

Winst door verbinden werk, activering en maatschappelijke ondersteuning



Verkenning voor gemeenten en partners

In opdracht van het ministerie van SZW en het ministerie van VWS
Oktober 2012

Inleiding 3

Ontwikkelingen 5

- Huidig wettelijk kader 5
- Ontwikkelingen bij het Rijk 6
- Ontwikkelingen bij gemeenten 7

Kansen rond de combinatie activering, werk en maatschappelijke ondersteuning 11

- Kansen op verbinding 11
- Hoe verbinden? 14



Verbinding 1:

Integrale diagnose 16

- Ervaringen met integrale diagnose 16
- Instrumenten voor integrale diagnose 20
- Ontwikkelingsfase 21



Verbinding 2:

Afstemmen en combineren beschut werken, dagbesteding en werkprojecten en vergroten uitstroomkansen 23

- Overeenkomsten en verschillen dagbesteding en Wsw 24
- Initiatieven vanuit het veld 27
- Initiatieven vanuit gemeenten 30
- Het bevorderen van de combinatie van dagbestedingsactiviteiten, beschut werken en kleinschalige werkprojecten 31



Verbinding 3:

Benutten van de aanwezige infrastructuur 33

- Bevorderen van delen van infrastructuur 35



Verbinding 4:

Mensen met uitkering inzetten bij maatschappelijke ondersteuning 37

- Er zijn meerdere voorbeelden van tijdelijke inzet van uitkeringsgerechtigden 38
- Mensen met een uitkering tijdelijk inzetten 40



Verbinding 5:

Contracteren maatschappelijke ondersteuning onder voorwaarden en versterken ondernemerschap 41

- Social return 41
- Maatschappelijk ondernemen 42
- Sociale firma's 43
- Stimuleren door social return, maatschappelijk ondernemen en sociale firma's 44

Inleiding



Gemeenten ondersteunen mensen bij het vinden van werk en geven als dat niet lukt tijdelijke aanvulling tot het sociaal minimum (WWB). Ook moeten zij kwetsbare mensen ondersteunen zodat zij zich kunnen redden in de samenleving (Wmo). Er liggen voorstellen om gemeenten verantwoordelijk te maken voor mensen met een arbeidsbeperking (nu Wajong), de begeleiding van mensen met matige en zware beperkingen (extramurale begeleiding) en de organisatie van de ondersteuning aan kinderen en ouders met veel problemen (jeugdzorg). Al met al worden gemeenten dan verantwoordelijk voor de lokale maatschappelijke ondersteuning aan mensen in de leefdomeinen: werk, inkomen, welzijn, zorg en opvoeden en veiligheid. Alleen onderwijs, medische zorg en wonen vallen nog niet onder de volledige verantwoording van gemeenten. Besluitvorming hierover is aan het nieuwe kabinet.

Daarmee ontstaan kansen voor gemeenten. Een van deze kansen is het beter verbinden van werk, activering en maatschappelijke ondersteuning. Door deze verbindingen krijgen kwetsbare burgers meer keuzes en een betere ondersteuning bij participatie. Dit kan mogelijk ook nog met minder geld (financiële inderdieneffecten). Dit gaat echter niet vanzelf; de context is ingewikkeld. Zowel landelijk als bij gemeenten zijn de domeinen werk en maatschappelijke ondersteuning in ontwikkeling. De beschikbare budgetten zijn kleiner. Gemeenten en zorginstellingen krijgen voor het eerst met elkaar te maken. Ook gaat het om mensen met soms ernstige beperkingen. Gemeenten staan voor een complexe veranderopgave, waarbij behoedzaam en met respect voor die kwetsbare mensen dient te worden geopereerd. Uitgangspunt daarbij is te kijken naar de mogelijkheden van mensen.

Met deze verkenning willen het ministerie van SZW en het ministerie van VWS de gemeenten en haar partners ondersteunen, zodat zij de kans op verbindingen kunnen herkennen en kunnen verwezenlijken. In deze verkenning worden verbindingen beschreven (puzzelstukken) waar gemeenten mee aan de slag kunnen. Praktijkvoorbeelden laten zien dat het mogelijk is om verbindingen te leggen. We denken dan ook dat dit de weg is waarmee ondersteuning en

activering beter en meer efficiënt kunnen worden geregeld.

Veel gemeenten en diverse partners (instellingen en burgers) gaan met elkaar een groot veranderingsproces in. Daarbij staan ze nog aan het begin. Op onderdelen is er (nog) geen wettelijk kader voor een nieuwe werkwijze en financiering. Voor een deel is het voor gemeenten en zorginstellingen een nieuwe wereld waar ze mee te maken krijgen. Dat vertaalt zich in deze verkenning. Op basis van de inzichten en ervaringen in het veld, rapporteren we over eerste vormen van samenwerking en over aanknopingspunten voor het combineren van zaken rond werk en maatschappelijke ondersteuning. Voor cijfermateriaal over verbindingen, beschrijvingen van uitgewerkte methodieken, stappenplannen en conclusies over initiatieven op basis van evaluaties is het nog te vroeg.

De verkenning is als volgt opgebouwd. We gaan eerst in op de ontwikkelingen die plaatsvinden. Daarna geven we aan welke kansen verbinding oplevert.

Vervolgens werken we deze verbindingen uit.

De totstandkoming van deze handreiking is begeleid door een klankbordgroep van het ministerie van SZW, het ministerie van VWS, de VNG, Cedris en Divosa.

Ontwikkelingen



Huidig wettelijk kader

Er zijn meerdere wetten die activering, werk en maatschappelijke ondersteuning regelen voor mensen die het zelf niet redden. Hieronder stippen we kort enkele wetten en hun samenhang aan. Het is daarbij niet de bedoeling compleet te zijn. Hiervoor verwijzen we naar de website www.rijksoverheid.nl.

In de Wet werk en bijstand (WWB) is vastgelegd dat iedere burger die niet in zijn eigen inkomen kan voorzien, aan het werk wordt geholpen en als dat niet lukt tijdelijke aanvulling krijgt tot het sociaal minimum. De gemeente voert de WWB uit en is financieel verantwoordelijk. Mensen met een beperking kunnen worden ontheven van de arbeidsplicht. Voor mensen met een arbeidshandicap, die niet op een reguliere werkplek aan de slag kunnen is de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De gemeenten voeren de verantwoording over de sociale werkvoorziening, die door een kleine honderd sociale werkvoorzieningsbedrijven en gemeentelijke diensten wordt uitgevoerd. Mensen die op jonge leeftijd een ziekte of handicap hebben gekregen en daardoor niet kunnen werken, kunnen op hun 18e in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering. Het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) voert de Wajong uit door ondersteuning te bieden bij het vinden van passend werk of een opleiding en geeft waar nodig inkomensondersteuning.

Mensen met een fysieke, zintuiglijke, verstandelijke of psychiatrische beperking, kunnen vanuit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) begeleiding krijgen. Het kan gaan om individuele of groepsbegeleiding. Groepsbegeleiding wordt ook wel dagbesteding genoemd. De dagbesteding is in principe niet gericht op werk/re-integratie maar op begeleiding en een zinvolle bezigheid geven aan mensen met een beperking. In de loop van de tijd zijn er wel meer elementen van werk en re-integratie bijgekomen, zoals arbeidsmatige dagbesteding.

In de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is geregeld dat gemeenten op diverse prestatievelden activiteiten dienen te organiseren, om burgers aan de samenleving mee te kunnen laten doen (compensatieplicht) en de zelfredzaamheid van thuiswonende mensen met een beperking te bevorderen. Prestatievelden zijn onder meer: leefbaarheid in wijk en buurt, jeugd, informatie en advies, vrijwilligerswerk en mantelzorg, verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking en het bieden van maatschappelijke opvang.

Ontwikkelingen bij het Rijk ¹⁾

Er is al lang een discussie gaande over het bestaan van meerdere regelingen naast elkaar die vormen van activering en werk voor mensen met een arbeidsbeperking regelen. De commissie De Vries ²⁾ gaf in 2008 aan dat, naar het oordeel van de commissie, de verschillen tussen de regelingen voor het regelen van werk en inkomen niet te rechtvaardigen zijn. De polisvoorwaarden per regeling (WWB, Wsw, Wajong ³⁾) verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de hoogte van het loon/de uitkering en de ontslagbescherming. Verder constateerde de commissie dat het relatief willekeurig was in welke regeling een kwetsbare burger terecht kwam.

Ook signaleerde de commissie De Vries dat de uitvoeringsorganisaties van de wetten nu vaak maar in beperkte mate met elkaar samenwerken. Het zijn veelal gescheiden werelden. Terwijl er sprake kan zijn van overlap, overigens ook met Wmo en AWBZ. Zo hebben sommige deelnemers aan AWBZ-dagbesteding een Wajong-uitkering en sommigen een WWB-uitkering. En veel mensen met een beperking maken gebruik van een Wmo-voorziening, zoals een woningaanpassing of hulp bij het huishouden, ongeacht hun inkomensvoorziening (WWB, Wajong, Wsw).

Daarnaast is het huidige stelsel onvoldoende activerend en gericht op regulier werk. Om die redenen is het kabinet Rutte met een voorstel gekomen voor een Wet werken naar vermogen. Dit voorstel is echter controversieel verklaard en er is op dit moment geen duidelijkheid over het vervolg.

Op grond van de verkiezingsprogramma's van de diverse partijen, is het heel goed mogelijk dat er een wettelijk kader komt voor het regelen van activering en vormen van betaald werk met ondersteuning. Het gaat dan om een samenvoeging van delen van de WWB, Wajong en de Wsw.

¹⁾ We laten voor de overzichtelijkheid de ontwikkelingen rond jeugdzorg en passend onderwijs hier buiten beschouwing. Ook gaan we niet in op de Wet werken naar vermogen omdat deze controversieel is verklaard.

²⁾ Werken naar Vermogen, rapport commissie de Vries, oktober 2008.

³⁾ We laten de Wia in deze verkenning geheel buiten beschouwing.

Het demissionaire kabinet Rutte heeft ook voorgesteld om de extramurale begeleiding uit de AWBZ aan de gemeenten over te dragen ⁵⁾. Dit gebeurt door in de Wmo de compensatieplicht uit te breiden rond structurering, regie en dagelijkse levensverrichtingen ⁶⁾.

Ook deze aanpassing van de Wmo is controversieel verklaard. Uit een algemeen overleg van de vaste commissie van VWS van de Tweede Kamer op 28 juni 2012 blijkt echter dat de partijen positief staan tegenover de overgang van extramurale begeleiding naar de Wmo, maar dat rond vraagstukken als kwaliteit en toezicht op het persoonsgebonden budget nog discussie in de Tweede Kamer gevoerd moet worden.

Ontwikkelingen bij gemeenten

Ook bij gemeenten zijn er veel ontwikkelingen. Hieronder gaan we daar kort op in, zonder volledigheid na te streven.

Meer behoefte aan samenhang

Er is de afgelopen periode bezuinigd op het participatiebudget van gemeenten en er waren bezuinigingen op de sociale werkvoorziening aangekondigd. In combinatie met een oplopend uitkeringsbestand zijn veel gemeenten voortvarend aan de slag gegaan met plannen voor het herstructureren van de sociale werkvoorziening. Gemeenten zoeken naar andere vormen van arbeidstoeleiding dan het afsluiten van contracten met re-integratiebureaus. Een van de mogelijkheden is het combineren van de Wmo en WWB. In de Divosa-monitor uit 2011 is dit bevraagd. De verbinding tussen de Wmo en de WWB komt moeizaam van de grond, zo blijkt uit de Divosa-monitor ⁷⁾. Uit de monitor blijkt dat 70% van de sociale diensten WWB'ers wil inzetten voor lokaal welzijnswerk, maar slechts 30 tot 40% doet dat ook echt; en vaak niet eens structureel. Nog minder gemeenten zoeken binnen het lokale Wmo-beleid naar participatie- of re-integratiemogelijkheden voor hun WWB-klanten (maximaal 40%). Het aantal mensen dat hiermee geholpen is, blijft bovendien klein: maximaal 4% van het gemeentelijk bijstandsbestand. Kortom: op dit vlak is nog veel te winnen.

De verwachte decentralisaties en bezuinigingen dagen gemeenten verder uit om na te denken over de dwarsverbanden tussen enerzijds werk en inkomen en anderzijds welzijn en zorg. Door verbindingen te leggen tussen werk, inkomen, welzijn en zorg kan participatie van mensen effectiever worden bevorderd.

⁵⁾ De term extramurale begeleiding duidt op de situatie dat mensen op basis van hun beperking een indicatie begeleiding hebben gekregen, zonder daarnaast een indicatie verblijf te hebben gekregen. De mensen met een indicatie verblijf worden intramuraal genoemd en blijven in de AWBZ.

⁶⁾ In artikel 4 van de Wmo staat op welke punten de gemeenten mensen met beperkingen individueel moet compenseren. Hier zijn deze aanvullingen in opgenomen.

⁷⁾ Divosa-monitor 2011 deel 2.

Uit een recente inventarisatie van Divosa onder haar leden (managers op het terrein van participatie, werk en inkomen) blijkt dat zij kansen zien in de combinatie van Wmo en WWB, zoals het inzetten van WWB'ers om (onderdelen van) Wmo-taken uit te voeren. Het doel hiervan is mensen werkervaring te laten opdoen.

De Wmo is in 2007 ingevoerd. De laatste jaren zijn gemeenten stevig aan het innoveren in de Wmo. Er zijn grootschalige ontwikkelingsprogramma's ingezet, zoals de Kanteling en Welzijn Nieuwe Stijl. Er wordt gewerkt aan methodische, inhoudelijke en organisatorische veranderingen in de ondersteuning aan burgers. Er wordt meer beroep gedaan op de eigen kracht en de sociale steunsystemen van de burger. Er wordt gekeken of er meer gebruik kan worden gemaakt van informele wijknetwerken van vrijwilligers en van collectieve arrangementen. Op deze wijze kan wellicht een burger gecompenseerd worden in zijn of haar ondersteuningsbehoefte, zonder een professional in te schakelen.

Een belangrijk onderdeel in dit proces is het 'gesprek' als alternatief voor de indicatie zoals dat in de AWBZ gebeurt. In het gesprek wordt binnen meerdere leefdomeinen en met meer zicht op de omgeving van een burger gekeken naar wat er nodig is om iemand te ondersteunen bij een beperking. Ook vanuit het perspectief van de Wmo is er interesse om de verbinding met andere leefdomeinen zoals jeugd en werk te verkennen. We zien ook de ontwikkeling van sociale teams die in de wijk aan de slag gaan met burgers met meerdere problemen. Deze laatste ontwikkeling neemt grote vormen aan. Inmiddels zijn vrijwel alle 100.000+ gemeenten in Nederland bezig met het opzetten van integraal werkende sociale teams in de wijk ⁸⁾.

Er is veel belangstelling en gevoel van urgentie bij gemeenten voor meer samenhang in het sociale domein bij gemeenten. Ook is er behoefte aan het meer verbinden van de domeinen werk, activering en maatschappelijke ondersteuning.

Andere rol overheid vraagt cultuuromslag

In de nieuwe visie van gemeente op werk, activering en maatschappelijke ondersteuning, wordt een appel gedaan op een grotere zelfredzaamheid en samen-redzaamheid van burgers. Voor burgers betekent dat een verandering van recht hebben op voorzieningen, naar eerst zelf doen en met elkaar doen. De gemeente vangt op waar dat nodig is en faciliteert. Deze visie in de Wmo gaat ook veel betekenen voor burgers die nu onder de AWBZ een voorziening hebben en binnenkort overgaan naar de Wmo. Want waar in de AWBZ sprake is van een recht op zorg, kent de Wmo een compensatieplicht voor gemeenten, om tegemoet te komen in de ondersteuningsbehoefte van een burger.

⁸⁾ Zie voor meer informatie, Sociale teams in de wijk, verkenning, Radar in opdracht van de ministeries van SZW en VWS, mei 2012.

Ook voor het domein werk en activering geldt dat burgers vaker iets voor hun uitkering moeten doen: doe naar vermogen iets terug voor je uitkering en zet je in voor de gemeenschap.

De cultuuromslag heeft echter niet alleen betrekking op burgers. Werkgevers worden steeds nadrukkelijker aangesproken op hun verantwoordelijkheid om ruimte te creëren om mensen maar vermogen betaald te laten werken. Grote zorginstellingen zullen meer samen moeten werken dan ze nu gewend zijn onder de AWBZ. En gemeenten zullen mogelijk dichter op het aanbod van die instellingen zitten dan het zorgkantoor.

Ook voor professionals verandert de cultuur. De VNG heeft bij de mogelijke overgang van de extramurale begeleiding in een visiedocument de vraag gesteld of vormen van arbeidsparticipatie niet een hogere prioriteit moeten krijgen dan de verleende zorg ⁹⁾. Zijn veel mensen met beperkingen niet beter af, wanneer ze bij dagbesteding met gelijkgestemde mensen kunnen optrekken (doen wat je leuk vindt), dan altijd met gelijk beperkten (omgaan met mensen met dezelfde beperking) zoals nu het geval is? En kan dagbesteding dichter bij de thuissituatie georganiseerd worden, ook al betekent dit dat een verstandelijk gehandicapte te midden van ouderen activiteiten zou uitvoeren? Dit zijn de vragen die gemeenten stellen aan professionele krachten bij het nadenken over hoe ze anders om zouden kunnen gaan met de extramurale begeleiding. Ook bij de sociale diensten is de cultuur aan het veranderen. De nieuwe klantmanager is gericht op samenwerking, eigen kracht van de burger en het resultaat.

Vele veranderingen tegelijk

We hebben de ontwikkeling beschreven in het domein van werk en inkomen en rond maatschappelijke ondersteuning. Maar er verandert nog veel meer bij gemeenten. Er zijn ook majeure wijzigingen op komst rond jeugd en passend onderwijs. Deze veranderingen in taken en verantwoordelijkheden leiden in veel gemeenten tot reorganisaties. Er verandert veel in het personeelsbestand door de vergrijzing. Circa 15% van de medewerkers stroomt de komende vijf jaar uit vanwege pensionering. De crisis raakt gemeenten hard.

De vele veranderingen worden in een verschillend tempo doorgevoerd. Dat vraagt veel organisatie van gemeenten en ook om het maken van keuzes in snel wisselende situaties.

Andere maar vooral minder middelen

Met het controversieel verklaren van de wetsvoorstellen WWNV en extramurale begeleiding, is het voor gemeenten lastig de toekomstige financiële ontwikkelingen goed in te schatten. Er zijn echter wel twee belangrijke lijnen

⁹⁾ Van zorg naar participatie, de overgang van de begeleiding naar de Wmo, G-32 juni 2011.

aan te geven. De eerste is dat er minder budget komt. Onder het kabinet Rutte zijn de re-integratiemiddelen beperkt. Ook hebben veel gemeenten de afgelopen jaren een tekort op het I-deel gehad ¹⁰⁾. Verder heeft de gemeente zelf te maken met teruglopende inkomsten vanwege de grond- en bouwcrisis en de bezuinigingen bij het Rijk die doorwerken naar de gemeenten. Vrijwel alle decentralisaties gaan gepaard met bezuinigingen. Gemeenten moeten de extra taken met minder geld uitvoeren. Ook zijn het vaak taken waarvan de kosten de afgelopen jaren snel zijn gestegen. Gemeenten moeten die stijging zien te beteugelen. De tweede lijn is dat gemeenten andere budgetten krijgen dan in het verleden. Vroeger was er een relatief groot participatiebudget. In de toekomst zullen er ook middelen voor jeugdzorg en begeleiding naar de gemeente gaan. Dit kan leiden tot veranderende verhoudingen binnen gemeenten. De boodschap is dat gemeenten naast kwaliteit en effectiviteit meer en meer kijken naar doelmatigheidswinst.

Naar een andere werkwijze in het sociaal domein

Dat gemeenten meer verantwoordelijkheid en budgetten in het sociale domein krijgen, daagt hen uit om de ondersteuning aan burgers anders te organiseren. We noemden al het grotere beroep op zelfredzaamheid en het gebruik van informele sociale netwerken. We zien dat in veel gemeenten wordt gezocht naar nog andere mogelijkheden om burgers meer integraal en sneller te ondersteunen, bijvoorbeeld door het inzetten van sociale werkers in wijkteams ¹¹⁾. De gedachte is dat gemeenten, als er een vollediger beeld is van de behoefte van een burger, er meer op maat en veelal tegen minder kosten een aanbod gedaan kan worden. Daarvoor is wel nodig dat er meer zicht is op wat er aan mogelijk aanbod aanwezig is, over alle leefdomeinen heen. Ook is het wenselijk dat rekening gehouden wordt met de kansen op activering en werk van mensen, bijvoorbeeld bij het aanbod aan dagbesteding ¹²⁾.

De gemeente kan een betere balans zoeken tussen de eigen inzet, de inzet van burgers en van werkgevers. Dat gebeurt dan door niet langer re-integratiebureaus in te schakelen. Er dienen zich andere wegen aan. Gemeenten kunnen faciliteren dat vraag en aanbod elkaar vinden, door meer accent te leggen op wederkerigheid voor mensen met een uitkering, door het arbeidspotentieel van mensen met beperkingen beter te benutten en door een groter appel te doen op werkgevers door gebruik van social return en het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

¹⁰⁾ Dit i.v.m. de afspraken in het bestuursakkoord 2007-2011. Landelijke tekorten op het I-deel, in omvang zoals in de jaren van het bestuursakkoord zullen zich vanaf 2012 naar verwachting niet meer voordoen.

¹¹⁾ Voor een verdere introductie over een toekomstig stelsel zie Edgar: gezien en gekend door zijn gemeente, King 2012 en toekomstschets inrichting sociaal domein 2012 ministerie van SZW.

¹²⁾ Toekomstschets inrichting sociaal domein: arbeidstoeleiding voor multiprobleemcliënten centraler, Radar in opdracht van ministerie SZW, 2012.

Kansen rond de combinatie activering, werk en maatschappelijke ondersteuning



We zien vijf aanknopingspunten rond activering, werk en maatschappelijke ondersteuning om de hiervoor geschetste verandering door verbinding te versterken (winst):

- Een meer integrale diagnose om burgers beter te ondersteunen en richting dagbesteding en werk in te zetten.
- Het organiseren van kansen op betere dagbesteding door aanbieders zoals zorginstellingen en sociale werkvoorziening meer samen te laten werken.
- Het organiseren van meer nabije vormen van dagbesteding, door te sturen op het gebruik van accommodaties en vervoer.
- Het inzetten op meer zinvolle activiteiten en meer doelmatige ondersteuning, door mensen met een uitkering bij maatschappelijke ondersteuning in te schakelen. Mensen met een uitkering kunnen daarmee tijdelijk werkervaring opdoen met als uiteindelijk doel arbeidsparticipatie.
- Het steviger aanspreken van werkgevers door voorwaarden te stellen bij opdrachtverlening (social return), een appel te doen op maatschappelijk verantwoord ondernemen en door ondernemers te stimuleren die mensen met beperkingen inschakelen.

Kansen op verbinding

We lichten de bovenstaande vijf aanknopingspunten toe en geven aan welke voordelen we zien.

Eerste verbinding: Integrale diagnose

De eerste verbinding ontstaat bij burgers met meervoudige problemen. Als de gemeente een integrale diagnose kan stellen bij deze groep burgers, hoeven de burgers minder vaak en veel informatie te geven, hoeven aanbieders van diensten minder intake gesprekken en acties te ondernemen. De gemeente kan beter maatwerk bieden en in sommige gevallen mogelijk volstaan met de inzet

van minder en lichtere voorzieningen, bijvoorbeeld doordat problemen eerderesignaleerd worden.

Beoogde winst door verbinding

De ondersteuning wordt minder door het aanbod van de gemeente en meer door de behoefte van de burgers bepaald. De gemeente kan op deze manier beter maatwerk bieden.

Tweede verbinding: Afstemmen en combineren beschut werken, dagbesteding en werkprojecten en vergroten uitstroomkansen

Gemeenten en haar partners organiseren werk/dagbesteding voor hun burgers zodat zij zinvol deel kunnen nemen aan de samenleving. Vrijwel iedere gemeente kent kleinschalige werkprojecten. Vaak zijn deze opgezet via de sw-organisaties, re-integratiepartners, welzijnsorganisatie, de woningbouwcorporatie of via eigen initiatieven van burgers. Instellingen in de geestelijke gezondheidszorg, in de lichamelijke, zintuiglijke en verstandelijke gehandicaptenzorg en ouderenzorg bieden in het kader van dagbesteding allerlei vormen van kleinschalige activiteiten, vaak ook met een – bescheiden – arbeidsmatig karakter. Nu worden deze activiteiten apart van elkaar via verschillende geldstromen georganiseerd. Als gemeenten de diverse vormen van dagbesteding en begeleiding beter op elkaar afstemmen en waar mogelijk combineren kan dat, afhankelijk van de invulling door de gemeente, zorgen voor meer keuze voor burgers. En wellicht kan in sommige gevallen de kans op uitstroom naar vormen van betaald werk worden vergroot.

Beoogde winst door verbinding

Meer kansen voor burgers met een beperking en de gemeente kan op deze manier middelen efficiënter en effectiever inzetten en op termijn mogelijk minder geld uitgeven aan ondersteuning.

Derde verbinding: Benutten van de aanwezige infrastructuur

De werk- en dagactiviteiten vinden vaak plaats in eigen accommodaties. Deze accommodaties zijn niet altijd in de eigen wijk. Er vindt veel vervoer plaats om mensen naar hun activiteit te brengen. In de AWBZ bedragen de kosten van het vervoer van de groep mensen, die overgaat naar de Wmo, naar hun dagbestedingslocatie jaarlijks circa € 180 miljoen ¹³⁾.

¹³⁾ Uit cijfers van het fonds sociaal taxivervoer blijkt dat er in de AWBZ circa 250 miljoen aan vervoerskosten worden gemaakt voor het vervoer naar dagbesteding. De inschatting is dat daarvan 180 miljoen gaat naar de groep met extramurale begeleiding. (Nea 2010). Per 1 januari wordt het vervoertarief in de AWBZ aanzienlijk minder. Het was gemiddeld 16 euro en het wordt 8 euro per persoon per dag.

Het combineren van accommodaties voor verschillende activiteiten en afstemmen van vervoersvoorzieningen biedt kansen.

Beoogde winst door verbinding

De gemeente besteedt minder geld aan vervoer en locatiekosten.

Vierde verbinding: Mensen met uitkering inzetten bij maatschappelijke ondersteuning

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning en besteden aan allerlei partijen werk uit. Een kans is meer mensen met een uitkering in te zetten voor voorzieningen in de Wmo en begeleiding. Gemeenten zijn op zoek naar vormen van inzet van mensen met een uitkering, die de professionele werkers ondersteunen en ontlasten in hun werk. In dat opzicht is samenwerking met de aanbieders van welzijns- en zorgdiensten van belang. Voor uitkeringsgerechtigden biedt het de kans om weer ritme te krijgen, contacten te leggen, werkervaring op te doen en met bijvoorbeeld scholing hun perspectief op betaald werk te vergroten.

Beoogde winst door verbinding

Meer kansen voor burgers met beperking en/of een uitkering en de gemeente kan middelen efficiënter en effectiever inzetten en mogelijk minder geld uitgeven aan ondersteuning.

Vijfde verbinding: Contracteren maatschappelijke ondersteuning onder voorwaarden en versterken ondernemerschap

De aanbieders van activering, werk en ondersteuningsdiensten zijn soms grote werkgevers in de gemeente of de regio. Gemeenten kunnen hen aanspreken, als werkgever, om mensen met een uitkering in dienst te nemen. Het stellen van voorwaarden voor het mogen leveren van diensten aan de aanbieders door de gemeente wordt 'social return' genoemd. Meerdere gemeenten hebben al goede ervaringen opgedaan met het instrument social return. Door de komst van extramurale begeleiding naar gemeenten, komen er nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om te kijken of zorgaanbieders meer kunnen doen aan het bieden van werkervaringsplaatsen, opleidingen, en/of het aannemen van mensen met een uitkering. Dat geldt overigens ook voor de gemeente zelf, die vaak een grote werkgever is en het goede voorbeeld zou moeten geven. Ook kunnen gemeenten zorgaanbieders aanspreken op hun rol als maatschappelijke ondernemers. Gemeenten kunnen hen om die reden vragen een bijdrage te leveren aan sociale cohesie en welzijn in de wijk. Tevens kunnen gemeenten investeren in de inzet van ondernemers die willen ondernemen met de inzet van mensen met beperkingen. We spreken dan van sociale firma's.

Beoogde winst door verbinding

Meer kansen voor burgers met een beperking en/of een uitkering en de gemeente besteedt minder geld aan uitkering.

Hoe verbinden?

Gemeenten kunnen de verbindingen in samenhang in ontwikkeling brengen, of op een of enkele onderdelen verandering inzetten.

De verbindingen zijn in dit opzicht te zien als onderdelen van een puzzel.

Voordat we verder ingaan op de verbindingen het volgende: Gezien de ontwikkelingen staan gemeenten voor een complexe veranderopgave. De verandering betekent veel voor de burgers waar het om gaat. Bijvoorbeeld ouders die eindelijk hun gehandicapte kind op een vorm van dagbesteding hebben geplaatst waar ze tevreden over zijn. Of voor grote zorginstellingen die gewend zijn om zelf voorzieningen in te richten en nu gevraagd worden om samen te werken. Zeker omdat de verandering waarschijnlijk gepaard gaat met bezuinigingen kan dit gevoelig liggen.

Bij zo een complexe veranderopgave kunnen we in algemene zin een aantal uitgangspunten meegeven ¹⁴⁾.

Bestuurlijk leiderschap

De keuze voor het ontwikkelen van een nieuwe verbinding is een besluit van de gemeenten, in overleg met gebruikers en aanbieders van diensten. Dit vraagt om bestuurlijk leiderschap. Gemeenten kunnen kiezen voor één verbinding of voor meerdere verbindingen (de complete puzzel). Hoe dan ook moet er bestuurlijk ruimte gemaakt worden voor pilots/experimenten. Het betekent ook investeren in mensen, samenwerking en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten. Bestuurlijk moet er druk worden gehouden op het veranderingsproces. Het moet niet blijven steken in projecten. Er moeten op gezette tijden keuzes gemaakt worden, over de inrichting van het veld, de speelruimte van uitvoerders (dit kan ook betekenis hebben voor het personeel) en mogelijkheden voor burgers.

¹⁴⁾ De uitgangspunten zijn ontleend aan opmerkingen van de initiatieven uit het veld en de visie op transitie management van Prof. Jan Rotmans, hoogleraar veranderekunde Rotterdam, juli 2012.

Ruimte geven

Wil de gemeente daadwerkelijk nieuwe werkwijzen doorvoeren dan zal de gemeente ruimte moeten geven aan burgers en professionele krachten om zelf, met elkaar te kijken wat kan en past. Dit proces moet vooral niet top down worden afgedwongen. De mogelijkheden moeten worden verkend en er moet ruimte zijn om te experimenteren. Belangrijk in dit proces is om wel gebruik te maken van de bestaande aanbieders, zoals sw-bedrijven en zorginstellingen, maar hen uit te dagen om vernieuwing in te zetten.

Geef mandaat

De financiering vanuit verschillende instanties/bronnen bemoeilijkt het integraal werken. Het leidt tot versnippering en verkokering en partijen handelen vanuit het belang van de eigen organisatie. Het goed regelen van het budget, mandaat en de bevoegdheden is van groot belang. De professionals moeten kunnen zorgen dat zaken geregeld kunnen worden. Belangrijk is ook dat er doorzettingsmacht wordt georganiseerd. Hierop kan worden teruggevallen als er onvoldoende medewerking is. Ook moeten medewerkers sancties kunnen inzetten (bijvoorbeeld de mogelijkheid om te korten op de uitkering); dit helpt om mensen een stap richting opleiding of werk te laten zetten. Een aandachtspunt is dat de bedragen die aan begeleiding worden toegewezen, veel hoger zullen zijn dan waar gemeenten nu ervaring mee hebben onder de WWB en de Wmo.

Het terugdringen van de kosten moet leiden tot integraal en klantgericht werken

De druk op de middelen kan leiden tot veel weerstand en soms tot – achteraf – ongelukkige keuzes. Tegelijkertijd zorgt druk op de middelen ervoor dat gemeenten in beweging komen om meer integraal en klantgericht te werken. De kunst is dus de juiste focus te houden en de druk op de middelen in te zetten voor verandering richting integraal en nabij de klant.

Verbinding 1:



Integrale diagnose

Als de gemeente een integrale diagnose kan stellen, dan:

- 1 Hoeven burgers minder vaak hun gegevens te leveren en kunnen zij het complete beeld geven;
- 2 Hoeven aanbieders van diensten minder intakegesprekken en acties te ondernemen en hebben zij beter zicht op de vraag achter de vraag (wat is er werkelijk nodig voor dit gezin);
- 3 Kan de gemeente beter maatwerk bieden. In sommige gevallen kan mogelijk volstaan worden met de inzet van mindere en lichtere voorzieningen omdat de gemeente er eerder bij is (bij problemen) of een andere oplossing kan kiezen dan in de huidige praktijk kan.

In dit hoofdstuk geven we handvatten om als gemeente integrale diagnose in te voeren. We bespreken de ervaringen van gemeenten met het integraal diagnosticeren, gaan in op nu bekende instrumenten en op de stand van zaken rond integrale diagnose.

Ervaringen met integrale diagnose

De afgelopen jaren is geëxperimenteerd met het samen uitvoeren van een diagnose rond werk en maatschappelijke ondersteuning door de uitvoerders in deze domeinen: UWV, CIZ-organisaties, welzijnsorganisaties en gemeenten. Het doel is een betere integrale dienstverlening aan te bieden voor cliënten in de domeinen werk, inkomen, zorg en welzijn.

Project gezamenlijke beoordeling

In het project gezamenlijke beoordeling hebben UWV, CIZ en gemeenten op lokaal niveau in totaal twaalf pilots uitgevoerd om tot een meer integrale diagnose te komen door medewerkers samen te laten werken bij de indicatie. Uit de evaluatie van het project blijkt onder andere dat de cliënt veel voordeel heeft van een gezamenlijke beoordeling. Een gezamenlijke beoordeling draagt

bij aan het verlagen van de administratieve last van de cliënt, het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en het verkorten van de doorlooptijd. Het beeld over hoe succesvol gezamenlijke beoordeling is voor de administratieve lasten van de deelnemende organisaties is wisselend. Tegenover voordelen, zoals minder vragen stellen aan een cliënt en informatie over de cliënt delen tussen organisaties, staan nadelen in termen van extra tijd van medewerkers, omdat ICT-systemen niet altijd zijn toegerust voor de overdracht van informatie. De kosten voor begeleiding en aanvullende ICT bij een gezamenlijke beoordeling zijn ook hoog. De onderzoekers leveren een conceptueel raamwerk voor een integraal indicatiesysteem, maar dat moet nog worden geoperationaliseerd ¹⁵⁾.

Het raamwerk is vertaald naar een concrete aanpak in het werkmodel Gezamenlijke Beoordeling ¹⁶⁾ om organisaties, die aan de slag willen voor cliënten met multiproblematiek, te ondersteunen bij het verbeteren van de dienstverlening. Voor meer informatie verwijzen we naar de website www.gezamenlijkebeoordeling.nl.

Ontwikkeling vanuit maatschappelijk ondersteuningsperspectief

Verschillende gemeenten die in 2011 aan de pilots gezamenlijke beoordeling hebben meegewerkt, zijn verder gegaan met de ontwikkeling van de integrale diagnose. In Zeist is bijvoorbeeld het werken met een digitaal aanvraagformulier verder ontwikkeld en in Leeuwarden is de kennis van integrale diagnose verbonden met het voeren van keukentafelgesprekken, zoals die onder het project de ‘Kanteling’ zijn ontwikkeld.

Zeist

In het lokale initiatief ‘Dichterbij in Vollenhove’ worden cliënten die een beroep doen op de dienstverlening van één van de partners uit het initiatief, integraal geholpen met dienstverlening van alle aangesloten partners. Indicatiestellingen gebeuren zo veel mogelijk eenmalig door gebruik te maken van één digitaal aanvraagformulier. De gegevensuitvraag en het opvragen van bewijsstukken bij de cliënt worden beperkt, door gebruik te maken van het digitale dossier. Met toestemming van de klant worden gegevens aan andere dienstverleners beschikbaar gesteld. Inwoners die voor dienstverlening in aanmerking lijken te komen, worden actief benaderd en niet-gebruik van bijzondere bijstand en minimaregelingen (bij het aanvragen van Wmo) wordt teruggedrongen.

“De manier van beoordelen verschilt per organisatie. Als je niet tot gezamenlijke beoordelingscriteria komt dan ga je uit elkaar lopen. Mijn tip is dan ook: kom tot gezamenlijke beoordelingscriteria.”

¹⁵⁾ Evaluatieonderzoek gezamenlijke beoordeling, VWS/SZW, februari 2012.

¹⁶⁾ Werkboek Gezamenlijke Beoordeling ‘aan de slag voor cliënten met multiproblematiek’. Een gezamenlijke uitgave van de ministeries van SZW en VWS, juli 2012.

Doel Makkelijker maken en beter afstemmen van dienstverlening zodat mensen met meervoudige problemen effectiever worden geholpen.

Resultaat Kortere lijnen en je leert van elkaar. Betere dienstverlening aan de klant.

Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden laat het gezamenlijk beoordelen voor meervoudige hulpvragen samenvallen met Welzijn Nieuwe Stijl. Met de ervaringen uit de eerdere pilot Gezamenlijke Beoordeling, wordt het proces van gezamenlijk beoordelen vanuit de domeinen werk, inkomen, zorg en welzijn verder vormgegeven. Cliënten kunnen rechtstreeks bij het Meldpunt integrale indicering binnenkomen maar ook via de reguliere loketten van de gemeente of via de informatie- en adviespunten. Deze worden bemenst door welzijnsmedewerkers. Het screenen van cliënten met een meervoudige hulpvraag wordt gedaan met de brede intake die in de pilot ontwikkeld is. De indicatiesteller van het Meldpunt integrale indicering is vanaf dat moment het aanspreekpunt voor de cliënt, het informatie- en adviespunt en de hulpverlener. Na een integraal onderzoek komt de indicatiesteller met een op de situatie van de klant toegesneden pakket van voorzieningen en indicaties. Organisaties werken complementair samen vanuit de domeinen werk, inkomen, zorg en welzijn. Het uitgangspunt is één huishouden, één plan, één hulpverlener, één contactpersoon (de indicatiesteller).

Doel Maatwerk voor de klant.

Resultaat Een afgestemd pakket aan voorzieningen afgestemd op het probleem van die klant.

Almere

Ook de gemeente Almere nam deel aan de pilots gezamenlijke beoordeling. In Almere is – tegelijk met andere gemeenten – in het kader van de kanteling de methodiek van het keukentafelgesprek ontwikkeld. Bij het keukentafelgesprek wordt in een gesprek bij de burger thuis (keukentafel) breder gekeken naar wat er speelt (vraagverheldering). Er wordt samen met de burger gekeken naar oplossingen in plaats van voorzieningen en er wordt gekeken wat de burger zelf en zijn of haar sociale omgeving nog kan betekenen ¹⁷⁾. Wat de aanpak in Almere bijzonder maakt, is dat er tegelijk geïnvesteerd is in digitale ondersteuning in de vorm van een eigenkrachtwijzer.

¹⁷⁾ Voor meer informatie over integrale diagnose in het Wmo domein verwijzen we naar de verkenning “toegang tot de Wmo: praktische handvatten voor gemeenten, Transitiebureau begeleiding, april 2012.

De gemeente Almere heeft een website ontwikkeld om burgers te stimuleren vooral eerst zelf een oplossing voor hun probleem te zoeken. De eigenkrachtwijzer van Almere beoogt een breed overzicht te geven van wat er in de gemeente en regio aan mogelijkheden is op het terrein van activering en ondersteuning, zodat burgers zelf gaan nadenken en op eigen kracht oplossingen zoeken, voordat een indicatie wordt aangevraagd. De website is zo gebouwd dat burgers eerst op eigen en burgerinitiatieven worden gewezen en pas als dat onvoldoende blijkt voor hun ondersteuningsbehoefte, komt de professionele ondersteuning in beeld. De eigenkrachtwijzer maakt onderdeel uit van de nieuwe gekantelde werkwijze die Almere op de Wmo heeft doorgevoerd. Er is een businesscase gemaakt. Daaruit volgt de schatting dat de nieuwe werkwijze 10 tot 15% minder kosten betekent voor de gemeente ¹⁸⁾. Daarvan neemt het instrument eigenkrachtwijzer circa 30% voor haar rekening. Almere heeft dus 3-5% besparing gerealiseerd door de inzet van het instrument eigenkrachtwijzer. Meer informatie over deze aanpak en hoe mee te doen als gemeente is te vinden op www.eigenkrachtwijzer.nl.

Doel Zorgen dat burgers zelf eerst hun problemen oplossen (over meerdere leefgebieden). Als zij zelf hun problemen oplossen is verdere ondersteuning niet nodig.

Resultaat 3-5% besparing op kosten van Wmo voorzieningen.

Ontwikkeling vanuit activering en werkperspectief

Bij de ontwikkeling van een integrale diagnose was in de voorgaande voorbeelden vooral een inbreng vanuit maatschappelijke ondersteuning. Er zijn ook gemeenten waar vanuit sociale zaken gezocht wordt naar een meer integrale diagnose.

Amersfoort: van aanbod- naar vraaggericht

Bij de afdeling Sociale Zekerheid van de gemeente Amersfoort is onlangs een werkwijze ingevoerd waarbij bij de intake gestreefd wordt naar het krijgen van een totaalbeeld van de klant. Aan de hand van deze 'foto van de klant' wordt gekeken wat de klant binnen zijn eigen omgeving zelf kan oplossen en/of waar de gemeente moet bijspringen. Daarbij wordt altijd maatwerk toegepast. Als dat nodig blijkt wordt de klant doorverwezen naar het Wmo-loket en ook het Wmo-loket kan klanten doorverwijzen naar Werk en Inkomen. Op deze manier wordt er vraaggericht gewerkt in plaats van aanbodgericht.

Doel Maatwerk voor de klant.

Resultaat Afgestemd pakket aan voorzieningen dat uiteindelijk goedkoper is voor de gemeente.

¹⁸⁾ Businesscase gekantelde Wmo aanpak in Almere 2011.

Instrumenten voor integrale diagnose

Om echt integraal te werken zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat er een gezamenlijke beoordelingssystematiek komt die recht doet aan de verschillende leefgebieden. In de loop der jaren zijn er verschillende instrumenten ontwikkeld voor het integraal diagnosticeren.

De zelfredzaamheid (leefgebieden)-Matrix

De vier grote steden hebben in het kader van een integrale benadering van de maatschappelijke opvang een integraal diagnose-instrument ontwikkeld: de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Met dit instrument kunnen professionals zicht krijgen op de zorg- en/of hulpvragen van de cliënt en deze gezamenlijk beoordelen. Met de ZRM kan een gestandaardiseerde beoordeling worden gegeven van de zelfredzaamheid van een persoon.

De zelfredzaamheidsmatrix is onder meer gebaseerd op ervaringen uit andere landen ¹⁹⁾. Met het systeem kan over meerdere leefdomeinen waaronder werk en zorg en welzijn, het niveau van zelfredzaamheid worden bepaald. Indien op meerdere niveaus voldoende zelfredzaamheid is bereikt, wordt gesproken over een stabiele mix. Interessant aan de zelfredzaamheidsmatrix is, is dat het naast een intake- en diagnose-instrument, ook de mogelijkheid biedt om te beoordelen of een aanbieder van activering, toeleiding naar werk of maatschappelijke ondersteuning resultaten bereikt in het bevorderen van de zelfredzaamheid. Dat biedt op termijn de mogelijkheid voor resultaatbekostiging in plaats van financiering op het leveren van diensten.

Diagnose Methode Activeringspotentieel (DMA) ²⁰⁾

De Diagnose Methode Activeringspotentieel ²¹⁾ is ontwikkeld door TNO en de gemeente Zoetermeer. Het is een vragenlijst om meer inzicht te krijgen in de situatie en de beleving van de klant. Mogelijkheden en belemmeringen op de volgende onderdelen worden in kaart gebracht: kwaliteiten en ervaringen, werken, werk zoeken, gezondheid en sociale omgeving. Met het instrument kan de professional een beeld krijgen van de klant en de acties die ondernomen kunnen worden om de positie op de verschillende domeinen te verbeteren.

Tot slot bestaat ook de mogelijkheid om de integrale diagnose niet in een gezamenlijk systeem te bouwen, maar de focus te leggen op een gezamenlijk digitaal dossier, waardoor een aanbieder van zorg of activeringsdiensten, kan zien wat er al aan ondersteuning wordt geboden.

¹⁹⁾ Onder meer het Ohama-systeem dat in de VS, Canada en Engeland wordt gebruikt.

²⁰⁾ Dariuz maakt gebruik van DMA.

²¹⁾ www.kenuwclient.nl.

Mens Centraal

Mens Centraal is een samenwerkingmodel, dat ondersteund wordt door een geautomatiseerd systeem dat de dienstverlening van ketenpartners (sociale dienst, UWV, het Wmo-loket, Veiligheidshuis en dergelijke) ondersteunt. Elke geautoriseerde medewerker ziet, gegeven zijn autorisatie, in Mens Centraal welke belangrijke gebeurtenissen hebben plaats gevonden in het leven van de burger, zoals ontslag, of een verzoek om hulp in het huishouden. Elke toegekende autorisatie is gekoppeld aan het wettelijk takenpakket van de betreffende medewerker. Met een compleet overzicht en de geautomatiseerde beslisregels in Mens Centraal weten dienstverleners sneller of een gebeurtenis moet leiden tot afstemming en/of (extra) dienstverlening.

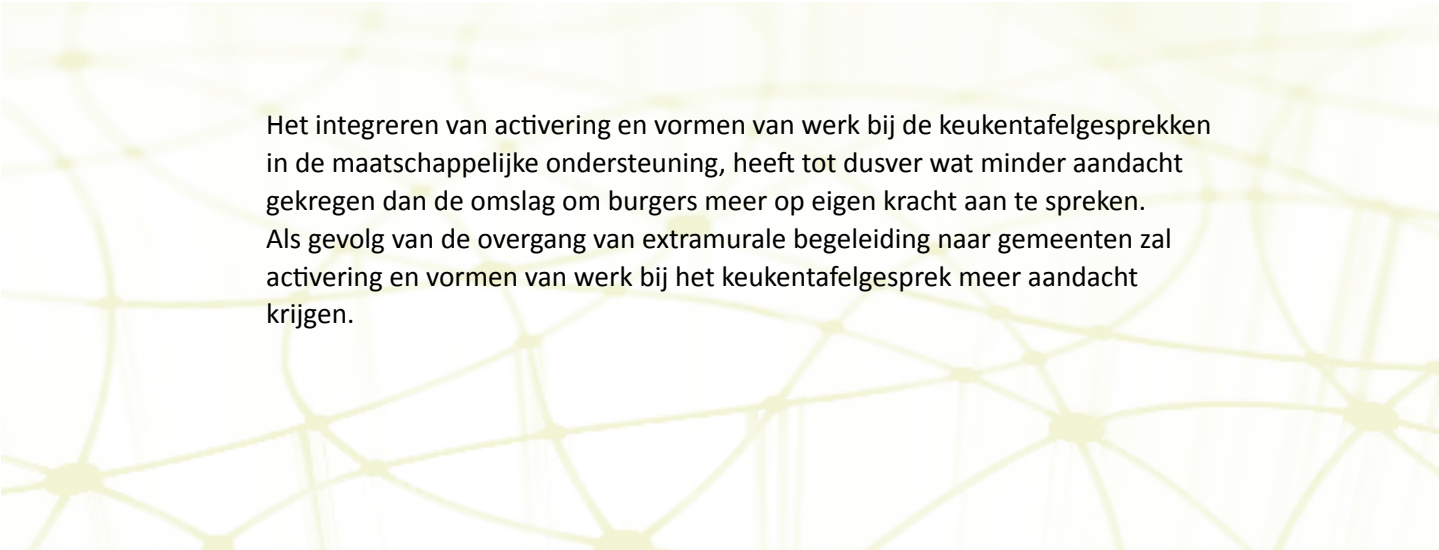
Daarnaast bevat Mens Centraal een cliëntoverzicht. Daarin wordt de informatie van bijvoorbeeld UWV, GBA, Schuldhulpverlening en GSD van één klant in samenhang getoond. De voordelen zijn dat de diverse indicatiesystemen niet hoeven worden aangepast, en dat een hulpverlener toch zicht heeft op de dienstverlening aan een burger op meerdere leefdomeneinen. Mens Centraal is in eerste instantie ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van VNG en Divosa met financiële steun van deelnemende gemeenten en van de ministeries van SZW en EZ. Er zijn inmiddels meer dan zestig gemeenten die het systeem gebruiken. Voor meer informatie: www.operatiemenscentraal.nl of www.menscentraal.nl. Er is een maatschappelijke business case opgesteld waaruit blijkt dat gebruik van het systeem kosten bespaart en de kwaliteit van dienstverlening aan burgers verhoogt ²²⁾.

Ontwikkelingsfase

Er zijn meerdere benaderingen om tot integrale diagnose te komen. Achtereenvolgens hebben we genoemd: bestaande indicatiesystemen verbinden; toegang voor maatschappelijke ondersteuning verbreden; sociale zekerheid koppelen aan maatschappelijke ondersteuning en het bouwen van een nieuw integraal systeem. We bevinden ons echter in een ontwikkelingsfase. Er is nu nog geen oordeel mogelijk over of een van de benaderingen beter is dan anderen.

Het ontwikkelen van een integraal en nieuw indicatiesysteem kost veel tijd en vraagt een grote ontwikkelslag. Dat kan niet op eigen kracht ontwikkeld worden. Gemeenten liften mee bij een ontwikkeling die door meerdere gemeenten of door landelijke partijen wordt ingezet (zoals ZRM of Mens Centraal).

²²⁾ Bij het project gezamenlijke beoordeling is een financiële businesscase gemaakt. De onderzoeker schatten met de nodige aannames, dat een investering in een gezamenlijke beoordeling in een jaar kan worden terugverdiend. KMPG, februari 2012.



Het integreren van activering en vormen van werk bij de keukentafelgesprekken in de maatschappelijke ondersteuning, heeft tot dusver wat minder aandacht gekregen dan de omslag om burgers meer op eigen kracht aan te spreken. Als gevolg van de overgang van extramurale begeleiding naar gemeenten zal activering en vormen van werk bij het keukentafelgesprek meer aandacht krijgen.

Verbinding 2



Afstemmen en combineren beschut werken, dagbesteding en werkprojecten en vergroten uitstroomkansen

Een gecombineerde aanpak van dagbesteding, beschut werken in de Wsw en diverse andere werkprojecten voor mensen met beperkingen biedt voordelen. Gemeenten hebben meer mogelijkheden om mensen een passend aanbod te doen van activiteiten waar ze aan mee willen en kunnen doen. Die kunnen dan soms ook dichterbij in de buurt aangeboden worden en makkelijker te bereiken zijn. Ook kunnen de mogelijkheden en aandacht worden vergroot voor talentontwikkeling van de deelnemers.

Bij samenwerking tussen instellingen is een betere begeleiding mogelijk. Vanuit de sw-bedrijven is de werkbegeleiding goed ontwikkeld. Bij de zorgaanbieders is de psychosociale begeleiding goed ontwikkeld. De deelnemers vanuit de dagbesteding krijgen meer werknemersvaardigheden aangeleerd en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. De deelnemers vanuit de Wsw krijgen betere psychosociale begeleiding: met de deelnemer meedenken en ondersteuning bieden in de ontwikkeling ²³⁾.

Voor de instellingen die vormen van dagbesteding en individuele begeleiding aanbieden is het aantrekkelijk om activiteiten beter te benutten door meer cliënten van andere gemeenten of van andere organisaties deel te laten nemen. Hierdoor worden activiteiten rendabeler, of kunnen zij (onrendabele) activiteiten afstoten en hun cliënten overdragen aan een andere aanbieder van dagbesteding.

Voor de gemeenten betekent dit, naast meer keuze voor haar burgers en mogelijk daardoor meer kwaliteit, ook een doelmatiger benutting van activiteiten rond activering en dagbesteding en minder kosten.

Kan het wel?

Vooraf is de vraag relevant of het combineren van dagbesteding voor mensen met verschillende zware beperkingen wel past en of wel voldoende adequate

²³⁾ Zie focus2move.SBCM, 2011.

begeleiding kan worden geboden. In 2011 bij de start van het initiatief voor de overgang van de extramurale begeleiding naar de Wmo, is dit in meerdere groepsessies besproken met professionele krachten in de AWBZ, Wsw en Wmo. In de gesprekken gaven de professionals aan dat er mensen zijn met zeer zware problematiek in de AWBZ die zoveel gespecialiseerde begeleiding nodig hebben, dat samengaan met andere groepen niet aan de orde is. Zij geven ook aan bijvoorbeeld de doelgroep psychiatrische patiënten vaak moeilijk samengaat met andere groepen.

Ook is echter aangegeven dat menging van groepen met verschillende beperkingen vaak wel mogelijk is; dat een deel van de AWBZ-populatie mee kan doen aan arbeidsmatige dagbesteding en dat begeleiding anders georganiseerd kan worden, met behoud van voldoende toezicht. Begeleiding kan ook vaker georganiseerd worden met inzet van vrijwilligers, mits er maar op afroep professionele ondersteuning beschikbaar is. De continuïteit van begeleiding is ook erg belangrijk.

Aanbieders van maatschappelijke ondersteuning ervaren soms een dilemma. Aan de ene kant verzoeken gemeenten hen om samen te werken voor een integraal aanbod ²⁴⁾. Aan de andere kant moeten ze onderling concurreren op prijs en/of kwaliteit wanneer gemeenten de maatschappelijke ondersteuning aanbesteden. Er bestaan echter veel mogelijkheden om samen ondernemend te zijn ²⁵⁾.

We zien dat activering en dagbesteding voor burgers, uitvoerende instellingen en gemeenten slimmer georganiseerd kan worden. Meer nabij organiseren van dagbesteding en daarmee meer keuzevrijheid voor burgers creëren, is een aantrekkelijk perspectief. Maar voor dat we daarop ingaan gaan we nog even wat dieper in op de overeenkomsten en verschillen tussen dagbesteding en werk in de Wsw.

Overeenkomsten en verschillen dagbesteding en Wsw

Er is overlap en er zijn verschillen in het aanbod vanuit de AWBZ en de Wsw. We lopen het kort door.

Dagbesteding onder de AWBZ

Dagbesteding is een breed begrip. Dagbesteding bestaat uit activiteiten:

- Die door de betrokkenen als zinvol ervaren worden;
- Die een persoonlijke ontwikkeling mogelijk maken;
- Die een maatschappelijke relevantie hebben;
- Die de gezondheid van de deelnemer bevorderen.

²⁴⁾ De NMa ziet een positieve trend waarbij steeds meer thuiszorgondernemingen zich bewust zijn van concurrentie en de regels die daarbij gelden. Naar aanleiding hiervan heeft de thuiszorg niet langer prioriteit voor de NMa (nieuwsbericht NMa, 2 juli 2012).

²⁵⁾ <http://www.invoeringwmo.nl/bibliotheek/voorlichtingsposter-samen-ondernemend>

Dagbesteding is afgestemd op de individuele behoeften van een persoon. Hierdoor is het aanbod flexibel. Afhankelijk van de persoon wordt er gezocht naar activiteiten die bijvoorbeeld prikkelen, stimuleren, activeren, rust geven en uitdagen. In de begeleiding wordt rekening gehouden met de beperkingen en de behoeften. Zoals extra verzorging, veiligheid en structuur. Aan de hand van de begeleidingsbehoefte wordt duidelijk welke activiteiten kunnen worden gedaan en hoe het schema wordt ingevuld. Samen met de begeleider wordt een persoonlijk plan opgesteld. Hierin worden werkafspraken vastgelegd.

Er zijn veel vormen van dagbesteding mogelijk. In een onderzoek uit 2006 van het ministerie van VWS ²⁶⁾ naar arbeidsmatige dagbesteding worden de volgende categorieën onderscheiden:

- A Recreatie en educatie;
- B Vrijblijvende arbeidsmatige dagbesteding;
- C Niet vrijblijvende arbeidsmatige dagbesteding;
- D Toeleiding naar arbeid.

Arbeidsmatige activiteiten richten zich op het maken van producten voor de verkoop of het leveren van diensten. Niet-arbeidsmatige activiteiten richten zich primair op recreatie en/of educatie. In het onderzoek wordt gesproken over circa 25% deelname aan arbeidsmatige activiteiten, maar deze cijfers zijn vandaag de dag niet meer valide. Er hebben namelijk sinds 2006 twee grote veranderingen plaatsgevonden. Ten eerste is er sindsdien een zeer sterke toename van begeleiding geweest. Ten tweede is, mede door de toename, in 2009 besloten de begeleiding voor mensen met een lichte beperking af te schaffen (de AWBZ-pakketmaatregel). Verwacht kan worden, dat het aandeel van mensen dat deelneemt aan arbeidsmatige dagbesteding, daardoor weer is afgenomen. Deze ontwikkelingen maken het lastig om uitspraken over aantallen te doen.

Beschut werk in de sw

De sw'er heeft een arbeidsovereenkomst en is werknemer. De sw'er krijgt binnen zijn werkplek begeleiding van het sw-bedrijf. Beschut werk is te definiëren als werk dat laag rendeert ²⁷⁾. In de sw maken we onderscheid in: begeleid werken bij reguliere werkgever (6,1%), individuele detachering bij reguliere werkgever (15,4%), groepsdetachering bij reguliere werkgever (8,2%) en beschut werk (70,3%).

In het kader van beschut werk worden steeds meer werkzaamheden op locatie uitgevoerd. Circa de helft van het sw-bestand is aangewezen op beschut werken.

²⁶⁾ Arbeidsmatige dagbesteding, Een verkennend onderzoek, naar aard en omvang, Sonja van der Kemp en Félicie van Vree, Leiden, 2006 Research voor beleid.

²⁷⁾ In WWNV was het criterium voor werknemers die beschut aan de slag gaan een loonwaarde van < 20%.

De overeenkomsten en verschillen

De overeenkomsten tussen de dagvoorziening en Wsw beschut werken zijn:

- Mensen met medische, fysieke en/of psychische beperkingen;
- De toegevoegde waarde van het werk is laag;
- Er is veel begeleiding nodig.

Er zijn ook duidelijke verschillen. Bij beschut werken gaat het om:

- Werknemers die loon krijgen;
- Werknemers die vallen onder de werking van de cao sociale werkvoorziening.

Bij dagbesteding gaat het om:

- Deelnemers;
- Inzet bepaald door wensen deelnemer;
- Verrichten van onbetaalde activiteiten.

Dagbesteding gericht op werk	Beschut werken
Doel: sociale contacten en zingeving bevorderen	Doel: werk bieden
Vrijwillig	Toetreden vrijwillig, daarna dienstverband
Accent op zinvol bezig zijn, activering en participatie	Accent op werk
Maatwerk, afhankelijk van interesse en capaciteiten cliënt	Maatwerk, van inzetbaarheid en capaciteiten van de werknemer
Vestiging in wijken en buurten	Vestiging op industrieterrein
Begeleiding op werkvloer intensief	Begeleiding op werkvloer intensief
Workload 1 op 4-8	Workload 1 op 15
Begeleiding met verstand van zorg	Begeleiding met oog op productie en arbeidsontwikkeling
Sterk in creëren van passende werksetting	Sterk in vinden van werk en arbeidsontwikkeling tijdens het werken
Financiering vanuit AWBZ, via zorgkantoor € 16.478 - € 20.844 (VG licht en midden) ²⁸⁾ 9 dagdelen/468 op jaarbasis (excl. uitkering, vaak Wajong)	Financiering gemeente SE van ongeveer € 27.000 voor 36 uur
Financiering per dagdeel op declaratiebasis, cliënt moet aanwezig zijn geweest	Financiering per SE
Gericht op deelname	Gericht op omzet

²⁸⁾ Prestatiebeschrijving en tarieven dagbesteding en vervoer, Nederlandse zorgautoriteit (2011).

De verschillen en overeenkomsten bevestigen het beeld dat een gecombineerd aanbod kan leiden tot voordelen voor burgers en gemeenten.

We zien dat op meerdere plaatsen al geanticipeerd wordt op de mogelijkheid om dagbesteding en beschut werken te combineren. Ten eerste zien we initiatieven van betrokken instellingen en sw-bedrijven.

Initiatieven vanuit het veld

Verschillende organisaties zien kansen voor hun eigen bedrijfsvoering en voor hun eigen klanten, deelnemers, werknemers en zijn gestart met het combineren van AWBZ-dagbesteding en beschut werken.

Sw Lander: AWBZ indicatie

Sw-bedrijf Lander is werkzaam in Rivierenland (Betuwe) en heeft enkele jaren geleden al een accreditatie AWBZ voor begeleiding verkregen. Lander voert op bescheiden schaal de arbeidsmatige dagbesteding uit. Deelnemers aan de dagbesteding zijn over de verschillende afdelingen van het bedrijf verspreid. Het gaat niet om grote aantallen. Een reden daarvoor is terughoudendheid in het afsluiten van overeenkomsten met nieuwe aanbieders voor het bieden van begeleiding onder de AWBZ. Deze markt is vrij gesloten ²⁹⁾.

“Het hebben van een accreditatie AWBZ is belangrijk. Zonder deze accreditatie heb je een achterstand in informatie en praat je een andere taal.”

“Het is belangrijk dat de deelnemers vanuit de dagbesteding zelf kiezen. Laat ze eens een productieomgeving zien. Misschien willen ze wel uitgedaagd worden en willen ze graag werken en niet gepamperd worden”

Doel Het inzetten van de infrastructuur van het sw-bedrijf om deelnemers van dagbesteding een werkplek te bieden.

Resultaat Voor de deelnemer een werkplek en voor Lander extra inkomsten via de AWBZ als er voldoende deelnemers zijn (minimaal 8).

²⁹⁾ We hebben het dan over het sluiten van een overeenkomst met een aanbieder van begeleiding op basis van zorg in natura. Er is ook een groot aanbod van aanbieders van extramurale begeleiding op basis van een persoonsgebonden budget.

Zwolle, Grensoverschrijdend werken

Binnen de dagbesteding zijn er kandidaten die gebaat zouden zijn bij een omgeving die meer is gericht op werk, de zogenaamde 'bovenkant' van de AWBZ. Van daaruit zouden ze beter de overstap kunnen maken naar een plek bij een externe werkgever.

Binnen de sociale werkvoorziening is er een groep mensen die net niet helemaal mee kan. Deze groep wordt doorgaans aangeduid als de 'onderkant' van de Wsw. Het instrument begeleid werken zoals dat binnen de Wsw wordt gebruikt, sluit niet altijd goed aan bij hun situatie.

[Klik hier voor een filmpje over grensoverschrijdend werken.](#)

De Wezo groep (sociale werkvoorziening in Zwolle) werkt in dit project samen met Frion, een organisatie die ondersteuning biedt aan mensen met een verstandelijke beperking en RIBW IJssel Vecht, een organisatie die mensen met psychische en psychiatrische beperkingen ondersteunt. De deelnemende organisaties willen een nieuwe, verbeterde methodiek op het gebied van begeleid werken ontwikkelen die aansluit bij deze specifieke doelgroepen. Zowel de Wezo groep als AWBZ-organisatie Frion passen begeleid werken al toe. Het RIBW wil zich hierop oriënteren.

Alle deelnemers worden op dezelfde, nieuwe afdeling geplaatst. Op deze nieuwe afdeling worden instrumenten ontwikkeld die door de drie organisaties gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld verbeterde persoonlijke ontwikkelingsplannen, zorgplannen, competentieprofielen en beoordelingsformulieren. Aan deze afdeling worden jobcoaches gekoppeld die kandidaten gaan plaatsen bij reguliere werkgevers.

Werkbegeleiders voor deze doelgroep, die werkzaam zijn bij de drie deelnemende organisaties, kunnen op de nieuwe afdeling stage lopen om hun eigen kennis over de sector en de reguliere werkgevers te vergroten.

"Deelnemers hebben veel aan elkaar. De sfeer is erg goed."

"De omzet die deze groep kan generen is samen met de subsidie onvoldoende om de kosten te dekken. Het zou goed zijn als er een ander verdienmodel gekozen wordt voor deze groep. Met name de loonkosten van de sw'ers drukken zwaar op de kosten."

Doel Een vernieuwend concept voor de 'onderkant' van de Wsw en de 'bovenkant' van de AWBZ.

Resultaat Deelnemers: betere begeleiding en meer kans om vanuit begeleiding door te stromen.

Organisaties: elkaars netwerk kunnen benutten.

Harderwijk, Multitoon

In de omgeving van Harderwijk is Multitoon opgericht voor kringloop en re-styling activiteiten. Het was in eerste instantie een gezamenlijk project opgezet door sw-organisatie Inclusief Groep en AWBZ-instelling Meerkanten. Nu is het volledig onderdeel van de Inclusief Groep. Multitoon heeft zich doorontwikkeld naar een leerwerkbedrijf waarbinnen vijf à zes doelgroepen participeren.

Binnen Multitoon wordt passend werk op elke trede van de participatieladder aangeboden. Bijvoorbeeld voor AWBZ (PGB)-cliënten, sw-medewerkers, uitkeringsgerechtigden en zelfs senioren. Werk, dagbesteding en ontwikkeling onder één dak. In een rapportage geven ze de volgende ervaringen weer.

*"De combinatie van de doelgroepen op de werkvloer loopt goed. Het is niet de beperking of de uitkering die bepaalt of iemand iets kan bijdragen en kan groeien, maar het talent en de competentie van de persoon". Multitoon werkt daarom competentiegericht. Er is een goede uitstraling naar de doelgroepen. Voor de AWBZ-groep is er een werkomgeving die stigmatisering tegen gaat. Voor de sw-groep en andere participanten is er een gepaste werkomgeving die verschilt van de industriële werkomgeving en daarmee een duidelijke aanvulling is."*³⁰⁾

Bijzonder is dat bij Multitoon ook mensen naar betaald werk zijn uitgestroomd, waaronder mensen die in de AWBZ-begeleiding zaten. Een van de redenen daarvoor is dat er sprake is van een arbeidsmatige setting waarin wordt gewerkt vanuit de Wsw.

"Voor iedereen passend werk vinden. Het kan. Je moet wel durven, willen, tijd nemen en creatief zijn. Dat vergt wel iets van de leidinggevende."

"Stop met het uitgaan van beperkingen en daardoor stigmatiseren van mensen. Denk in mogelijkheden en houd rekening met de beperkingen."

Doel Het bieden van een omgeving waar meerdere doelgroepen beter tot hun recht komen.

Resultaat Meer kansen voor deelnemers.

³⁰⁾ Ontleend aan Multitoon, jaarverslag 2009.

Initiatieven vanuit gemeenten

Er is echter nog een tweede lijn van ontwikkeling. Ook de gemeente kan aansturen op een meer integrale aanpak van dagbesteding en andere projecten.

Tilburg, Wonen, Zorg en Service in de Wijk

Wonen, Zorg en Service heeft als doel het verbeteren van de zelfredzaamheid bij wonen in de eigen woonomgeving en het scheppen van nieuwe werkgelegenheid in zorg. Een mix van betaalde krachten, vrijwilligers en mensen met een uitkering leveren persoonlijke dienstverlening rondom wonen, zorg en welzijn in de wijk. Deze mensen die in de wijk bezig zijn, veelal vanuit een uitkeringssituatie, kunnen hun eigen competenties ontwikkelen. Het biedt werkervaring met betaalde arbeid als einddoel. Voor 'zorgontvangers' betekent dit de mogelijkheid om langer zelfstandig in de wijk te wonen en te participeren.

“De kunst is aantonen dat jouw dienst of project meer effecten, lees besparing, heeft op termijn dan alleen de besparing op de uitkering. Er wordt steeds meer op kosten gestuurd.”

Financiële business case

Wonen, Zorg en Service in de Wijk is ooit opgezet met een combinatie van Europese, provinciale en gemeentelijke subsidies. Er zaten tal van activiteiten en experimenten in (vouchers, ROC-opleiding, Europese uitwisseling). Inmiddels is het project diverse malen herijkt en ondergebracht bij de thuiszorginstelling Thebe. Er zijn meerdere malen financiële business cases van Wonen, Zorg en Service in de Wijk gemaakt. Op de website www.socialewaarde.nl is een voorbeeld gegeven. Hieruit bleek dat Wonen, Zorg en Service in de Wijk een positieve waarde heeft in termen van kosten en baten.

Integrale dagbesteding in Peel en Maas

De gemeente Peel en Maas ligt in Limburg. Het is een plattelandsgemeente met meerdere kleine kernen. In de gemeente Peel en Maas is de afgelopen jaren een beweging op gang gekomen waarin de bewoners van kleine kernen hebben aangegeven wel voor de dagbesteding van de oudere inwoners te willen zorgen. Ze zijn zelf met busjes heen en weer gaan rijden om de ouderen uit het verpleegtehuis te halen en overdag bij hen in het dorpshuis op te vangen.

In nauw overleg met de gemeente en de zorgverzekeraar is vervolgens gekeken hoe het eigenlijk zat met de diverse dagbestedingscentra. Peel en Maas had

met 40.000 inwoners ruim 40 accommodaties voor dagbesteding van de Wsw, GGZ, gehandicaptensector, ouderensector en welzijnswerk. Er is vervolgens een verdere slag gemaakt om eerst mensen uit verschillende zorgsectoren samen te brengen op locaties. Er zijn nu enkele locaties waarin ouderen en geestelijk gehandicapten, samen dagbesteding volgen. De stap die vrij recent is gezet, is om ook de welzijnsinstelling en het sw-bedrijf bij het project te betrekken ³¹⁾. Zij stellen hun locaties open voor andere groepen. Belangrijk in het project van Peel en Maas is dat de burger stuurt op de plaats waar hij of zij dagbesteding wil volgen. Het project is ooit gestart via gepensioneerde burgers die aangaven graag overdag voor hun ouders en andere oudere dorpsgenoten te willen zorgen. De inbreng van de bewoners van de kernen is nog steeds groot in het project. Ook wordt onderzocht of dagopvang via een corporatiemodel te organiseren is. Ook de rol van de professionele begeleiding verandert. Van hoofdaanbieder tot ondersteuner via zorg op afroep, bij de dagbesteding in het buurthuis van een kleine kern.

Financiële Businesscase

De gemeente Peel en Maas heeft een onderzoek lopen naar de verwachte kosten/baten van deze nieuwe werkwijze. De uitkomsten zijn nog niet bekend. Een eigen globale analyse geeft als indruk dat op dit moment vooral de zorgverzekeraar verdient aan dit model, omdat het besparingen oplevert bij de AWBZ-zorg. Dit zijn echter kosten die voor een belangrijk deel overgaan naar de gemeenten bij de overgang van de extramurale begeleiding.

Het bevorderen van de combinatie van dagbestedingsactiviteiten, beschut werken en kleinschalige werkprojecten

Breng de aanbieders en het aanbod in kaart

Een eerste stap is het met elkaar in contact brengen van de verschillende aanbieders en hun aanbod in kaart brengen. De gemeente zou hier het voortouw in moeten nemen, als toekomstig financier en regisseur. Het is voor gemeenten deels een nieuw terrein: het bieden van begeleiding aan mensen met matige en zware beperkingen.

³¹⁾ Er is een film over het project beschikbaar waarin we zien dat een sw-medewerker een veel leukere dagbesteding (assistent juf op een basisschool) heeft gekregen, door de vele nieuwe mogelijkheden voor plaatsing en dagbesteding.

Zorg voor een visie op hoofdlijnen

Gemeenten moeten een visie op hoofdlijnen hebben op dagbesteding, beschut werken en kleinschalige werkprojecten. In de visie gaat het om een range die varieert van dagbesteding met veel begeleiding tot aan vormen van betaald werk.

Bij dagbesteding geldt als resultaat: kwaliteit van dienstverlening aan de doelgroep en continuïteit in begeleiding. Bij vormen van betaald werk gelden als resultaten: uitstroom uit uitkering en weinig loonkostensubsidies. Veel gemeenten zijn bezig met zo'n visietraject, veelal gekoppeld aan de herstructurering van het sw-bedrijf.

Zorg voor druk tot verandering

De zorginstellingen die AWBZ zorg leveren zijn de afgelopen jaren gegroeid in omvang en beschikken over een volledig aanbod aan dagbesteding. Er is weinig traditie in de AWBZ voor samenwerking lokaal en tussen de sectoren van geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg. Sw-bedrijven hebben zich de afgelopen jaren gericht op het toeleiden naar werk en op het detacheren van medewerkers in bedrijven. Dat er minder geld beschikbaar is voor dagbesteding, sociale werkvoorziening en werkprojecten is een gegeven. Gemeenten moeten duidelijk maken dat er respect is voor kernactiviteiten en deskundigheid van aanbieders. Daarmee wordt de kans op samenwerking vergroot. Door de samenwerking kan de kwaliteit voor burgers worden vergroot en de kosten voor gemeenten worden verminderd.

Geef ruimte voor experimenten en betrek professionele medewerkers en burgers erbij

Gemeenten gaan een precair proces in als het gaat om combineren van de vele vormen van werkprojecten, dagbesteding en beschut werken. Soms hebben ouders er jaren over gedaan om een goede vorm van dagbesteding te vinden voor hun gehandicapte kind en dan gaat de gemeente daar op inbreken. Geef ruimte aan de mensen om wie het gaat. Laat ze samen met professionele krachten naar nieuwe oplossingen zoeken. We zien dat sw-instellingen, re-integratiebedrijven, welzijnsinstellingen en zorginstellingen begrijpen dat er zaken gaan veranderen. Zij staan open voor verandering.

Verbinding 3



Benutten van de aanwezige infrastructuur

Gemeenten krijgen de kans om efficiënter om te gaan met de aanwezige infrastructuur. Dat is ook nodig gezien de bezuinigingen op vervoerskosten.

Door het delen van de infrastructuur kan:

- dagbesteding dichterbij in de wijk en buurt van een deelnemer aangeboden worden. Dit is prettiger voor cliënten zelf en zorgt voor minder vervoer.
- er gekeken worden naar het anders, met meer vrijwillige inzet, organiseren van vervoer.

Voor de instellingen zelf ligt er een kans locaties beter te benutten door het delen van locaties met diverse instellingen. Daar ligt een veranderopgave.

De gemeente kan door het scheiden van kosten voor accommodaties en die voor het bieden van begeleiding, op termijn veel zuiverder sturen op begeleidingsdiensten voor beschut werken en dagbesteding. Dit laatste sluit aan op de discussie rond het scheiden van wonen en zorg in het zorgdomein. De rijksoverheid wil vermijden dat middelen bedoeld voor zorg aan mensen met beperkingen worden ingezet voor stenen.

Een voorbeeld van het op een andere, meer doelmatige wijze organiseren van de infrastructuur, in dit geval het personenvervoer, vinden we in de gemeente Tynaarlo in Friesland.

Tynaarlo, Vrijwilligersvervoer

In de gemeente Tynaarlo wordt vrijwilligersvervoer ingezet voor bewoners zodat zij zich kunnen verplaatsen tegen een betaalbaar tarief. Door de mogelijkheden van vervoer uit te breiden krijgen inwoners meer kansen om deel te nemen aan (sociale) activiteiten, de afhankelijkheid van anderen wordt verminderd en sociaal isolement wordt voorkomen. Daarbij kunnen ouderen, indien wenselijk, vrijwilligers vragen hen te begeleiden van en naar een locatie.

Doel Het bieden van betaalbaar vervoer.
Winst Voorkomen van sociaal isolement.

Een voorbeeld van het meer doelmatig inzetten van vormen van dagbesteding treffen we in de gemeente Den Haag.

Den Haag, leerwerktrajecten 'bloemenwinkel' en 'kinderwinkel' van de Matroesjka's

De zorginstelling Schroeder van der Kolk biedt dagbesteding en begeleiding aan mensen met een psychische beperking.

De instelling heeft locaties midden in Den Haag, waaronder diverse winkels. Schroeder van der Kolk heeft besloten die winkels open te stellen voor andere groepen, zoals mensen met een werkloosheidsuitkering.

Werkloze moeders kunnen in de winkel werken. Er wordt in het pand ook begeleiding aan de kinderen geboden (kosteloos voor de moeders). Het ROC Welland College biedt ondersteuning vanuit de afdeling flower design.

Daarmee kunnen de moeders ook vakvaardigheden leren, waardoor ze meer kans maken op een eventuele doorstroom naar opleiding of werk.

Doel Leerwerktraject aanbieden.
Winst Meer kansen voor deelnemers door delen infrastructuur.

Tot slot zijn er samenwerkingsvormen in opkomst waarin zorginstellingen en bijvoorbeeld sw-bedrijven de accommodaties gaan delen en de activiteiten gaan integreren.

Maassluis, de Hooftzaak

Multifunctionele accommodatie 'De Hooftzaak' biedt kwetsbare burgers voorzieningen om zo lang en zelfstandig mogelijk te functioneren in de samenleving. De functies die worden aangeboden zijn: ontmoeting, inloop- en buurthuis-functie, informatie en doorverwijzing, wijkrestaurant met gezonde voeding, activering, dagbesteding, recreatieve, creatieve en arbeidsmatige activiteiten, Er-op-af-team voor ernstige problemen in de stad, gericht op zorgmijders, buurtteams en buurtactiviteiten. De Hooftzaak is een groeimodel waarin inhoud, zorg en welzijn, proces en samenwerking tussen instellingen in een breed aanbod samenkomen (front- en backoffice).

In het project werken zes instellingen samen: Seniorenwelzijn, ASVZ, Maasdelta, Dukdalf, ROG plus en Stoed. Het groeimodel biedt ruimte aan andere partijen om aan te sluiten. De activiteiten zijn volledig vraaggestuurd. Dat wil zeggen dat de cliënt centraal staat en niet het product of de instelling. Er wordt een team geformeerd dat vanuit de Hooftzaak de activiteiten gezamenlijk oppakt en coördineert voor de buurt en de stad.

Doel Het bieden van een omgeving waar meerdere doelgroepen beter tot hun recht komen.

Winst Meer kansen voor deelnemers.

Bevorderen van delen van infrastructuur

Inventarisatie van locaties

Gezien de opgave waar gemeenten voor staan zullen gemeenten naar instellingen op dit punt veeleisender moeten worden. De infrastructuur kan en moet beter benut worden. Het is zaak te inventariseren wat er op het sociale domein aan locaties is binnen de eigen grenzen en wat er aan vervoer wordt verzorgd. Veel gemeenten voeren een inventarisatie uit waarin ze het aanbod aan dagbesteding in kaart brengen. Sommige gemeenten brengen daarnaast ook met de woningbouwcorporatie in kaart wat er leeg staat aan accommodaties.

Alternatieven voor vervoer

De druk op tarieven voor vervoer is hoog. In de AWBZ worden de vergoedingen per 1 januari 2013 gehalveerd. Gemeenten kunnen bevorderen dat vrijwilligers vervoer onderling gaan regelen, zoals in Peel en Maas. Gemeenten kunnen mensen met behoud van uitkering tijdelijk het vervoer laten doen om hiermee werkervaring op te doen. Meerdere gemeenten zijn daar mee bezig. Er zijn ook initiatieven gaande om vervoer logistiek beter te regelen, door het combineren van busjes van diverse zorginstellingen die op afroep rijden. Waar ook naar gekeken wordt is het combineren van vervoer voor dagbesteding met leerlingenvervoer voor speciaal onderwijs.

Regie voeren op proces van samenwerking

Vervolgens zal de gemeente meer moeten sturen op het delen. De gemeente is aan zet. Ook al gaat de gemeente er nu niet officieel over, zij zal partijen bij elkaar moeten brengen. Stappen die de gemeente kan ondernemen zijn het inzichtelijk maken van de kosten voor begeleiding en de huisvestingcomponent daarin. Zowel bij de Wsw, bij welzijnsorganisaties als in de AWBZ-zorg zit een post overhead of huisvesting in de tarieven. De gemeente kan aangeven daarvoor geen of een lagere vergoeding te geven, als accommodaties niet worden gedeeld.

Gemeenten en woningbouwcorporaties kunnen panden aanbieden om te gebruiken voor dagbesteding in de wijk.

Kwaliteitsbewaking

Er kan veel meer als het gaat om het delen van de infrastructuur. Er moet wel voor ogen gehouden worden dat het vaak om mensen gaat met zware beperkingen, voor wie continuïteit in en- voldoende kwaliteit van de begeleiding wel aanwezig moet zijn. Ook hier geldt dat in samenwerking met aanbieders van diensten en betrokken burgers gekeken moet worden naar wat anders kan maar ook naar wat vooral bij het oude moet blijven.

Verbinding 4



Mensen met uitkering inzetten bij maatschappelijke ondersteuning

Door uitkeringsgerechtigden (WWB of Wajong) tijdelijk in te zetten voor maatschappelijke ondersteuning worden activering, werk en maatschappelijke ondersteuning verbonden. De werkzaamheden kunnen daardoor goedkoper worden uitgevoerd en het biedt mensen met een uitkering een kans om van betekenis te zijn voor anderen en werkervaring op te doen met als uiteindelijke doel om aan het werk te komen.

Verskillende bewegingen komen bij deze verbinding samen: de tegenprestatie in de WWB, kans op werk, minder inzet van professionals, dichterbij de burger, minder geld voor werk en maatschappelijke ondersteuning en meer regie bij de gemeenten. Het is dus logisch dat gemeenten gaan zoeken naar het inzetten van uitkeringsgerechtigden om maatschappelijke ondersteuning uit te voeren. De kwaliteit van dienstverlening door mensen met een uitkering is een veel genoemd aandachtspunt. Dat is echter geen reden om onderdelen niet door uitkeringsgerechtigden uit te laten voeren, maar vooral een reden om het op een zorgvuldige wijze te verkennen en uit te voeren ³²⁾.

Wat kan er gedaan worden door uitkeringsgerechtigden?

Maatschappelijke ondersteuning is breed. Het gaat om de leefbaarheid te vergroten en kwetsbare burgers te ondersteunen. Met hulp van uitkeringsgerechtigde kunnen veel verschillende taken worden ingevuld. De activiteiten in het kader van een tegenprestatie of een participatieplaats moeten additioneel werk zijn (dus geen verdringing).

³²⁾ Dit is ook een van de thema's waar veel om te doen is bij de behandeling van het wetsvoorstel om extramurale begeleiding in de Wmo op te nemen, omdat de rechten uit de AWBZ onder de Wmo worden ingeruild voor het voldoen aan een compensatiebeginsel door gemeenten.

Denk daarbij aan:

- Welzijnsactiviteiten als draaien van buurthuizen, computerlessen, zwemlessen etc.;
- Informatie en advies over geld en mogelijkheden;
- Individuele voorzieningen als licht huishoudelijke hulp, hulp bij boodschappen of klusjes in huis;
- Faciliterende activiteiten als beheer en vervoer;
- Ondersteunen van de professional bij zijn/ haar taken.

In de praktijk blijkt vaak dat juist bij dit soort taken eigen ervaring kan helpen. Als iemand zelf ervaringsdeskundige is, wordt ondersteuning makkelijker geaccepteerd.

Tegenprestatie of re-integratie?

Met de inzet kunnen mensen met een uitkering iets terug doen voor de samenleving. Dit wordt de tegenprestatie genoemd. Het helpt ook om werkervaring op te doen. Dit is belangrijk voor het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, zelfvertrouwen en de motivatie. Is het inzetten van iemand met een uitkering een tegenprestatie of een onderdeel van de re-integratie? Dat is een keuze van de gemeente. Een tegenprestatie mag re-integratie en arbeidsaanvaarding niet in de weg staan. Kortdurende deelname en de verleende diensten kunnen gezien worden als tegenprestatie. Het project kan echter ook als re-integratietraject ingericht worden. Bij re-integratie staat de individuele ontwikkeling voorop. Dit is een aandachtspunt want er ontstaat snel een tegenstelling tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de doorstroom. Vanuit de kwaliteit van de dienstverlening wil de leiding de betere deelnemers vasthouden terwijl daar juist vaak mogelijkheden tot uitstroom zijn. Het is dus zaak vanuit de gemeente te blijven sturen op de re-integratie. Dat kan door het bieden van opleiding, begeleiding richting werk en doelstellingen rond doorstroom.

Er zijn meerdere voorbeelden van tijdelijke inzet van uitkeringsgerechtigden

Er zijn meerdere voorbeelden in het land waaruit blijkt dat uitkeringsgerechtigden worden ingezet. Hieronder geven we er twee, maar er zijn er meer.

Vaals, Vaals Helpt

Vaals Helpt is een project dat gericht is op actief burgerschap en hulp bieden aan elkaar. Eén onderdeel ervan is een hulpdienst, waarbij mensen met een WWB-uitkering ingezet worden om boodschappen te doen voor/met mensen die dat zelf niet meer kunnen (en daarvoor een Wmo-indicatie hebben), en ook om ouderen/gehandicapten te helpen met kleine klusjes in en om het huis. Dit is onderdeel van hun re-integratietraject. De vraag komt binnen via het Wmo-

loket of rechtstreeks bij de vrijwilligerscentrale, een jobcoach zorgt voor de matching tussen vraag en aanbod en de begeleiding van de WWB'er.

“Tot nu toe hebben we nog geen vraag gekregen waar geen oplossing voor was”.

Doel Meer laten meedoen van kwetsbare burgers en werkervaring opdoen.

Winst Werkervaring helpt in het re-integratietraject en kwetsbare burgers kunnen goedkoper worden geholpen.

Schiedam, Buurtkracht Oost

In Schiedam Oost is een team Buurtkracht gevormd van mensen met een langdurige WWB-uitkering die buurtgenoten helpen met klussen in en om het huis. Ook voor gezelschap of het maken van een wandeling kunnen burgers terecht bij Buurtkracht. De mensen hebben met elkaar een training doorlopen waarin ze elkaar hebben gesteund bij het ontwikkelen van competenties en aanleren van sociale vaardigheden. Het team werkt samen met het Wmo-loket. De afspraak is dat, wanneer mensen uit Schiedam met een ondersteuningsvraag bij het Wmo-loket komen, het loket een inschatting maakt en zo mogelijk eerst naar het team Buurtkracht verwijst. Het team Buurtkracht loopt nu een kleine twee jaar in Schiedam.

“Begin! Geef de uitkeringsgerechtigden de ruimte om zelf te doen en te bedenken. Geef ze vrijheid en verantwoordelijkheid en faciliteer. Stop als organisaties met praten over hoe en wat uitkeringsgerechtigden moeten doen”.

Financiële business case

Voor de start is een financiële business case gemaakt. Als het team Buurtkracht in 80 gevallen een aanvraag voor hulp bij het huishouden kan voorkomen of kan uitstellen levert het team winst voor de gemeente Schiedam op ³³⁾. De opleiding en begeleidingskosten voor sociale zaken zijn dan lager dan de besparing op de kosten aan hulp bij het huishouden bij de Wmo (gemiddeld € 3.500,- per huishouden). In het eerste jaar heeft het team Buurtkracht nog geen 80 aanvragen weten te voorkomen, ook omdat er andere activiteiten dan hulp bij het huishouden zijn uitgevoerd. Voor de andere activiteiten is het inverdieneffecten op de Wmo minder goed uit te rekenen. De gemeente zet het project echter door.

³³⁾ Geïnteresseerden kunnen de financiële business case op www.socialewaarde.nl nalopen.

Mensen met een uitkering tijdelijk inzetten

De gemeente moet en kan regie nemen door:

- 1 Het neerzetten van een visie op hoofdlijnen, die als basis kan dienen tegenover de diverse partijen.
- 2 Tijdelijk inzetten van mensen met een uitkering kan in meer gevallen dan tot op heden gebeurt op tal van activiteiten.
- 3 Het doel is uiteindelijk de uitkeringsgerechtigde toe te leiden naar werk. Zorg voor opleiding, doorstroming en begeleiding.
- 4 Bewaak de kwaliteit van de dienstverlening. Er moet wel iets geleverd worden. Stuur op die kwaliteit en neem maatregelen als de kwaliteit onder de maat is.

Ontwikkelen kracht bij werklozen

Uitkeringsgerechtigden inzetten vraagt veel van de gemeente en haar partners. Zie het als een proces dat gefaciliteerd moet worden waarbij uitkeringsgerechtigden in hun kracht komen zodat ze uiteindelijk naar betaald werk kunnen uitstromen. Mensen willen van betekenis zijn. Voor velen geldt dat zij een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dat betekent niet dat ze geen talenten en vaardigheden hebben, maar wel dat zelfwaardering en geloof in eigen kunnen soms op een laag niveau is beland. Het vraagt een investering om uit die situatie te komen zodat deze mensen weer zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien. De gemeente moet zorg dragen voor budget, locatie en de eisen aan de dienstverlening.

Integrale inverdieneffecten

De ontschotting in het sociale domein kan helpen bij de bereidheid om te investeren in mensen met een uitkering. Het resultaat van de investering zit namelijk maar gedeeltelijk in uitstroom naar betaald werk die ten goede komt aan minder uitgaven aan uitkeringen. De inverdieneffecten liggen ook voor een groot deel bij het voorkomen of verminderen van de uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning.

Verbinding 5



Contracteren maatschappelijke ondersteuning onder voorwaarden en versterken ondernemerschap

De laatste vorm van verbinding die we behandelen is het aanspreken van aanbieders van maatschappelijke diensten aan de gemeenten op hun werkgeverschap. Aanbieders van zorg en ondersteuning zijn grote werkgevers. We zien drie strategieën voor gemeenten. Door gebruik van social return, door het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap en door het stimuleren van sociale firma's kan de gemeente kansen bieden aan uitkeringsgerechtigden en arbeidsgehandicapten.

Social return

De inzet van het instrument social return is niet nieuw. Er zijn tal van voorbeelden te geven en leidraden geschreven. Zie hiervoor www.pianoo.nl. De gemeente gebruikt social return in haar rol als opdrachtgever. Het gaat om een eis aan opdrachtnemers bij de inkoop of aanbesteding van diensten, leveringen op werken. Daarnaast zijn er al vele jaren voorbeelden van projecten waarin bijvoorbeeld thuiszorginstellingen mensen met een uitkering in een opleidingstraject nemen, vaak in samenwerking met een opleidingsinstituut ³⁴⁾. Er zijn nu echter twee zaken anders.

In de eerste plaats wordt social return veel minder vrijblijvend ingezet door gemeenten. De vrijblijvendheid, voor zover daar sprake van was, gaat er af. In veel gevallen leidt dit tot het vastleggen van de eisen in regels en werkprocedures. ³⁵⁾ De minder vrijblijvende inzet door gemeenten uit zich onder meer in het opzetten van social return bureaus in diverse gemeenten ³⁶⁾.

³⁴⁾ Er zijn vele voorbeelden te noemen. In Leiden, Alphen aan den Rijn en Zoetermeer lopen al vanaf 2005 projecten waar onder de naam Witte Motor geëxperimenteerd is met werklozen in de thuiszorg laten werken. Vaak met inzet van Europese subsidies. Er zijn diverse opleidings- en re-integratiebureaus die opleidingstrajectenopleidingstraject voor werklozen in de thuiszorg aanbieden.

³⁵⁾ De VNG heeft een programma lopen om social return in gemeenten meer te promoten. Zie www.vng.nl en het onderwerp social return.

³⁶⁾ Zie bijvoorbeeld de oprichting van een stedelijk projectbureau social return in Amsterdam en Rotterdam.

In de tweede plaats biedt de decentralisatie van begeleiding een nieuwe groep van zorgaanbieders, die door de gemeenten zijn aan te spreken als werkgever. Naast de thuiszorginstellingen, gaat het bij begeleiding om instellingen voor mensen met verstandelijke, lichamelijke en zintuiglijke beperkingen, en om instellingen uit de geestelijke gezondheidszorg. Dat zijn vaak grote werkgevers die in wijken en buurten aanwezig zijn.

Maatschappelijk ondernemen

De tweede vorm betreft maatschappelijk of sociaal ondernemen. Er is hier geen druk vanuit een dienstverlenings situatie met een social return doelstelling. Een onderneming kiest ervoor om zich maatschappelijk te profileren, door bewust het werk in de onderneming te combineren met de inzet van mensen met een arbeidsbeperking. De hoofdreden hiervoor is het imago van het bedrijf in het algemeen of bij een specifieke doelgroep. Het helpt een bedrijf onderscheidend te zijn.

Tegenover de lagere productie en meer begeleiding van deze medewerkers, staat dan in de meeste gevallen een vorm van vergoeding, bijvoorbeeld door loondispensatie ³⁷⁾, loonkostensubsidie of gedeeltelijk werken met behoud van uitkering. Veel grote ondernemingen zetten deze stap.

Bij zorginstellingen kan het maatschappelijk ondernemen bijvoorbeeld in de vorm van bijdragen aan de leefbaarheid van een wijk.

Leger des Heils

Het Leger des Heils verzorgt in veel gemeenten de opvang van dak- en thuislozen. In een aantal van deze gemeenten heeft het Leger in het kader van social return de afspraak gemaakt dat onderhoud van de gebouwen en kleine klusdiensten worden uitbesteed aan een klussendienst die werkt met mensen met een uitkering of arbeidsbeperking.

Doel Invulling geven aan sociale doelstelling.

Winst Minder uitkering.

Wajongers bij Albert Heijn

De afgelopen jaren hebben diverse bedrijven met het UWV Werkbedrijf en met zorginstellingen convenanten gesloten om Wajongers in dienst te nemen. Een voorbeeld is Albert Heijn. Er is een afspraak gemaakt dat Albert Heijn in iedere vestiging een jongere met arbeidsbeperking in dienst zal nemen. Inmiddels zijn in meerdere vestigingen mensen met een beperking aan de slag gegaan.

³⁷⁾ Dit kan op dit moment door UWV en 30 pilotgemeenten ingezet worden.

Doel Invulling geven aan sociale doelstelling.

Winst Meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk.

Sociale firma's

Het kan ook zijn dat een onderneming een dubbele doelstelling heeft. Deze ondernemingen hebben naast het genereren van voldoende omzet ook een maatschappelijke doelstelling in de zin van het werken met mensen met een beperking. Deze zogenoemde sociale firma's bestaan al veel en lang in omringende landen, maar zijn nu hier in opkomst ³⁸⁾. Gemeenten kunnen er voor kiezen om in deze bedrijven te gaan investeren.

Support & Co

In kleine dorpskernen en stadswijken waar de leefbaarheid onder druk staat, houdt Support & Co inmiddels twaalf buurtsupers draaiende. Door in te zetten op kleinschalige service en producten van uitstekende kwaliteit én door kansen te bieden aan mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Zij krijgen op maat gesneden leer- werktrajecten of zinvolle dagbesteding in een normale werkomgeving aangeboden, de dorpsbewoners kunnen voor hun dagelijkse boodschappen gewoon om de hoek terecht. De werknemers kunnen uit diverse regelingen afkomstig zijn, bijvoorbeeld uit de Wajong, Wsw en/of AWBZ.

Doel Dubbele doelstelling.

Winst Super om de hoek terug en meer kansen voor arbeidsbeperkten.

Swna te Amsterdam

De stichting Swna houdt zich al jaren bezig met het bieden van werkgelegenheid voor mensen met beperkingen. Onder meer mensen uit de sociale werkvoorziening, Awbz, Wajong en WWB zijn daar werkzaam. Swna biedt diensten rond houtbewerking, groen en beheer van de openbare ruimte. De organisatie draaide op een formule van enkele werkmeesters en vele in- en doorstroombanen. Deze laatste banen zijn beëindigd en het lukte Swna niet om met nieuwe deelnemers, met een ander dienstverband, de opdrachten goed uit te voeren. Inmiddels heeft een private onderneming de diensten overgenomen en met een bedrijfsmatig uitgekende mix van reguliere medewerkers en mensen met een arbeidsbeperking kan het bedrijf met een bescheiden winst doorgaan. De essentie van het bedrijfskundige concept is dat met een groter percentage reguliere krachten wordt gewerkt, waardoor de kwaliteit van de geleverde diensten en producten beter is. Het is een 'normaal'

³⁸⁾ De aanwezigheid van sw-bedrijven en AWBZ-zorgaanbieders die over veel subsidie beschikken, maakte tot voor kort het ontstaan- en voortbestaan van sociale firma's niet nodig.

bedrijf geworden, dat werkt met een percentage van bijvoorbeeld 25% mensen met een arbeidshandicap.

Doel Dubbele doelstelling.

Winst Ondernemerschap en meer kansen voor arbeidsbeperkten.

Stimuleren door social return, maatschappelijk ondernemen en sociale firma's

Er liggen extra kansen door de komst van de grote zorginstellingen die begeleiding bieden en door de afnemende budgetten bij de sociale werkvoorzieningbedrijven en bij de zorginstellingen. Het is nog te vroeg om bij deze nieuwe ontwikkelingen al aan te geven welke strategie de gemeente het beste kan hanteren. Bovendien zijn combinaties mogelijk. Met dit voor ogen kunnen we wel enkele kanttekeningen plaatsen. Social return is een strategie die nu veel aandacht krijgt, maar wel beperkt is tot bedrijven die afhankelijk zijn van het leveren van diensten aan de gemeente. In dat opzicht is het een beperkt toepasbaar instrument. Echter voor de decentralisatie van begeleiding zou het tijdelijk een behoorlijke impuls kunnen geven aan instroom van mensen met een uitkering bij zorginstellingen. Maatschappelijk ondernemerschap bestaat al lang en zorginstellingen voelen zich zeker aangesproken op dit thema. De vraag is hoe dit maatschappelijk appel een meer concrete vertaling kan krijgen. De derde strategie om gericht te investeren in bedrijven die voor een deel werken met mensen met een arbeidsbeperking is nog relatief weinig ontgonnen bij gemeenten. We zien dat veel gemeenten wel kijken of ze delen van de Sw-bedrijven bij ondernemers kunnen onderbrengen, om zo de risico's te verkleinen. Echter hier zou meer aandacht voor moeten komen.

Verder betekent het aanspreken van partners op hun maatschappelijk ondernemerschap in brede zin ook iets voor de gemeente zelf. Zij zullen ook naar hun eigen organisatie moeten kijken. Bieden zij voldoende stageplaatsen, werkervaringsplaatsen en arbeidsplaatsen voor uitkeringsgerechtigde en arbeidsbeperkten?



© Radar, oktober 2012
Rogier den Uyl en Bob de Levita
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
T (020) 463 50 50
F (020) 463 50 51
radar@radaradvies.nl
www.radaradvies.nl