

# Nieuwe kansen voor mensen met een verstandelijke beperking

*Een verkenning  
op het snijvlak  
van begeleiding  
en werk*

Philadelphia  
Het beste uit jezelf

radar  
Bureau voor sociale vraagstukken

- Gemeenten zijn aan zet  
Drie systeemwijzigingen
- Regisseurs gezocht!  
Aan het werk!
- Wet werken naar  
Vermogen Herstructurering  
Sociale Werkvoorzienig  
Begeleiding Awbz



# Inhoud



- 6 Kansen voor mensen met een verstandelijke beperking
- 6 Innovatieve dwarsverbanden tussen begeleiding en werk
- 7 Begeleiding onder de Awbz
- 8 180.000 mensen krijgen begeleiding
- 8 50.000 cliënten hebben een verstandelijke beperking
- 10 Wat weten gemeenten over deze cliënten?
- 10 Lokale implementatie van de begeleiding
- 12 Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'
- 13 Visie op samenhang transities
- 14 Wet werken naar vermogen (Wwnv)
- 16 Wet sociale werkvoorziening (WSW)
- 17 Wajong
- 20 Regisseurs gezocht
- 21 Aan het werk!
- 22 Verbind specifieke aandacht aan brede voorzieningen

© 2012 Deze verkenning is in opdracht van Philadelphia Zorg uitgevoerd door RadarAdvies  
auteurs Wim Klei, Bob de Levita, Jerry Galensloot, Wietske Nijhof  
ontwerp Engelen & de Vrind, Leiden



# Voorwoord



Deelnemen aan de samenleving en je talenten ontplooiën, dat is voor iedereen van groot belang en daarmee ook voor onze cliënten. Philadelphia geeft hier hoge prioriteit aan. Juist bij de veranderingen die de komende jaren op ons af komen, zet Philadelphia blijvend in op de structurele en adequate ondersteuning van haar cliënten bij participatie in de maatschappij.

Door de decentralisaties van het rijk naar de gemeenten komen de organisatie voor de uitvoering van begeleiding, integratie naar werk en jeugdzorg in één hand te liggen. Inzicht en kennis bij gemeenten over (rand)voorwaarden waaronder onze cliënten meedoen aan de samenleving is van belang, om de kansen die met de decentralisatie worden geboden ook daadwerkelijk te benutten.

Er verandert de komende jaren veel in de rechten op en invulling van ondersteuning. Een deel van de mensen met een verstandelijke beperking wonen zelfstandig en kunnen dat gelukkig blijven doen, mits zij hiervoor begeleiding en ondersteuning op maat krijgen. Begeleiding bij structuur in hun leven, administratie en deelname aan de samenleving. Maar ook het leren werken en het structureel begeleiden van het werk zelf. Immers een baan krijgen is één, maar deze functie te behouden de essentiële volgende stap. Dit vraagt om de juiste aanpak en begeleiding. Zelfstandigheid is immers het punt bepalen waarop je hulp nodig hebt, niet te vroeg en niet te laat. Hier zijn mensen met een verstandelijke beperking niet erg sterk in. Met de verstandelijke vermogens van mensen in de leeftijd van 6 tot 12 jaar, is blijvende begeleiding en signalering noodzakelijk om van de baan een succes te maken. Het bijzondere van onze cliënten is namelijk dat hun beperkingen niet altijd zichtbaar zijn, maar wel degelijk aanwezig. Aan de inzet van onze cliënten zal het niet liggen, zij zijn enorm gemotiveerd om aan het werk te gaan. Om deze breed gedeelde wens daadwerkelijk waar te maken is begeleiding en sturing keihard nodig.

Het is overigens niet zo dat alle voorzieningen per doelgroep georganiseerd hoeven te worden. Denk aan zaken als hulp bij het voeren van de persoonlijke administratie, hulp bij het huishouden, het vinden en behouden van werk. Het gaat immers om mensen met een eigen ondersteuningsvraag om hun doelen te bereiken. Doelen als zelfstandig wonen en werken. Uit eerdere verkenningen is ook gebleken, dat voorzieningen gericht op arbeidsmarktparticipatie vaak geschikt zijn voor brede groepen kwetsbare burgers. Maatwerk en samenwerken wordt dus steeds belangrijker. Philadelphia richt zich op haar cliënten en hoe deze mensen met een verstandelijke beperking ook in de toekomst zo goed mogelijk kunnen deelnemen aan de maatschappij. Om daarbij goed samen te werken met de gemeenten heeft Philadelphia laten onderzoeken hoe gemeenten met de organisatie voor de begeleiding van hun inwoners met een verstandelijke beperking aan het werk zijn. Philadelphia kan met deze informatie inspelen op de vragen en wensen bij de gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten vaak nog onvoldoende op het netvlies hebben, onder welke voorwaarden deze mensen kunnen meedoen aan de samenleving. Het is goed om ook vast te stellen, dat deze kennisachterstand niets te maken heeft met onze gedeelde visie op de kansen die voor iedereen met of zonder beperkingen in de samenleving binnen bereik moeten blijven en komen.

Samen zullen we innovatieve en financieel houdbare oplossingen gaan vinden, om deze kansen ook waar te maken.

Een verstandelijke beperking is blijvend en vraagt om permanente structurele begeleiding. Vanuit die wetenschap zijn wij aan het werk, om onze cliënten de plek in de samenleving te laten verwerven, die ze zo graag willen en kunnen innemen.

Want mensen met een verstandelijke beperking horen er gewoon bij.

*Greet Prins,*  
Voorzitter Raad van Bestuur Philadelphia Zorg







De Nederlandse verzorgingsstaat verandert de komende jaren fundamenteel van vorm. Vanaf 2013 komt er nieuwe wet- en regelgeving op het terrein van de arbeidsmarkt, de zorg en de jeugd. Gepland staan de Wet werken naar vermogen die in 2013 van kracht wordt; de decentralisatie van de extramurale begeleiding uit de Awbz die in 2013 en 2014 zal plaatsvinden; en de transitie van de Jeugdzorg van provincies naar gemeenten vanaf 2015. Het gaat om drie systeemwijzigingen of 'decentralisaties' waardoor gemeenten een zeer grote verantwoordelijkheid krijgen voor de meest kwetsbare mensen in onze samenleving. Met als belangrijkste doelen: het vergroten van zelfredzaamheid en participatie.

Voor veel gemeenten is nog niet duidelijk, wie van hun inwoners nu precies welke ondersteuning nodig heeft. Er bestaat bijvoorbeeld geen centrale database met alle cliënten van de jeugdzorg. En gemeenten hebben ook geen lijstje met de namen van alle inwoners met een verstandelijke beperking of een psychiatrische achtergrond. Zulke gegevens worden op andere plekken bijgehouden. We kennen alleen de landelijke cijfers. Zo'n 180.000 mensen krijgen begeleiding onder de Awbz, bijvoorbeeld dementerende ouderen en verstandelijk beperkten. Ruim 100.000 mensen werken in een sociale werkvoorziening. En de provinciale jeugdzorg heeft zo'n 100.000 cliënten jaarlijks.

Het vergt specialistische kennis van zaken om de ondersteuningsbehoefte van al die mensen te kennen en uit elkaar te houden. Er zijn tal van verschillende psychiatrische aandoeningen, net als er tal van verschillende oorzaken zijn waarom iemand niet geschikt is voor arbeidsmarkt, of net als er tal van gradaties zijn in de mate van verstandelijke beperking. Gemeenten hebben zelf niet alle expertise in huis om die verschillen goed te doorgronden. Dat maakt het voor hen lastig om te bepalen welke vormen van ondersteuning zij straks moeten regelen voor de nieuwe doelgroepen uit de Awbz.

# 1 Inleiding

Daar komt nog bij dat 'Den Haag' verwacht dat gemeenten slim en kostenefficiënt beleid ontwikkelen om de zorg en ondersteuning voor hun kwetsbare inwoners te regelen. Want er is in de toekomst minder geld beschikbaar.

### 1.1 Kansen voor mensen met een verstandelijke beperking

Zowel gemeenten als zorgaanbieders willen voorkomen dat cliënten de dupe worden van het wegvallen van het wettelijk recht op begeleiding. Zij zullen met elkaar innovatieve en financieel houdbare oplossingen moeten vinden. Gemeenten doen dat vooralsnog vooral vanuit de vraag hoe de begeleiding 'past' binnen het bestaande lokale Wmo-beleid. Zorgaanbieders vanuit de vraag welke vormen van begeleiding het beste aansluiten bij het gemeentelijke beleid.

Met deze verkenning wil Philadelphia alle betrokkenen een handvat bieden voor innovatie in de begeleiding van mensen met een verstandelijke beperking. Philadelphia is een landelijk werkende zorginstelling. Zij biedt vanuit circa 800 locaties zorg aan ruim 8.000 cliënten in de gehandicapten-zorg. Net als de gemeenten heeft ook zij straks te maken met de nieuwe wet- en regelgeving. Net als de gemeenten oriënteert ook Philadelphia zich op de gevolgen van de overkomst van de begeleiding. Want net als gemeenten vindt Philadelphia het belangrijk dat haar cliënten blijven meedoen aan de samenleving.

In Nederland zijn circa 200.000 mensen met een verstandelijke beperking, waarvan er 50.000 Awbz indicatie begeleiding hebben. De drie decentralisaties lijken voor hen op het eerste gezicht misschien een bedreiging. De zorg en begeleiding die zij nu krijgen gaan immers op de schop.

Maar gemeenten en zorginstellingen zien naast bedreigingen ook kansen. Want gemeenten krijgen de vrijheid om hun beleid op de drie decentralisaties zelf vorm te geven. Zij kunnen zelf kiezen hoe ze hun inwoners met een verstandelijk beperking willen ondersteunen. En met de recente ontwikkelingen in de Wmo en de komst van de Wet werken naar vermogen worden de mogelijkheden om in te zetten op participatie van burgers steeds groter. Mensen met een verstandelijke beperking kunnen meer dan vaak gedacht. Vaak kunnen ze mét de juiste begeleiding een volwaardig zelfstandig bestaan leiden.

### 1.2 Innovatieve dwarsverbanden tussen begeleiding en werk

Doel van deze verkenning is het verkrijgen van inzicht, kennis en informatie over de komende overgang van de begeleiding van (licht) verstandelijke beperking uit de awbz naar de wmo (en gemeenten) en de impact van de invoering van de wet werken naar vermogen. Ook wordt er aandacht besteed aan de mogelijkheden voor werk en participatie door verstandelijk beperkten. Gemeenten en aanbieders van begeleiding van verstandelijk beperkten kunnen de uitkomsten van deze verkenning gebruiken voor hun visie- en beleidsvorming op de begeleiding van mensen met een (licht) verstandelijke beperking en de overgang van de begeleiding vanuit de Awbz naar gemeenten. Werk en participatie zijn belangrijke elementen in de huidige en de toekomstige begeleiding. Het onderzoek concentreert zich dan ook op de vraag hoe de begeleiding van mensen met een verstandelijke handicap er in de toekomst uit komt te zien en hoe werk en participatie hierin een plaats kunnen krijgen.

De verkenning is in opdracht van Philadelphia uitgevoerd door Radar, bureau voor sociale vraagstukken uit Amsterdam. Radar heeft eind 2011 gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers en bestuurders in tal van gemeenten. De onderzoekers beginnen deze Verkenning met hun bevindingen uit deze gesprekken. Hoe staat het met de kennis bij gemeenten over de overkomst van de extra-murale begeleiding uit de Awbz en wat weten gemeenten over hun inwoners met een verstandelijke beperking?

Daarna gaan zij in op de Wet werken naar vermogen. Waarom is deze systeemwijziging nodig? Wat zijn de gevolgen voor de diverse doelgroepen van het lokale arbeidsmarktbeleid? Tot slot reflecteren de auteurs op de nieuwe kansen voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking. Zij zien juist voor deze mensen mogelijkheden tot innovatieve dwarsverbanden tussen begeleiding én werk.



## 2 Begeleiding van mensen met een verstandelijke beperking



Wat is de begeleiding onder de Awbz? En om wie gaat het eigenlijk, als we het hebben over mensen met een (licht) verstandelijke beperking? Kennen gemeenten deze cliënten? Hebben zij al ideeën over de begeleiding die zij mensen met een licht verstandelijke beperking straks willen bieden? Uit onze gesprekken met beleidsadviseurs en wethouders komt het beeld naar voren dat gemeenten nog volop zoekende zijn. Onze bevindingen hebben wij hier op een rijtje gezet. Dit hoofdstuk geeft de stand van zaken van eind 2011 weer met betrekking tot de huidige begeleiding onder de Awbz, het beeld dat gemeenten hebben van de doelgroep verstandelijk beperkten, de samenhang tussen de transities en de manier waarop gemeenten kijken naar de mogelijkheden voor werk en participatie voor de doelgroep.

### 2.1 Begeleiding onder de Awbz

Met ingang van 1 januari 2013<sup>1</sup> wordt de functie begeleiding voor mensen met matige en zware beperkingen vanuit de Awbz overgeheveld naar gemeenten. Het bieden van begeleiding wordt in plaats van een verantwoordelijkheid van het Rijk dus een verantwoordelijkheid voor gemeenten. Gemeenten worden in 2013 verantwoordelijk voor de Awbz-begeleiding voor de nieuwe cliënten en vanaf 2014 voor de begeleiding van alle cliënten. Hieronder valt ook de begeleiding van burgers met een verstandelijke beperking die zelfstandig wonen.

De overkomst van Awbz brengt veel extra geld voor gemeenten, tussen de 2,7 en de 3,1 miljard aan middelen. Tegelijkertijd gaat het om bezuinigingen. Er is al voor 800 miljoen bezuinigd op de Awbz-functie begeleiding, een korting van 200 miljoen op de Wmo doorgevoerd en komt er nu nog een bezuiniging van 140 miljoen plus extra uitvoeringskosten aan voor de gemeenten. Daarnaast is de verwachting dat er door bezuiniging op andere gebieden meer beroep gedaan zal worden op de functie begeleiding.

Gemeenten zullen, willen ze de begeleiding betaalbaar houden, de begeleiding op een andere wijze vorm moeten geven.

### **Wat is begeleiding**

*De overheveling betreft de extramurale Awbz-functie begeleiding, inclusief het vervoer dat aan de begeleidings-activiteiten is verbonden. Begeleiding kan worden geïndiceerd in groepsbegeleiding en individueel. Begeleiding individueel wordt ingezet voor onder andere woonbegeleiding of thuisbegeleiding. Onder begeleiding groep vallen onder andere dagbesteding voor mensen met een verstandelijke beperking en dagopvang voor ouderen. Groepsbegeleiding is voorliggend voor individuele begeleiding. Dat betekent dat het CIZ – indien mogelijk – eerder groepsbegeleiding indiceert, dan individuele begeleiding.*

## **2.2 180.000 mensen krijgen begeleiding**

Het CIZ indiceert burgers met een beperking voor begeleiding. Ongeveer 180.000 mensen maken landelijk gebruik van begeleiding. Het CIZ onderscheidt de volgende doelgroepen en aantallen:

Grondslagen Awbz-indicatie begeleiding	Aantallen
Ouderen met somatische en psychogeriatrische problemen	41.000
Volwassenen met psychiatrische problemen	55.000
Mensen met een verstandelijke beperking	50.000
Mensen met een zintuiglijke beperking	4.600
Mensen met een lichamelijke of chronische ziekte	25.000
Jongeren met psychiatrische -, opvoed- en opgroei problemen	16.000

## **2.3 50.000 cliënten hebben een verstandelijke beperking**

Van de 180.000 mensen met begeleiding hebben ongeveer 50.000 mensen een verstandelijke beperking. Mensen met een verstandelijke beperking hebben een aangeboren of later optredende beperking in het intellectueel functioneren. Dit gaat gepaard met beperkingen in de sociale (zelf) redzaamheid. De beperkingen zijn vóór het 18<sup>e</sup> levensjaar opgetreden. Een laag IQ is wel een vereiste, maar geen voldoende voorwaarde voor de diagnose 'verstandelijke beperking'. De mate waarin iemand met een verstandelijke beperking behoefte aan ondersteuning heeft varieert, afhankelijk van het functioneren, de leefomgeving of van bijkomende beperkingen.

Meer algemene kenmerken van mensen met een verstandelijke beperking, waarmee de gemeente in haar begeleidingsaanbod rekening moet houden staan in het kader hiernaast.

### **Kenmerken verstandelijk beperkten die van belang zijn voor begeleiding**

- *Onderschatting of ontkenning van de eigen problemen. Daarom zijn signalering en gerichte ondersteuning van belang, om het leven te structureren en escalatie van problemen te voorkomen.*
- *Moeilijk met veranderingen om kunnen gaan. Er is continuïteit in begeleiding nodig, één gezicht en regievoerder, geen versnipperd aanbod. Bij veranderingen is tijdige en duidelijke communicatie erg belangrijk.*
- *Levenslange ondersteuning is vaak nodig, omdat de verstandelijke beperking meestal niet afneemt. Hierbij gaat het om praktische ondersteuning, zoals het invullen van formulieren, boodschappen doen en koken. Daarnaast gaat het om sociaal-emotionele ondersteuning, om ervoor te zorgen dat mensen zelfstandig kunnen blijven functioneren.*
- *Motivatie om te werken of participeren, mits er goede begeleiding geboden wordt, bijvoorbeeld door een jobcoach of tijdens de dagbesteding.*
- *Beperkt netwerk en zwaarbelaste familie. Het beroep dat op hen kan worden gedaan is beperkt.*

## **2.4 Wat weten gemeenten over deze cliënten?**

Gemeenten hebben de afgelopen jaren al kennis gemaakt met de zorg voor doelgroepen met een (lichte) beperking. Gemeenten zijn sinds de Wmo verantwoordelijk voor de huishoudelijke verzorging en maatschappelijke opvang van mensen met bijvoorbeeld psychiatrische of verslavingsproblemen. Gemeenten onderkennen dat de doelgroep vanuit de Awbz-transitie, zwaardere en complexere beperkingen heeft dan de doelgroep vanuit de Wmo.

In de gesprekken zijn portretten van cliënten<sup>2</sup> voorgelegd aan de gemeenten, omdat dit een beter beeld geeft van de doelgroep en hun ondersteuningsbehoefte.



## Portretten van cliënten in steekwoorden

**Harrie.** Zit sinds twee weken weer overspannen thuis. krijgt sinds enkele maanden één keer per week gemiddeld drie uur begeleiding. Een begeleider van Philadelphia Zorg Amsterdam komt bij hem thuis of gaat met hem mee wanneer hij naar een instantie moet. De begeleiding bestaat voor een deel uit Harrie helpen om zelfstandiger te worden.

**Sjoerd.** 26 jaar en woont in een éénkamerflatje in Osdorp. Hij heeft een licht verstandelijke beperking met psychiatrische problematiek. Sjoerd heeft geen werk of dagbesteding. Sjoerd kan moeilijk met geld omgaan en heeft problemen met blowen, drinken en gokken.

**Thea.** Krijgt begeleiding van een ambulante begeleider van Philadelphia Zorg Zuidwest bij het opstellen van haar dag- en week-programma. Dit zorgt voor de orde en het overzicht die ze nodig heeft om niet in de war te raken.

**Gerda.** In het gezinsvervangende tehuis was het wennen voor Gerda. Initiatief nemen was moeilijk voor haar omdat haar moeder haar altijd precies vertelde hoe ze de dingen moest doen. Bij Philadelphia leerde Gerda dat ze ook zelf kon koken en boodschappen kon doen. In 2004 ging het zo goed dat ze zelfstandig is gaan wonen. Ze krijgt daarbij ondersteuning van Paula en Joyce, die helpen om het huishouden op de rit te houden.

De meeste gemeenten geven aan geen volledig beeld van deze nieuwe doelgroep te hebben.

*‘De kennis van en inzicht in de nieuwe doelgroepen is een aandachtspunt voor onze gemeente. Daarom willen wij in gesprek met aanbieders om de cliënten en het aanbod te bespreken’*

Wat het lastig maakt is dat er veel verschillende groepen worden begeleid. Veel beleidsmedewerkers kennen vanuit eerdere werkervaring en vooral vanuit de voorgaande pakketmaatregel, wel een deel van de doelgroep, bijvoorbeeld licht verstandelijk beperkten en ouderen. Gemeenten geven aan dat het om specifieke doelgroepen gaat met specifieke problemen. Zij hebben hier oog voor en zullen niet iedereen over een kam te scheren.

## Gemeenten kennen de problemen van verstandelijk beperkten onvoldoende

Om een beter beeld van de verschillende doelgroepen te krijgen zijn gemeenten op dit moment bezig met een inventarisatie van de doelgroepen en hun problematiek. Gemeenten geven expliciet aan dat zij naar de problematiek van de doelgroepen kijken, maar zeker ook naar de mogelijkheden, kansen en oplossingen voor de verschillende doelgroepen.

Daarbij hoort ook het inventariseren van de aanbieders en hun ondersteuningsaanbod. Gemeenten volgen hierin het tijdpad dat is opgesteld door het Transitiebureau. Er wordt een start gemaakt door cijfers op te vragen bij het CIZ, CAK en de zorgkantoren. Welke aanbieders zijn er en wat bieden ze aan? Om hoeveel mensen gaat het en wat is hun situatie en welke problematiek speelt er? Het blijkt dat Gemeenten vooralsnog niet beschikken over de juiste, volledige gegevens van het CIZ, CAK en de zorgkantoren. Dit helpt hen niet om vanuit een totaalbeeld met volledige

en juiste informatie keuzes te maken. Het Transitiebureau zou volgens gemeenten meer druk moeten uitoefenen voor een betere informatievoorziening.

Een van de knelpunten is het verschil in gegevens vanuit de indicatieorganen en de zorginstellingen. De gegevens komen uit verschillende systemen. Bovendien wil een indicatiestelling niet zeggen dat deze zorg ook daadwerkelijk wordt verleend.

*‘Over het ondersteuningsaanbod kunnen we nog niks zeggen. Zover zijn we nog niet. We zijn op de hoogte van het aanbod, maar hebben hier nog geen keuzes in gemaakt. We zijn nog in de analysefase om de doelgroepen en de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen.’*

Verder zijn de meeste gemeenten op dit moment bezig om gesprekken te voeren met aanbieders van Awbz-begeleiding. Gemeenten verwachten van aanbieders dat zij hen meer inzicht geven in de doelgroepen en hun ondersteuningsbehoeften en mogelijkheden. Gemeenten gebruiken de komende maanden om langs te gaan bij instellingen en organiseren bijeenkomsten met diverse partijen waaronder zorgaanbieders.

Gemeenten beseffen dat ze de doelgroepen beter moeten leren kennen, dan pas kunnen ze bepalen en beslissen hoeveel ze kunnen 'kantelen'. Naast gesprekken met zorgaanbieders organiseren zij daarom gesprekken en bijeenkomsten met welzijnsorganisaties. Enkele gemeenten werken met een klankbordgroep bestaande uit begeleiders, ouders en cliënten en sommige gemeenten hebben periodiek overleg met belangenverenigingen. Ook casussen, zoals het CIZ en Philadelphia hebben opgesteld, helpen de gemeenten om een beter beeld van de doelgroep te vormen en om hierover in gesprek te gaan met aanbieders. Naast de projectleiders van de transitie, proberen ook de bestuurders een beter beeld te krijgen van de doelgroep en hun ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld door mee te gaan naar aanbieders en in gesprek te gaan met cliënten. Dit gebeurt vooralsnog niet in elke gemeente.

*'We willen graag in gesprek met de aanbieders aan de hand van casussen. En daarmee ook de impact van de transitie(s) per casus bespreken.'*

### **Gemeenten hebben weinig zicht op overlap in voorzieningen**

De meeste gemeenten hebben nog geen zicht op de mate van overlap tussen de voorzieningen waar cliënten gebruik van maken of de regelingen waar zij – naast de Awbz – onder vallen. Er is bijvoorbeeld nog niet bekend hoeveel cliënten ook gebruik maken van Wmo-voorzieningen als huishoudelijke verzorging of vervoer. Ook weten gemeenten nog niet hoeveel cliënten werkzaam zijn in de Wsw of een Wajong-uitkering hebben. Om dit in kaart te brengen hebben gemeenten informatie opgevraagd bij het CIZ, CAK en zorgkantoren. Op basis van de cijfers waar gemeenten nu over beschikken is het niet mogelijk om op klantniveau te zien of er overlap is.

## **2.5 Lokale implementatie van de begeleiding**

### **Gemeenten willen vaak regionaal samenwerken**

Veel gemeenten onderzoeken welke onderdelen van de Awbz-begeleiding regionaal, en welke lokaal moeten worden opgepakt. Regionale samenwerking heeft voordelen op gebied van inkoop, risicospreiding en het delen van kennis en expertise. Het gaat om complexe veranderingen. Er zijn ook afspraken met andere gemeenten nodig, bijvoorbeeld over grensverkeer (cliënten uit andere gemeenten / aanbod in andere gemeenten). Daar komt bij dat veel zorginstellingen regionaal werken en dat het efficiënter is om hierbij aan te sluiten. Nadeel is dat samenwerking vertragend werkt, vanwege de langere besluitvorming. Een ander mogelijk nadeel is dat een integrale aanpak in samenhang met de andere decentralisaties mogelijk lastiger wordt om vorm te geven op regionaal niveau.

Vanwege efficiencywinst zal er op onderdelen regionaal worden gewerkt. Al verwachten veel gemeenten dat het meeste aanbod lokaal geregeld zal worden en dat elke gemeente zelf haar visie, beleid en aanpak bepaalt.

*'Sommige diensten kunnen beter regionaal geregeld en ingekocht worden, ook om efficiencywinst te halen. Maar het meeste aanbod zal lokaal geregeld worden.'*

### **Gemeenten hebben wijze van inkoop en financiering nog niet bepaald**

Gemeenten weten nog niet hoe zij de inkoop willen oppakken. Zij geven aan dat dit afhankelijk is van de visievorming, de nog vast te stellen uitgangspunten en de richtlijnen van VWS<sup>3</sup>. Gemeenten gaan dit vraagstuk pas daarna, rond maart 2012, oppakken. Gemeenten staan voor de keuze of zij de begeleiding gaan aanbesteden of (deels) via subsidieverlening. Bij de overheveling van de begeleidingsbudgetten naar de Wmo zal een korting van 5% worden toegepast, waardoor gemeenten, om dit te bereiken, op prijs kunnen gaan aanbesteden. Veel gemeenten geven aan daar niet op te gaan sturen.

*'We hebben qua financiering voorkeur voor subsidies, omdat dat flexibeler is, meer grip geeft en minder bureaucratische rompslomp oplevert. Het is hierdoor ook goedkoper voor gemeenten. Meer vertrouwen, minder overhead'*

Voor gemeenten is het van belang om duidelijk te krijgen wat specialistisch is en wat voor alle doelgroepen ingezet kan worden. Zodat de ondersteuning betaalbaar blijft. Gemeenten maken hiervoor onderscheid in het aanbod voor mensen die kortdurende begeleiding nodig hebben en mensen die permanente steun nodig hebben.

Maar er is meer nodig dan alleen bezuinigen. Gemeenten geven aan dat zij willen betalen voor de geleverde resultaten in plaats van voor het verrichten van activiteiten. Nu gaat het vooral over het zo goedkoop mogelijk in te richten en aan te bieden van kwalitatief goede zorg. Daarmee kunnen cliënten hun recht op bepaalde vormen van dienstverlening maximaliseren. Om de financiering in de toekomst beheersbaar te houden moeten gemeenten aanbieders uitdagen om concrete resultaten te leveren die bijdragen aan de doelstelling van de gemeente en de cliënt. Dit kan zijn, het vergroten van het zelfoplossend vermogen



van cliënten of het leveren van diensten die het algemene belang dienen. Resultaatfinanciering in plaats van productfinanciering.

*‘We willen de klanttevredenheid een grotere rol laten spelen in de afspraken met instellingen en minder focussen op het afleggen van verantwoording’*

### **Gemeenten willen resultaten zien in plaats van activiteiten**

Bovendien zien gemeenten dat er door de oplopende kosten een cultuur is ontstaan van onderling wantrouwen, met een sterke focus op administratie en verantwoording. De decentralisatie van de Awbz-begeleiding is een kans voor gemeenten om het anders aan te pakken.

*‘We willen meer ruimte aan de instellingen laten, maar verwachten in ruil daarvoor wel meer maatwerk en dat zij meedenken met de gemeente over innovatiemogelijkheden.’*

### **Gemeenten denken na over indicatiestelling**

Om overheidsvoorzieningen te kunnen inzetten is vaak een indicatiestelling noodzakelijk. Er zijn in Nederland verschillende indicatiestellingen voor verschillende voorzieningen. De indicatiestelling voor voorzieningen gebeurt op dit moment door verschillende indicatieorganen, zoals het CIZ voor de Awbz en het PGB, het UWV WERKbedrijf voor de Wsw en Wajong en Bureau Jeugdzorg voor de Jeugdzorg. Door de decentralisaties ligt er een kans voor gemeenten om de indicatiestelling te vereenvoudigen en onderling op elkaar af te stemmen.

Het onderling uitwisselen van informatie tussen het CIZ, UWV en Bureau Jeugdzorg wordt als een belangrijke verbetering gezien door gemeenten. Toch blijven de verschillende indicatieorganen hun eigen besluitvormingsprocedures hanteren. Daarom zijn gemeenten op zoek naar manieren om de indicatie nog efficiënter in te richten en zelfs te centraliseren. Ook voeren steeds meer gemeenten de indicatiestelling, bijvoorbeeld voor Wmo-voorzieningen, zelf uit in het Wmo-loket. Gemeenten geven aan dat dit goedkoper en sneller is.

*‘Het streven is “best passende zorg”. De keuze moet bij de cliënt en indien nodig de ouders komen te liggen. We willen de verhalen van cliënten meer tot zijn recht laten komen bij de indicatiestelling. Er moet eigenlijk meer willekeur (maatwerk) ontstaan.’*

Met de overkomst van de Awbz-begeleiding denken gemeenten na over de manier waarop de toegang tot de ondersteuning vormgegeven kan worden. Dat kan via de gemeente, via de indicatiestelling, of via de instellingen die de ondersteuning aanbieden. Een mogelijkheid waar gemeenten aan denken is dat de instellingen elkaar controleren, door middel van een indicatiegroep. Een andere optie is om afspraken hierover op te nemen in de contracten of subsidieovereenkomsten met instellingen. Hiermee samenhangend geven gemeenten aan bezig te zijn met keuzes over de loketfunctie. Sommige gemeenten kiezen bewust voor een uitbreiding van de taken van het Wmo-loket, zodat de burger met één loket te maken heeft. Andere gemeenten geven juist aan om de loketfunctie in de wijken of bij de instellingen te leggen, dicht bij de burger.

*‘Voor wat betreft de samenhang met de Wmo: we zijn bezig met het opzetten van collectieve voorzieningen op wijkniveau. Het is lastig om de Awbz-begeleiding hierin een plek te geven. Is dat wel verantwoord en waarom zouden we dat doen? Is dat beter?’*

### **Gemeenten hebben meer tijd nodig**

Binnen gemeenten bestaan zorgen over het tempo van decentralisatie. Veel gemeenten vinden de decentralisatie te snel gaan. Zeker doordat ook de invoering van de Wwnv tegelijkertijd plaats vindt.

*‘We hebben de handen vol aan de invoering van de Wwnv en hebben weinig tijd voor het leggen van slimme verbindingen met de transitie van de Awbz.’*

De meeste gemeenten hebben meer tijd nodig. Zij hebben het liever goed geregeld in 2014 en willen 2013 als overgangsjaar gebruiken. Vooral om dan te leren van de eventuele problemen en waar nodig bij te sturen. Men is nu bezig met de kaders die begin volgend jaar bestuurlijk worden vastgesteld.

### **Gemeenten willen duidelijk communiceren**

Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om duidelijk en open te communiceren met instellingen en vooral met haar burgers. Gemeenten merken dat er onzekerheid is bij de burgers, dat zij met vragen zitten over de toekomst. Gemeenten weten nog niet precies wat er gaat gebeuren, maar ze kunnen al wel communiceren wat ze wel weten. Sommige gemeenten hebben een communicatieplan opgesteld, een andere gemeente heeft veelgestelde vragen en antwoorden voor instellingen op haar website gezet. Ook worden er al sporadisch informatiebijeenkomsten georganiseerd. Instellingen zouden hierin gezamenlijk met de gemeente moeten optrekken en ondersteunend kunnen zijn aan de communicatie uitingen van de gemeenten.

## 2.6 Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'

### Gemeenten willen de begeleiding inpassen binnen de Wmo

Gemeenten zijn op het gebied van de Wmo aan het innoveren, er wordt gewerkt aan methodische, inhoudelijke en organisatorische veranderingen in de ondersteuning aan burgers. Gemeenten maken meer gebruik van de eigen kracht, de sociale steunsystemen van burgers, van informele wijknetwerken van vrijwilligers en van het organiseren van collectieve arrangementen. Pas daarna wordt een burger gecompenseerd door de inzet van een individuele professional. Dit proces wordt ondersteund door een reeks van initiatieven zoals de Kanteling (zie bijlage 2) en Welzijn Nieuwe Stijl. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij dit nieuwe denken willen doorzetten naar de Awbz-begeleiding. Zij willen de begeleiding niet in een 'Awbz keurslijf' uitvoeren.

De uitgangspunten uit de Wmo, Welzijn Nieuwe Stijl en de Kanteling gaan ook gelden voor de Awbz-begeleiding. Het zal steeds meer gaan over individueel maatwerk, waarbij wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers en collectieve voorzieningen vóór individuele voorzieningen. De nadrukkelijke gezondheidszorgbenadering in de Awbz gaat worden vervangen door een andere benadering. Voor maatschappelijke ondersteuning gelden andere principes en regels dan voor het bieden van medische zorg. Die laat zich omschrijven door begrippen als 'van aanspraak naar noodzaak', de mogelijkheden van de cliënt centraal, zelfredzaamheid, ondersteuning in plaats van zorg, vraaggericht in plaats van aanbodgericht. Er is volgens gemeenten meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk. Het recht op zorg maakt inflexibel.

### Burgerkracht en participatie zijn belangrijke elementen bij de begeleiding van verstandelijk beperkten

*Nico de Boer en Jos van der Lans schetsen in hun essay voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling een toekomst voor sociaal werk. Dit heeft ook grote consequenties voor de begeleiding. In hun essay geven zij aan dat zowel de burger, gemeente, de welzijnspartijen als de professional in de toekomst anders moeten gaan werken. De tijd van 'recht hebben op' is voorbij. Willen we naar een betaalbaar systeem, dan zullen we meer toe moeten naar burgerkracht. Burgerkracht betekent burgers zorgvuldig eigen initiatief laten ontwikkelen, te laten participeren, ruimte hiervoor te bieden en te belonen. Gemeenten moeten daarbij het idee loslaten dat de samenleving maakbaar is. Welzijnsinstellingen zullen als sociale ondernemers en als aanbieders tot op zekere hoogte deze burgerkracht moeten gaan faciliteren. Overigens zien gemeenten ook dat een deel van de burgers langdurig ondersteund moeten blijven worden (1 tot 5% schatting volgens Jeroen Hoenderkamp).*

### Gemeenten hebben zorgen over zelfredzaamheid verstandelijk beperkten

Gemeenten zien dat zorginstellingen hun focus steeds meer verleggen naar het vergroten van de zelfredzaamheid van cliënten. Er zijn bijvoorbeeld steeds meer samenwerkingsafspraken tussen zorginstellingen en sociale werkvoorzieningen en welzijnsinstellingen. Ook zien zij dat zorginstellingen afspraken maken met werkgevers om cliënten werk onder begeleiding te bieden. Een dilemma hierbij is dat dit lang niet voor alle doelgroepen mogelijk is. Daar zijn zorgen over. Hoe ver gaat de zelfredzaamheid van cliënten met zwaardere problemen?

Er zijn ook aanbieders die hun focus niet verleggen. Gemeenten geven aan dat zij het 'protectionisme' van zorginstellingen aan willen pakken. Ze zien zorginstellingen die vooral in de verdediging schieten en maar blijven vertellen dat het mis gaat met hun doelgroep. Sommige instellingen hebben bij gemeenten aangegeven dat zij liever de 5% korting doorvoeren dan dat zij teveel moeten veranderen.

*'Instellingen moeten de angst dat alles slechter wordt loslaten en met ons meedenken.'*





Veel gemeenten vinden het belangrijk om te handelen vanuit kansen en het belang van de cliënt. Er is een omslag nodig van 'zorgen voor', naar 'zorgen dat'.

Gemeenten moeten veranderen en verwachten dit ook van de zorginstellingen. Gemeenten zijn gecharmeerd van instellingen die het initiatief nemen. Bijvoorbeeld door in gesprek met gemeenten en door onderlinge samenwerking de overlap in kaart te brengen en oplossingen te bedenken om beter en efficiënter te werken. Daarbij gaat het ook om samenwerking met welzijnsinstellingen en sociale werkvoorziening. Wat doen zij al of wat kunnen zij oppakken en wat hoort echt bij de zorgaanbieders?

*'Er is een cultuurverandering nodig bij instellingen, zij moeten minder pampieren.'*

Gemeenten willen vooral transparant krijgen hoe de doelgroep eruit ziet, welke ondersteuningsbehoefte zij heeft en welke producten aanbieders kunnen bieden. Wat is de meerwaarde van de zorginstelling en wat doet de instelling zodat cliënten meer kunnen participeren en kan bijdragen aan het algemene belang?

### **Gemeenten willen af van schotten tussen kwetsbare groepen**

Gemeenten willen af van schotten tussen kwetsbare groepen. Ze zullen meer voorzieningen voor verschillende doelgroepen tegelijk gaan inzetten. Het gaat erom dat op wijkniveau voorzieningen komen met generalistische professionals die in staat zijn om diverse cliëntengroepen tegelijk te ondersteunen en begeleiden. Zeker als het gaat om participatie, dagbesteding en vrijwilligerswerk vindt een toenemend aantal gemeenten het belangrijk dat het onderscheid naar doelgroepen niet langer wordt gemaakt. Mensen worden in hun optiek niet beoordeeld naar hun beperkingen (of die nu fysiek zijn of mentaal) maar naar hun mogelijkheden en hun motivatie.

## **2.7 Visie op samenhang transities**

Gemeenten hebben de keuze om de drie transities geheel en in samenhang door te voeren of eerst de transities afzonderlijk door te voeren en in een later stadium de overlap tussen de transities te bekijken. Wat opvalt is dat vooral de kleinere en grote gemeenten de decentralisaties eerst afzonderlijk doorvoeren en zich daarna meer gaan richten op de overlap en de mogelijke efficiencywinst. Zij passen de Awbz-begeleiding eerst in de Wmo in. Pas in een later stadium zal dan gekeken worden of er ook winst te halen valt uit de overlap met de Jeugdzorg en Wwv. Deze gemeenten zorgen wel voor onderlinge informatie uitwisseling tussen de decentralisatiewerkgroepen. Organisatorisch hebben gemeenten het vaak zo ingericht dat er onderling overleg is en dat projectleiders van de verschillende decentralisaties regelmatig bij elkaars overleg aanwezig zijn.

*'Er hangen nu meerdere 'labels' vanuit de verschillende domeinen aan dezelfde personen en die labels bepalen het aanbod.'*

### **Gemeenten: versterken zelfoplossend vermogen is gemenedeler transities**

Middelgrote gemeenten kiezen vaker voor een samenhangende aanpak van de drie decentralisaties. Deze gemeenten geven aan de drie decentralisaties te zien als een kans om een ontkokerd lokaal stelsel van maatschappelijke ondersteuning in te richten voor alle leefgebieden van de burger. Daarbij wordt er een samenhangende visie opgesteld voor de doorvoering van de drie decentralisaties en verder uitgewerkt in drie afzonderlijke plannen. Deze gemeenten stellen dat zij het centraal stellen van de vraag van de burger hiermee helemaal door willen voeren. Voor hen zijn het terugdringen van de specialistische ondersteuning en het versterken van het zelfoplossend vermogen van mensen de gemenedeler van de drie decentralisaties. Zo'n overkoepelende doelstelling helpt gemeenten bij het

bepalen van de aanpak van de afzonderlijke transities. Vooral omdat de transities vanuit verschillende beleidsafdelingen wordt opgepakt en een verschillende fasering kennen.

Enkele gemeenten geven aan dat de drie transities het liefst letterlijk worden samengevoegd tot één centraal loket. De burger moet centraal met 'de overheid' in contact komen. In het contact gaat het erom dat de vraag achter de vraag achterhaald wordt. Gezamenlijk zal gekeken worden wat de problemen zijn en welke oplossingen mogelijk zijn. Daarbij zal eerst aanspraak worden gedaan op zelfredzaamheid en het sociale netwerk van de burger. Indien dit niet toereikend is kan er een andere partij bij betrokken worden of kan een collectieve of individuele voorziening geboden worden. Hierbij staat de vraag van de burger centraal, niet de desbetreffende wetgeving. Er zal zonder verkokering naar de vraag van de burger gekeken moeten worden. Dan pas kan er objectief een passende oplossing voor de problemen van de burger worden gevonden. De oplossing kan vanuit de Wmo komen, maar ook vanuit Wwv of Jeugdzorg. Voorwaarde is dat er geen geoordeelde budgetten zijn.



### 3 Werk voor mensen met een verstandelijke beperking

Gemeenten buigen zich niet alleen over de begeleiding van hun inwoners met een verstandelijke beperking. Zij staan ook voor de vraag, hoe ze hen op een zinvolle manier kunnen laten meedoen aan de samenleving. Het hebben van werk betekent voor deze mensen vaak veel meer dan het hebben van een inkomen. Werk geeft ritme en betekenis aan hun dagelijks leven. Werk is voor hen een bron van zingeving en van plezier.

Wat zijn de gevolgen van de Wet werken naar vermogen voor mensen met een verstandelijke beperking? Door de noodzaak tot bezuinigen die deze wet met zich meebrengt moeten gemeenten nu scherpe keuzes maken. Bijvoorbeeld wie zij wel en wie zij niet willen toelaten tot hun sociale werkvoorziening. Biedt die straks nog plaats voor verstandelijk beperkten? En kunnen gemeenten de kosten daarvan blijven dragen? Of moeten gemeenten gaan werken aan innovatie van hun lokale arbeidsmarktbeleid om te komen tot nieuwe vormen van participatie voor mensen met een verstandelijke beperking? Activering, dagbesteding, vrijwilligerswerk, beschut werken of werken met begeleiding: de Wwnv biedt gemeenten alle ruimte.

In dit hoofdstuk zetten we eerst de ontwikkelingen rondom de Wet werken naar vermogen, de Wet sociale werkvoorziening en de Wajong op een rijtje. Daarna brengen we in het volgende hoofdstuk de kansen op participatie voor mensen met een verstandelijke beperking in kaart.

#### 3.1 Wet werken naar vermogen (Wwnv)

De Wet werken naar vermogen (Wwnv) gaat naar verwachting op 1 januari 2013 in. Met de Wwnv worden de regelingen van de Wwb, de Wajong en de Wsw gebundeld. Het uitgangspunt van de Wwnv is dat iedereen werkt naar zijn of haar vermogen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever.



Werkgevers krijgen ondersteuning zodat zij makkelijker mensen met een arbeidsbeperking aan kunnen nemen. Mensen met een arbeidsbeperking die straks een beroep doen op de Wwnv, zullen in eerste instantie beoordeeld worden op hun mogelijkheden om (deels) te werken. Als iemand alleen in een beschutte omgeving kan werken, blijft instroom in de Wsw mogelijk. Voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn – en dus niet kunnen werken – blijft de Wajong bestaan.

In onderstaand kader vindt u de belangrijkste ontwikkelingen die samenhangen met de Wwnv op een rij.

### Ontwikkelingen Wwnv:

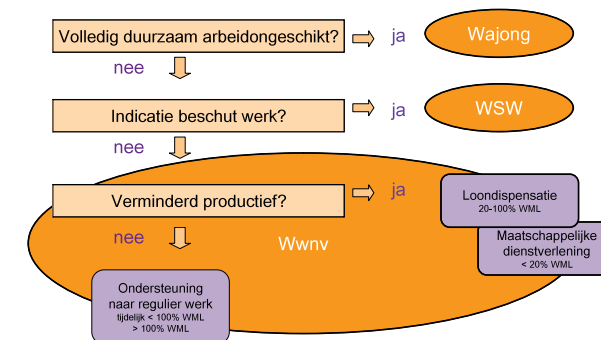
- Er is minder tot bijna geen participatiebudget meer voor de inhuur van trajecten. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden over inzet van re-integratiegelden. Dit vraagt innovatie en slagkracht van sociale diensten. Welk dienstverlening bieden we aan welke cliënten? Wat doen we zelf en wat wordt de rol van de andere organisaties binnen de gemeente? Er zal kritischer gekeken worden naar de effectiviteit van re-integratie.
- De verantwoordelijkheid wordt meer en meer bij de cliënt gelegd.
- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking.
- Werkgevers krijgen een centralere rol en werkgevers krijgen ondersteuning om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen en in dienst te houden.
- Introductie van een nieuw instrument: loondispensatie.
- Herstructurering van de sociale werkvoorziening.
- Afbouw van de werkpleinen.

### Drie groepen onder de Wwnv

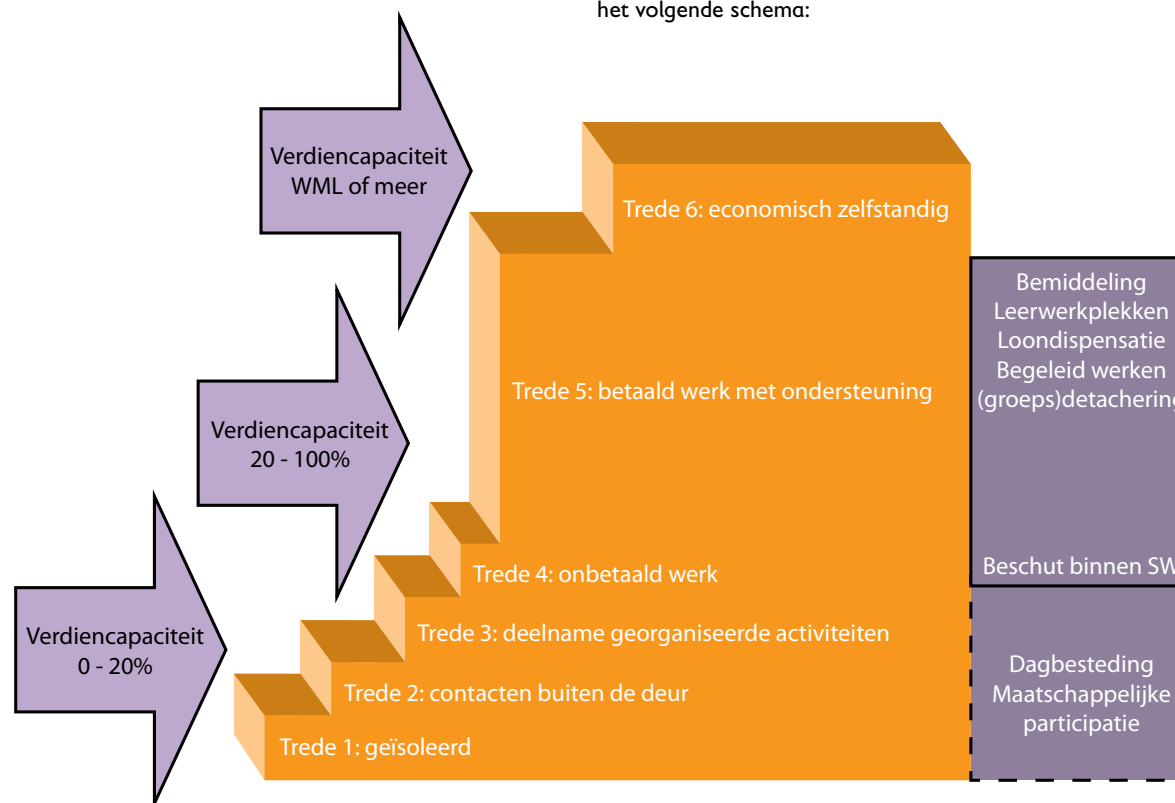
Onder de Wwnv zijn er straks grofweg nog drie groepen mensen te onderscheiden:

- 1 Mensen die kunnen werken tegen het wettelijk minimumloon (WML) of meer.
- 2 Mensen die gedeeltelijk kunnen werken, maar die wegens één of meerdere beperkingen niet het minimumloon kunnen verdienen; voor deze groep kunnen de instrumenten zoals loondispensatie<sup>4</sup> en begeleiding ingezet worden.
- 3 Voor mensen voor wie bovenstaande niet mogelijk is, blijft het beschut werken in de sociale werkvoorziening over. Dit zal echter nog maar voor een beperkte groep mensen mogelijk blijven.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Afgezet tegen de treden op de participatieladder ontstaat het volgende schema:



### 3.2 Wet sociale werkvoorziening (WSW)

Er werken iets meer dan 100.000 mensen in ongeveer 90 bedrijven in de sociale werkvoorziening. Iets meer dan de helft van de medewerkers werkt beschermd, binnen het Sw-bedrijf (intern geplaatst). Iets minder dan een kwart werkt met begeleiding bij een reguliere werkgever (werken op locatie) en ongeveer een kwart is gedetacheerd bij een reguliere werkgever (extern geplaatst)<sup>5</sup>.

Wsw-populatie	2008	2009
Totale bestand (personen)	102.738	103.750
Intern geplaatst (%)	50	52
Werken op locatie (%)	22	22
Extern geplaatst (%)	28	26

Bron: VNG

Kenmerken Wsw-populatie	Instroom	Uitstroom	Eind 2009
<b>Geslacht</b>			
Man	62%	71%	71%
Vrouw	38%	29%	29%
<b>Leeftijd</b>			
Jonger dan 27	23%	11%	7%
27 – 44 jaar	39%	37%	33%
45 – 65 jaar	38%	62%	60%
Gemiddelde leeftijd	38,6 jaar	47,5 jaar	46 jaar
<b>Soort beperking</b>			
Lichamelijk	23%	37%	34%
Verstandelijk	31%	27%	35%
Psychisch	47%	34%	28%
<b>Arbeidshandicap</b>			
Matig	79%	83%	88%
Ernstig	21%	15%	12%

Bron: VNG

De meeste mensen in de Sw zijn man (71%). De gemiddelde leeftijd is 46 jaar (eind 2009). Ruim een derde (35%) van de Sw'ers heeft een verstandelijke beperking.

#### Nieuwe regeling Wsw

In het Regeerakkoord is op hoofdlijnen een eerste invulling van de nieuwe regeling voor de Wsw gegeven. De sociale werkvoorziening wordt exclusief voor personen met een indicatie beschermd werken. Van ongeveer tweederde van de doelgroep wordt verwacht dat ze bij reguliere werkgevers geplaatst kunnen worden met de instrumenten loondispensatie en begeleiding. De gemeente verzorgt voor degenen die bij een werkgever werken loondispensatie. Voor degenen zonder plek in de Sw of bij werkgever betaalt de gemeente de uitkering. Daarnaast loopt de subsidie die per plek in de sociale werkvoorziening wordt betaald door het Rijk, de komende jaren terug van 26 duizend euro naar 22 duizend euro.

#### Hoofdlijnen nieuwe regeling Wsw

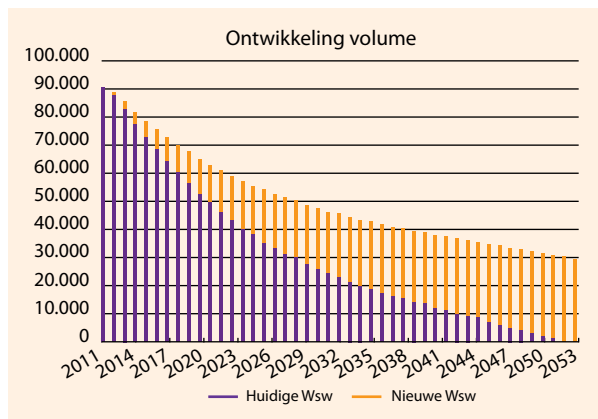
- Voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, blijft de Wajong bestaan.
- Mensen met een indicatie voor een beschutte werkplek houden toegang tot de Wsw.
- Huidige Sw-ers worden niet herkeurd en kunnen gewoon in hun Sw-bedrijf blijven werken.
- Arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien-capaciteit worden zoveel mogelijk via loondispensatie aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers. Voor deze groep is een regeling voor begeleid werken beschikbaar, met loonaanvulling tot maximaal het WML en persoonlijke voorzieningen (begeleiding, aanpassing werkplek).
- Overige middelen voor re-integratie worden alleen nog selectief ingezet voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

De mensen die nu in de Wsw werkzaam zijn en degenen die voor 15 mei 2011 op de wachtlijst stonden behouden grotendeels hun rechten. Het gevolg is dat de afbouw zeer geleidelijk zal verlopen. Financieel betekent het dat een groot deel van de middelen vastligt op de huidige populatie. Gemeenten kunnen financiële ruimte creëren door de huidige populatie zo veel mogelijk onder te brengen bij reguliere werkgevers. Elk stukje van de loonkosten wat de werkgever betaalt, 'verdient' de gemeente. Inzetten op intensieve samenwerking met werkgevers is urgent en noodzakelijk.

#### Ontwikkeling volume en werkplekken

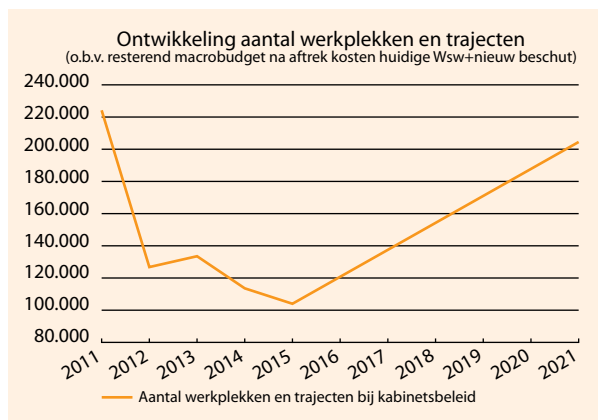
In onderstaande grafiek is te zien hoe het volume in de Wsw zich in de komende periode zal ontwikkelen<sup>6</sup>. De 'oude groep' uit de huidige Wsw neemt door uitstroom geleidelijk in aantal af. De nieuwe regeling Werken naar vermogen beperkt de Wsw tot alleen beschermd werk. Die nieuwe Wsw wordt in de kabinetsplannen uiteindelijk teruggebracht tot 30.000 plaatsen. In de tabel is verondersteld, zoals het

ministerie van SZW aangeeft in de hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen, dat de uitstroom uit het oude bestand elk jaar 6% is, en dat eenderde hiervan zal worden opgevuld met nieuwe instroom.



Bron: Cedris

In onderstaande grafiek is te zien dat in de eerste tien jaar het aantal mensen dat hulp kan worden geboden om aan het werk te komen, sterk daalt. In 2015 kunnen nog maar 100.000 mensen worden geholpen, een daling van 50%



Bron: Cedris

## Gevolgen Wwnv voor de SW-bedrijven

In veel gemeenten wordt actief gezocht naar oplossingen voor de uitvoering van de Wwnv. Dat in deze zoektocht het Sw-bedrijf betrokken wordt is logisch. De volgende sociale innovatie's zijn voor gemeenten en partners onderwerp van bespreking:

- Het afstemmen van de werkprocessen tussen sociale dienst en het Sw-bedrijf;
- Het laten uitvoeren van de Wwnv door het Sw-bedrijf;
- Het fuseren van de sociale dienst en het Sw-bedrijf;
- Het oprichten van een nieuwe organisatievorm.

## 3.3 Wajong

De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) helpt bij het vinden van passend werk of ondersteuning tijdens een opleiding en zorgt voor (een aanvulling op het) inkomen. Een Wajong-uitkering geldt voor jonggehandicapten vanaf 18 jaar.

De instroom in de Wajong is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De instroom in de Wajong bedraagt nu 16 tot 17 duizend personen per jaar, dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van 10 jaar geleden. Uitgesplitst naar diagnose stijgt door de jaren heen vooral het aantal Wajongers met een ontwikkelingsstoornis (verstandelijke beperking, ADHD, autismespectrumstoornis, gedragsstoornissen)<sup>7</sup>. Ruim een derde (37%) van de Wajongers heeft een verstandelijke beperking<sup>8</sup>.

Ontwikkeling Wajong bestand	
Jaar	Aantal
2005	147.161
2006	155.860
2007	166.805
2008	178.590
2009	191.957
2010	195.100

Bron: UWV

Ongeveer een kwart van de mensen met een Wajong-uitkering is eind 2009 aan het werk bij een reguliere werkgever of in de sociale werkvoorziening. Dit aandeel is ongeveer gelijk. Een deel van de Wajongers kan werken, het UWV schat in dat dit ongeveer 30% is, maar heeft hier wel langdurige of permanente ondersteuning bij nodig.

Ontwikkeling werkende wajongers (cijfers UWV)	Aantal eind 2008	Aantal eind 2009
Aantal Wajongers (totaal)	178.590	191.957
Waarvan werkende Wajongers (totaal)	46.113	47.614
Waarvan bij reguliere werkgever	20.657	21.961
Waarvan bij Wsw	25.456	25.663

Bron: UWV

## Gevolgen invoering Wwnv voor de Wajong

Een belangrijk doel van de Wwnv is het bevorderen van de arbeidsre-integratie van mensen met een beperking. De invoering van de Wwnv betekent dat er naar verwachting jaarlijks nog maar 6.000 mensen in de Wajong terecht komen; zij zijn volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. De overige 10.000 mensen kunnen (deels) werken; zij komen onder de Wwnv te vallen.<sup>9</sup>



Mensen die al een wijong uitkering hebben voor de ingangsdatum worden heringedeeld. Aan de precieze invulling wordt door het UWV en het ministerie van Szw gewerkt. Er wordt in ieder geval onderscheid gemaakt tussen de groep die onder de oude Wajong (voor 1 januari 2010) en de groep die onder de nieuwe Wajong (na 1 januari 2010) valt. De groep die voor 1 januari 2010 in de Wajong is gekomen, zo'n 190.000 mensen, wordt vooralsnog geen onderdeel van de regeling Werken naar Vermogen<sup>10</sup>. In het regeerakkoord is vastgelegd dat iemand die helemaal niet kan werken vanaf 1 januari 2014 een uitkering van 75% van het wettelijk minimumloon (WML) houdt. Dat geldt zowel voor oude als nieuwe Wajongers die nooit in staat zijn tot werken. Voor jonggehandicapten die wel arbeidsmogelijkheden hebben, verandert de uitkerings-situatie wel. Zij krijgen per 1 januari 2014 een uitkering ter hoogte van 70% WML. Zij zijn immers in staat om met werk een aanvullend inkomen te verdienen.



A photograph of two men sitting at a table in a meeting. The man on the left is wearing glasses and a white shirt, leaning forward with his hand on his chin, looking at a document. The man on the right is wearing a light-colored striped shirt and is looking down at the document, with his hands on it. There are papers and a small vase with flowers on the table. The background is a wooden wall.

## 4 Kansen voor mensen met een verstandelijke beperking

We hebben in deze Verkenning laten zien hoe gemeenten zich voorbereiden op de gevolgen van de decentralisatie van de begeleiding en de Wet werken naar vermogen. We zien daarbij in vier stappen de contouren ontstaan van nieuwe kansen voor mensen met een verstandelijke beperking. Kansen die gemeenten kunnen creëren door begeleiding te verbinden aan werk. Dankzij de drie decentralisaties hebben gemeenten de vrijheid en de mogelijkheid om zulke dwarsverbanden te leggen. In dit slothoofdstuk schetsen we die nieuwe kansen. Eerst zetten we de stappen om daar te komen nog eens op een rijtje.

### **Ten eerste: gevolgen decentralisatie nog niet in beeld**

Uit onze Verkenning blijkt hoe gemeenten zich oriënteren op de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz. Het blijkt dat gemeenten de gevolgen daarvan voor mensen met een verstandelijke beperking nog niet in beeld. Zij weten ook nog niet goed 'wie' hun verstandelijke beperkte inwoners precies zijn. Ook blijkt uit onze gesprekken met wethouders en beleidsadviseurs dat zij vaak nog niet weten welke voorzieningen er nu voor verstandelijk beperkten zijn, of van welke uitkeringen deze groep gebruik maakt. Gemeenten vinden het dan ook lastig om nu al te bepalen welke begeleiding zij straks bij zorginstellingen gaan inkopen.

### **Ten tweede: begeleiding moet passen binnen de Wmo**

We hebben in deze verkenning ook laten zien wat gemeenten op dit moment grosso modo wél weten. In ieder geval dat ze de begeleiding een plekje willen geven binnen hun Wmo-beleid. Bijvoorbeeld willen gemeenten dat de begeleiding zoveel als mogelijk wijkgericht wordt georganiseerd. Dat er zoveel als mogelijk een beroep wordt gedaan op de sociale netwerken van de cliënt. En dat begeleiding een bijdrage moet leveren aan diens zelfredzaamheid en

zelfstandigheid. Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich goed dat mensen met een (licht) verstandelijke beperking per definitie nooit helemaal zelfredzaam en zelfstandig kunnen worden. De doelgroep verstandelijk beperkten vraagt om langdurige specialistische begeleiding. In die zin gaat zijn verstandelijk beperkten écht een ander soort cliënten dan bijvoorbeeld ouderen of chronisch zieken waar de gemeente nu al een verantwoordelijkheid voor heeft.

### Ten derde: het dilemma van werk voor verstandelijk beperkten

Verder hebben we in deze verkenning laten zien dat gemeenten naast de decentralisatie van de begeleiding ook te maken hebben met de invoering van de Wet werken naar vermogen. De gevolgen van die wet kunnen ingrijpend zijn voor de kansen van verstandelijk beperkten op participatie via werk. Met name bezuinigingen op de sociale werkvoorziening dreigen ertoe te leiden dat het onmogelijk wordt voor mensen met een verstandelijke beperking om daar nog een plekje te vinden.<sup>11</sup> Daarmee komen gemeenten voor een akelig dilemma te staan. Want 'meedoen' is het belangrijkste doel van het lokale sociale beleid. Gemeenten willen niet dat een deel van hun inwoners langs de kant staat omdat er voor hen geen geschikte vormen van participatie zouden zijn. Zij vinden dat iedereen voor wie een reguliere baan ongeschikt is, terecht moet kunnen in een of andere vorm van dagbesteding, vrijwilligerswerk, beschermd werken of werken onder begeleiding.

### Ten slotte: nieuwe kansen creëren

De veranderingen in het sociale domein zijn naast de bedreiging van bezuinigingen, ook een kans voor gemeenten. Gemeenten kunnen de drie grote geldstromen gebruiken om een lokaal systeem van maatschappelijke ondersteuning te bouwen, waarmee kwetsbare burgers goed worden geholpen tegen minder kosten.

## 4.1 Regisseurs gezocht

Mensen met een verstandelijke beperking blijven altijd begeleiding nodig hebben. Zij hebben nu eenmaal niet het vermogen om geheel zelfstandig en zelfredzaam te worden. De begeleiding die zij nodig hebben verschilt uiteraard van persoon tot persoon. Voor sommige verstandelijk beperkten volstaat het als eens per week een ambulante begeleider langskomt om te helpen orde en overzicht te bewaren. Voor anderen is tijdelijke opname in een gezinsvervangend tehuis noodzakelijk. En weer anderen hebben vooral behoefte aan een hulpverlener die hen begeleidt bij hun dagelijkse bezigheden buitenshuis. Bijvoorbeeld in een sociale werkplaats. In alle gevallen gaat het evenwel om langdurige specialistische begeleiding.

Alle gemeenten erkennen dat waar langdurige specialistische begeleiding nodig is, het zaak is om de hulpverlening door de verschillende betrokkenen onderling zo goed mogelijk af te stemmen. Voor mensen met een verstandelijke beperking die per definitie langdurige specialistische begeleiding nodig hebben kunnen gemeenten een regisseur aanstellen.

Zo'n regisseur speelt een centrale rol bij het bepalen van het soort begeleiding dat nodig is en tot de beste resultaten leidt. Hij is iemand die goed begrijpt wat zijn cliënt zelf kan en aan welke ondersteuning zijn cliënt behoefte heeft. Hij kent de sociale kaart van de gemeente uiteraard op z'n duimpje. Hij regelt wat nodig is – dwars door alle regelgeving en voorzieningen heen. Denk hier bijvoorbeeld aan hulp bij de administratie, huishoudelijke hulp, hulp bij het vinden van een woning en klussen in en om het huis. Als aangewezen regisseur hebben zij het mandaat om deze voorzieningen in te zetten. Maar hij is geen 'begeleider' of 'hulpverlener'. Dat zijn andere professionals. Een regisseur onderscheidt zich door zijn focus op het samenbrengen en

afstemmen van diverse vormen van begeleiding en ondersteuning voor de cliënt. Hij zorgt voor maatwerk met optimaal resultaat.

### De regisseur

Verantwoordelijk voor:

- Meer participatie (niet alleen zelfredzaamheid)
- Meer eigen regie (minder afhankelijkheid)
- Meer betekenisvolle contacten (zelfde kwaliteit van zorg)
- Meer zinvolle activiteiten (minder bezighouden)
- Meer samenleving (andere overheid)

### Regisseur tussen cliënt en gemeente

Een regisseur voorziet niet alleen in een behoefte van de cliënt aan goede ondersteuning en begeleiding. Hij voorziet óók in de behoefte van de gemeente. Gemeenten worden door de drie decentralisaties immers verantwoordelijk voor vrijwel<sup>12</sup> de volledige ondersteuning van hun kwetsbare inwoners. Om die verantwoordelijkheid waar te maken moeten zij het complete voorzieningenaanbod voor iedereen toegankelijk zien te maken. Een regisseur die 'de weg kent' en die doorzettingsmacht heeft voorziet daarin. Gemeenten hebben belang bij een regisseur die voor de verstandelijk beperkte cliënten de juiste ondersteuning weet te regelen. Dat belang delen zij met instellingen die in hun gemeente begeleiding aan verstandelijk beperkten leveren. Want gemeenten en instellingen willen beide dat de begeleiding doelmatig en kostenefficiënt is. Het gaat erom dat zoveel als mogelijk de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt worden bevorderd zonder dat hij aan zijn lot wordt overgelaten.



## 4.2 Aan het werk!

### Goed, dan hebben we zo'n regisseur. En dan?

Gemeenten die participatie hoog in het vaandel hebben zullen hem de opdracht geven om cliënten met een verstandelijke beperking te laten meedoen aan de samenleving. Daarmee transformeert de begeleiding van een zorginstrument naar een activeringsinstrument. Begeleiding wordt onderdeel van het stimuleren van cliënten tot (begeleid of beschermd) werken, vrijwilligerswerk of dagbesteding.

Dat is geen vrijblijvend gedachtenexperiment. Voor gemeenten is een uitkering kostbaar en ook de burger zelf wordt niet gezonder en gelukkiger van werkloosheid.

Maar tegelijkertijd: het organiseren van verschillende vormen van werk voor de doelgroep verstandelijk beperkten vormt een majeure uitdaging voor gemeenten. In onze Verkenning zijn wij op vier ontwikkelingen gestuit die door gemeenten serieus worden onderzocht als innovaties voor de participatie van mensen met een (licht) verstandelijke beperking.

We hebben de volgende vier sociale innovaties waargenomen:

- 1 De ontwikkeling van mensontwikkelbedrijven.
- 2 Het combineren van Awbz-dagbesteding en de sociale werkvoorziening.
- 3 De oprichting van sociale firma's.
- 4 Het bevorderen van de mogelijkheden voor mensen met een licht verstandelijke beperking om te werken bij reguliere werkgevers.

### Sociale innovatie 1: Mensontwikkelbedrijven

Uit onze verkenning bleek dat gemeenten niet alleen de sociale werkvoorziening maar ook zorginstellingen en welzijns- en vrijwilligersorganisaties in toenemende mate als partner zien in hun streven om mensen te laten participeren. De gemeente verlangt dat zij een bijdrage leveren aan de eigen kracht, de zelfredzaamheid en de participatie van haar inwoners, dat zij met andere woorden een mensontwikkelbedrijf worden. Welzijnsaanbieders en zorginstellingen krijgen dan bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid en worden beloond als hun cliënten een stapje op de participatieladder stijgen. Of gemeenten vragen hen om leerwerkplekken of banen voor mensen met een uitkering (social return).

### Sociale innovatie 2: Dagbesteding en sociale werkvoorziening

De Adviescommissie 'Toekomst en transitie sociale werkvoorziening' pleit voor een bundeling van kennis en expertise van de sociale werkvoorziening en de arbeidsmatige dagbesteding vanuit de Awbz. Daarmee benoemen zij een nieuwe voorziening, het 'beschermd werken'. Dat is een logisch advies: de sociale werkvoorziening en de arbeidsmatige dagbesteding lijken al grotendeels op elkaar. Er zijn veel overeenkomsten tussen de 'zwakste' groep in de sociale werkvoorziening en de 'sterkste' groep uit de Awbz-begeleiding. Bovendien vindt in de sociale werkvoorziening ook dagbesteding plaats. Het is daarom goed voor te stellen dat er een vorm van samenwerking ontstaat tussen de sociale werkvoorziening en de arbeidsmatige dagbesteding, met als doel mensen met een (licht) verstandelijke beperking een participatieperspectief te bieden.

Toch zijn er ook verschillen tussen de sociale werkvoorziening en dagbesteding in het kader van de Awbz. Zo wordt in de sociale werkvoorziening meer van medewerkers verwacht en geldt er een productiedoelstelling. In de dagbesteding onder de Awbz is dit niet het geval en is er meer sprake van vrijblijvendheid. Binnen de Wsw ziet men

het daarom als een risico dat de niveauverschillen tussen de mensen met een Awbz-indicatie en de Wsw verstoring werken en dat deze het niveau van de Sw-medewerkers 'naar beneden halen'.

Het is daarom aan de regisseur om de begeleiding te regelen die nodig is om mensen met een (licht) verstandelijke beperking te laten meedraaien in het productieproces – waarbij niet de productiedoelstellingen en inkomsten uit productie van belang zijn, maar het bieden van eenvoudig werk waarmee mensen hun arbeidstrots behouden. In sommige gemeenten wordt hier al mee geëxperimenteerd. Drie voorbeelden van mogelijke sociale innovaties vindt u in onderstaand kader.

#### Sociale innovaties Wsw en dagbesteding

- 1 Samenwerking tussen de sociale werkvoorziening en dagbesteding. Doelgroepen kunnen bijvoorbeeld worden gemengd op bepaalde locaties of in bepaalde projecten en de begeleiding kan worden uitgevoerd door de zorginstelling en/of de sociale werkvoorziening.
- 2 De sociale werkvoorziening organiseert de dagbesteding voor de Awbz-clienten met een verstandelijke handicap.
- 3 De sociale werkvoorziening wordt een voorziening voor een beperkte doelgroep en is alleen nog toegankelijk voor mensen met een indicatie voor 'beschut werken'. Voor de 'zwakkere' Sw-medewerkers wordt dagbesteding (elders) georganiseerd, eventueel samen met de dagbesteding voor mensen uit de Awbz.

### **Sociale innovatie 3: werken met begeleiding**

Sommige mensen met een verstandelijke beperking kunnen best aan de slag bij een reguliere werkgever. We zien dat gemeenten dit ook steeds vaker verlangen van bedrijven waarmee zij zakelijke contracten hebben. Daarnaast zijn er werkgevers die vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen ook mensen met een uitkering of een beperking aannemen. Daar horen ook organisaties als ziekenhuizen en verpleeghuizen bij. Belangrijk bij het aannemen van mensen met een uitkering of een beperking is dat zij goed begeleid worden. Die begeleiding kan soms vrij intensief zijn voor een werkgever. Hierover moeten afspraken gemaakt worden bijvoorbeeld met het Sw-bedrijf of een zorginstelling. De regisseur coördineert zulke afspraken.

### **Sociale innovatie 4: sociale ondernemingen**

Een sociale onderneming is een middenweg tussen de sociale werkvoorziening enerzijds en reguliere werkgevers anderzijds. Uitgangspunt is dat de meeste mensen met een verstandelijke beperking graag willen werken en dat zij dit onder de juiste omstandigheden ook gewoon kunnen. Die omstandigheden kunnen gecreëerd worden binnen een Sw-bedrijf maar lang niet altijd is zo'n beschutte werkplek nodig. Aan de andere kant kan het in praktische zin te hoog gegrepen zijn om de juiste omstandigheden te creëren bij een reguliere onderneming.

Een sociale onderneming is een onderneming die naast economische ook sociale doelstellingen hanteert. Een gedeelte van de werknemers bestaat uit mensen met een functiebeperking. De sociale onderneming is onafhankelijk en streeft naar continuïteit en marktpositie. Door de specifieke samenstelling van het personeel wordt sociale integratie van werknemers met en zonder handicap nagestreefd.

Sociale ondernemingen krijgen inkomsten via omzet en subsidies. Er zijn sociale ondernemingen in allerlei sectoren

en voor allerlei doelgroepen. Het kunnen bijvoorbeeld restaurants, winkels, bakkerijen, verpakbedrijven of schoonmaakbedrijven zijn.<sup>13</sup>

De behoefte aan sociale ondernemingen zal toenemen omdat de overheid wil dat ook mensen die voor de sociale werkvoorziening geïndiceerd zijn zoveel mogelijk geplaatst worden op een reguliere werkplek. Er zijn nog niet heel veel sociale ondernemingen in Nederland. Toch is het een goede mogelijkheid voor mensen waarbij beschut werk niet meer toereikend is en de arbeidsmarkt nog te ver weg is.

### **4.3 Verbind specifieke aandacht aan brede voorzieningen**

Nog een laatste opmerking tot slot. Is begeleiding specifiek voor mensen met een verstandelijke beperking eigenlijk wel nodig? Of zou je het als gemeente ook veel algemener kunnen regelen? Dat zou immers goed passen binnen het lokale Wmo-beleid dat zoveel als mogelijk openstaat voor alle inwoners met een zorg- of ondersteuningsvraag, zonder onderscheid naar de achterliggende problematiek. Uiteindelijk wil je geen 'doelgroepen' subsidiëren, maar diensten waardoor mensen kunnen meedoen aan de samenleving.

Een toenemend aantal gemeenten denkt na over zulke breed toegankelijke voorzieningen. Zij verwachten er dubbelingen in het ondersteuningsaanbod mee te voorkomen, schaalvoordelen te bereiken, en de inkoop en beheersbaarheid van voorzieningen te vereenvoudigen.

Wij denken dat bij veel voorzieningen het onderscheid naar problematiek niet van belang zou moeten zijn. Denk aan zaken als hulp bij het voeren van de persoonlijke administratie of hulp bij het huishouden. En ook de in deze verkenning gepresenteerde innovaties op het terrein van arbeidsmarkt-

participatie zijn geschikt voor brede groepen kwetsbare burgers.

Maar er is één belangrijke voorwaarde om mensen met een verstandelijke beperking optimaal van deze arbeidsmarktinnovaties te laten profiteren. Namelijk dat het langdurige en feitelijk permanente karakter van hun beperking wordt erkend. Hun kansen op ontwikkeling richting zelfredzaamheid en zelfstandigheid zijn per definitie beperkt. Begeleiding blijft altijd nodig. Een goede regisseur begrijpt dat. Zijn expertise is onmisbaar om de juiste begeleiding duurzaam voor de verstandelijk beperkte inwoners van uw gemeente te regelen.

Bovendien, als een regisseur voor zijn cliënten gebruik kan maken van algemeen toegankelijke infrastructuur, vallen de totale kosten uiteindelijk mee. Want hoe minder specifiek de voorziening, hoe goedkoper. De extra investering in een goede regisseur kan de gemeente dan uiteindelijk wegstrepen tegen de besparingen op het voorzieningenaanbod. Zo blijft de extramurale begeleiding betaalbaar. En zo horen mensen met een verstandelijke beperking er gewoon bij.

# Verantwoording



Deze verkenning is in opdracht van Philadelphia uitgevoerd door Radar, bureau voor sociale vraagstukken in het najaar van 2011.

Voor deze verkenning hebben wij met bestuurders en beleidadviseurs van een 16-tal grote, middelgrote en kleine gemeenten gesproken. Op beleidsniveau hebben we voornamelijk met de gemeentelijke projectleiders van de Awbz-transitie gesproken. De vragenlijsten die we hebben gebruikt in de gesprekken zijn opgenomen in de bijlage. Aanvullend zijn er enkele gesprekken gevoerd met projectleiders van de transitie Wet werken naar vermogen. Met de volgende gemeenten hebben wij gesprekken gevoerd<sup>14</sup>: Alphen a/d Rijn, Almere, Amsterdam, Apeldoorn, Breda, Dordrecht, Hoogeveen, Kampen, Leeuwarden, Leiden, Middelburg, Nunspeet/regio Noord-Veluwe, Rotterdam, Sittard-Geleen, Veenendaal en Zwolle.

Daarnaast hebben we voor deze verkenning gebruik gemaakt van 10 brainstormsessie bij gemeenten. Deze sessies zijn gehouden in opdracht van het ministerie van SZW en gingen over een nieuwe uitvoeringsstructuur voor de zorg binnen gemeenten en de rol van arbeidstoeleiding daarbinnen. Deze sessies hebben wij gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Helmond, Haarlemmermeer, Hoogezand-Sappemeer, Maastricht, Nijmegen, Oss/Veghel en Zwolle.

Tot slot hebben we gebruik gemaakt van een aantal eerder uitgevoerde onderzoeken. U vindt deze in de voetnoten.



# Bijlagen



## Bijlage 1: Vragenlijsten verkenning

### Algemeen

- Hoe kijkt uw gemeente aan tegen de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz?
  - Welke verwachtingen zijn er?
  - Zijn er discussies binnen de raad en hoe kijken de verschillende partijen ernaar?
- In hoeverre past de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz in uw Wmo-beleid?
  - Waar zit overlap? Verschillen?
  - Hoe verhoudt de begeleiding uit de Awbz zich tot de Wmo-prestatievelden?
  - Hoe is uw gemeente bezig met 'de Kanteling'?  
In hoeverre past dit gedachtegoed bij de begeleiding uit de Awbz?

### Vorbereiding

- Hoe bereidt uw gemeente zich voor op de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz?
- In hoeverre heeft uw gemeente de juiste kennis en expertise over de doelgroep, de ondersteuningsbehoefte en de uitvoering hiervan in huis?
- Wie/welke afdelingen zijn hiermee bezig?
- Is er een projectgroep en hoe ziet deze er dan uit?
- Welke stappen zijn al genomen of gepland?
- In hoeverre heeft uw gemeente contact hierover met de zorg- en welzijnsinstellingen en zorgverzekeraars?

## Organisatie

- Op welke manier wil uw gemeente het aanbestedingsproces vormgeven?
- Hoe wilt u regie voeren?
- Hoe wil uw gemeente sturing geven aan:
  - Indicatie / diagnosestelling;
  - Efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de geleverde diensten;
  - Monitoring van resultaten en kwaliteit;
- Wat verwacht u van zorgaanbieders?
  - Rol zorgaanbieders?
  - Welke samenwerking is gewenst? Waar ligt het initiatief?
  - Hoe wilt u inhoudelijk afstemmen en uitwisselen?

## Beeld van de doelgroep

- In hoeverre herkent uw gemeente deze mensen als de groep verstandelijk beperkten waarvoor zij straks verantwoordelijkheid draagt?
- Ziet uw gemeente het onderscheid tussen de zorg- en ondersteuningsbehoefte van deze cliënten ten opzichte van andere cliënten in de Wmo?
- Heeft u de doelgroep verstandelijk beperkten goed in beeld? Om hoeveel mensen gaat het denkt u?
- Welke zorg- en ondersteuningsbehoefte(n) denkt u dat deze mensen hebben?
- Welke overeenkomsten en/of verschillen ziet u met andere doelgroepen (bijvoorbeeld uit de Wmo, Wwb, Wajong of Wsw)?

## Ondersteuningsaanbod in uw gemeente

- Wat betekent de verandering voor de huidige cliënten van dagbesteding?
- Heeft u al een beeld van welke zorg- en ondersteuning u deze cliënten wilt bieden?
- Hoe gaat de gemeente om met:
  - Logeren, tijdelijk, kortdurend verblijf
  - Huisvesting (logeerhuizen, dagbesteding, steunpunten)
- Hoe gaat uw gemeente om met de compensatieplicht en wat betekent dat voor de cliënt?
- Wat is uw visie op de rol van cliënten in de dagbesteding? Hoe zorgt uw gemeente voor het bevorderen van 'eigen kracht' en zelfredzaamheid van deze cliënten?
- In hoeverre wil uw gemeente regionaal samenwerken bij de begeleiding van deze cliënten?

### Portretten van cliënten in steekwoorden

#### Sjoerd

26 jaar en woont in een éénkamerflatje in Osdorp. Hij heeft een licht verstandelijke beperking met psychiatrische problematiek. Sjoerd heeft geen werk of dagbesteding. Sjoerd kan moeilijk met geld omgaan en hij heeft verslavingsproblemen met blowen, drinken en gokken.

#### Thea

Krijgt begeleiding van een ambulante begeleider van Philadelphia Zorg Zuidwest bij het opstellen van haar dag- en week programma. Dit zorgt voor de orde en het overzicht die ze nodig heeft om niet in de war te raken.

#### Gerda

In het gezinsvervangende tehuis was het wennen voor Gerda. Initiatief nemen was moeilijk voor haar, omdat haar moeder haar altijd precies vertelde hoe ze de dingen moest doen. Bij Philadelphia leerde Gerda dat ze ook zelf kon koken en boodschappen kon doen. In 2004 ging het zo goed dat ze

zelfstandig is gaan wonen. Ze krijgt daarbij ondersteuning van Paula en Joyce, die helpen om het huishouden op de rit te houden.

#### Sytze

Is acht jaar, maar is qua ontwikkelingsniveau ongeveer acht maanden. Het accent bij Sytze zit vooral op persoonlijke verzorging en verpleging. De begeleiding van Sytze verhuist van de AWBZ naar de Wmo. De over te hevelen prestatie heet Begeleiding groep, maar omvat veel meer dan alleen begeleiding.

#### Jannus en Samantha

Samen met twee kinderen wonen ze in een huurhuis in Apeldoorn. Jannus en Samantha hebben een licht verstandelijke beperking. Ze hebben moeite om structuur aan te brengen en grenzen te stellen in het gedrag van hun kinderen. Ze maken vaak ruzie. Jeannet van Philadelphia komt iedere week langs. De kinderen kunnen thuis wonen en naar school dankzij hun hulp.

### Mogelijke overlap met ander aanbod

- Heeft uw gemeente in beeld of er overlap is met ander aanbod? Worden bijvoorbeeld dezelfde activiteiten geboden voor een andere doelgroep?
- Weet u hoe groot de overlap is van cliënten begeleiding met cliënten van andere onderdelen van de Wmo, Wwb, Wajong en Wsw?
- Welke mogelijke overlap in aanbod ziet u op het terrein van Werk en Inkomen?
  - Hoe denkt uw gemeente over werken met begeleiding? (relatie Wmo, Wwnv, Wajong, Wsw)
- Overeenkomsten tussen sociale werkvoorziening en dagbesteding?

### Beeld van de komende veranderingen

- Welke ambities heeft uw gemeente ten aanzien van de ondersteuning aan kwetsbare burgers? En t.a.v. de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz?
- Wat is de visie van uw gemeente op de samenhang tussen de 3 transities?
- Welke voordelen en kansen ziet u voor uw gemeente? Hoe gaat u hiermee om?
- Welke nadelen en bedreigingen ziet u voor uw gemeente? Hoe gaat u hiermee om?

### Vragenlijst projectleiders Wwnv

#### Algemeen

- Hoe kijkt uw gemeente aan tegen de decentralisatie van de begeleiding uit de Awbz? Welke verwachtingen zijn er?
- Heeft uw gemeente de doelgroep verstandelijk beperkten goed in beeld? Om hoeveel mensen gaat het denkt u?
- Welke zorg- en ondersteuningsbehoefte(n) denkt u dat deze mensen hebben?
- Ziet uw gemeente een onderscheid tussen de zorg- en ondersteuningsbehoefte van deze cliënten ten opzichte van andere cliënten in de Wmo, Wsw, Wajong?
- Hoe zorgt uw gemeente voor het bevorderen van 'eigen kracht', participatie en zelfredzaamheid van deze cliënten?

### Vorbereiding

- Hoe bereidt uw gemeente zich voor op de Wet werken naar vermogen?
- Wie/welke afdelingen zijn hiermee bezig? Is er een projectgroep en hoe ziet deze eruit?
- Welke stappen zijn al genomen of gepland?

### Samenhang en overlap

- Welke verbanden ziet u tussen de Wet werken naar vermogen en de begeleiding uit de Awbz?
- Weet u hoe groot de overlap is van cliënten begeleiding met cliënten van de Wmo, Wwb, Wajong en Wsw? (aantallen)
- Waar zit overlap met de Wwb, Wajong en Wsw in aanbod en activiteiten?
- Ziet u overeenkomsten tussen de sociale werkvoorziening en dagbesteding? Is er sprake van samenwerking in uw gemeente/regio?
- Hoe wil uw gemeente omgaan met verstandelijk beperkten die mogelijk geen plek meer hebben in de Wsw?
- Hoe wil uw gemeente omgaan met Wajongers die (na herkeuring) slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (en dus moeten werken)?
- Voor de doelgroep verstandelijk beperkten zijn er in veel gemeenten speciale werkarrangementen/sociale bedrijven (bv. restaurants, café's). Hoe wil uw gemeente hiermee omgaan? In stand houden, of breder toegankelijk maken voor andere doelgroepen?



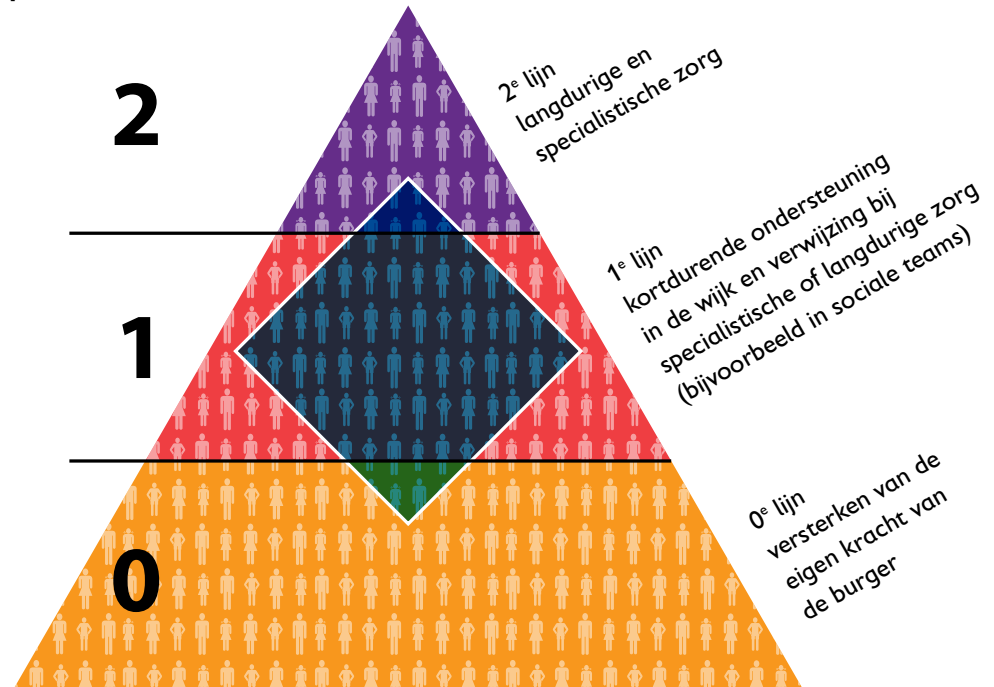


## Bijlage 2: De Kanteling en de Ondersteuningspiramide

### Principes van de Kanteling

- De (brede) vraag achter de vraag;
- Focus op resultaten, niet op voorzieningen;
- Huiskamergesprek (in plaats van indicatie) om een maatwerk arrangement te kunnen formuleren, dat is opgebouwd vanuit:
  - Focus op eigen kracht en verantwoordelijkheid burgers
  - Mogelijkheden van informele zorg
  - Collectieve arrangementen
  - Individuele, professionele voorzieningen
- Aanbieden van sociale wijkteams van deskundige medewerkers die:
  - Het huiskamergesprek kunnen voeren
  - Direct voorzien in een deel van de behoeften van burgers
  - Actief sturen op eigen kracht en eigen regie nemen van burger
  - Beroep doen op de informele steunstructuur rond een burger
  - Collectieve arrangementen aanbieden (op wijk/ buurtniveau)

### De ondersteuningspiramide



#### De brede basis/ 0<sup>e</sup> lijns ondersteuning

De basis, dat zijn de burgers zelf. In eerste instantie zorgen zij voor zichzelf en voor elkaar. Van burgers wordt verwacht dat zij bereid zijn zich af en toe in te zetten voor anderen in hun omgeving. Daar ben je elkaars familie, burens en vrienden voor. De gemeente vertrouwt op de eigen kracht van de burger en de kracht van diens sociale netwerken.

#### De verbindende middenlaag/ 1<sup>e</sup> lijns ondersteuning

Een middenlaag vormt de verbinding tussen de basis en de top. De gemeente is vooral in deze middenlaag aanwezig. Hier vind je de expertise die nodig is om te bepalen of mensen hun probleem zelf kunnen oplossen, hun omgeving

het probleem kan oplossen of dat ze daarbij professionele ondersteuning nodig hebben. Indien nodig wordt een breed scala aan kortdurende hulpverlening en ondersteuning geboden dat voor iedereen eenvoudig toegankelijk is. En tot slotte kan hier uiteindelijk ook de diagnose worden gesteld dat meer specialistische hulp nodig is.

#### De smalle top/ 2<sup>e</sup> lijns ondersteuning

Aan de top bevindt zich de langdurige specialistische zorg. Het gaat om de professionele begeleiding van, en hulpverlening aan kwetsbare groepen. Het is de opgave om deze zorg niet geïsoleerd van de samenleving te organiseren, maar te verbinden aan de brede doelstelling van meedoen.

# Notes

- 1 Deze datum geldt voor mensen die voor het eerst of opnieuw een beroep doen op begeleiding. Cliënten die al voor 1 januari 2013 een Awbz-indicatie hebben, behouden in 2013 hun recht totdat die indicatie afloopt, dat recht eindigt uiterlijk per 1 januari 2014.
- 2 Portretten zijn opgesteld door Philadelphia, zie bijlage 2 voor alle portretten
- 3 Zie Toelichting subsidies, (subsidie)overeenkomsten en overheidsopdrachten, TransitieBureau, december 2011
- 4 De werkgever betaalt op basis van productiviteit. Dat kan minder zijn dan het wettelijk minimumloon. Het verschil tussen het betaalde loon en het minimumloon wordt door de gemeente als uitkering betaald.
- 5 Feiten en cijfers Wsw,VNG, 2010
- 6 Pleidooi voor maatschappelijk verantwoord bezuinigen, Cedris, december 2011
- 7 Van bijstand naar Wajong, CPB, september 2011
- 8 Factsheet Wajong, UWV, oktober 2011
- 9 Hoofdpijnennotitie Wet werken naar vermogen
- 10 Feiten en cijfers Wajong,VNG, januari 2011
- 11 zie hiervoor ook het pleidooi maatschappelijk verantwoord bezuinigen van Cedris
- 12 Met de decentralisatie van de Jeugdzorg, de invoering van de Wet werken naar Vermogen (Wwnv) en de overkomst van de begeleiding uit de Awbz en met het al bestaande takenpakket vanuit bijvoorbeeld de Wet werken en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn gemeenten straks immers verantwoordelijk voor vrijwel de volledige ondersteuning van hun kwetsbare burgers. Binnen het sociale domein vallen straks alleen de medische zorg van bijvoorbeeld huisartsen en ziekenhuizen en het onderwijs nog buiten de verantwoordelijkheid van gemeenten.
- 13 Zie voor meer achtergronden: Sociale ondernemingen en werknemers met een Arbeidsbeperking,TNO 2011
- 14 Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat zij nog aan het begin van de het denken staan en dat zij nog met aanbieders in gesprek zijn. Hierdoor konden zij nog onvoldoende aangeven hoe de toekomst eruit komt te zien. Deze verkenning kwam voor hen wat te vroeg.







Philadelphia

Het beste uit jezelf