gesignaleerde problematiek zonodig besluiten nieuw, of ander aanbod te ontwikkelen.

Tijdsplanning

Stap 1 is op 1 december 2009 gerealiseerd

Stap 2 is voor de zomer van 2010 gerealiseerd

Stap 3 start 1 november 2010 en is voor de zomer van 2011 gerealiseerd.

Financiën

De vier welzijnsorganisaties (Portes, ZUWE welzijn, Cumulus Welzijn en Doenja dienstverlening) hebben gezamenlijk in het kader van de Open Uitnodiging, onderdeel Sociaal Isolement, in 2009 een aanvraag ingediend om uitvoering te kunnen geven aan bovengenoemd plan. De kosten zijn € 67.200,- voor de uitvoering van het gehele project. De aanvraag is toegekend.

Ook in latere jaren kunnen vernieuwende projecten bijdragen aan versterking van de aanpak van sociaal isolement. In de Programmabegroting 2010 komen wij hierop terug.

Verbinding met andere ontwikkelingen

In de nota integraal alcoholbeleid "Anders denken, anders doen" blijkt bovenmatig alcoholgebruik vaak samen te gaan met sociaal isolement. In het convenant "Utrecht gezond!" van de gemeente en Agis ziektekostenverzekeringen is een proefproject gestart: "Aanpak eenzaamheid Noordwest/ Zuilen". De uitvoering van dit proefproject maakt onderdeel uit van de uitvoering van het Plan van Aanpak Sociaal Isolement. De kosten bedragen €100.000,- financiering vanuit bestaande middelen GG&GD.

Context

Er wordt in Utrecht al heel veel gedaan aan de bestrijding van sociaal isolement. Dit is vaak niet zichtbaar omdat het verweven is in de acties vanuit diverse beleidsterreinen of is ondergebracht bij projecten en programma's die de aanpak van de problematiek niet specifiek definiëren in de plannen.

Wat wij met de uitvoering van het procesplan bewerkstelligen:

1. We maken zichtbaar en versterken wat er verhoud al gebeurt, professioneel en informeel. Aan de ene kant gaat dit om het zichtbaar maken van professionele activiteiten en projecten, aan de andere kant om het informele op te zoeken en te gaan versterken (Civil Society).
2. Op wijkniveau doen we kennis op en delen die over de aanpak en werkwijze voor professionele werkers. Sociaal isolement raakt de kern van de WMO: niet kunnen participeren.
3. De inzet van middelen en inspanningen maken we zichtbaar in relatie tot de opbrengst. We meten de effecten van de inzet van de sociale projecten door onderzoek bij de betrokken bewoners. De uitkomst hiervan leidt tot een oordeel over de inzet van de middelen en het gebruik van 1e lijnsvoorzieningen.

Samenwerking met de provincie

De Provincie heeft zich bereid verklaard de kennisdeling rondom sociaal isolement en het monitoren en onderzoeken van de diverse aanpakken in Utrecht en andere gemeenten vorm te willen geven. De provincie bouwt hiermee aan een samenwerking met meerdere gemeenten en welzijnsorganisaties in de provincie Utrecht.

De betrokken gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de uitwerking van een aanpak voor de eigen gemeente. De gemeente Utrecht participeert hierin. De provincie draagt de financiële verantwoordelijkheid voor het realiseren van de kennisdeling en het monitoren en onderzoeken.

- Kennisdeling, ook met andere gemeenten.
Sociaal Isolement is een probleem van de samenleving. Niet alleen een beperkte groep vrijwilligers of professionals, maar de samenleving moet dus leren het probleem te zien en leren het probleem aan te pakken.
Met een aantal bijeenkomsten vragen we in de komende jaren aandacht voor de problematiek en ontwikkelen een methodiek om Sociaal Isolement aan te pakken.
We zoeken kennis over het onderwerp en de bestrijding door uitwisseling met steden waar al een methodische aanpak met effectmetingen bestaat: Rotterdam en Enschede.
- Monitoren en onderzoeken van de aanpakken in de diverse betrokken gemeenten.
Voor het onderbouwen en testen van de methoden die worden ontwikkeld is begeleiding middels onderzoek en monitoren van de effecten nodig. Er wordt gezocht naar een samenwerking met het Landelijk expertisecentrum Sociale Interventies (LESI) en met de Hogeschool van Utrecht.

Participatie

Bij de totstandkoming en de uitvoering van deze aanpak hebben wij de volgende organisaties betrokken:

- COSBO stad Utrecht (Centraal Orgaan Samenwerkende Bonden van Ouderen)
- SENSOOR (voorheen Telefonische Hulp Dienst)
- Stichting STADE
- Welzijnsorganisatie Portes
- Cumulus Welzijn
- Doenja Dienstverlening
- Zuwe Welzijn.
- Stichting Ofra (migrantenzelforganisatie voor vrouwen)

Bij de implementatie in de wijken, betrekken wij wijkspecifieke bewonersorganisaties en vrijwilligersorganisaties, waaronder migranten- en vrouwenorganisaties. Ook de SOLGU en bijvoorbeeld lokale patiëntenorganisaties willen wij uitnodigen hun expertise op dit vlak met ons te delen.

De Gemeentelijke Adviescommissie voor het Ouderenbeleid zal zich in de vergadering op 26 augustus 2009 buigen over de plannen. De reactie van de commissie integreren we in de verdere uitvoering van de plannen.

Bijlage.

Achtergrondinformatie

Uit de Utrecht Monitor 2009 blijkt dat één op de drie volwassenen zich in meer of mindere mate eenzaam voelt: 26% voelt zich matig eenzaam, 7% voelt zich sterk eenzaam. In de monitor wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van eenzaamheid:

- emotionele eenzaamheid, als iemand een intieme relatie mist (bijvoorbeeld een partner).
- sociale eenzaamheid, als sociale contacten ontbreken met mensen om je heen (bijvoorbeeld vrienden, burens, collega's).

In Utrecht voelt 11% van de volwassenen zich emotioneel eenzaam en 24% sociaal eenzaam. De verwachting dat eenzaamheid vooral voorkomt bij ouderen is niet juist. Jonge mensen voelen zich minder eenzaam, maar tussen 40 jaar en 75 jaar verschillen de percentages niet of nauwelijks tussen de leeftijdscategorieën. Vanaf 75 jaar neemt het percentage toe.

De omschrijving van emotionele eenzaamheid komt het meest overeen met de in dit stuk gehanteerde definitie van sociaal isolement. Sociaal isolement is een probleem dat niet van de ene op de andere dag ontstaat, maar het gevolg is van een langdurig proces.

Uitgangspunten

Sociaal isolement is een van de belangrijke thema's van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. In de kern gaat deze Wet in op participeren: dat wat mensen zelf kunnen en wat ze met elkaar kunnen. Voor de bestrijding van sociaal isolement in Utrecht zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd.

1. Sociaal isolement is een probleem van de samenleving en niet in de samenleving.
2. Sociaal isolement is alleen te doorbreken met een individuele persoonsgerichte aanpak vanuit de mogelijkheden die de persoon zelf heeft.
3. Sociaal isolement bestrijden we met een samenhangende aanpak op buurtniveau.
4. Sociaal isolement bestrijden we door het versterken van informele verbanden (bv. burenzorg).
5. Sociaal isolement bestrijden we door de vrijwillige inzet van bewonersverenigingen, kerken, vrijwilligers, bedrijfsleven etc. (de Civil Society) te laten verbinden aan de zorg voor kwetsbare sociaal geïsoleerde mensen.
6. Actief burgerschap vraagt om activering van vrijwilligers door professionals en vrijwillige inzet van professionals (bv. medewerkers van bedrijven).

Speciale aandacht

Uit de Utrecht monitor 2008 bleek het volgende:

- Onder Utrechters met een minder goede gezondheid of een lichamelijke of psychische beperking komt sociaal isolement vaker voor dan gemiddeld. Ruim een kwart (27%) van de mensen met een matige of slechte gezondheid voelt zich sociaal geïsoleerd tegenover 6% van de gezonde Utrechters.
- Bij 65-plussers is het percentage sociaal geïsoleerden 15%.
- Turkse (14%) en Marokkaanse (12%) Utrechters voelen zich relatief vaak sociaal geïsoleerd.
- Sociaal isolement vaker voor onder mensen die slecht kunnen rondkomen van hun inkomen (26%).
- Bij mensen met een functiebeperking, daaronder wordt verstaan een langdurige ziekte, aandoening of handicap, leeft 21% in een sociaal isolement

Binnen de aanpak worden niet alleen deze groepen benaderd. We gaan uit van een brede inzet van activiteiten, zodat alle mogelijkheden om verbindingen te maken tussen de diverse leeftijds- en doelgroepen kunnen worden benut.