



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde

Guido Brummelkamp; Henri Faun

Zoetermeer, 23 december 2016

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Foto voorkant: Participatiehuis Harderwijk

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk	5
1.2	Opgaven voor de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde	5
1.3	Doel van dit onderzoek	6
1.4	Begripsbepaling	7
2	Aanbod van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Samenhang tussen Wmo en Participatiewet	9
2.3	Aanbieders	10
2.4	(Arbeidsmatige) dagbesteding	12
2.5	Aanbieders van beschut werk	15
2.6	Toeleiding tot de aanbieders	16
3	Aandachtspunten	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Twee algemene aandachtspunten	19
3.3	Zes kwetsbare plekken	22
4	Versterking van de regie	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Vier scenario's	27
4.3	Versterken van de regie	30
5	Conclusies en aanbevelingen	33
	Bijlage: verantwoording	37



1 Inleiding

1.1 Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning aan mensen die niet of beperkt zelfredzaam zijn. Deze verantwoordelijkheid is met twee wetten geregeld: de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). De Participatiewet beschrijft onder welke voorwaarden gemeenten inkomensondersteuning moeten bieden aan inwoners die (tijdelijk) niet in de eigen primaire levensbehoeften kunnen voorzien. Onder meer is met deze wet vastgelegd welke inspanningen van gemeenten en burger verwacht worden om (weer) aan betaald werk te komen. De Wmo beschrijft onder welke voorwaarden gemeenten hun burgers moeten helpen om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. Onder meer is met deze wet vastgelegd dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat er voorzieningen zijn die mensen helpen om deel te nemen aan de samenleving.

Hoewel beide wetten een verschillende focus hebben, hebben zij wel een gemeenschappelijk streven, namelijk het bevorderen van maatschappelijke participatie. De Participatiewet wil dat realiseren door mensen naar betaalde arbeid te geleiden, de Wmo wil dat onder meer doen door mensen te helpen bij een zinvolle dagbesteding. Beide wetten ontmoeten elkaar in de dagbesteding waar werk centraal staat. De Wmo spreekt daarbij van arbeidsmatige dagbesteding, dit is een vorm van werken met veel begeleiding met als doel structuur te bieden en een invulling aan de dag te geven. De afhankelijkheid van deze vorm van begeleiding kan voortkomen uit psychiatrische aandoeningen (zoals autisme, angststoornis, bipolaire stoornis en borderline) of uit een verstandelijke handicap. Het zijn mensen van wie de stoornis of handicap dermate belemmerend is dat zij (al dan niet tijdelijk) niet of nauwelijks 'verdiencapaciteit' hebben.

Arbeidsmatige dagbesteding ligt in de praktijk soms dicht aan tegen beschut werk en gesubsidieerde arbeid. Beschut werk en gesubsidieerde arbeid zijn geregeld in de Participatiewet en bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken onder aangepaste omstandigheden, men spreekt ook wel van arbeidsgehandicaptten. Betrokkenen krijgen daarvoor salaris dat tenminste op het niveau ligt van het wettelijk minimumloon. De werkgever kan voor hen een loonkostensubsidie krijgen tot maximaal 70% van het minimumloon. In het kader van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het stimuleren van werkgevers om arbeidsgehandicaptten in dienst te nemen. Daarbij spelen sociale werkbedrijven een belangrijke rol. Deze bedrijven bieden zelf – onder begeleiding en aangepaste omstandigheden - werk aan arbeidsgehandicaptten, of zij bemiddelen arbeidsgehandicaptten naar een baan bij een reguliere werkgever.

1.2 Opgaven voor de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde

Ook in gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde wonen mensen die zijn aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding en mensen die werken in een beschutte werkomgeving of werken met een loonkostensubsidie. En ook hier geldt dat deze vormen van ondersteuning dicht tegen elkaar aan kunnen liggen. Regelmatig is er zelfs sprake van overlap, bijvoorbeeld wanneer mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding direct samenwerken met arbeidsgehandicaptten in een werkplaats van een sociaal werkbedrijf. En regelmatig is er ook overlap met dagbesteding die niet in het teken staat van arbeid maar in de eerste plaats onderdeel is van (intramurale)



zorg die wordt bekostigd vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Zorgverzekeringswet (Zvw). Het is aan de gemeenten om in afstemming met de andere instellingen ervoor te zorgen dat mensen die zich bij hen melden vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt of zorgbehoefte binnen het juiste wettelijke kader wordt geplaatst zodat zij door de juiste instelling kunnen worden geholpen

De drie gemeenten staan ten aanzien van arbeidsmatige besteding en beschut werk voor de volgende opgaven:

- Zij dienen ervoor te zorgen dat mensen die hulp nodig hebben, worden doorverwezen naar de juiste instelling.
- Zij dienen erop toe te zien dat de begeleiding – voor zover zij daar verantwoordelijk voor zijn - zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en mogelijkheden van de zorgbehoevenden en arbeidsgehandicapten
- Zij dienen ervoor te zorgen dat mensen die dat kunnen, zoveel mogelijk doorstromen naar reguliere arbeid.
- Zij dienen ervoor te zorgen dat de Wmo en P- gelden worden ingezet voor de geëigende doelgroepen.

Het zijn lastige opgaven. In de eerste plaats vanwege de manier waarop Participatiewet en Wmo met elkaar overlappen en soms ook overlappen met andere wetten zoals de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze overlap roept in de praktijk al snel de vraag op of de begeleiding van een individuele burger wel met de juiste wet wordt bekostigd. In de tweede plaats is niet altijd duidelijk te krijgen of mensen die hulp krijgen werkelijk op de goede plaats zitten en in hoeverre institutionele grenzen doorstroom belemmeren, bijvoorbeeld van arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk.

1.3 Doel van dit onderzoek

De gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde worden aldus geacht de regie te voeren over arbeidsmatige dagbesteding en zijn daarbij afhankelijk van derden, zoals zorginstellingen en de sociaal werkbedrijven. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat inwoners die hulp nodig hebben naar de juiste aanbieder worden doorverwezen, en zij dienen vervolgens bij de instellingen een vinger aan de pols te houden om na te gaan of de betreffende burgers nog steeds goed zitten en of eventuele mogelijkheden van door- en uitstroom goed worden benut. Om die regie goed te kunnen voeren is een goed beeld van het veld van aanbieders en hun dienstenaanbod noodzakelijk. Dit onderzoek moet daaraan bijdragen. De gemeenten hebben hun behoefte aan inzicht met de volgende onderzoeksvragen concreet gemaakt:

- Hoe groot zijn de groepen van burgers die gebruik maken van dagbesteding en beschut werk
- Hoe ziet het aanbod van dagbesteding en beschut werk eruit?
- Wat houdt de begeleiding / ondersteuning in?
- Wat zijn de financiële randvoorwaarden van elke vorm van ondersteuning?
- Hoe is de doorverwijzing naar voorzieningen geregeld?

Ter beantwoording van deze vragen is in het najaar van 2016 een onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestond uit drie onderdelen. In de eerste plaats zijn bij alle instellingen die een uitvoerende rol hebben in de Participatiewet of in de Wmo gegevens opgevraagd van mensen die zij helpen aan het werk te komen en te blijven. Het betroffen mensen die ofwel deelnemen aan beschut werk ofwel deelnemen aan arbeidsmatige dagbesteding. Het tweede onderdeel van het onderzoek bestond uit gesprekken bij de betreffende instellingen: de

sociaal werkbedrijven (over beschut werk) en de zorginstellingen (over arbeidsmatige dagbesteding). Het derde onderdeel bestond uit gesprekken met mensen die deelnemen aan beschutwerk en/of arbeidsmatige dagbesteding.

De bevindingen zijn vervolgens in een workshop besproken met beleidsadviseurs en consulenten van de gemeenten. In de eerste plaats is daarbij nagegaan in hoeverre de onderzoeksresultaten werden herkend, in de tweede plaats is besproken in hoeverre de uitkomsten aanleiding zijn voor aanpassing van het beleid, sturingsrelaties en samenwerkingsverbanden.

1.4 Begripsbepaling

In voorliggend rapport wordt ten behoeve van de structuur een scheiding gemaakt tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Deze scheiding is in de praktijk echter niet altijd even duidelijk. In de eerste plaats omdat op diverse plaatsen beide vormen worden aangeboden, waardoor mensen met een Wmo-indicatie samenwerken met mensen die vanuit de Participatiewet zijn ingestroomd. Daarnaast worden bij verschillende instellingen verschillende begrippen gebruikt. Zo zijn er instellingen die onder 'Beschut werk', werk verstaan dat wordt uitgevoerd door iemand waarvoor de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt, terwijl anderen de engere definitie van het ministerie van SZW hanteren. Het ministerie stelt dat 'beschut werk' het werk betreft dat wordt uitgevoerd door mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Ook niet met extra voorzieningen van gemeente of het UWV.' Het ministerie onderscheidt hiermee beschutwerk van werk dat valt onder de banenafpraak. In dit rapport hanteren we in principe de definitie van het ministerie. Op meerdere plaatsen vatten we het echter ruimer op. Dit komt omdat aanbieders van beschut werk vaak ook minder aangepast werk aanbieden.

Ook blijkt de term 'arbeidsmatige dagbesteding' door verschillende instellingen verschillend te worden uitgelegd. Daar waar de ene instelling hiermee verwijst naar al het werk dat binnen de Wmo wordt uitgevoerd door cliënten, verwijst de andere instelling ermee naar werk dat leidt tot vermarktbaar producten of diensten. In dit rapport wordt onder arbeidsmatige dagbesteding het volgende verstaan: het is onbetaalde arbeid die wordt verricht door mensen die daar vanwege een psychosociaal probleem, verstandelijke beperking of psychiatrische stoornis baat bij hebben. Deze onbetaalde arbeid kan leiden tot producten op diensten die een marktwaarde hebben, maar dat hoeft niet. Arbeidsmatige dagbesteding kan op verschillende manieren worden gefinancierd met de Wmo, de Wlz of door middel van een eigen bijdrage.





2 Aanbod van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het aanbod van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. In de eerste plaats inventariseren we de instellingen die op dit moment inwoners van de drie gemeenten op basis van de Wmo en/of Participatiewet begeleiden. Vervolgens brengen we in beeld hoe deze instellingen zich tot elkaar verhouden wat betreft dienstverlening, cliënten en financiering. Ook wordt beschreven hoe cliënten instromen bij deze instellingen en welke rol de gemeenten daarbij spelen. Alvorens we de aanbieders en hun aanbod inventariseren, schetsen we eerst hoe de domeinen van Wmo en Participatiewet met elkaar samenhangen en hoe de diverse vormen van dagbesteding en aangepast werk daar doorheen lopen.

2.2 Samenhang tussen Wmo en Participatiewet

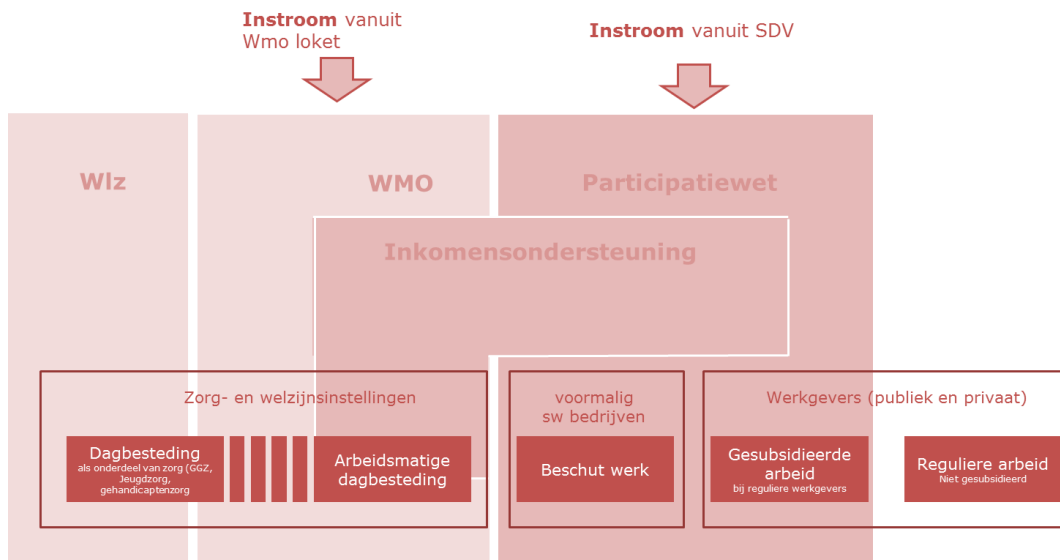
Hoewel Wmo en Participatiewet twee verschillende domeinen zijn met twee verschillende doelgroepen, hangen deze twee wetten op vier manieren met elkaar samen:

- In de eerste plaats stellen beide wetten maatschappelijke participatie als hoofddoel. In het kader van de Wmo worden mensen ondersteund in hun zelfredzaamheid opdat zij zoveel mogelijk kunnen blijven deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, in het kader van de Participatiewet is dat ook een doel, maar wordt zelfredzaamheid beperkter opgevat en is het doel vooral mensen zelf in hun inkomen te laten voorzien.
- In de tweede plaats hebben beide wetten voor een deel dezelfde doelgroep. Zo zijn er mensen die een bijstandsuitkering ontvangen en tegelijkertijd vanuit de Wmo worden geholpen om hun gezinssituatie op orde te krijgen. In het zorgbestand van de SDV komen combinaties van uitkering en Wmo veelvuldig voor.
- In de derde plaats zijn er diensten die in het kader van de Wmo worden aangeboden die hetzelfde zijn als diensten die in het kader van de Participatiewet worden aangeboden.
- In de vierde plaats zijn er instellingen die in het kader van de Wmo zorg verlenen en tegelijk in het kader van de Participatiewet mensen een beschutte werkplek bieden.

Ondanks hun eigen focus (zorg versus werk) lopen Wmo en Participatiewet in de praktijk gradueel in elkaar over. Wanneer de diensten die in het kader van beide wetten naast elkaar worden geplaatst ontstaat een continuüm dat loopt van dagbesteding dat onderdeel is van zorg of een behandeling tot aan arbeid die moet bijdragen aan een bedrijfseconomisch resultaat. De eerst genoemde vorm van arbeid wordt verricht door 'patiënten' of 'cliënten' de tweede vorm van arbeid wordt verricht door '(arbeidsgehandicapte) werknemers'. Voor de eerste vorm moet voor de betrokkenen patiënt/cliënt worden betaald, via de Wmo, Wlz of een eigen bijdrage. Voor de tweede vorm van arbeid krijgt de betrokken werknemer betaald. Onderstaand figuur geeft een overzicht. Het is een vereenvoudigd overzicht van een stelsel dat in werkelijkheid complexer is omdat er verschillende wetten bij elkaar komen. Ten



behoefte van het overzicht zijn een aantal wetten buiten figuur gehouden zoals de Zorgverzekeringswet (Zvw), in het kader van deze wet kan in principe ook dagbesteding worden bekostigd. Verder is Wia weggelaten, hoewel vanuit deze regeling ook instroom in gesubsidieerde arbeid mogelijk is, is deze weggelaten omdat de uitvoering ervan buiten het gemeentelijke domein ligt. Verder ontbreken WSW en Wajong, omdat de uitvoering hiervan wordt afgebouwd.



2.3 Aanbieders

Kijkend naar de drie gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde dan valt in de eerste plaats op dat er binnen de gemeentegrenzen een breed aanbod is van zorg- en welzijnsvoorzieningen. Er zijn in totaal ongeveer veertig instellingen, variërend van een kleinschalige zorgboerderij voor mensen met een verstandelijke beperking tot aan een grootschalige instelling voor intra- en extramurale zorg aan mensen met een psychiatrische aandoening. Een aantal van deze instellingen heeft een landelijke reputatie waarmee ook mensen van buiten de gemeentegrenzen worden aangetrokken. Bijvoorbeeld GGZ Centraal, een instelling voor specialistische GGZ en Bartimeus, gespecialiseerd in hulp aan visueel gehandicapten. Uit deze laatste instelling is Proson voortgekomen, een werkbedrijf dat onder meer aangepast werk biedt voor mensen met een visuele beperking.

De dagbesteding die binnen de veertig instellingen wordt aangeboden, is lang niet altijd arbeidsmatig en heeft ook niet altijd herstel van maatschappelijke participatie tot doel. Zo zijn er instellingen die dagbesteding bieden aan ouderen als aanvulling op thuiszorg. Het is een vorm van ondersteuning die buiten het kader van dit onderzoek valt. Uit een telefonische ronde langs de instellingen blijkt dat er op dit moment veertien zijn die arbeidsmatige dagbesteding bieden aan inwoners uit Ermelo, Harderwijk en/of Zeewolde en daarmee binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

Er zijn daarnaast drie instellingen die beschut werk bieden aan inwoners uit één of meerdere van deze drie gemeenten. Het zijn bedrijven die voorheen in het kader van de WSW werk boden aan arbeidsgehandicapten. In tabel 1 is een overzicht gegeven van aanbieders.

tabel 1 Actuele aanbieders van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

Zorginstellingen (aanbieders van arbeidsmatige dagbesteding)	<ul style="list-style-type: none"> • Coöperatieve Zorgaanbieders Noord-Veluwe en Zeewolde • Ambulante Hulpverlening Midden Nederland • Careander, Stichting • Evangelisch Begeleidingscentrum • Nieuwland • Philadelphia Zorg • Zorggroep Noordwest-Veluwe • Zorgverlening 's Heerenloo • Leger de Heils • Woonzorgcombinatie Overijssel • Combinatie zorgboerderijen Noord-Veluwe en Zeewolde • GGZ Centraal • Podium Apart • Interakt contour groep • Materra
Sociaal werkplaatsen (aanbieders van beschut werk)	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusief Groep • Proson • Concern voor werk

Bovenstaande instellingen zijn benaderd met het verzoek aan te geven hoeveel mensen zij op dit moment begeleiden met financiële ondersteuning vanuit de gemeenten (hetzij in het kader van de Wmo hetzij in het kader van de Participatiewet). Tabel 2 geeft een overzicht van de aantallen die de instellingen zelf hebben doorgegeven. Een aantal instellingen heeft niet gereageerd. Het betreffen echter voornamelijk kleinschalige instellingen. Wij schatten op basis van de beschikbare cijfers dat het aantal mensen dat vanuit de gemeente wordt ondersteund met arbeidsmatige dagbesteding of beschut werk rond de 750 ligt.



tabel 2 Aantal mensen dat vanuit de Wmo arbeidsmatige dagbesteding ontvangt of beschut werk doet¹

	<i>Ermelo</i>	<i>Harderwijk</i>	<i>Zeewolde</i>
Ambulante Hulpverlening		1	1
Careander	2	14	
GGZ centraal	19	19	
Concern voor Werk			16
CZMN ²	25	16	4
EBC		1	1
Inclusief Groep	163	230	4
Nieuwland			4
Philadelphia			1
Proson	66	40	1
s-heerenloo	12	14	3
Zorggroep Noordwest-Veluwe	27	44	

2.4 (Arbeidsmatige) dagbesteding

Dagbesteding

De dagbesteding die wordt bekostigd vanuit de Wmo kent twee vormen. In de eerste plaats zijn er in de drie gemeenten voorzieningen waar mensen zonder indicatie terecht kunnen, deze lopen uiteen van inloopochtenden in buurthuizen waar mensen elkaar kunnen ontmoeten tot aan voorzieningen waar mensen arbeidsmatige activiteiten kunnen doen. In de tweede plaats worden vanuit de Wmo begeleidingsactiviteiten bekostigd waar wél een indicatie voor nodig is. Men spreekt in dat geval van 'begeleiding groep'. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet iemand gericht een aanvraag doen bij het Wmo loket (vaak doet een instelling dat voor hem).

Dagbesteding is een breed begrip. Binnen de Wmo worden er zowel activiteiten mee bedoeld die mensen helpen om op een zinvolle manier de dag door te komen als activiteiten die onderdeel zijn van een zorgtraject. De groep mensen die met Wmo-geld dagbesteding ontvangt, is gevarieerd. Zij bestaat onder meer uit mensen met een verstandelijke handicap, mensen met psychosociale problemen, verslavingsproblemen en mensen met psychiatrische problemen. Concrete activiteiten die worden aangeboden zijn onder andere: kooklessen, hulp bij sociale omgang (gespreksgroepen), handenarbeid (timmeren, naaien) beeldende vorming (schilderen, boetseren) en bloemschikken.

Dagbesteding kan veel verwantschap hebben met Wlz begeleiding die onderdeel is van een behandeltraject in een GGZ instelling of een instelling voor zorg aan verstandelijk gehandicapten. Het zijn in de praktijk vaak dezelfde activiteiten maar worden aangeboden in het kader van een diagnose als onderdeel van derde lijnszorg en wordt bekostigd uit de Wlz, de Zvw of een eigen bijdrage.

¹ De aantallen bij Concern voor Werk, Inclusief Groep en Proson zijn totaalopgaves, inclusief werknemers op basis van de WSW.

² Alle instellingen die onder de Coöperatie Zorgaanbieders Midden Nederland vallen.

Ook is er bij sommige voorzieningen een overlap tussen dagbesteding en re-integratieactiviteiten die in het kader van de Participatiewet worden aangeboden. Een concreet voorbeeld daarvan is de Stadswerkplaats (onderdeel van Inclusief Groep), dat onder één en hetzelfde dak zowel mensen op vrijblijvende basis dagbestedingsactiviteiten aanbiedt als mensen begeleidt om werkritme en arbeidsvaardigheden op te doen (niet vrijblijvend als onderdeel van een bijstandsuitkering). Er zijn door de verwantschappen meerdere voorzieningen die vanuit verschillende wetten worden gefinancierd omdat zij activiteiten bieden aan zowel mensen met een Wmo-indicatie, mensen met een Wlz/Zvw indicatie als mensen die vanwege hun Bijstandsuitkering vanuit de Participatiewet worden betaald.

Arbeidsmatige dagbesteding

Dagbesteding wordt arbeidsmatig wanneer er gestreefd wordt naar het bijbrengen van vaardigheden, leef/werkritme of omgangsvormen. Dat het onderscheid tussen arbeidsmatig en niet-arbeidsmatig moeilijk te maken is, is direct zichtbaar op de locaties waar het wordt aangeboden. Bijvoorbeeld op de werkplaats van GGZ Centraal. Hier maken cliënten zowel producten die voor de verkoop bedoeld zijn als producten die *niet* voor de verkoop bedoeld zijn. Ook hier geldt dat er overlap is met dagbesteding die in het kader van een zorg- of behandeltraject wordt aangeboden en die wordt gefinancierd vanuit de Wlz, Zvw of een eigen bijdrage.

(Arbeidsmatige) dagbesteding wordt vanuit verschillende invalshoeken aangeboden. Zo zijn er instellingen die het inzetten ten behoeve van de re-integratie van mensen die vanwege een ernstige crisis zijn uitgevallen en aangewezen zijn op psychosociale hulpverlening. Arbeidsmatige dagbesteding is dan onderdeel van een traject om mensen weer zelfredzaam te laten zijn. De nadruk ligt op herstel. Er zijn ook instellingen waar arbeidsmatige dagbesteding een doel op zichzelf is omdat zelfredzaamheid buiten bereik ligt. Dit geldt bijvoorbeeld voor instellingen voor zorg aan verstandelijk gehandicapten. Kijkend naar de veertien instellingen die in het kader van hun zorg (ook) arbeidsmatige dagbesteding bieden, onderscheiden wij vier invalshoeken van waaruit arbeidsmatige dagbesteding wordt aangeboden:

- Het maatschappelijk werk: het betreft hulp aan mensen die voor kortere of langere tijd de grip op hun leven (gedeeltelijk) kwijt zijn. Naast arbeidsmatige dagbesteding kunnen deze mensen ook worden geholpen met begeleid wonen, hulp bij opvoedproblemen, crisisinterventie of integratie. Arbeidsmatige dagbesteding heeft in dit kader over het algemeen re-integratie tot doel. Het moet mensen (weer) op weg helpen naar zelfredzaamheid of deelname aan het reguliere maatschappelijke verkeer. Voorbeelden van instellingen die (onder meer) vanuit de invalshoek van het maatschappelijk werk arbeidsmatige dagbesteding aanbieden zijn: Ambulante Hulpverlening Midden Nederland (Harderwijk), Stichting Stern Zorg (Zeewolde); De Drijvende Ambachtsschool (Harderwijk); Nieuwland (Zeewolde); Stadswerkplaats (Harderwijk); Leger des Heils (Harderwijk); Humanitas (Harderwijk); Vluchtelingenwerk (Harderwijk).
- Gehandicaptenzorg: arbeidsmatige dagbesteding vanuit deze invalshoek is vaak blijvend. Het staat vaak niet in het teken van re-integratie, eerder in het teken van participatie. Het heeft vrijwel altijd als doel mensen een invulling van de dag te geven die past bij hun interesse en vaardigheden. Voorbeelden van voorzieningen die deze vorm van dagbesteding bieden zijn: Zorgboerderij Stal van Zundert (Ermelo); Nieuwland (Zeewolde); Dagbesteding SMART (Ermelo); Careander (De Wissel, Harderwijk); De Schuilplaats, Harderwijk; Piekado, Harderwijk); Philadelphia (Philagilde Dagcentrum, Zeewolde); 's Heerenloo (Baanveger, Ermelo; Trefpunt, Ermelo; Klinkboerderij, Ermelo);



- Theehuis, Ermelo; Alleman Grand Café, Harderwijk; Proeverij De Ontmoeting, Ermelo; Attent Supermarkt, Ermelo) 's Heerenloo, Philadelphia Zorg en Careander.
- Specialistische GGZ: het betreft dagbesteding die wordt aangeboden aan mensen met een psychiatrische aandoening. Het doel van arbeidsmatige dagbesteding varieert hier per cliënt. Het doel is afhankelijk van het perspectief van de cliënt op zelfredzaamheid. Het kan in het teken staan van een behandeling, genezing of re-integratie. Voorzieningen die dat onder meer doen zijn: GGZ Centraal (lunchroom 't Hofje, Ermelo; Activiteitencentrum Berkenhof, Ermelo; De Bolder, Ermelo; Dagactiviteitencentrum, Harderwijk; Vredenhof, Ermelo; Werk Centraal, Ermelo).
 - Ten slotte is er arbeidsmatige dagbesteding die gericht is op bijzondere doelgroepen zoals bijvoorbeeld bij Podium Apart. Deze instelling is gespecialiseerd in de begeleiding van mensen met autisme. Een andere instelling is Interact Contour Groep die mensen begeleidt die problemen ervaren als gevolg van hersenletsel. Ook hier is het doel van de arbeidsmatige dagbesteding afhankelijk van het perspectief van de individuele cliënt.

Almere Jungle

Een voorbeeld van een initiatief waar dagbesteding, arbeidsmatige dagbesteding en beschermt werk worden gecombineerd, is Almere Jungle. Almere Jungle is onderdeel van welzijnsinstelling Nieuwland. Almere Jungle biedt zowel dagbesteding die in het teken staat van zorg als begeleiding die in het teken staat van re-integratie. Almere Jungle is voor de buitenstaander niet zozeer herkenbaar als zorginstelling maar vooral als dierentuin. De dieren die er worden opgevangen zijn te bezichtigen in een buitenafdeling en binnenafdeling die is ingericht naar verschillende werelddelen. De groep mensen die bij Almere Jungle wordt begeleid, werkt er afhankelijk van persoonlijke voorkeur als dierversorger, horecamedewerker, winkelbediende, kassamedewerker of in de techniek. De groep is breed samengesteld uiteenlopend van ex gedetineerden tot aan mensen met een verstandelijke beperking.

Wij spraken met drie mensen die met Wmo van de gemeente Zeewolde dagbesteding volgen bij Almere Jungle. Twee deelnemers (20 en 22 jaar) zijn ingestroomd na een stage. Beiden hebben zowel een verstandelijke als lichamelijke beperking. Ze zijn erg tevreden over hun werk en hopen er nog lang te kunnen blijven. Ze hebben er vrienden gemaakt, vinden het werk erg leuk en halen veel voldoening uit de complimenten die zij regelmatig krijgen van bezoekers. Zonder deze dagbesteding zouden ze zich thuis erg vervelen. De derde deelnemer (18 jaar) is autistisch en loopt stage vanuit een school voor bijzonder onderwijs. Ook hij vindt het werk erg leuk en hoopt er later te kunnen blijven werken. Zijn eigen inschatting is dat begeleiding wel nodig zal blijven, omdat hij zich moeilijk kan concentreren en dan zomaar iets anders kan gaan doen, dan wat de bedoeling is.

Bij deze clustering moet worden opgemerkt dat typen van zorg en ondersteuning vaak door elkaar heenlopen, waardoor voorzieningen openstaan voor mensen met verschillende problematieken, handicaps en behoeften. Een voorbeeld daarvan is Nieuwland die dagbesteding aanbiedt aan zowel mensen met een verstandelijke handicap in het kader van hun zorgbehoefte als aan mensen die vanwege een persoonlijke omstandigheden hulp nodig hebben om weer stappen op de arbeidsmarkt te kunnen zetten. Een aantal voorzieningen is onderdeel van één en dezelfde (zorg)instellingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor De Wissel, De Schuilplaats en Piekado, die alle drie onderdeel zijn van Careander.

In bovenstaande indeling zijn verder alleen de voorzieningen opgenomen voor dagbesteding die fysiek liggen in een van de drie gemeenten. Het aanbod waarvan inwoners vanuit de drie gemeenten gebruik maken, is echter groter. Zo heeft Philadelphia in Putten een voorziening (De Waterweg) voor (arbeidsmatige) dagbesteding waar ook mensen terecht kunnen uit bijvoorbeeld Ermelo en Harderwijk. Andere voorbeelden van voorzieningen buiten de gemeentegrenzen zijn Stichting Breder (Barneveld), Stichting Werk aan de Winkel (Putten), Almere Jungle (onderdeel van Nieuwland) en Kompas Dienstverlening (Zwolle).

Ook zijn in bovenstaande indeling niet de voorzieningen opgenomen voor individuele begeleiding, zoals die bijvoorbeeld in Harderwijk wordt geleverd door Puur Persoonlijk en door Kwintes (die ook in Zeewolde en Ermelo zit). Ook zijn de voorzieningen buiten het overzicht gehouden die specifiek gericht zijn op ouderen of op kinderen.

2.5 Aanbieders van beschut werk

Er zijn (nu nog) drie instellingen die beschut werk aanbieden aan inwoners uit de drie gemeenten: Concern voor Werk, Proson en Inclusief groep. Concern voor werk richt zich uitsluitend op Flevoland en is onderdeel van een gemeenschappelijke regeling waarin naast de gemeente Zeewolde ook Lelystad, Noordoostpolder en Urk participeren. Inclusief Groep richt zich op de Veluwerand, het is een NV waarvan de aandelen in handen zijn van zeven gemeenten waaronder Ermelo en Harderwijk. Inclusief Groep gaat per 1 januari 2017 samen met Proson. Voor zowel Concern voor Werk als voor Inclusief Groep / Proson geldt dat zij tot januari 2015 opereerde in het kader van de WSW. Een groot deel van de mensen die bij hen in dienst zijn doen dat daardoor op basis van een WSW indicatie. De huidige instroom vindt plaats in het kader van de Participatiewet, vanuit een werknemersverzekeringen (via het UWV) en ook van buiten wettelijke kaders (niet uitkeringsgerechtigden). Het zijn mensen met een beperkte verdien capaciteit, die zijn opgenomen in het Doelgroepenregister en een loonwaarde hebben van tussen de 20% en 80% van het minimumloon. Het zijn mensen die loon betaald krijgen en waarvoor de werkgever (Concern voor werk/Inclusief Groep/Proson) een loonkostensubsidie ontvangt.

Stadswerkplaats

Een voorbeeld van een instelling waar Wmo en Participatiewet samenkomen is de Stadswerkplaats. Dit is een onderdeel van het Participatiehuis, dat op haar beurt weer onderdeel is van Inclusief Groep (voormalig SW bedrijf). De Stadswerkplaats wordt gefinancierd met Wmo en biedt begeleiding aan mensen die voor kortere of langere tijd mentale ondersteuning nodig hebben om te voorkomen dat hun problemen groter worden en om te voorkomen dat zij geïsoleerd raken. Voor hen geldt dat zij in principe graag willen werken maar dat een lastige persoonlijke situatie werk in de weg staat. Het werk dat op de Stadswerkplaats wordt gedaan, loopt uiteen van inpakwerk, assemblage, demontage, houtbewerking, textielbewerking tot aan koken. Soms wordt gewerkt in opdracht, vaak ook niet.

Wij spraken met zes mensen in de leeftijd van 23 tot 44 jaar, vier vrouwen twee mannen uit Harderwijk en omgeving. Eén deelnemer woonde thuis bij zijn ouders, een andere woonde onder begeleiding, de overige vier woonden op zichzelf. Een overeenkomst tussen de deelnemers was dat hun leven ernstig was getekend, onder andere door pesten op school, uithuisplaatsing, schulden, echtscheiding of huisuitzetting. Zij gaven aan dat het werk bij de Stadswerkplaats hen hielp bij hun



herstel van mentale klappen en dat ze hun zelfvertrouwen er langzaam terugkregen. 'Ik mag er weer zijn', 'De mensen hier oordelen niet over mij'. Hoewel de meesten ooit binnenkwamen via de SDV als een verplicht onderdeel van hun bijstandsuitkering, werkten alle zes er inmiddels op volledige vrijwillige basis. Zij vinden in de stadswerkplaats een veilige plek waar ze weer mensen ontmoeten en van betekenis kunnen zijn. Vijf van de zes deelnemers gaven aan trots te zijn op wat ze bij de stadswerkplaats bereikt hebben. Tegelijkertijd hopen zij ooit hun draai weer in een normaal betaalde baan te kunnen vinden.

2.6 Toeleiding tot de aanbieders

Toeleiding tot arbeidsmatige dagbesteding

De inhoudelijke scheiding tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk wordt ook binnen de gemeentelijke organisatie gemaakt. Toekenning van Wmo ten behoeve van arbeidsmatige dagbesteding gebeurt via het Wmo loket in Harderwijk. Het is een loket dat de drie gemeenten delen en samen bemannen. Bij dit loket werken ongeveer 25 Wmo consulenten die per individuele casus bepalen of Wmo (in natura of via een PGB) wordt toegekend. Toekenning van Wmo ten behoeve van maatwerkvoorzieningen gebeurt na indicatie via een beschikking. Onderdeel van de indicatie is een huisbezoek. Een Wmo-consulent komt bij de aanvrager thuis om zijn of haar aanvraag te bespreken. De indicatie is maatwerk, na het huisbezoek voert de consulent met collega's van het loket overleg en op basis van dat overleg wordt tot een beschikking gekomen. De Wmo laat gemeenten vrij in de wijze waarop zij tot hun Wmo beschikkingen komen, de Wmo kent geen algemene maatregel van bestuur of ministeriele aanwijzing waarmee gemeenten toewijzingscriteria zijn opgelegd. Ook de drie gemeenten zelf hebben dergelijke criteria niet geformuleerd. De medewerkers van het Wmo loket voeren de gesprekken niet aan de hand van een vooraf opgestelde lijst met criteria of een ander soort van aanwijzing.

Na een positieve beschikking kan de cliënt voor zijn zorg (waar arbeidsmatige dagbesteding een onderdeel van is) terecht bij één van de eerder onderscheiden zorgverleners. Hiervoor maakt de Wmo consulent een 'Meldformulier' aan. Dit kan gezien worden als een opdrachtformulier voor de beoogde zorgverlener. Op het formulier wordt aangegeven voor hoeveel uur en voor welke periode iemand financiële ondersteuning vanuit de Wmo krijgt en in het kader van welke doelen de ondersteuning wordt gegeven. Van de zorgaanbieder wordt vervolgens een ondersteuningsplan terug verwacht waarin het zorgtraject verder is uitgewerkt. Aan de hand van dit plan houdt de gemeente in de gaten of de toegezegde zorg ook daadwerkelijk wordt geleverd. De praktijk leert dat lang niet alle instellingen de gemeente van een plan voorzien (in 60 a 70% van de gevallen is er geen plan bij de gemeente beschikbaar). Voor elke cliënt wordt aan het begin van het hulptraject door de gemeente ook bepaald wanneer herindicatie plaatsvindt. De termijnen van herindicatie wisselen per cliënt, er geldt evenwel dat iedere cliënt tenminste één keer per jaar door een Wmo consulent wordt gezien. Daarbij worden met name twee dingen nagegaan: tevredenheid over de dienstverlener en tevredenheid over gemeente.

Het is op dit moment bij de gemeenten onduidelijk hoeveel inwoners gebruik maken van arbeidsmatige dagbesteding. Arbeidsmatige dagbesteding wordt in de registratie van het loket bijgehouden als 'begeleiding groep'. Dit is een brede verzameling van

hulpverlening en welzijnswerk waar ook voorzieningen onder vallen die geen enkel arbeidsmatig karakter hebben, zoals begeleiding voor ouderen die nog op zichzelf wonen.

Toeleiding tot beschut werk

Bij de toeleiding tot beschut werk speelt de Sociale Dienst Veluwerand (SDV) de centrale rol. Een doorverwijzing naar beschut werk vindt in de meeste gevallen plaats naar aanleiding van een verzoek om een bijstandsuitkering. De aanvraag van deze uitkering en de vaststelling van de verplichtingen die de gemeente daartegenover stelt, vindt plaats in twee stappen. Eerst is er een rechtmatigheidstoets door de inkomensconsulent. Deze toetst of de aanvrager daadwerkelijk recht heeft op de uitkering. Vervolgens is er een intake door de participatiecoach. In dat gesprek staat de vraag centraal welke belemmeringen er eventueel zijn voor de klant om (weer) aan betaald werk te komen. Aan de hand daarvan wordt een diagnose gemaakt (met behulp van het instrument Competensys) en een plan opgesteld.

Wanneer de inkomensconsulent en/of participatiecoach een beperkte loonwaarde veronderstelt bij de cliënt, dan wordt een loonwaardemeting uitgevoerd. Bij cliënten met een loonwaarde tussen de 20% en 80% van het minimumloon wordt in principe altijd geprobeerd de cliënt opgenomen te krijgen in het Doelgroepenregister van het UWV. De cliënt wordt daarmee makkelijker plaatsbaar omdat hij meetelt voor de Banenafpraak en de werkgever in aanmerking komt voor een no risk polis wat hem ontslaat van de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (althans het UWV neemt die loondoorbetaling van de werkgever over). In principe ondersteunt de gemeente de cliënt bij zijn aanvraag voor een indicatie, de gemeente probeert er bijvoorbeeld zo veel mogelijk bij te zijn op het moment dat de cliënt zijn gesprek heeft met de arbeidsdeskundige of de verzekeringsarts van het UWV.

Los van opname in Doelgroepenregister kan de gemeente de cliënten met een beperkte loonwaarde helpen een baan te vinden door een loonkostensubsidie te verlenen aan de werkgever die hem of haar in dienst neemt. Werknemers kunnen daarmee uitstromen naar een reguliere werkgever of naar een voormalig SW bedrijf. Hoewel de cliënt daarmee geen uitkering meer heeft maar salaris ontvangt, onderhoudt hij nog wel contact met de participatiecoach, dit onder meer ten behoeve van uitstroom naar ongesubsidieerde arbeid.

De werklijn van het Participatiehuis

Om tot een beter beeld te komen van iemands potentie op de arbeidsmarkt en om goed te kunnen bepalen of iemand het best op zijn plek is in een reguliere baan, beschut werk of in een arbeidsmatige dagbesteding, wordt in de gemeente Harderwijk regelmatig gebruik gemaakt van het Participatiehuis.

Het werk dat wordt gedaan in het Participatiehuis lijkt soms sterk op het werk dat wordt gedaan in een SW bedrijf, maar de betrokken mensen (deelnemers genoemd) doen dat met behoud van een bijstandsuitkering en op een tijdelijke basis van enkele weken. Het werk in het participatiehuis is afgestemd op de cliënt. Het is een middel om duidelijk te krijgen wat een cliënt kan en wil en vooral ook om een beeld te krijgen door welke zaken hij eventueel wordt belemmerd om werk te vinden en vast te houden. Het traject bij het Participatiehuis eindigt altijd met een diagnose, onder andere gebaseerd op de Dariuz systematiek.



De gemeenten zijn afhankelijk van derden

De gemeenten hebben met betrekking tot het toeleiden van mensen naar arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk weliswaar een sleutelrol, volledige beschikking hebben zij niet. Zij zijn afhankelijk van andere partijen.

Bij het toekennen van Wmo ten behoeve van arbeidsmatige dagbesteding zijn zij in de eerste plaats afhankelijk van de zorgverleners. Voor arbeidsmatige dagbesteding die in het kader van gehandicaptenzorg of specialistische GGZ wordt aangeboden, geldt dat het vaak niet de gemeente is die een inwoner doorverwijst naar arbeidsmatige dagbesteding maar dat het vooral de zorgverlener is die bepaalt, indiceert of adviseert of iemand op zijn plek is in een dagbesteding. In de praktijk stromen mensen vaak in vanuit het speciaal onderwijs (dat geldt met name voor mensen met een verstandelijke handicap) of vanuit een welzijns- of GGZ instelling. Daar wordt vaak vastgesteld dat iemand niet in staat is regulier werk te doen, waarop een plek in een dagbesteding wordt gezocht. Zodra die plek gevonden is, wordt vervolgens ofwel de gemeente benaderd voor financiering vanuit de Wmo als de cliënt thuis woont of op zichzelf, ofwel het Zorgkantoor voor financiering vanuit de Wlz.

Bij het begeleiden van mensen naar een plek voor beschut werk (volgens de SZW definitie) heeft de gemeente dan wel een sterkere rol in de diagnose en indicatie maar dat neemt niet weg dat de gemeente wel afhankelijk is van het UWV. In de Participatiewet is bepaald dat het UWV adviseert – op basis van landelijke criteria – of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort.

Bij het begeleiden van mensen naar een plek die valt onder de banenafpraak, zijn de gemeenten ook afhankelijk van het UWV, het UWV moet immers een indicatie Banenafpraak afgeven zodat iemand kan worden opgenomen in het Doelgroepenregister zodat de werkgever in aanmerking komt voor de no risk polis. Deze beperkte controle geldt ook omdat mensen ook via andere kanalen instromen, via het UWV of via werkgevers (tweede spoor).

3 Aandachtspunten

3.1 Inleiding

Vanuit de wens om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te helpen en op de juiste wijze te stimuleren, is er een systeem ontstaan dat voor verschillende doelgroepen specifieke voorzieningen probeert te garanderen. Dat systeem bestaat uit verschillende wetten (Participatiewet, Wmo 2015, Wlz, Zvw, WIA, Wajong, WSW) met uiteenlopende uitvoerende instellingen. De gemeente is één van die instellingen. Door deze verscheidenheid ontstaan in de praktijk regelmatig vragen. Bijvoorbeeld de vraag in het kader van welke wet een specifieke zorgbehoefte ingevuld moet worden. De verscheidenheid vereist daarom dat instellingen goed met elkaar afstemmen zodat cliënten snel naar de juiste partij worden doorverwezen. Bij het helpen van mensen die zich bij het WMO loket of de SDV melden, zijn de gemeenten dus vaak afhankelijk van andere partijen, bijvoorbeeld het UWV of het Zorgkantoor en moeten zij ten behoeve van een goede doorverwijzing soms ook kennis hebben van wetten die buiten het gemeentelijke domein liggen.

In de praktijk leidt de verscheidenheid ertoe dat mensen die een beroep doen op zorg soms niet direct geholpen kunnen worden of het risico lopen onvoldoende door te stromen naar de juiste plek. Op basis van de gesprekken met gemeente en instellingen onderscheiden wij twee algemene aandachtspunten: overlap en doorstroom; en tegen de achtergrond van deze twee algemene aandachtspunten vervolgens zes meer specifieke kwetsbare plekken.

3.2 Twee algemene aandachtspunten

Overlap

Beschut werk onderscheidt zich in theorie eenduidig van arbeidsmatige dagbesteding. Beschut werk wordt uitgevoerd tegen betaling van loon. Degene die beschut werk doen zijn daarmee geen patiënt of cliënt, zoals bij arbeidsmatige dagbesteding wel het geval is, maar in de eerste plaats werknemer. In de praktijk is het onderscheid met arbeidsmatige dagbesteding echter diffuus. Dat komt door drie zaken:

- In de eerste plaats zijn de activiteiten die in het kader van arbeidsmatige worden verricht soms exact hetzelfde als de activiteiten die als beschut werk worden uitgevoerd. Het gaat bijvoorbeeld om groenvoorziening, inpakwerk of assemblage-/montagewerk. In voorkomende gevallen concurreren zorginstellingen (met arbeidsmatige dagbesteding) ook met werkbedrijven. Concrete voorbeelden van dit type overlap zijn te vinden op de werkplaats 'Werk Centraal' op het terrein van GGZ Centraal in Ermelo, waar voor verschillende bedrijven inpakwerk wordt gedaan door psychiatrische patiënten in het kader van een zorgtraject, werk dat ook wordt gedaan op de productielocatie van Inclusief Groep in Nunspeet waar werknemers tegen betaling van loon werken in het kader van hun re-integratie, en waarvoor de werkgever een loonkostensubsidie ontvangt. Een ander voorbeeld is de Attent Supermarkt in Ermelo waar mensen met een verstandelijke beperking meehelpen als dagbesteding met maatschappelijke participatie als doel (via 's Heerenloo) versus de Plus Supermarkt in Elburg waar mensen van Inclusief Groep tegen betaling hetzelfde werk doen in het kader van het opdoen van werkervaring. Hoewel de werkzaamheden exact hetzelfde kunnen zijn, is de context waarin de werkzaamheden worden verricht dat niet. Zo zijn de handelingen voor het



assembleren bij Inclusief Groep mogelijk precies hetzelfde als bij Stadswerkplaats van GGZ Centraal, de randvoorwaarden zijn dat niet. Zo spelen bij de Stadswerkplaats bedrijfseconomische normen geen enkele rol in de aansturing van mensen, terwijl die bij Inclusief Groep wel een rol spelen. Daar waar GGZ Centraal het werk helemaal aanpast aan de deelnemer, wordt bij Inclusief Groep van de deelnemer juist verlangd dat hij zich aanpast aan de organisatie.

- In de tweede plaats zijn er mensen die zorg ontvangen van een instelling voor maatschappelijk werk of GGZ en die tegelijkertijd arbeid verrichten bij een sociaal werkbedrijf. In theorie hoeft daarbij niet zozeer sprake te zijn van overlap maar liggen zorg en beschut werk wel dicht bij elkaar. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die vanuit de Wmo individuele begeleiding krijgen van 's Heerenloo en tegelijkertijd beschut werk hebben bij Inclusief Groep. In het gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd met Inclusief Groep werd ook aangegeven dat er regelmatig mensen werken, die naast hun werk intramurale zorg ontvangen vanwege een handicap of stoornis die betaald wordt vanuit de Wlz.
- In de derde plaats is er veel uitwisseling tussen de instellingen. Instellingen kopen soms trajecten bij elkaar in. Zo wordt bijvoorbeeld wel eens door GZZ Centraal begeleiding ingekocht bij 's Heerenloo om een patiënt bij Grand café Alleman te laten werken. En zo wordt op de Stadswerkplaats in Harderwijk wel eens gezocht naar versterking bij het Dagactiviteitencentrum van GGZ Centraal dat in hetzelfde gebouw zit. Ook komen de instellingen elkaar wel tegen in een relatie als opdrachtgever - opdrachtnemer. Zo levert Inclusief groep bijvoorbeeld facilitaire diensten (zoals schoonmaakwerk) aan Careander.

Deze overlap heeft tot gevolg dat voorzieningen in theorie weliswaar onder verschillende wettelijke kaders vallen, maar dat de financiering in de praktijk door elkaar heenloopt. De financieringsbronnen voor voorzieningen zijn divers. Een voorziening kan bijvoorbeeld vanuit de Wmo een lump sum bijdrage krijgen die niet gebonden is aan een specifieke cliënt en tegelijk in het kader van een andere wet bijdragen ontvangen die persoonsgebonden zijn, zoals een bijdrage vanuit de Wlz of de Zvw). Deze combinaties van financieringen zijn in het kader van dit onderzoek niet nader bekeken. Welk aandeel de verschillende financiële bronnen hebben in het in stand houden van de voorzieningen is met de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd niet inzichtelijk te krijgen, het vereist een accountantsonderzoek.

Drempels bij doorstroom

Met betrekking tot arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk is door de staatsecretaris meerdere malen de wens uitgesproken om mensen die dat kunnen zoveel mogelijk naar regulier werk toe te geleiden, al dan niet met een loonkostensubsidie. Het ministerie van SZW stelt dat mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap zoveel mogelijk geholpen moeten worden om aan de slag te gaan in een 'gewone' baan. Dit streven is door veel gemeenten overgenomen, zo blijkt uit een inventarisatie die Movisie vorig jaar maakte. Veel gemeenten streven ernaar om uit te gaan van de mogelijkheden, in dat kader moet begeleiding in het teken staan van het ontwikkelen van eigen initiatief, talenten en op het aanspreken van competenties. Het schema dat in paragraaf 2.2 is gegeven, komt daarmee in beleid impliciet terug als een stroomschema waarin individuele cliënten zoveel mogelijk de beweging moeten maken van dagbesteding naar regulier werk.

Deze voorstelling wordt door alle instellingen die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken sterk gerelativeerd. Van doorstroom kan volgens hen bij veel mensen die gebruik maken van dagbesteding geen sprake zijn. Zij zijn vanwege hun handicap veelal niet in staat de benodigde vaardigheden zich eigen te maken, hun indicatie zal niet snel of nooit wijzigen. De werkbedrijven schatten desondanks de kans op doorstroom hoger in dan de zorginstellingen. Werkbedrijven vatten het als hun uitdaging op om mensen ondanks hun beperking naar reguliere werkgevers te bemiddelen. Zij zoeken daarmee meer de grenzen op van wat mensen kunnen dan zorginstellingen, die hun cliënten in de eerste plaats vanuit hun welzijnsbelang benaderen en hen willen behoeden voor een te zware belasting en terugval. Dat risico zou met name groot zijn bij mensen waarvan de handicap of stoornis niet direct of niet altijd zichtbaar is zoals autisme. Een zorginstelling: 'Wij begeleidden destijds een man die uiteindelijk ging werken bij een werkgever, daar zijn werk naar volledige tevredenheid deed maar waarbij zijn collega's niet doorhadden dat hij voortdurend op zijn tenen liep. Op een gegeven moment ging er iets niet goed waardoor hij in een crisis belande uitviel en er vervolgens lang over deed om weer terug te komen.' Een andere zorginstelling: 'Onlangs is een van onze cliënten doorgestroomd in een dienstverband bij het Dolfinarium. Het gaat goed, maar het is goed dat wij daar begeleiders hebben zitten die haar zo nu en dan nog kunnen begeleiden.' Werkbedrijven geven daarentegen aan potentie te zien in het 'bovenste deel' van de dagbesteding. Een manager van een werkbedrijf: 'cliënten uit het bovenste deel van de dagbesteding is wat inzetbaarheid vergelijkbaar met het onderste deel van de mensen die bij ons beschut werk doen'. Deze en andere vragen zich rond concrete cliënten wel eens af wat hen nu precies belemmert om de stap te maken van arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk. Doorvragen op deze mensen leert dat het om enkele gevallen per jaar gaat.

Door verschillende instellingen waarmee is gesproken, wordt ook verondersteld dat organisatiebelangen in voorkomende gevallen doorstroom in de weg kunnen staan. Dit wordt zowel aangegeven door werkbedrijven als door zorginstellingen. Over het algemeen wordt verondersteld dat zorginstellingen vanuit hun organisatiebelang niets winnen door cliënten te laten doorstromen naar beschut werk. Doorstroom betekent voor hen immers uitstroom. Het belang van het vasthouden van cliënten zou soms versterkt worden door een afname van de instroom. Deze afname is in de GGZ het gevolg van de verhoging van drempels in het traject dat loopt van eerstelijnszorg (huisarts) via tweedelijnszorg (psycholoog), naar derdelijns zorg (specialistische GGZ), als gevolg van krappere budgetten. De oorzaak van de afname die welzijnsinstellingen ervaren, is minder duidelijk. Zij ervaren in ieder geval een beperkte instroom vanuit de Wmo en vermoeden dat mensen sinds de decentralisatie de toegang tot professionele hulp minder makkelijk vinden. Een deel van de potentiële cliënten is volgens de instellingen buiten beeld.

Hoewel onduidelijk is hoe groot het aantal cliënten uit de dagbesteding is dat niet doorstroomt of vertraagd doorstroomt vanwege organisatiebelangen of institutionele barrières, is wel duidelijk dat van het systeem een ongunstige prikkel uitgaat. Terwijl het beleid doorstroom voorstaat, wordt deze doorstroom vanwege institutionele kaders eerder beperkt dan bevorderd.

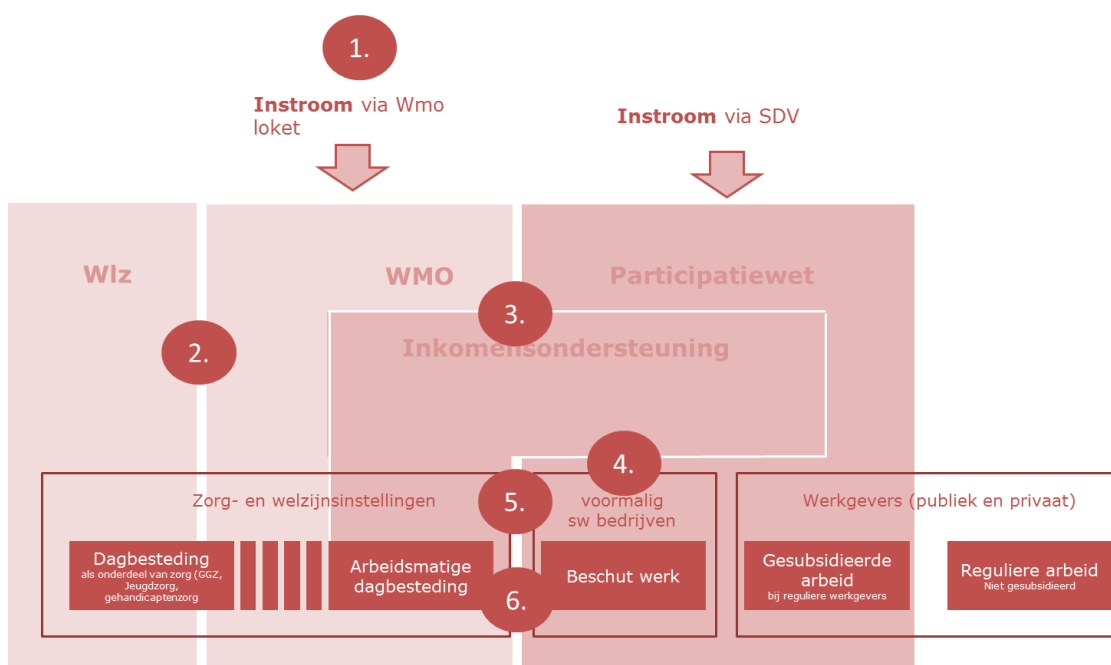


3.3 Zes kwetsbare plekken

In de gesprekken met de gemeenten (SDV en Wmo loket) en welzijnsinstellingen is duidelijk geworden hoe de geconstateerde overlap en drempels in de praktijk belemmerend kunnen zijn voor mensen die aanspraak (proberen te) maken op ondersteuning. We onderscheiden de volgende zes kwetsbare plekken in het systeem.

1. Enkele zorginstellingen geven aan dat de instroom van cliënten sinds de decentralisaties (overgang van AWBZ naar Wmo) is afgenomen. Zij vragen zich af of er mensen zijn die buiten beeld zijn geraakt, maar toch gebaat zijn bij zorg of begeleiding.
2. Wmo beschikkingen kunnen veel tijd in beslag nemen. Wmo loket en Zorgkantoor komen er soms niet goed uit met welke wettelijke regeling de zorg voor een patiënt moet worden betaald
3. SDV geeft aan dat het soms lastig is het UWV ervan te overtuigen dat iemand in het Doelgroepenregister thuishoort. Het komt daardoor voor dat de gemeente iemand met een beperkte loonwaarde naar werk probeert te bemiddelen zonder dat het potentiële werkgevers kan laten profiteren van de voordelen van de Banenafspraken.
4. SDV geeft aan dat het lastig kan zijn om iemands potentie op de arbeidsmarkt in te schatten. Cliënten hebben niet altijd een reëel beeld van zichzelf. Het maakt het lastig om te bepalen waar iemand (voorlopig) het best op zijn plek is.
5. Soms belemmert het risico op terugval de mogelijkheid om door te stromen van (arbeidsmatige) dagbesteding naar werk.
6. Doorstroom stelt sommige instellingen voor een lastig dilemma, omdat het kan betekenen dat ze hun patiënt/cliënt voortaan moeten betalen als werknemer.

Aan de hand van het schema uit paragraaf 2.2 kunnen deze zes kwetsbare plekken in het systeem worden gelokaliseerd. In dit hoofdstuk beschrijven we deze plekken en illustreren die aan de hand van persona, deze persona zijn gebaseerd op bestaande cliënten en burgers.



1. De doelgroep die buiten beeld is

Enkele zorginstellingen geven aan dat de instroom van cliënten sinds de decentralisaties (overgang van AWBZ naar Wmo) is afgenomen. Zij wijzen erop dat de decentralisatie naast een herschikking van verantwoordelijkheden ook een bezuinigingsoperatie heeft ingehouden. En hoewel die bezuinigingen vooral gerealiseerd zouden moeten worden door de doelmatigheid en efficiency te verhogen, hebben de instellingen het idee dat er nu een groep mensen is die het Wmo loket niet weet te vinden. Het komt daardoor voor dat mensen uiteindelijk in een te laat stadium aankloppen, op een moment dat zij echt niet meer verder kunnen of op het moment dat hun naasten er echt geen raad meer mee weten.

Tessa: is buiten beeld

Tessa is negentien jaar, zij heeft altijd moeite gehad met leren en is altijd veel gepest. Haar schooltijd is voor haar een traumatische ervaring. Zelfvertrouwen heeft ze niet meer. Ze voelt zich waardeloos en heeft last van eetbuien. Haar ouders weten niet goed wat ze met haar aan moeten. Duidelijk is dat ze te slecht in haar vel zit om werk te vinden en al helemaal om op haar zelf te gaan wonen. Tessa heeft nu wel hulp van een psycholoog, de huisarts heeft haar daar naartoe doorverwezen. Tot nu toe heeft het tot niets geleid. Tessa zou graag iets doen om uit haar situatie te komen, maar zij, noch haar ouders, hebben ideeën over hoe dat zou kunnen.

2. Cliënten tussen wal en schip

De doelen die over het algemeen met arbeidsmatige dagbesteding en beschermt werk worden nagestreefd, laten zich vaak met exact dezelfde woorden beschrijven als de doelen die worden nagestreefd in de langdurige zorg. Dit geldt bijvoorbeeld in de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Net als dagbesteding voor extramurale cliënten (gefinancierd vanuit de Wmo) is het doel van dagbesteding voor intramurale cliënten (gefinancierd vanuit de Wlz) participatie en het geven van een zinvolle invulling van de dag ten behoeve van het welzijn van de cliënt. Het onderscheid tussen Wlz en Wmo domein is daardoor diffuus en voelt in de praktijk soms kunstmatig aan. Het leidt tot onzekerheid - wie kan nu precies worden aangesproken - en kan ertoe leiden dat cliënten bij verschillende loketten moeten aankloppen en daarbij het risico lopen heen en weer verwezen te worden.

Elske: moet deze cliënt geholpen worden vanuit de Wlz of vanuit de Wmo?

Elske is achttien jaar oud, woont bij haar ouders, heeft een lichamelijke handicap waardoor zij afhankelijk is van een rolstoel, zij is daarnaast zwakbegaafd. Vanwege haar handicaps kan zij niet zelfstandig wonen, en zal zij altijd afhankelijk zijn van zorg. Elske volgt van kindsbeen speciaal onderwijs. Onderdeel van het speciale onderwijs was een stage bij een welzijnsinstelling, het betrof een plaats voor dagbesteding waarin verzorging van planten en dieren centraal stond. Omdat de stage goed beviel, wilde zij er ook na haar stage blijven. Haar begeleider van school vroeg bij de Gemeente Wmo aan. De gemeente oordeelde dat de zorg voor Elske, gezien de intensiteit, bekostigd dient te worden uit de Wlz. Elske wordt doorverwezen naar het Ciz. Deze stelt dat Elske niet in aanmerking komt voor de Wlz en verwijst terug naar de gemeente. Na bemiddeling van de welzijnsinstelling die Elske wil opnemen voor



dagbesteding, wordt de Wmo toegekend. Het aanvraagproces heeft ongeveer een half jaar geduurd.

3. Cliënten die tijd nodig hebben

Met de komst van de Participatiewet is de nadruk bij inkomensondersteuning verder komen te liggen op werk. Uitgangspunt van de voorwaarden die aan een uitkering verbonden zijn, is dat ze de klant moeten bewegen in de richting van een betaalde baan. Deze wens van de wetgever is voor veel individuele cliënten echter niet realistisch. Voor sommige mensen ligt het leven – op het moment dat zij zich melden bij de SDV- zodanig overhoop dat zij niet in staat zijn een baan te vinden of in een baan te functioneren. Zij moeten eerst mentaal herstellen van een moeilijke periode of moeten eerst hun huishouden op orde brengen voordat zij nieuwe verantwoordelijkheden kunnen aangaan. Soms is door hun mentale gesteldheid niet duidelijk wat de perspectieven kunnen zijn.

Peter: is werk voor hem een optie of toch niet?

Na enkele moeizame arbeidsrelaties met steeds ontslag tot gevolg (tijdelijke contracten werden niet verlengd), meldt Peter (24 jaar) nadat zijn WW eindigde, zich bij de SDV voor een bijstandsuitkering. De uitkering wordt hem toegekend, de participatiecoach stelt kort daarop vast dat hij een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, vanwege concentratieproblemen en een allergie voor gezag. Hij wordt voor zes weken geplaatst bij de Stadswerkplaats. Hij zit daar nu nog steeds. Na zes weken moet worden bepaald welke mogelijkheden er zijn om hem een plek te geven bij een sociale werkvoorziening, of dat hij toch beter op zijn plaats is in een (arbeidsmatige) dagbesteding.

4. Het UWV die een klant soms anders beoordeelt

Op dit moment zijn binnen het domein van de Participatiewet twee onderwerpen bijzonder actueel: de Banenafpraak en het Beschut werk (en de op handen zijnde verplichting voor gemeenten om dat aan te bieden). Op zowel werkgevers als gemeenten wordt daarmee een dwingend beroep gedaan om mensen met een arbeidshandicap aan een werkplek te helpen. Voor zowel de Banenafpraak als het Beschutte werk geldt dat het UWV daarbij een centrale rol speelt. Het UWV moet bepalen of iemand tot de doelgroep van de Banenafpraak dan wel het Beschutte werk behoort. De gemeente moet daardoor vaker met het UWV tot overeenstemming komen welk traject voor een individuele klant van toepassing is. Het is de verantwoordelijkheid van het UWV de Banenafpraak en het beschutte werk voor te behouden aan mensen die het echt nodig hebben. Zo is opname in het Doelgroepenregister niet een vanzelfsprekendheid. Het UWV laat zich volgens SDV soms moeilijk overtuigen van het feit dat iemand een beperkte loonwaarde heeft. Op een eenmaal genomen beslissing zou het UWV ook moeilijk terugkomen.

Richard: waarom kan hij niet opgenomen worden in het Doelgroepenregister?

Richard heeft concentratieproblemen, deze zijn van dien aard dat deze hem steeds belemmeren om zich te binden aan een werkgever. Hij meldt zich op een gegeven moment bij de SDV. Op basis van gesprekken met de Participatiecoach en de diagnose aan de hand van de Dariuz vragenlijst, besluit de gemeente het Arbeidsvermogen van Richard te laten vaststellen met als doel opgenomen te worden in het Doelgroepenregister, zodat de gemeente Richard in het kader van de Banenafpraak kan plaatsen bij een werkgever of het werkbedrijf. Na een gesprek tussen Richard en de UWV verzekeringsarts oordeelt de laatste dat Richard in staat is 100% van het minimumloon te verdienen. Een plek bij een werkgever is daarmee moeilijker te vinden. Werkgevers hebben liever iemand uit het Doelgroepenregister in verband met de Banenafpraak. De gemeente maakt tevergeefs bezwaar en moet toezien hoe Richard (voorlopig) onderdeel is geworden van het 'zorgbestand' (mensen met een uitkering die behoren tot de onderste treden van de participatieladder).

5. Lastig schakelen tussen arbeidsmatige dagbesteding en (beschut) werk

De beleidsmatige wens om mensen zoveel mogelijk te laten doorstromen van arbeidsmatige dagbesteding naar (gesubsidieerd) betaald werk, doet in de praktijk bij de mensen wie het betreft vaak een groot beroep op hun competenties. Mensen moeten op hun tenen lopen, dat kan vooral een probleem zijn voor mensen bij wie de handicap niet direct zichtbaar is. Zoals bijvoorbeeld voor mensen met autisme of een andere licht verstandelijke handicap. De kans dat zij ongemerkt te veel van zichzelf vergen en daardoor op een gegeven moment vastlopen is reëel. Voor hen geldt dat doorstromen dan wel wenselijk is (omdat het vaak ook aansluit bij de eigen ambities) maar dat het zinnig is zorg en begeleiding binnen handbereik te houden. In Ermelo, Harderwijk en Zeewolde wordt door de instellingen ook wel gesproken van 'een treintje bouwen'. Een zorg instelling laat een cliënt doorstromen naar bijvoorbeeld beschut werk, maar blijft betrokken. Zorginstelling en werkbedrijf vormen op die manier een combinatie, keten of trein die de cliënt/werknemer verder helpt. Vooralsnog berust deze manier van werken op informele afspraken tussen de instellingen. Of een cliënt op deze manier wordt geholpen, is daardoor afhankelijk van de omstandigheden en welwillendheid en beschikbaarheid van instellingen. Deze manier van begeleiding kan niet voor elke cliënt worden afgedwongen.

Amelie: is aan het werk, maar kan terugvallen op hulp als dat nodig is

Amelie heeft een licht verstandelijke beperking, zij woont thuis en wordt al langere tijd begeleid door een instelling. Deze begeleiding wordt betaald vanuit de Wmo. Ook krijgt ze 'begeleiding groep', ze helpt bij het Dolfinarium. Het gaat al geruime tijd erg goed. Amelie voelt zich er erg op haar plaats. Ze doet haar werk zo goed dat het Dolfinarium haar een baan aanbiedt. Via de zorginstelling en de gemeente wordt uiteindelijk door het UWV een loonwaarde vastgesteld van 50%. Het Dolfinarium kon daarmee een loonkostensubsidie krijgen van de gemeente. De zorginstelling houdt nog wel steeds een oogje in het zeil via haar oude begeleidster. Er zijn soms dagen dat Amelie niet lekker zit, het is dan belangrijk dat ze terecht kan bij haar vertrouwde begeleidster. De welzijnsinstelling ziet dit als haar verantwoordelijkheid ondanks het gegeven dat zij geen vergoeding meer voor de begeleiding van Amelie krijgt



6. De drempel tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

Een laatste kwetsbare plek die uit de gesprekken naar voren kwam, betreft de transitie van patiënt naar werknemer binnen instellingen die zowel (arbeidsmatige) dagbesteding als beschut werk aanbieden. Doorstroom naar beschut werk betekent voor deze instellingen dat zij van de ene op de andere dag loon moeten betalen voor iemand die daarvoor nog geld (vanuit de Wmo of Wlz) meebracht. Ook lopen deze instellingen vanaf dat moment over deze personen, werkgeversrisico's (al zijn die met de no risk polis van het UWV wel beperkt).

Kees: wordt Kees aangenomen of niet?

Kees is licht verstandelijk gehandicapt en woont op zichzelf. Hij heeft een tijdje vastgezeten, en meldde zich na zijn detentie bij de SDV voor een bijstandsuitkering. Na overleg met de participatiecoach wordt Wmo voor hem aangevraagd, waarmee hij wordt geholpen aan een veilige dagbesteding. Kees functioneert goed. De dagbesteding heeft veel aan hem, hij is zeer gemotiveerd en werkt als een paard. Zijn twee begeleiders geven bij de leiding aan dat hij zich zo verdienstelijk maakt dat een loondienstverband eigenlijk meer op zijn plaats is. De leiding moet een afweging maken: blijven we gebruik maken van Kees zonder dat we daarvoor hoeven te betalen of nemen we hem in dienst (zodat we loonkosten maken en werkgeversrisico's lopen). De leiding biedt hem uiteindelijk een tijdelijk contract aan en ontvangt een loonkostensubsidie. De leiding geeft daarbij wel aan dat het tijdelijk contract later niet wordt omgezet in een vast contract.

4 Versterking van de regie

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke positie de gemeenten in het veld van de uitvoerende instellingen innemen. Beschreven is welke twee algemene aandachtspunten daarbij gelden en welke zes specifieke kwetsbare plekken in het systeem bestaan. Het zijn punten die de wenselijkheid onderstrepen van een gemeente die actief betrokken is in het veld, en tegelijkertijd ruimte geeft aan cliënten en instellingen om tot de juiste zorg te komen.

In dit hoofdstuk wordt geïnventariseerd welke mogelijkheden de drie gemeenten hebben om tot een sturingsrelatie met cliënten en instellingen te komen. Het moet helpen een sturingsrelatie te vinden waarmee de gemeente enerzijds voldoende zicht en grip houdt op de uitvoering van Wmo en Participatiewet en anderzijds instellingen de ruimte geeft om op basis van hun professionele verantwoordelijkheden mensen verder te helpen. De sturingsrelatie moet bovenal bijdragen aan een situatie waarin de mogelijkheden en wensen van de betreffende inwoners centraal staan in plaats van institutionele belangen van instellingen of gemeenten.

Deze mogelijkheden hebben we afgeleid uit de gesprekken die wij met de zorg- en welzijnsinstellingen, SDV, Wmo loket en cliënten hebben gevoerd. De geïnventariseerde mogelijkheden zijn tussentijds voorgelegd aan de projectgroep die het onderzoek heeft begeleid. Op basis daarvan zijn de mogelijkheden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

4.2 Vier scenario's

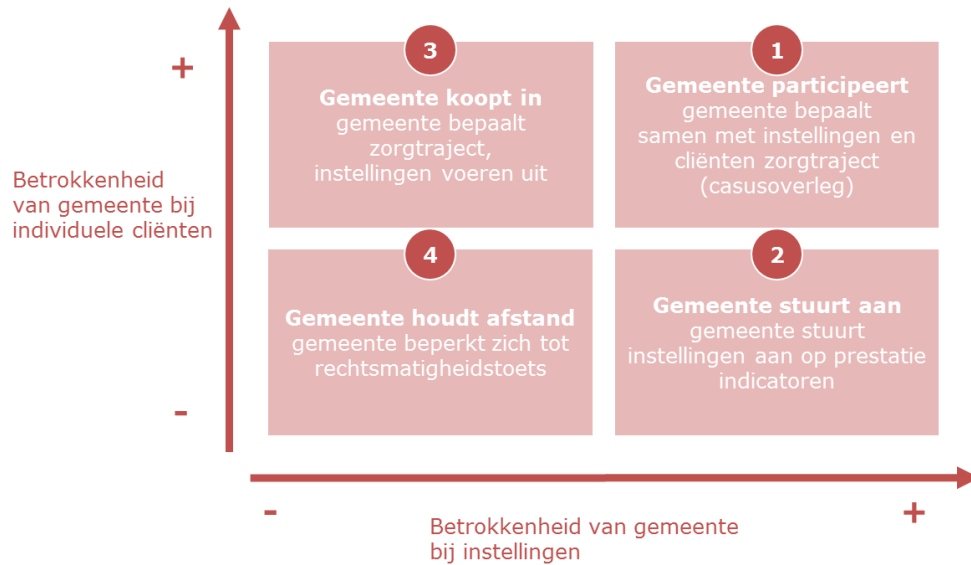
In paragraaf 1.2 is beschreven voor welke opgaven de drie gemeenten staan ten aanzien van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. In het algemeen geldt dat de gemeenten daarover de regie moeten voeren om er in ieder geval voor te zorgen dat de inwoners die dat nodig hebben, de begeleiding krijgen die voor hen het meest opportuun is. Die regie kunnen de gemeente voeren hetzij door *burgers* goed door te verwijzen en te volgen, hetzij door afspraken te maken met de betrokken *zorg-, welzijns- en re-integratievoorzieningen*. Er zijn daarmee twee manieren om de regie te intensiveren of juist te versoepelen. In de eerste plaats kunnen de gemeenten hun betrokkenheid bij individuele burgers die een beroep doen op hulp, variëren. In de tweede plaats kunnen de gemeenten hun betrokkenheid bij de uitvoerende instellingen variëren.

Wanneer we de mate van betrokkenheid voorstellen als een continuüm dat loopt van minimale betrokkenheid tot maximale betrokkenheid geldt:

- voor de relatie met de *burger* dat dit continuüm loopt van een zuivere rechtmatigheidstoets (de rol van de gemeente beperkt zich dan tot het vaststellen of iemand recht op heeft op hulp) tot aan het actief betrokken zijn bij het verstrekken van hulp.
- voor de relatie met de *instellingen* dat dit continuüm loopt van een zuivere accountantscontrole (waarbij de gemeente controleert of de verstrekte middelen besteedt zijn volgens afspraak) tot aan inhoudelijke sturing op inhoud van de zorg tot op het niveau van een individuele cliënt.



Wanneer we beide continuüms tegen elkaar afzetten ontstaan onderstaand overzicht waaruit vier mogelijke sturingsrelaties (scenario's) zijn af te leiden.



Toelichting op de scenario's:

1. Gemeente participeert: Bij deze manier van sturen, participeert de gemeente direct in het zorgtraject. De gemeente zit (periodiek) aan tafel bij de zorgverlener en bespreekt op het niveau van de individuele cliënt (in een casusoverleg) welke vorm van zorg opportuun is, welke voortgang is geboekt, wat de perspectieven zijn en de eventuele mogelijkheden van door- of uitstroom.
2. Gemeente stuurt aan: in deze sturingsrelatie is de gemeente nauw betrokken bij de manier waarop instellingen zorg en ondersteuning bieden, maar praat daarbij niet mee op het niveau van een individuele cliënt. De gemeente beslist mee over het beleid en de uitgangspunten van zorg en begeleiding, zonder kennis te hebben van de dossiers van cliënten.
3. Gemeente koopt in: In deze sturingsrelatie bepaalt de gemeente in overleg met een individuele cliënt welke zorg precies nodig is. De gemeente stelt een diagnose, bepaalt welke zorg of begeleiding nodig is en koopt deze vervolgens in bij een instelling. De gemeente houdt tijdens het zorg- of begeleidingstraject een vinger aan de pols bij de betreffende cliënt.
4. Gemeente houdt afstand: In deze sturingsrelatie beperkt de gemeente zich tot het toezicht op een rechtmatige besteding van middelen. Zij beoordeelt de aanvraag van cliënten aan de hand van criteria die direct zijn afgeleid uit Wmo en Participatiewet en eventuele aanvullende aanwijzingen van de ministere van SZW. Op instellingen wordt eveneens toegezien op een rechtmatige besteding van middelen via accountantscontrole.

Kijkend naar de huidige sturingsrelatie die de gemeente heeft met burgers en instellingen, ontstaat een wisselend beeld. Ten aanzien van de Participatiewet en de inspanningen die worden gedaan in het kader van re-integratie hebben de gemeenten een directe betrokkenheid bij zowel cliënten als instellingen. Zo worden cliënten soms tot op de werkvloer gevolgd door hun participatiecoach en zo hebben de gemeente als aandeelhouder een directe invloed op zowel het beleid als de bedrijfsvoering van de belangrijkste aanbieders van beschermt werk (Inclusief Groep, Proson en Concern voor Werk). Ten aanzien van de uitvoering van de Wmo verschilt het per type van

arbeidsmatige dagbesteding. Met betrekking tot de dagbesteding die in het teken staat van herstel of re-integratie (zoals bijvoorbeeld aangeboden door het Participatiehuis) is de betrokkenheid groter dan dagbesteding die wordt verleend in het kader van gehandicaptenzorg of specialistische GGZ. De intake en beschikking zijn weliswaar altijd maatwerk en gebaseerd op een direct en persoonlijk contact met de cliënt (en zijn begeleider), de inhoud voor dagbesteding in de gehandicaptenzorg en de GGZ wordt overgelaten aan de betreffende instellingen. De gemeenten staan op afstand.

Wanneer we het figuur met de scenario's vergelijken met de huidige uitvoeringspraktijk heeft de sturing door de gemeenten in het domein van de Participatiewet vooral trekken van scenario 1. Ten aanzien van mensen met een verstandelijke handicap en mensen in een GGZ traject heeft de sturing van de gemeenten voor vooral trekken van scenario 4.

Voor en nadelen van scenario's

De vier scenario's hebben elk voor- en nadelen. Doordat de twee assen in het model een continuüm zijn, veranderen de nadelen in voordelen en vice versa wanneer men langs de as gaat. Op basis van deze bewegingen langs de assen kunnen de voor- en nadelen in vier kwadranten worden ingedeeld, zoals weergegeven in de onderstaande figuur.



De voor- en nadelen worden per as als volgt geduid:

- Verticaal: Laag op de verticale as ziet de gemeente de cliënt slechts één of enkele keren om in het geval van Wmo een indicatie te stellen en vervolgens alleen in het geval van herindicatie. Bij de sociale dienst zou dit betekenen dat iemand ingeschreven wordt en van daaruit alleen een eerste aanzet richting werk zou worden gedaan. Hoog op de as is er sprake van intensief casemanagement, waarbij



er ook na intake en/of indicatie intensief contact onderhouden wordt om vorderingen in de gaten te houden en de dienstverlening eventueel aan te passen. Hoe groter de betrokkenheid bij de individuele cliënten, hoe beter de kennis van de individuele cases en hoe beter de zorg en ondersteuning kan worden afgestemd op één specifieke persoon. Meer betrokkenheid kan echter alleen gerealiseerd worden als er voldoende capaciteit voor deze intensieve begeleiding beschikbaar is. Oftewel: hoe meer betrokkenheid, hoe duurder het is.³ Hierin zijn verschillende gradaties mogelijk.

- **Horizontaal:** links op de horizontale as wordt er zo veel mogelijk aan de gespecialiseerde instellingen overgelaten. De gemeente koopt diensten in en laat de invulling van taken en het werken naar het eindresultaat zo veel mogelijk aan de instellingen over. Dit heeft als nadeel dat de instellingen een perverse prikkel kunnen krijgen om zo veel mogelijk hun eigen cliëntenbestand vast te houden, en niet actief binnen het hele veld van ondersteuning af te stemmen. Hoe meer naar rechts, hoe meer de gemeente zelf de lijnen uitzet rond de ondersteuning van burgers en de wijze waarop de specialistische instellingen hun diensten moeten vormgeven en onderling met elkaar moeten afstemmen. Dit vereist wel meer inhoudelijke kennis van het werkveld, de diensten en de problemen die met de diensten worden opgelost.

4.3 Versterken van de regie

De twee algemene aandachtspunten en zes specifieke kwetsbare plekken in het huidige lokale stelsel van Wmo en Participatiewet kunnen worden gezien als een behoefte aan een heroriëntatie op de wijze waarop de gemeenten Wmo en Participatiewet uitvoeren. Voor sommige punten geldt dat mogelijk de wijze van sturen moet worden aangepast voor andere punten geldt dat slechts accenten moeten worden verlegd, zonder dat de wijze van sturen hoeft te veranderen. We lichten dat in deze paragraaf toe en onderscheiden daarbij de sturing in het kader van de Participatiewet van de sturing in het kader van de Wmo. Deze indeling wordt hierbij gemaakt voor het overzicht, de gemeenten zelf hebben aangegeven minder te willen opereren binnen de wettelijke kaders. Zij willen zoeken naar mogelijkheden om Wmo en Participatiewet beter op elkaar te laten aansluiten.

Regie over de uitvoering van de Participatiewet

Met betrekking tot de begeleiding van mensen die in het kader van de Participatiewet naar beschut of ander werk worden begeleid, bestaat tevredenheid over de huidige rol van de gemeente. De intensiteit waarmee de gemeenten via de SDV betrokken zijn bij individuele cliënten wordt als voorwaarden gezien voor een succesvolle uitvoering van de Participatiewet en het beleid. Die betrokkenheid wordt met name gerealiseerd door de participatiecoach die individuele cliënten over de tijd blijft volgen. Met de inzet van de participatiecoach zijn de gemeenten (SDV) goed in staat om bij een cliënt in beeld te krijgen welke zaken de weg naar betaald werk eventueel in de weg staan. Ook de directe betrokkenheid van de gemeenten bij de werkbedrijven wordt als sterk onderdeel van het re-integratiebeleid ervaren. Een onderdeel van de aanpak die sterk wordt bevonden, is het Participatiehuis in Harderwijk, dat aan mensen de mogelijkheid biedt om in een arbeidsmatige omgeving te onderzoeken hoe groot de afstand tot de

³ Bij de kosten dient te worden opgemerkt dat het om de directe kosten gaat, niet om de kosten in maatschappelijke of lange termijn context. Een cliënt die niet op de juiste wijze wordt ondersteund, kan op langere termijn voor hogere kosten zorgen. Ook moet worden opgemerkt dat de intensiteit van begeleiding per casus kan verschillen. Voor slechts een beperkte groep is het nodig om gedurende langere tijd de voortgang en ontwikkeling bij te houden. Voor de meerderheid van de Wmo-clieënten volstaat het wel om een indicatie af te geven en pas na langere tijd te evalueren of er een herindicatie nodig is en zo ja, in hoeverre deze verschilt van de eerder afgegeven indicatie.

arbeidsmarkt precies is en hoe die eventueel overbrugd kan worden. Het Participatiehuis wordt door betrokkenen als een effectief 'diagnose-instrument' gezien aan de hand waarvan kan worden bepaald of het perspectief van een cliënt in de arbeidsmatige dagbesteding ligt, of dat een traject naar beschermt of betaald werk haalbaar is.

De aanpak heeft met deze betrokkenheid vooral verwantschap met scenario 1 'de participerende gemeente'. Afgaande op de manier waarop SDV en werkbedrijven deze werkwijze ervaren, ligt het voor de hand deze sturingsrelatie te handhaven. Er bestaan evenwel enkele concrete punten die aandacht behoeven:

- Afstemming met UWV: de re-integratie van mensen met een beperkte verdien capaciteit gaat makkelijker wanneer zij zijn opgenomen in het Doelgroepenregister. De praktijk leert echter dat het UWV zich lastig laat overtuigen van een beperkte loonwaarde. Steeds vaker begeleidt SDV daarom cliënten bij hun keuring door het UWV. Het blijft desondanks een punt van zorg dat ook op strategische of bestuurlijk niveau met UWV opgenomen moet worden. De drie gemeenten zouden dit eventueel in samenwerking met nog andere gemeenten uit de regio kunnen oppakken.
- Over het Participatiehuis als diagnostisch instrument (waarmee iemands afstand tot de arbeidsmarkt nader kan worden onderzocht en waarmee tot een betere keuze voor re-integratietraject kan worden gekomen) bestaat tevredenheid. Het verdient aanbeveling na te gaan of vergelijkbare voorzieningen voldoende toegankelijk zijn voor inwoners uit Zeewolde en Ermelo. In Zeewolde en Ermelo bestaan al wel voorzieningen (Basis en Proson), deze worden echter niet ingezet als diagnostisch instrument ten behoeve van de SDV.
- Schakelen met Wmo: door instellingen die begeleiding bieden in het kader van de Wmo wordt aangegeven dat zij het soms lastig vinden om cliënten naar (beschut)werk te laten uitstromen, omdat zij die klanten dan meteen kwijt zijn. Terwijl die klanten vaak nog wel behoefte hebben aan de mogelijkheid om (tijdelijk) terug te kunnen vallen op de begeleiding die zij vanuit de Wmo ontvingen. De gemeente zal moeten nagaan op welke manier zij doorstroom met tijdelijk behoud van begeleiding kan bevorderen. Het is bijvoorbeeld denkbaar te komen tot een overgangsregeling waarbij de cliënt na doorstroom nog financiering krijgt voor begeleiding vanuit de zorginstelling.

Regie over de uitvoering van de Wmo

Met betrekking tot de Wmo is de situatie anders. De gemeente laat het zorgtraject en de daarin toe te passen methoden zo veel mogelijk over aan de zorgaanbieder. Wel wordt door de gemeente voor iedere burger met Wmo een zorgplan opgesteld met doelen en termijnen. Op het moment dat de hierin gestelde doelen / resultaten niet of beperkt worden gehaald, wordt door de Wmo consulent een onderbouwing gevraagd. Over het algemeen geldt dat het evalueren van de doelbereiking vooral relevant is voor mensen met een ontwikkelingsperspectief, en minder voor psychogeriatrische zorg of zorg aan mensen met een zwaar verstandelijke beperking. Ten aanzien van de groep die wel perspectieven heeft op doorstroom, is het wenselijk dat de gemeenten mensen inhoudelijk volgen. Het gaat om de mensen die in het schema op bladzijde 22 aangeduid zijn met de nummers 3, 4, 5 of 6. Voor een aantal van hen is het wenselijk dat bij de beschikking wordt afgestemd tussen Wmo loket en SDV. Dit is met name van belang voor de mensen uit groep 3: mensen die tijdelijk een dermate grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt dat re-integratie (nog) niet aan de orde is, maar op termijn waarschijnlijk wel.



Aangezien er noch voor de gemeente noch voor de zorgaanbieders een arbeidsmarktprinkel is binnen het Wmo-domein, is er de kans dat Wmo-cliënten waar wel ontwikkeling in zit, niet voldoende ondersteund worden in hun weg naar participatie (hetzij beschut werk, hetzij gesubsidieerde arbeid). Zodoende ontstaat er voor Wmo-cliënten een grijs gebied in de (mogelijke) weg naar participatie, waarop de gemeente vanuit het Wmo-loket weinig zicht heeft, en vanuit de sociale dienst helemaal geen zicht. Als er een mogelijkheid tot werk is (in welke vorm dan ook, arbeidmatige dagbesteding, beschut werk, gesubsidieerde arbeid, regulier werk) door iemand met een zorgbehoefte, zou de gemeente altijd vanuit twee perspectieven moeten kijken en blijven kijken: Wmo perspectief en het SDV perspectief.

Met betrekking tot de Wmo (en dan met name de maatwerkvoorzieningen) hebben de gemeenten verder een beperkt overzicht. De gemeenten hebben geen inzicht in het aantal mensen dat Wmo ontvangt ten behoeve van arbeidmatige dagbesteding, noch in de typen van arbeidmatige dagbesteding die zij financieren.

- In de eerste plaats is het wenselijk dat de registratie van het ontwikkelperspectief van burgers die Wmo ontvangen, wordt verbeterd.
- In de tweede plaats is het van belang dat bij de intake – ook in samenspraak met de beoogd zorgverlener - wordt nagegaan of er perspectieven zijn op doorstroom, of dat de cliënt die perspectieven op termijn kan ontwikkelen. De gemeenten moeten er vervolgens op toezien dat zij van de zorgverlener de zorgplannen krijgen en moeten er ook op toezien dat daarin doorstroom voldoende aandacht krijgt. De gemeenten moeten deze cliënten (waarvan is vastgesteld dat zij perspectief hebben op doorstroom) ook na de beschikking blijven volgen. De gemeenten moeten daarbij vooral in de gaten houden of er zaken zijn die doorstroom in de weg staan. In gevallen waarbij op voorhand de kans op doorstroom reëel is, moet worden afgestemd tussen WMO loket en SDV. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat doorstroom van cliënten niet altijd in het belang blijkt van een zorginstelling. Het onderstreept het belang van een gemeente die meekijkt.
- In de derde plaats moet de betrokkenheid worden uitgebreid ten behoeve van mensen die hun weg naar het Wmo loket niet weten te vinden, maar wel gebaat zijn bij hulp. Instellingen hebben het idee dat de instroom is afgenomen, zij pleiten voor een versterking van vroegsignalering (bijvoorbeeld via het onderwijs) om te voorkomen dat mensen te laat hulp zoeken. Bij dit laatste punt moet wel worden opgemerkt dat we de aanname van de instellingen dat de instroom is afgenomen, niet hebben kunnen toetsen⁴.

In het kader van de beleidsdoelstellingen en geopperde suggesties in het veld, ligt het voor de hand de huidige sturingsrelatie die zich kenmerkt door een niet altijd functionele afstand tot cliënt en instelling te heroverwegen. Vanuit de wens om vanuit de behoeften van cliënten te werken ligt het derde scenario meer voor de hand.

⁴ De afgelopen maanden zien de 3 gemeenten een toename in het aantal aanvragen Begeleiding Wmo. Vanaf oktober 2016 stijgt ook het aantal inwoners met dagbesteding. Een stijging van 20 cliënten verdeeld over bijna 40 aanbieders (en in feite 80 bedrijven) valt echter niet op. De achterblijvende instroom is bij elke stelselherziening/transitie een terugkerend verschijnsel dat na een jaar of 2 weer op het normale niveau terugkomt.

5 Conclusies en aanbevelingen

Aanbod van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

De gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde kunnen beschikken over een breed aanbod van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Dat aanbod loopt uiteen van begeleiding voor mensen met een licht verstandelijk handicap tot aan begeleiding van mensen die tijdelijk geholpen moeten worden hun arbeidsritme te hervinden. De hulp die zij krijgen, loopt uiteen van langdurige begeleiding tot aan kortdurende trajecten om de perspectieven wat meer helder te krijgen. Op dit moment bestaat de gehele groep uit ongeveer 750 mensen.

Afhankelijk van de zorg, begeleiding en perspectieven, wordt deze begeleiding door de gemeente betaald vanuit de Wmo of vanuit de Participatiewet. Voor het leeuwendeel van de mensen is duidelijk waar zij het beste op hun plaats zijn. Degene van wie de afstand tot de arbeidsmarkt structureel is en tot uitdrukking komt in een zorgbehoefte kan via de Wmo worden geholpen. Degene van wie de afstand tot de arbeidsmarkt kan worden overbrugd en tot uitdrukking komt in een begeleidingsbehoefte, kan via de Participatiewet worden geholpen. Voorbeelden van mensen die in het kader van de Wmo worden begeleid zijn licht verstandelijk gehandicapten en mensen die last hebben van een psychiatrische stoornis. Voorbeelden van mensen die in het kader van de Participatiewet worden begeleid zijn mensen met een achterstand (zoals vluchtelingen) en mensen die hun leven na een persoonlijke crisis weer op de rit moeten krijgen.

Afhankelijk van de persoon die begeleiding krijgt, kunnen de doelen van Wmo en Participatiewet in elkaars verlengde liggen. Zo kunnen mensen met Wmo bijvoorbeeld geholpen worden in het omgaan met hun handicap of stoornis om uiteindelijk in het kader van de Participatiewet, ondersteund met een loonkostensubsidie, aan de slag te gaan. Het ministerie en het UWV moedigen gemeenten ertoe aan doorstroom van Wmo naar beschut werk (Participatiewet) zoveel mogelijk te faciliteren. In Ermelo, Harderwijk en Zeewolde is onduidelijk om hoeveel mensen het gaat. Het ontbreekt aan een inhoudelijke registratie waaruit dit kan worden afgeleid. Op basis van de gesprekken met instellingen schatten wij het aantal mensen waarvoor doorstroom (op termijn) een reële optie is op enkele tientallen. Een meer exacte inschatting zou bestudering van individuele patiëntdossiers vergen.

Aandachtspunten en kwetsbare plekken

Een nadere beschouwing van het systeem waarbinnen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk worden aangeboden, brengt een aantal kwetsbare plekken aan het licht:

- Enkele zorginstellingen geven aan dat de instroom van cliënten sinds de decentralisaties (overgang van AWBZ naar Wmo) is afgenomen. Zij vragen zich af of er mensen zijn die buiten beeld zijn geraakt, maar toch gebaat zijn bij zorg of begeleiding. Dit is overigens een observatie die niet door de gemeenten wordt gedeeld.
- Wmo beschikkingen kunnen veel tijd in beslag nemen. Wmo loket en Zorgkantoor komen er soms niet goed uit met welke wettelijke regeling de zorg voor een patiënt moet worden betaald
- SDV geeft aan dat het soms lastig is het UWV ervan te overtuigen dat iemand in het Doelgroepenregister thuishoort. Het komt daardoor voor dat de gemeente iemand met een beperkte loonwaarde naar werk probeert te bemiddelen zonder dat het potentiële werkgevers kan laten profiteren van de voordelen van de Banenafpraak.



- SDV geeft aan dat het lastig kan zijn om iemands potentie op de arbeidsmarkt in te schatten. Cliënten hebben niet altijd een reëel beeld van zichzelf. Het maakt het lastig om te bepalen waar iemand (voorlopig) het best op zijn plek is.
- Soms belemmert het risico op terugval de mogelijkheid om door te stromen van (arbeidsmatige) dagbesteding naar werk.
- Doorstroom stelt sommige instellingen voor een lastig dilemma, omdat het kan betekenen dat ze hun patiënt/cliënt voortaan moeten betalen als werknemer.

Versterken van de regie

Deze kwetsbare plekken in het lokale stelsel van Wmo en Participatiewet kunnen worden gezien als een behoefte aan een heroriëntatie op de wijze waarop de gemeenten Wmo en Participatiewet nu uitvoeren.

In de eerste plaats is er bij de gemeenten soms onduidelijkheid waarom bepaalde inwoners vanuit de Wmo danwel Participatiewet worden ondersteund. Deze onduidelijkheid komt in de eerste plaats voort uit de scheiding van Wmo loket van SDV. Nu is de keuze van het traject waarlangs een burger verder geholpen wordt deels afhankelijk van het loket waar hij zich meldt. Gezocht moet worden naar een mogelijkheid om de intake ten behoeve van deze trajecten meer samen te brengen. Het verdient aanbeveling de wenselijkheid van een gezamenlijke intake van Wmo en Participatiewet te overwegen. Verder komt onduidelijkheid over de keuze voor een Wmo traject danwel Participatiewet traject voort uit een onvolkomen registratie. Op dit moment kan uit de registratie die de gemeenten bijhouden niet worden afgeleid hoeveel mensen arbeidsmatige dagbesteding ontvangen en in het kader van wat voor soort persoonlijke omstandigheden dat gebeurt. De onduidelijkheid zal in de eerste plaats weggenomen moeten worden door de registratie van Wmo beschikkingen te verbeteren.

In de tweede plaats staat de gemeente in het Wmo domein op afstand, en hoewel een zekere afstand de uitvoering niet hoeft te belemmeren, leidt deze er wel toe dat de gemeente op dit moment onvoldoende zicht heeft en de regie niet goed kan voeren. Deze regie is wel nodig op het moment dat de gemeente zich doelen stelt ten aanzien van door- en uitstroom. De gemeente kan de afstand verkleinen door het contact de Wmo ontvanger aan te halen, of actiever betrokken te zijn bij het beleid van de uitvoerende instellingen. Het belang van het aanhalen van het contact geldt met name voor de mensen die (op termijn) een perspectief hebben op door- of uitstroom. Het verdient aanbeveling om bij de toekenning van Wmo deze perspectieven met de cliënt expliciet te evalueren en met de zorginstelling na te gaan hoe betrokkene geholpen kan worden die te realiseren. Zonder zich te begeven in de zorginhoudelijke besluitvorming dienen de gemeenten (als financier van de zorg) de cliënt en zijn traject wel te kennen, en periodiek te informeren naar de voortgang.

In het vierde hoofdstuk zijn vier manieren beschreven waarop de gemeente haar regie kan versterken. Voor Wmo cliënten met arbeidsmatige dagbesteding die perspectieven hebben op verbetering of ontwikkeling zou de manier van sturen vanuit de gemeente meer moeten opschuiven naar scenario 3, met andere woorden een grotere betrokkenheid bij de cliënt.

In de derde plaats gelden enkele aandachtspunten voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze aandachtspunten hebben niet zozeer betrekking op de manier van sturen (de gemeente is hier immers al nauw betrokken bij cliënten en instellingen) maar zijn concreter. Zo is er behoefte aan een beter contact met UWV. De wijze waarop UWV mensen beoordeelt ten behoeve van opname in het Doelgroepenregister

wordt niet altijd begrepen. Het is wenselijk dat de gemeenten ook op strategisch of bestuurlijk niveau hierover afspraken maken met het UWV. Een ander punt van aandacht is de wens om bij een individuele cliënt sneller en makkelijker te kunnen schakelen tussen Wmo en Participatiewet. De beslissing om iemand te laten doorstromen kan makkelijker worden gemaakt, als die persoon, als dat nodig is, toch nog (tijdelijk) kan terugvallen op Wmo begeleiding.



Bijlage: verantwoording

Voorliggend rapport is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in de periode juli- oktober 2016. In dit onderzoek zijn allereerst alle instellingen gevraagd die voor de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde mensen begeleiden in het kader van de Wmo of de Participatiewet een overzicht te geven van hun Wmo /Participatiewet bestand. Met een aantal van deze instellingen is vervolgens verder gesproken over hun ervaringen met arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en gesubsidieerde arbeid, ook is gesproken met het Wmo loket en met de SDV. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

tabel 3 gesprekspartners

Lucette Schepers	Careander
Nadja Renkema	Proson
Gert Jan Gerrits & Jan de Bruin	Inclusief Groep
Monique Wesseling	's Heerenloo
Annyta Pouwels, Harma van de Brake & Johan Boonstra	GGZ Centraal
Roel Timmer	Participatiehuis
Robert Loose	Nieuwland
Amarins Tasseron	Wmo loket
Ineke van Dalen	SDV

De bevindingen van het onderzoek zijn tussentijds besproken met een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de drie gemeenten. Deze projectgroep heeft zich tevens gebogen over de vraag hoe de uitvoering van arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en gesubsidieerde arbeid kan worden verbeterd.

