debeleidsonderzoekers & Berenschot



Doorgroeien van dagbesteding naar werk: oplossingen voor financiële knelpunten

Inspirerende voorbeelden van Simpel Switchen tussen dagbesteding en werk

25 APRIL 2023

Projectnummer P0273

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Jildou Talman (De Beleidsonderzoekers) | Paul Schenderling (Berenschot) | Lennart de Ruig (De Beleidsonderzoekers

© 25 april 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl | Berenschot | www.berenschot.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting 4

1. Inleiding 13
- 1.1 Doelstelling van het onderzoek 13
- 1.2 Hoofd- en deelvragen 14
- 1.3 Onderzoeksmethode: interviews, deskresearch en werksessies 14
- 1.4 Begrippenlijst 16
- 1.5 Leeswijzer 17

Deel 1. Inspiratie voor gemeenten 18

2. Welke factoren bevorderen doorstroom? 19
- 2.1 Beleid 20
- 2.2 Uitvoering 24
- 2.3 Monitoring 30

3. Vijf inspirerende praktijkvoorbeelden 32
- 3.1 Cordaan in Amsterdam: Drempelloze Doorstroom 33
- 3.2 Werkdag BV in Haarlem: Waardevol Werk door gekantelde Wmo 34
- 3.3 Rijk van Nijmegen: Op Weg Naar Werk 35
- 3.4 Gemeente Apeldoorn: Tredegericht werken en Werkt mee-trajecten 37
- 3.5 Regio Woerden, Montfoort en Oudewater: programma Jongeren in Participatie bij Ferm Werk 39
- 3.6 Resterende knelpunten bij de inspirerende praktijkvoorbeelden 41

Deel 2. Verdieping van de knelpunten 44

4. Financiële factoren die belemmeren 45
- 4.1 Financiële factoren voor gemeenten 45
- 4.2 Financiële factoren voor zorgaanbieders 52
- 4.3 Financiële factoren voor sociaal ontwikkelbedrijven 56
- 4.4 Financiële factoren voor deelnemers 58
- 4.5 Algemene financiële factoren 62

Bijlage 1: Voorbeeld van een 'gemiddelde' gemeente waarin nog veel (financiële) belemmeringen spelen 65

Samenvatting

Als mensen switchen tussen dagbesteding en werk kunnen financiële factoren een belemmerende rol spelen. Dit bleek uit een onderzoek van Movisie en Stimulansz uit 2020.[1] Het ministerie van SZW had behoefte aan een verdiepend onderzoek naar deze financiële belemmeringen. In opdracht van het ministerie van SZW hebben De Beleidsonderzoekers samen met Berenschot onderzoek uitgevoerd naar de vraag hoe en welke financiële factoren de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk belemmeren en hoe gemeenten en de rijksoverheid de belemmeringen kunnen oplossen. Dit rapport is met name gebaseerd op kwalitatief onderzoek, onder andere interviews met een klein aantal gemeenten en zorginstellingen (casusonderzoeken).

Financiële belemmeringen

Bij de overgang van dagbesteding naar werk[2] zijn verschillende actoren betrokken: de gemeente en het sociaal ontwikkelbedrijf, de aanbieder van dagbesteding en de inwoner, die wij vanaf hier deelnemer noemen. Door middel van kwalitatief onderzoek hebben we achterhaald met welke financiële belemmeringen iedere actor te maken krijgt. Onze hoofdconclusie is dat alle actoren te maken kunnen krijgen met financiële prikkels die een belemmerende rol spelen bij het switchen tussen dagbesteding en werk. Daarbij speelt mee dat beleid, uitvoering en financiering in gemeenten en bij ketenpartners vaak opgedeeld zijn in de

[1] Michon, H. et al. (2020). Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.
[2] Waar dagbesteding staat bedoelen we arbeidsmatige dagbesteding. Waar werk staat bedoelen we ook beschut werk.

schotten van de twee wettelijke domeinen, namelijk Wmo en Participatiewet. Het overzicht over de domeinen is vaak moeilijk te verenigen in één functionaris, waardoor switchen tussen voorzieningen bij veel gemeenten overleg tussen meerdere functionarissen vergt.

In de onderstaande figuur vatten we de belemmerende financiële factoren samen.

Figuur S1: Overzicht financiële factoren



Financiële factoren voor gemeenten

Gemeenten bepalen de lokale beleidsmatige en financiële kaders waarbinnen deelnemers de stap van dagbesteding naar werk kunnen zetten. Uit ons onderzoek blijkt dat er binnen gemeenten vele factoren ten grondslag liggen aan de beslissing om deelnemers al dan niet door te laten stromen.

Een eerste factor is dat bij gemeenten het financiële beeld kan bestaan dat de middelen voor beschut werk niet toereikend zijn.[3] In hoofdstuk 4 bespreken we in hoeverre dit beeld klopt. Het financiële beeld van beschut werk leidt er bij de gesproken gemeenten toe dat ze terughoudend zijn met verwijzingen van deelnemers naar deze voorziening, Hoewel er een wettelijke plicht is om tot een door het Rijk een bepaald aantal beschutte werkplekken te

[3] Bronnen: Cedris Sectorinformatie 2021 en SignificantAPE (nog te verschijnen), 'De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland: cijfers, duiding en doorgroeipotentie'. Het resultaat in het onderzoek van SignificantAPE wijkt qua omvang van het financieel resultaat per fte af van het resultaat uit de Cedris Sectorinformatie. De conclusie is hetzelfde, namelijk dat gemeenten bij de realisatie van beschutte werkplekken een substantieel tekort moeten overbruggen. Gemeenten moeten dit tekort met eigen middelen zien te overbruggen.

realiseren, kunnen gemeenten in de praktijk de beleidsvoorkeur hebben om vooral in te zetten op arbeidsmatige dagbesteding, omdat het beeld bestaat dat dit goedkoper is dan beschut werk. Of dit beeld klopt, hangt af van verschillende factoren. In sommige gevallen klopt het beeld, maar in andere gevallen niet (zie paragraaf 4.1).

Een tweede factor zijn de financiële tekorten in het brede sociale domein waarmee sommige gemeenten te maken hebben. Deze tekorten leiden ertoe dat sommige gemeenten budgetplafonds instellen en de switch van deelnemers niet mogelijk is vanwege de bijkomende kosten.

Een derde factor is de maximale omvang van de loonkostensubsidie. Er kan sprake zijn van een financiële belemmering als gemeenten deelnemers met een loonwaarde lager dan 30 procent willen laten doorstromen, omdat de loonkostensubsidie in dat geval niet toereikend is (voor een nadere toelichting zie paragraaf 4.1). Deze factor is qua mate van belemmering niet de belangrijkste financiële factor, maar wel een factor die in combinatie met andere financiële factoren de financiële belemmering groter kan maken.

Een vierde factor is werking van de financiële prikkels rond het BUIG-budget. Gemeenten hebben een financiële prikkel om de switch te bevorderen als deelnemers uitstromen uit de uitkering. Deze prikkel geldt echter niet in alle gevallen. Zo hebben gemeenten geen financiële prikkel om niet-uitkeringsgerechtigden door te laten stromen, een verminderde financiële prikkel bij mensen die gedeeltelijk uit te uitkering stromen en een verminderde financiële prikkel als gevolg van onzekerheden bij de besparing op het BUIG-budget.

Financiële factoren voor aanbieders van dagbesteding

Naast gemeenten hebben ook zorgaanbieders een belangrijke rol bij het mogelijk maken van de switch. Zorgaanbieders kunnen signaleren of deelnemers klaar zijn om door te stromen naar werk en kunnen de ontwikkeling en doorstroom van deelnemers faciliteren. Een knelpunt is dat zorgaanbieders vaak geen financiële prikkel ervaren om de doorstroom van dagbesteding naar werk te bevorderen als gevolg van de meest gebruikte bekostigingswijze van de Wmo.[4] De meeste gemeentelijke zorg wordt door gemeenten ingekocht op basis van inspanningsgerichte bekostiging (ook wel p maal q financiering genoemd).[5] De financiële prikkel die uitgaat van inspanningsgerichte bekostiging is een productieprikkel die het aantrekkelijker maakt voor zorgaanbieders om deelnemers vast te houden. Inspanningsgerichte bekostiging is dus vanuit het oogpunt van doorstroom van deelnemers van dagbesteding naar werk niet ideaal. Er zijn alternatieve bekostigingssystematieken mogelijk: outputbekostiging en populatiebekostiging. Beide alternatieven worden vanwege andere nadelen door een minderheid van gemeenten toegepast.[6]

Zorgaanbieders kunnen ontwikkelingsgerichte trajecten inzetten (ook wel voortrajecten genoemd) om deelnemers voor te bereiden op doorstroom naar werk. Deze trajecten zijn bevorderlijk voor de doorstroom. Bij de meeste gemeenten is een ontwikkelingsgericht traject echter geen apart product bij de zorginkoop. Dit hebben wij kunnen vaststellen aan de hand van een omvangrijke database van 1.055 dagbestedingsproducten van tientallen gemeenten die

[4] Deze constatering is eerder gedaan. In dit onderzoek zijn belemmerende financiële factoren en bevorderende factoren nader onderzocht. Bron van het eerdere onderzoek: Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020). *Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.* Movisie en Stimulansz.
[5] PPRC (2022), 'Database gemeentelijke zorginkoop 2021'.
[6] PPRC (2022), 'Database gemeentelijke zorginkoop 2021'.

onderzocht zijn in het kader van de Evaluatie Besluit Reële Prijs Wmo, die in opdracht van het Ministerie van VWS is uitgevoerd.[7] Slechts 26 van de 1.055 onderzochte dagbestedingsproducten (3%) zijn expliciet ontwikkelingsgericht. Daarnaast vragen dit soort trajecten aanvullende middelen vanuit de Wmo van gemeenten, wat een knelpunt kan vormen in sommige gemeenten. Voortrajecten kunnen aanvullende middelen vereisen omdat deze vaak extra begeleiding vereisen van de zorgaanbieder. Die extra begeleiding is geen onderdeel van de reeds ingekochte dagbesteding. Gemeenten zouden daarvoor bijvoorbeeld aanvullende financiering kunnen bieden, zoals een aantal van de casusgemeenten in dit onderzoek dat doen.

Financiële factoren voor deelnemers

Zekerheid is voor veel deelnemers een belangrijke factor die bepaalt of switchen van dagbesteding naar (beschut) werk al dan niet aantrekkelijk is. Een belemmering is dat deelnemers die de overstap maken van dagbesteding naar (beschut) werk de indicatie dagbesteding kunnen kwijtraken, omdat deze meestal beperkt is tot één of enkele jaren. Gemeenten zijn niet wettelijk of anderszins verplicht om de duur van een dagbestedingsindicatie te beperken tot één of enkele jaren. Ze kunnen er dus voor kiezen om bij de switch de zekerheid voor deelnemers te vergroten door bijvoorbeeld voor de komende vijf jaar een dagbestedingsindicatie af te geven. Op dit moment doen de meeste gemeenten dit niet, omdat ze willen voorkomen dat trajecten onnodig lang doorlopen en om te voorkomen dat meerdere indicaties 'stapelen' per persoon.

Daarnaast speelt de verandering in inkomenssituatie bij de switch een belangrijke rol. De meeste belemmerende factoren zijn van toepassing op deelnemers die een Participatiewetuitkering ontvangen en die bij het maken van de switch niet in staat zijn om (bijna) fulltime te gaan werken. Voor hen is er nauwelijks sprake van een financiële prikkel om te gaan werken.

Tot slot zou het vanuit het oogpunt van deelnemers behulpzaam zijn als de overgang van dagbesteding naar werk vloeiender wordt gemaakt. Hierbij gaat het enerzijds om de voorbereiding, bijvoorbeeld in de vorm van een ontwikkeltraject, anderzijds om het overgangsproces zelf, waarbij deelnemers stapsgewijs kunnen wennen aan hun nieuwe werkplek.

Lessen voor gemeenten

Binnen het huidige systeem van financiering zijn er mogelijkheden om mensen te laten switchen van dagbesteding naar werk. Dat blijkt uit vijf inspirerende praktijkvoorbeelden die we hebben onderzocht. De hoofdconclusie hieruit is dat financiële belemmeringen veel minder een rol spelen als gemeenten de ontwikkeling van deelnemers echt centraal stellen in beleid en uitvoering. We zien dat de onderzochte praktijkvoorbeelden op de eerste plaats niet-financiële oplossingen inzetten om het simpel switchen te bevorderen, zoals nauwe samenwerking tussen ketenpartners en het aanstellen van een professional met kennis en vaardigheden op het vlak van de domeinen dagbesteding en werk. De financiële oplossingen die gemeenten vervolgens toepassen om de doorstroom te bevorderen, komen alleen uit de verf wanneer ze gepaard gaan

[7] Berenschot (2020), 'Evaluatie Besluit Reële Prijs Wmo', onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS.

met dit soort 'zachte' oplossingen. Alléén met de hervorming van de financiële systematiek is de doorstroom van dagbesteding naar werk dus nog niet bevorderd.

Lessen voor beleid

De gemeente committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het participatie- en werkdomein

Een structurele aanpak begint erbij dat de gemeente en de aanbieder van dagbesteding een visie formuleren op de doorgroei van mensen vanuit het zorgdomein naar het domein van participatie en werk. Het is van belang te erkennen dat ook mensen die momenteel nog onder het zorgdomein vallen, werkmogelijkheden hebben of die kunnen ontwikkelen. Een structurele aanpak betekent verder dat de gemeente nagaat welke lokale factoren belemmerend kunnen zijn en hoe die zijn op te lossen. In de rest van deze paragraaf noemen we onderdelen van een structurele aanpak die gemeenten zouden kunnen overwegen.

Inkoop van dagbesteding en contractuele afspraken met focus op ontwikkeling

De gemeente kan de doorstroom van dagbesteding naar werk opnemen in de aanbestedingen van dagbesteding en de contracten met zorgaanbieders. Zo kan worden gevraagd om per deelnemer een ontwikkelplan op te stellen of regelmatig casuïstiekoverleg te voeren tussen gemeente/sociaal ontwikkelbedrijf en aanbieder. Wat hierbij het verschil maakt, is de invulling van het opdrachtgeverschap door de gemeente. Het is van belang dat de gemeente regelmatig voortgangsgesprekken voert over de ontwikkeling van deelnemers en snel inspeelt op knelpunten. Blijken de doelen in een ontwikkelplan niet behaald te zijn, dan wordt de aanbieder daar niet op afgerekend, maar kijkt de gemeente samen met de aanbieder welke mogelijkheden er zijn om de doelen in de toekomst wel te behalen. Als een gemeente van aanbieders vereist dat zij oog hebben voor het ontwikkelpotentieel van hun deelnemers, dan is het verstandig om daar financieel ook iets tegenover te stellen. De combinatie van een reguliere p maal q-financiering (ook wel inspanningsgerichte bekostiging) en een aanvullende ontwikkelingsgerichte financiering lijkt de aanbieder een goede balans te geven.[8]

Lumpsumfinanciering dagbesteding

Lumpsumfinanciering wordt ook wel populatiebekostiging genoemd. Lumpsumfinanciering kan voor gemeenten en aanbieders een uitkomst zijn om de doorstroom te bevorderen. Lumpsumfinanciering biedt aanbieders financiële zekerheid, omdat de inkomsten onafhankelijk zijn van in- en uitstroom van deelnemers. Dat betekent dat de doorstroom naar werk van individuele deelnemers voor de bekostiging van de aanbieder geen consequenties heeft. Maar lumpsumfinanciering heeft als nadeel ten opzichte van p maal q-financiering bekostiging dat aanbieders geprikkeld kunnen worden om vooral deelnemers met een zo laag mogelijke zorglast te selecteren ('cherry picking'). Lumpsumfinanciering werkt vooral goed in combinatie met samenwerkingsafspraken tussen aanbieder en gemeente. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor deelnemers niet volledig bij de aanbieder, maar houdt de gemeente sámen met de aanbieder de ontwikkelmogelijkheden van de deelnemers in de gaten.

Ontschot budget op gemeenteniveau

Gemeenten ontvangen van het Rijk een grotendeels ontschot budget voor de uitvoering van taken in het sociaal domein. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in hun eigen begroting geschot of ontschot te werken of een combinatie van beide. Een ontschot budget stimuleert

[8] Voor gemeenten kan dit tot tekorten leiden, maar we zien in enkele casussen dat gemeenten dit toch doen omdat ze het maatschappelijk belang en niet de financiële consequenties vooropstellen.

functionarissen binnen de gemeente om integraal te kijken, zowel inhoudelijk als financieel. In Apeldoorn bijvoorbeeld worden deelnemers begeleid door één consulent die uit één budget kan putten. Wees je er als gemeente bewust van dat ontschotting niet van de ene op de andere dag gedaan is: het is een verandertraject van meerdere jaren.

Lessen voor de uitvoering

Een professional die het overzicht heeft over de switch

Wanneer de gemeente een structurele werkwijze wil vormgeven om doorstroom mogelijk te maken, is het van belang een professional aan te wijzen die zich expliciet met het managen van doorstroom(mogelijkheden) bezighoudt. Deze professional werkt op het snijvlak van het zorgdomein en het werkdomein en kan dan ook vanuit beide domeinen (of vanuit ontschot budget) bekostigd worden Een professional die doorstroom mogelijk maakt heeft voldoende kennis van zowel het zorgdomein als het werkdomein. Dat betekent dat een investering in de kennisbasis van zo'n professional nodig is. Verder zijn twee randvoorwaarden belangrijk voor professionals die doorstroom mogelijk maken: 1) een passende caseload[9], waarbij ze voldoende tijd hebben om maatwerk aan iedere deelnemer te bieden en 2) integrale toegang tot financiële middelen (zowel vanuit het zorgdomein als vanuit het werkdomein) om instrumenten in te kopen wanneer dat nodig is.

Voortraject

Een voortraject waarbij de deelnemer 'kan proeven aan werk' is voor alle actoren waardevol. We zien in de casussen dat er voldoende mogelijkheden zijn om voortrajecten formeel of informeel in te richten, maar dat er wel in gezamenlijkheid een besluit genomen moet worden over wie daarvoor betaalt. We zien in dit onderzoek aanbieders die voor voortrajecten betalen[10], we zien gemeenten die met hun Wmo-budget of Participatiebudget voortrajecten inkopen bij aanbieders en we zien professionals die per individu afwegen of een voortraject beter vanuit de Wmo- of vanuit het Participatiebudget betaald kan worden.

Hybride voortraject

Een voortraject kan er ook uit bestaan dat een deelnemer gelijktijdig dagbestedingsactiviteiten én betaalde werkzaamheden uitvoert. Denk daarbij aan een maatwerkpakket van uren, bijvoorbeeld 16 uur dagbesteding gecombineerd met 16 uur betaald werk. We zien die mogelijkheid bijvoorbeeld bij uitvoeringsorganisatie Ferm Werk. Voor deelnemers wordt de meest stabiele situatie gecreëerd wanneer zowel de dagbestedingsactiviteiten als de betaalde werkzaamheden in hetzelfde bedrijf ('onder één dak') mogelijk zijn.[11] De gemeente kan het aantal uur dagbesteding langzaamaan afbouwen en het aantal uur betaald werk opbouwen. Als een uitvoerder (vanuit een gemeente, sociaal ontwikkelbedrijf, zorginstelling of andere ketenpartner) een hybride voortraject vormgeeft voor een deelnemer, dan moet de gemeente die mogelijkheid wel toestaan. Dat betekent dat de participatieactiviteiten van een deelnemer

[9] Een passende caseload is zeker niet groter dan 50 deelnemers (zie ook De Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M., & Bindels, A. (14 mei 2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond.* De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ). De professionals in de casussen die we voor dit onderzoek uitwerkten, hadden zelfs een caseload van rond de 30.

[10] In ruil daarvoor betalen sociaal ontwikkelbedrijven voor deelnemers die komen kijken of dagbesteding passend voor hen is; het gaat om wederkerige uitwisseling.

[11] In Almere, waar we geen casusonderzoek hebben uitgevoerd, zijn hybride constructies onderdeel van het inkoopbeleid. Daar is afgesproken dat elke aanbieder ten minste één beschutte werkplek moet realiseren, zodat doorstroom binnen de eigen organisatie mogelijk is.

deels vanuit de Wmo (dagbesteding) en deels vanuit re-integratie (beschut werk) worden bekostigd.

Management en beleid ondersteunen uitvoering

Een soepele doorstroom van dagbesteding naar werk vraagt ook om samenwerking tussen beleid, management en uitvoering. Het is van belang dat beleidsmedewerkers regelmatig hun oor te luister leggen bij de professionals en bij samenwerkingspartners om te controleren of beleid voor hen uitvoerbaar is en of aanpassingen nodig zijn om structurele problemen bij de overgang op te lossen. Daarnaast vraagt doorstroom ook om een goede samenwerking tussen managers en uitvoerenden. We zien in de casussen dat doorstroom vaker en duurzamer gerealiseerd wordt in organisaties waar het management werkt vanuit vertrouwen, met kwalitatieve in plaats van kwantitatieve doelstellingen en een passend opleidingsbudget om de domeinoverstijgende kennis op peil te houden.

Contractomvang passend voor de deelnemer

Wanneer gemeenten maatwerk toepassen bij het opstellen van contracten voor deelnemers, bevordert dat de doorstroom vanuit dagbesteding. Deelnemers durven de stap eerder te zetten wanneer het aantal uren in hun contract aansluit op hun wensen en mogelijkheden. Een klein contract vereist van sociaal ontwikkelbedrijven een relatief grote investering; tegelijkertijd betekent het voor een deelnemer dat een combinatie van salaris en uitkering nodig is om aan het WML te komen. Zo kan een klein maar passend contract ook financiële nadelen hebben. Onthoud daarbij dat het aantal uren zo mogelijk ook onder begeleiding opgebouwd kan worden.

Behoud de mogelijkheid toch weer een stap terug te zetten

We zien in dit onderzoek dat de indicatie dagbesteding na verloop van tijd vanzelf ten einde loopt of handmatig beëindigd wordt wanneer een deelnemer eenmaal een advies beschut werk heeft. De voornaamste reden is dat gemeenten zicht willen houden op deelnemers en hun ondersteuningsbehoeften, waardoor ze voor dagbesteding geen langlopende indicaties afgeven. Dat kan een gevoel van onzekerheid geven bij de deelnemer en zijn sociale omgeving. Gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om indicaties langer af te geven dan één of twee jaar. Wettelijk is het toegestaan om zowel een indicatie dagbesteding als een advies beschut werk te hebben. Wanneer gemeenten indicaties dagbesteding voor een langere termijn afgeven en niet beëindigen bij de stap naar (betaald) werk, maakt dat de stap naar werk vanuit het perspectief van deelnemers ook minder groot.

Lessen voor monitoring

Deze les gaat niet alleen op voor gemeenten. We zien in de goede praktijken dat niet alleen gemeenten, maar ook andere ketenpartners de voortgang van deelnemers goed monitoren. Doen ketenpartners dat nog niet uit eigen beweging, dan kunnen gemeenten daarop aansturen. Bijvoorbeeld door daarover goede afspraken te maken of monitoring van deelnemers zelfs mee te nemen als vereiste bij de aanbesteding van dagbesteding.

Regelmatige voortgangsgesprekken tussen de betrokken ketenpartners

Bij de onderzochte voorbeelden zien we dat de voortgang van elke individuele deelnemer die wil doorgroeien, wordt bijgehouden. Regelmatig wordt op die voortgang gereflecteerd tussen de betrokken partijen. Er zijn bijvoorbeeld driegesprekken tussen aanbieder, gemeente en deelnemer. Tegelijkertijd is het nodig dat ook op beleidsmatig niveau regelmatig overleg

plaatsvindt. De verschillende ketenpartners (aanbieders, werkgevers, sociaal ontwikkelbedrijf, gemeente, enzovoorts) bespreken dan met elkaar de voortgang van de werkwijze als geheel. Dat draagt bij aan de ontwikkeling van een geborgde werkwijze. Dit soort overkoepelende voortgangsgesprekken overstijgt individuele deelnemers: er wordt gesproken over structurele knelpunten en behoeften.

Lessen voor de rijksoverheid

Als gemeenten de ontwikkeling van deelnemers in beleid en uitvoering centraal stellen en lokale financieringsarrangementen ontwikkelen voor de ondersteuning van deelnemers bij de overgang van dagbesteding naar werk, resteren er nog een aantal financiële prikkels en belemmeringen die gemeenten niet of nauwelijks kunnen oplossen. Het gaat dan om de onzekere gevolgen voor het inkomen van deelnemers als ze gaan werken en om de maximering van de loonkostensubsidie op 70 procent van het WML. Deze belemmeringen komen voort uit wet- en regelgeving waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is. We formuleren dan ook een aantal lessen voor de rijksoverheid over aanpassing van wet- en regelgeving. Daarnaast zou de rijksoverheid samen met andere stakeholders gemeenten meerjarig kunnen ondersteunen bij het aanpassen van lokaal beleid, uitvoering en financiering van de overgang van dagbesteding naar werk.

Aanpassen wet- en regelgeving

- **Zekerheid voor deelnemers**. Deelnemers die aan het werk gaan, krijgen (soms) te maken met een wisselend inkomen, de verrekening van hun inkomsten met een aanvullende uitkering en een afname van toeslagen en gemeentelijke minimaregelingen. Niet alleen is dat voor deze kwetsbare doelgroep erg stressvol, veelal gaan hun maandelijkse inkomsten er nauwelijks op vooruit of hebben ze netto minder inkomsten. Deelnemers vinden het vaak heel waardevol om een eigen salaris te gaan verdienen, maar de consequenties van zo'n eigen salaris (zeker wanneer het parttime werk is) vallen soms tegen. We zien dat sommige gemeenten en aanbieders deelnemers ondersteunen bij het beheer van hun inkomsten. Gemeenten hebben echter geen invloed op de regels over verrekening van inkomsten en de berekening van toeslagen. Het rijk spant zich momenteel in om de financiële overgang van uitkering naar deeltijdwerk voor mensen te versimpelen met het programma Simpel Switchen en het initiatief Participatiewet in Balans. Ook het Breed Offensief raakt aan dit probleem en in het coalitieakkoord is het voornemen opgenomen de bijverdiengrenzen te verruimen. We denken dat hiermee de eerste stappen gezet worden richting een systeem dat doorstroom eenvoudiger maakt. We raden de rijksoverheid aan goed de vinger aan de pols te houden bij de doelgroep waarover we in dit rapport spreken.
- **Maximering loslaten** Voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kan het een probleem opleveren wanneer deelnemers na hun plaatsing een loonwaarde van minder dan 30 procent blijken te hebben. Immers: gemeenten kunnen maximaal 70 procent van het WML compenseren, niet meer. Het gat tussen de daadwerkelijke loonwaarde en de grenswaarde van 30 procent moet het sociaal ontwikkelbedrijf vanuit het eigen vermogen betalen, of compenseert de gemeente incidenteel vanuit eigen middelen. Dit maakt de voorziening beschut werk per persoon duurder, waardoor er met hetzelfde budget minder beschutte werkplekken gerealiseerd kunnen worden. We bevelen het rijk aan te onderzoeken of de maximering van 70 procent nog actueel is en of het niet mogelijk is hiervan af te zien. Dat zou doorstroom voor grensgevallen financieel vereenvoudigen. Het betekent tevens dat

gemeenten met hetzelfde budget meer beschutte werkplekken kunnen realiseren. Een aanvulling vanuit het eigen vermogen is dan bij een lage loonwaarde niet of nauwelijks nodig. Door de maximering los te laten kan het rijk een randvoorwaarde regelen om doorstroom van dagbesteding naar werk soepeler te laten verlopen. Er wordt dan een prikkel voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven weggenomen die op dit moment wel speelt. Wel is het goed om te bedenken dat de prikkel die momenteel uitgaat van de maximering, slechts een van de financiële belemmeringen vormt.

Gemeenten handvatten geven voor switchen tussen dagbesteding en werk

Bij het switchen tussen dagbesteding naar werk gaat het niet om het uitvoeren van een duidelijk omschreven wettelijke taak, maar om domeinoverstijgend samenwerken over de grenzen van de Wmo en Participatiewet heen, tussen gemeente, zorgaanbieder en veelal ook het sociaal ontwikkelbedrijf. Bij domeinoverstijgend samenwerken treden altijd 'grensvraagstukken' op. Over de toegang tot de voorziening, de aanspraak op ondersteuning, de financiering daarvan en wie verantwoordelijk is. Domeinoverstijgende samenwerking is daarmee complex en voor grensvraagstukken bestaan vaak geen *quick fixes*. Gemeenten kunnen daarom ondersteuning gebruiken.

- **Inspiratie en ondersteuning bij het simpel switchen.** Het Rijk zou samen met stakeholders kunnen optrekken om gemeenten en zorgaanbieders te inspireren en faciliteren en te wijzen op de verschillende mogelijkheden in de huidige wet- en regelgeving. We denken dat er met name winst is te behalen door gemeenten te wijzen op de mogelijkheden om met zorgaanbieders afspraken te maken over de ontwikkeling van kandidaten, op ontwikkelingsgerichte financiering, op het werken met ontschotte budgetten en lumpsumfinanciering en op het aanbesteden van voortrajecten. Het is van belang om gemeenten vanuit een structureel programma te ondersteunen omdat het vaak gaat om een geheel andere manier van denken en werken binnen gemeenten en tussen gemeenten en ketenpartners.
- **Vakmanschap: ontwikkelen domeinoverstijgende kennis en vaardigheden**. Professionals maken de doorstroom van kandidaten mogelijk. We zien dat professionals daarvoor domeinoverstijgende kennis en vaardigheden nodig hebben. Ze zijn immers zowel actief in het werkdomein als in het werkdomein. Dat betekent dat ze de wetten in beide domeinen kennen, maar ook de mogelijkheden en beperkingen daarvan. We denken dat de Rijksoverheid met samenwerkingspartners kan optrekken bij het versterken van het domeinoverstijgende vakmanschap.
- **Omgaan met de spanning tussen domeinoverstijgend werken en geschotte, soms risicomijdende werkwijze binnen gemeenten**. Gemeenten zetten de ontschotte budgetten die zij vanuit het Rijk ontvangen, lokaal soms toch weer geschot in. Dit komt voort uit de planning-en-controlcyclus, waarbij de budgettering en verantwoording vaak plaatsvindt op domeinen. Controllers en accountants spelen daarbij een belangrijke rol. Bij de inkoop van arbeidsmatige dagbesteding kan de neiging bestaan om risico's te vermijden. Daardoor zetten gemeenten innovatieve manieren van aanbesteden en financiering, die de switch van dagbesteding naar werk kunnen bevorderen, soms niet in. Het Rijk kan samen met stakeholders nader onderzoek (laten) doen naar hoe de geschotte, soms risicomijdende werkwijze binnen gemeenten is te beperken.

Inleiding

De Beleidsonderzoekers en Berenschot hebben in opdracht van SZW en Divosa onderzoek gedaan naar financiële belemmeringen en oplossingen bij de overgang van dagbesteding naar beschut werk. In dit hoofdstuk reflecteren we eerst kort op de probleemstelling van het onderzoek waarna we de resultaten verder uitwerken in de volgende hoofdstukken.

1.1 Doelstelling van het onderzoek

In het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen' werkt de Rijksoverheid er samen met Divosa en andere organisaties aan om de overgangen tussen uitkering, dagbesteding, beschut werk en regulier werk makkelijker te maken. Bij de overgang van dagbesteding naar werk spelen verschillende perverse of negatieve (financiële) prikkels voor gemeenten en andere ketenpartners (aanbieders, sociaal ontwikkelbedrijven, enzovoorts) mogelijk een belemmerende rol, zo blijkt uit onderzoek van Movisie en Stimulansz.

De Beleidsonderzoekers en Berenschot hebben opdracht gekregen een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de perverse of negatieve prikkels. Dit onderzoek werkt de door Movisie en Stimulansz geconstateerde financiële belemmeringen verder uit en brengt daarbij in kaart in welke mate ze daadwerkelijk de ontwikkeling in de dagbesteding en overgang naar betaald werk belemmeren, of dat er sprake is van percepties van de diverse betrokkenen.

Het onderzoek biedt daarnaast ook handelingsperspectief voor het Rijk en voor lokale spelers. Op de eerste plaats door zicht te geven op de herkomst van financiële belemmeringen (uitvoeringspraktijk of wet- en regelgeving), zodat helder wordt wie aan zet is: Rijk, gemeenten of aanbieders van dagbesteding. Op de tweede plaats door inzichtelijk te maken welke andere (vernieuwende) vormen van financiering de financiële belemmeringen kunnen wegnemen. En op de derde plaats door praktijkvoorbeelden van innovatieve vormen van financiering te beschrijven.

1.2 Hoofd- en deelvragen

Met dit onderzoek beantwoorden we de volgende hoofdvraag:

Hoe en in welke mate belemmeren en bevorderen financiële factoren de doorstroom van dagbesteding naar (beschut)werk, en welke inspirerende voorbeelden zijn er waarbij de financiering de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk stimuleert?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Draagt het financieren van dagbesteding middels een ***algemene voorziening of lump-sump*** bij aan een betere doorstroom van mensen van dagbesteding naar (beschut) werk ten opzichte van een maatwerkvoorziening. Zo ja, wat zijn hier de verklarende factoren voor?
2. Hoe kunnen gemeenten bij de ***inkoop*** van arbeidsmatige dagbesteding de stap van dagbesteding naar werk stimuleren en hier beter op sturen? Welke afspraken helpen hierbij? Zijn er voorbeelden te noemen die hier succesvol in zijn?
3. Zijn er factoren die maken dat het ***voor mensen financieel ongunstig*** is om de stap van dagbesteding naar werk te zetten? Zijn deze factoren beïnvloedbaar door de uitvoering?
4. Als er sprake is van doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk, waar slaan dan ***kosten en baten*** neer? Hierbij is aandacht voor de maatschappelijke waarde die je creëert.
5. Staan de ***prikkels in de Participatiewet en Wmo*** juist voor gemeenten, inwoners en aanbieders om doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk te stimuleren?

1.3 Onderzoeksmethode: interviews, deskresearch en werksessies

1.3.1 Interviews en deskresearch

In december 2022 en januari 2023 voerden wij voor dit onderzoek acht expertinterviews en 16 interviews voor vijf casusonderzoeken uit. We spraken vertegenwoordigers van de volgende partijen:

Expertinterviews:

- Abrona
- Cedris
- Divosa
- Ieder(in)
- LCR
- Movisie

- VGN
- VNG

Casusonderzoeken:

- Gemeente Amsterdam (Drempelloze Doorstroom)
  - Gemeentelijk beleid
  - Sociale Werkkoepel
  - Cordaan (als aanbieder en als werkgever)
- Gemeente Haarlem (Waardevol Werk en gekantelde Wmo)
  - Gemeentelijk beleid
  - Werkdag B.V.
  - Spaarne Werkt
- Rijk van Nijmegen (Op Weg Naar Werk)
  - Werkbedrijf Rijk van Nijmegen (meerdere teams)
- Gemeente Apeldoorn (Apeldoorn Werkt Mee)
  - Gemeentelijk beleid
  - Lucrato
  - Centrum Apeldoorn Werkt Mee
  - Aanbieder dagbesteding (in Apeldoorn ook wel bekend als Werkt Mee treden 3 en 4)
- Regio Woerden (Jongeren in Participatie)
  - Gemeentelijk beleid
  - Ferm Werk
  - Aanbieder dagbesteding

Voor elk van de vijf casusonderzoeken zijn ook zoveel mogelijk documenten verzameld over de betreffende pilots, programma's of werkwijzen. Over enkele casussen was veel te vinden (denk aan de werkwijzen die ook al beschreven werden door de Programmaraad [12]), andere zijn nog relatief onbekend of er is nog minder beleidsmatig vastgelegd.

In hoofdstuk 4 beschrijven we een zesde casusgemeente. Dit is een gemeente waarin we veel financiële knelpunten zien terugkomen. Daardoor is doorstroom van dagbesteding naar werk niet structureel mogelijk, maar sterk afhankelijk van individuele professionals. We noemen deze gemeente in dit rapport voor het gemak 'gemeente X'. We zien gemeente X als een soort 'gemiddelde gemeente'. We vermoeden dat veel lezers zich kunnen herkennen in de uitvoeringspraktijk van deze gemiddelde gemeente. We hebben in gemeente X in totaal acht respondenten vanuit verschillende organisaties en gemeentelijke afdelingen gesproken.

1.3.2 Werksessies

Het onderzoek onder experts hebben we afgerond met een werksessie in het voorjaar van 2023. Alle geïnterviewde experts waren daarvoor uitgenodigd om gezamenlijk de voorlopige conclusies van het onderzoek te bespreken. Eenzelfde werksessie vond ook plaats onder deelnemers aan de casusonderzoeken. Zij reflecteerden op de uitkomsten van de casusonderzoeken, maar ook op de uitkomsten van de expertinterviews.

1.3.3 Representativiteit van het onderzoek

Het grootste deel van dit rapport is geschreven op basis van kwalitatieve data: uit expertinterviews, interviews met uitvoerende organisaties en de werksessies. Het onderzoek is

[12] Hier te vinden: https://www.samenvoordeklant.nl/onderwerp/simpel-switchen-tussen-zorg-beschut-werk-en-regulier-werk

niet opgezet om statistisch representatieve uitspraken te doen over alle Nederlandse gemeenten, maar om op kwalitatieve wijze belangrijke patronen op het spoor te komen. Het onderzoek van Movisie en Stimulansz, dat de aanleiding vormde voor dit onderzoek, was wel grootschalig ingestoken. Deze onderzoekers baseerden zich onder andere op enquêtes onder gemeenten en aanbieders van dagbesteding. We zien dat de financiële belemmeringen die we in dit onderzoek ophaalden overeenkomen met de belemmeringen die Movisie en Stimulansz ook al ophaalden.

1.4 Begrippenlijst

Aanbieder = zorgaanbieder van dagbestedingsplekken. Veelal gaat het om arbeidsmatige dagbesteding of een vorm die daarop lijkt. Niet alle gemeenten maken het onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en andere vormen. Sommige aanbieders kunnen ook meerdere smaken van dagbesteding bieden.

Beschut werk = wanneer de gemeente vaststelt dat een persoon uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, biedt de gemeente ambtshalve of op verzoek een voorziening beschut werk aan. De persoon verricht dan in een dienstbetrekking in een beschutte omgeving onder aangepaste werkzaamheden uit. In de praktijk gebeurt dat ofwel bij het sociaal ontwikkelbedrijf ofwel bij een reguliere werkgever.

Dagbesteding = vanuit Wmo of vanuit Wlz. Een Wmo-indicatie is tijdelijk (de gemeente bepaalt de doorlooptijd, die zou in theorie ook onbeperkt kunnen zijn), een Wlz-indicatie blijft het gehele leven geldig. Dagbesteding is overigens ook mogelijk vanuit de Jeugdwet, maar minderjarigen hebben we bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten (zij komen ook niet in aanmerking voor een uitkering, voor een advies beschut werk of voor een doelgroepregistratie).

Deelnemer = ook wel deelnemer (vanuit zorgperspectief), klant of inwoner (vanuit gemeentelijk perspectief). Krijgt een deelnemer een beschutte werkplek toegewezen, dan is hij/zij ook werknemer. Als overkoepelende term gebruiken we deelnemer (aan een ontwikkeltraject).

Ketenpartners = in dit rapport gebruiken we deze term om de betrokken partijen in de keten van dagbesteding naar werk aan te duiden. Dat zijn over het algemeen: de aanbieder van dagbesteding, het sociaal ontwikkelbedrijf, de gemeente en de (uiteindelijke) werkgever.

Sociaal ontwikkelbedrijf = veelal voormalig sociale werkbedrijven. Ze noemen zichzelf ook wel participatiebedrijven of uitvoeringsorganisaties. In de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 3 gebruiken we de terminologie die de betreffende bedrijven zelf aanhouden (als voorbeeld: Lucrato valt onder de categorie sociaal ontwikkelbedrijven, maar noemt zichzelf leerwerkbedrijf). In ieder geval gaat het erom dat zij (een deel van) de Participatiewet uitvoeren voor gemeenten. Daaronder valt ook beschut werk.

Uitkering = in deze doelgroep zijn er verschillende mogelijkheden [13], maar het meest gangbaar zijn uitkeringen vanuit de Wajong (vooral de oWajong en de Wajong 2010) en vanuit de Participatiewet. Er zijn ook kandidaten met een WIA/WGA-uitkering.

De combinatie van dagbesteding en uitkering
Dagbesteding kan vanuit verschillende wettelijke kaders bekostigd worden. Naast dagbesteding ontvangen de meeste deelnemers een uitkering [14], die vaak ter aanvulling blijft doorlopen op het moment dat iemand switcht naar (beschut) werk. Er zijn verschillende combinaties mogelijk. In het onderzoek zien we met name bekostiging van de dagbesteding vanuit de Wmo [15], in combinatie met een uitkering vanuit de Participatiewet [16].

1.5 Leeswijzer

#	Inhoud van het hoofdstuk
Deel 1. Inspiratie voor gemeenten	
2	Dit hoofdstuk bevat een analyse van de casussen, namelijk van de factoren die in deze casussen helpen of hebben geholpen om financiële belemmeringen te overstijgen. We zijn specifiek gevraagd te kijken naar lumpsumfinanciering en inkoopafspraken (deelvragen 1 en 2), maar hebben daarnaast nog een aantal andere bevorderende factoren getroffen.
3	In dit hoofdstuk beschrijven we de vijf goede praktijken die we voor dit onderzoek in kaart hebben gebracht. Per casus gaan we in op de ontstaansgeschiedenis, de rolverdeling tussen de partijen en de resterende financiële knelpunten.
Deel 2. Verdieping van de knelpunten	
4	In het rapport van Movisie en Stimulansz [17] zijn meerdere knelpunten besproken bij de switch van dagbesteding naar (beschut) werk. Wij verdiepen in dit hoofdstuk specifiek de financiële knelpunten. We beschrijven de knelpunten vanuit vier verschillende perspectieven: gemeenten, aanbieders, sociaal ontwikkelbedrijven en deelnemers. Waar mogelijk geven we concrete voorbeelden uit gemeente X, een gemeente die wij onderzochten en die nog op veel financiële belemmeringen bleek te stuiten. De volledige beschrijving van gemeente X vindt u in de bijlage.

[13] Er zijn andere uitkeringsachtergronden mogelijk, maar bij die achtergronden is de kans op doorstroom vrij klein. Denk bijvoorbeeld aan een IOAW/IOW-uitkering voor 55+'ers.
[14] Er zitten ook wel eens niet-uitkeringsgerechtigden op een dagbestedingsplek, want een uitkering is geen voorwaarde voor een voorziening. Denk bijvoorbeeld aan jongeren die bij hun ouders wonen of partners van werkende mensen. Ook zij kunnen in aanmerking komen voor doorstroom naar werk.
[15] Wlz'ers hebben vanwege een langdurige ziekte constante zorg en ondersteuning nodig. Het pakket van zorg en ondersteuning wordt samengesteld en betaald vanuit een persoonsgebonden budget (PGB). Deze doelgroep kan bijvoorbeeld een Wajong- of een WIA-uitkering ontvangen om in het inkomen te voorzien. Respondenten in dit onderzoek wijzen erop dat er ook onder deze doelgroep doorstroom is naar werk. Een langdurige ziekte sluit (deeltijd)werk niet geheel uit.
[16] Wmo plus Participatiewet is voor gemeenten een voor de hand liggende combinatie: dat zijn enkele van de wetten waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. De casussen in dit onderzoek zijn alle gefocust op gemeenten en organisaties die gecontracteerd zijn door gemeenten. Een deel van de uitvoering ligt juist in handen bij UWV. UWV voert bijvoorbeeld de Wajong uit. In hoeverre UWV zich actief bezighoudt met simpel switchen, blijft in dit onderzoek onduidelijk.
[17] Bron: Michon, H., Oudejans, A., Gerritsen, P., Kuiper, F., & Van Houten, M. (november 2020). *Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.* Movisie en Stimulansz.

Deel 1. Inspiratie voor gemeenten

Welke factoren bevorderen doorstroom?

Bij de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk kunnen financiële factoren een belemmerende rol spelen. In dit hoofdstuk zetten we de bevorderende factoren op een rij. Welke succesfactoren helpen bij het overwinnen van financiële knelpunten en maken de switch van dagbesteding naar (beschut) werk gemakkelijker?

In de casusgemeenten stromen deelnemers relatief soepel door en spelen de financiële belemmeringen nauwelijks een rol. De hoofdconclusie uit de casusonderzoeken is dat er ook in het huidige systeem van financiering mogelijkheden zijn om mensen te laten switchen van dagbesteding naar werk.

Bovendien zien we dat de onderzochte praktijkvoorbeelden vaak niet-financiële oplossingen inzetten om het simpel switchen te bevorderen, zoals goede afspraken tussen ketenpartners, nauwe samenwerking en het aanwijzen van een professional met kennis en vaardigheden op het vlak van de domeinen zorg en werk. Financiële oplossingen voor knelpunten bij de doorstroom komen alleen uit de verf wanneer ze gepaard gaan met goede samenwerkingsafspraken tussen ketenpartners. Alléén met de hervorming van de financiële systematiek is de doorstroom van dagbesteding naar werk dus nog niet bevorderd.

2.1 Beleid

2.1.1 De gemeente committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het participatie- en werkdomein

Een structurele aanpak begint erbij dat de gemeente en de aanbieder van dagbesteding een visie formuleren op de doorgroei van mensen vanuit het zorgdomein naar het werkdomein. Het is van belang te erkennen dat ook mensen die momenteel nog onder het zorgdomein vallen, werkmogelijkheden hebben of die kunnen ontwikkelen. Een structurele aanpak betekent verder dat de gemeente nagaat welke lokale factoren belemmerend kunnen zijn en hoe die zijn op te lossen. In de rest van deze paragraaf noemen we onderdelen van een structurele aanpak die gemeenten zouden kunnen overwegen.

2.1.2 Inkoop van dagbesteding en contractuele afspraken met focus op ontwikkeling

In enkele casussen – namelijk Amsterdam, Rijk van Nijmegen en Apeldoorn – zien we dat de reikwijdte van de doorstroommogelijkheden vergroot is door middel van inkoopafspraken. Dat wil zeggen, doorstroommogelijkheden hangen niet alleen af van goede samenwerkingsafspraken tussen individuele organisaties (zoals in Haarlem en in de regio Woerden het geval is). Doorstroom is geborgd in het inkoopbeleid. Daarmee is het niet meer één of een klein aantal aanbieders dat doorstroom mogelijk maakt, maar álle aanbieders die inschrijven op een aanbesteding voor (arbeidsmatige) dagbesteding.

Twee elementen zien we terug bij inkoop van dagbesteding waarbij de focus ligt op de ontwikkeling richting werk:

1. In paragraaf 2.2 noemden we al de afspraken rondom voortgangsgesprekken. Die voortgangsgesprekken zijn meestal verbonden aan de doorlooptijd van indicaties (in Apeldoorn is er ten minste eens in het halfjaar een voortgangsgesprek omdat de indicatie na een halfjaar afloopt). **Evaluatie** speelt een grote rol bij de aanbesteding van dagbesteding waarbij de focus ligt op ontwikkeling richting werk, zoals in het Programma van Eisen van de gemeente Amsterdam:

> Opdrachtnemer en opdrachtgever hebben regelmatig overleg over voortgang en resultaten van de Raamovereenkomst. Opdrachtnemer neemt op verzoek actief deel aan door opdrachtgever georganiseerde evaluaties en ontwikkelgesprekken met andere aanbieders en met buurtteamorganisaties, partijen in de sociale basis, Amsterdammers en andere betrokkenen in het stelsel. [18]

Of zoals in het Programma van Eisen van WerkBedrijf Rijk van Nijmegen:

> De opdrachtnemer legt per arrangement verantwoording af over de behaalde resultaten. Bij de producten die gericht zijn op ontwikkeling wordt beschreven of de kandidaat het resultaat op de Participatieladder heeft behaald. Indien een vooraf afgesproken resultaat

[18] Gemeente Amsterdam. *Aanbestedingsleidraad AIS-2021-0015. Dagbesteding*, p. 45. NB. Deze vereiste gaat op voor alle vormen van dagbesteding, niet alleen voor dagbesteding met werk als doelstelling.

niet is behaald dient opdrachtnemer dit te onderbouwen. Na akkoord van de opdrachtgever houdt de opdrachtnemer recht op financiering van het arrangement. [19]

Evaluaties komen in veel aanbestedingsafspraken voor, ook in de casusgemeenten die ontwikkeling naar werk nog niet via hun inkoopprocedure hebben opgepakt. Wat het verschil maakt in Amsterdam, het Rijk van Nijmegen en Apeldoorn, is de mate waarin deze gemeente opvolging geven aan deze afspraken. Consulenten nemen de ontwikkelplannen van deelnemers serieus en gaan regelmatig op werkbezoek bij de aanbieder. Een belangrijke succesfactor voor de inkoop van ontwikkelgerichte trajecten is niet alleen de invulling van die trajecten door de aanbieder, maar ook de i**nvulling van het opdrachtgeverschap**. Dat betekent ook dat wanneer een aanbieder tegen knelpunten aanloopt, de consulent of zelfs het gemeentelijk beleid daar snel op kan inspelen. Blijken de doelen in een ontwikkelplan niet behaald te zijn, dan wordt de aanbieder daar niet op afgerekend – maar de gemeente kijkt samen met de aanbieder welke mogelijkheden er zijn om de doelen in de toekomst wel te behalen.

2. Het tweede element is financieel. We zien in deze drie casussen dat ontwikkeling richting werk (ook wel 'ontwikkelingsgerichte trajecten') gekoppeld is aan speciale, dan wel aanvullende **tarieven**. In Amsterdam ontvangt een aanbieder van arbeidsmatige dagbesteding (perceel Meewerken) per deelnemer een aanvullend tarief wanneer de expliciete doelstelling ontwikkeling naar werk is (perceel Meewerken plus). Uiteraard staan daar ook aanvullende vereisten voor de aanbieder tegenover. In het Rijk van Nijmegen ontvangen aanbieders een vast tarief voor Op Weg Naar Werk-trajecten, maar wanneer iemand klaar is om naar werk door te stromen is er een aanvullend tarief voor een loonontwikkelingsarrangement beschikbaar. In Apeldoorn kent een Werkt mee-ontwikkeltraject een ander tarief dan een regulier Werkt mee-traject (gericht op stabilisering). Voor een Werkt mee-ontwikkeltraject van een halfjaar wordt per halfjaar afgerekend, voor een regulier Werkt mee-traject per dagdeel.

In deze drie casussen is in de contractuele afspraken met aanbieders expliciet aandacht besteed aan evaluatie/voortgangsgesprekken en tariefbepaling. Daarmee creëren deze gemeenten eensgezindheid onder aanbieders: bij elke aanbieder die voor deze afspraken tekent, is ontwikkeling mogelijk voor deelnemers. [20]

2.1.3 Lumpsumfinanciering dagbesteding

Een deel van de problematiek rondom het switchen van dagbesteding naar beschut werk zit in de financiering van aanbieders. Het grootste deel van de aanbieders in Nederland ontvangt een p maal q-subsidie (ook wel inspanningsgerichte bekostiging, zie paragraaf 4.2) van opdrachtgevers, waarbij p staat voor een vaste prijs per uur of dagdeel en q voor het aantal uren/dagdelen. Bij het optekenen van inkoopafspraken kunnen aanbieders soms onderhandelen over de prijs (p), mits de gemeente de afspraken in samenspraak met de aanbieders opstelt. Maar het aantal verleende uren/dagdelen (q) is van meerdere factoren afhankelijk. In sommige regio's lijkt de doelgroep kleiner te zijn. Er zijn ook regio's waar een

[19] WerkBedrijf Rijk van Nijmegen. *Programma van Eisen Aanbesteding 'Op weg naar werk'*, p. 1.
[20] In de regio Woerden zien we het tegenovergestelde: daar zijn geen contractuele afspraken met aanbieders gemaakt over ontwikkeling. Er zijn daarmee aanbieders die mee willen denken over ontwikkeling van hun deelnemers en aanbieders die niet openstaan voor ontwikkeling van hun deelnemers (meestal om financiële redenen). Welke aanbieder tot welke groep behoort, hebben de jongerenconsulenten proefondervindelijk uit moeten zoeken. Er is geen eensgezindheid onder aanbieders.

relatief groot aantal aanbieders actief is, de doelgroep wordt dan dus dunner verdeeld. En er zijn aanbieders voor wie de uitstroom van deelnemers grote financiële consequenties heeft.

In regio's waar aanbieders erg afhankelijk zijn van het exacte aantal deelnemers, kan lumpsumfinanciering uitkomsten bieden. Bij lumpsumfinanciering is het bedrag dat aanbieders ontvangen noch afhankelijk van de exacte prijsstelling per deelnemer (p), noch van het aantal deelnemers (q). In plaats daarvan wordt er één vast jaarlijks bedrag afgesproken. Dat betekent niet alleen dat uitstroom van individuele deelnemers geen consequenties heeft voor de inkomsten van een aanbieder, maar ook dat aanbieders iedereen hulp kunnen aanbieden die hulp nodig heeft (zonder dat daarvoor direct een indicatie aangevraagd moet worden).

Voorbeeld van lumpsumfinanciering: Werkdag BV in Haarlem

De aanbieder Werkdag BV is een van de partijen in de gemeente Haarlem die door middel van een lumpsum gefinancierd wordt. De lumpsumfinanciering aldaar is onderdeel van beleid dat in 2018 geïmplementeerd werd: de gekantelde Wmo. Gekantelde Wmo moet meer mensgericht werken mogelijk maken. De voordelen van de lumpsumfinanciering zijn als volgt:

"Het fijne van lumpsumfinanciering is dat je niet in de vertraging terechtkomt. Er hoeft geen indicatie afgegeven te worden om iemand hulp te kunnen bieden en er zijn geen zorgen als iemand meer aandurft dan dagbesteding. De snijvlaksituaties, daar kun je makkelijker mee omgaan."

Lumpsumfinanciering is geen oplossing voor alle financiële knelpunten: er zitten voor aanbieders en deelnemers ook nadelen aan. Dat zijn de volgende:

- De indicatie is niet meer leidend voor de voorziening die wordt ingezet. Dat kan – afhankelijk van de samenwerkingsafspraken die in combinatie met de lumpsumfinanciering worden gemaakt tussen gemeente en aanbieder(s) – betekenen dat Wmo-consulenten zich **niet meer nauw betrokken** voelen bij de trajecten die mensen in de dagbesteding doorlopen. Evalueren van de voorziening is in principe niet meer nodig. Wmo-consulenten kennen hun klanten nauwelijks.
- Afstand van de gemeentelijke uitvoering tot de doelgroep kan ervoor zorgen dat de gemeente niet meer goed weet wat er speelt bij de doelgroep. Dat kan ook effecten hebben op de **doeltreffendheid en doelmatigheid van gemeentelijk beleid**.
- Weet de gemeente niet meer wat er speelt bij de doelgroep, dan heeft de exacte problematiek ook geen effecten op de **hoogte van de lumpsumfinanciering**. De aanbieder ontvangt jaarlijks hetzelfde bedrag, terwijl de doelgroep misschien wel 'verzwaart' (dat is een trend die momenteel gaande is). Het kan ook zo zijn dat gemeenten om deze reden jaarlijks korten op de lumpsumfinanciering: als er geen kennis meer is over de doelgroep die door middel van de lumpsumfinanciering begeleid wordt, lijkt de dagbesteding op het oog een makkelijke post om stukje bij beetje op te besparen.
- Voor de aanbieder is het financieel voordelig om met een lumpsumfinanciering een zo 'makkelijk' mogelijke doelgroep te begeleiden. Is de doelgroep zwaar, dan zijn meer intensieve begeleiding en toezicht nodig. Zo kan een lumpsumfinanciering leiden tot **cherry-picking**: aanbieders kiezen specifiek de deelnemers uit met de lichtste

problematiek en de hoogste productiviteit. Voor deelnemers met complexe multiproblematiek wordt het zo misschien lastiger om op een dagbestedingsplek toegelaten te worden.

2.1.4 Ontschot budget op gemeenteniveau

- Een veelbelovende, maar complexe bevorderende factor is de ontschotting van budgetten. We zien dat in dit onderzoek alleen in de gemeente Apeldoorn. De gemeente Apeldoorn heeft het budget voor dagbesteding (onderdeel van de Wmo) en het Participatiebudget samengevoegd. Daardoor is het mogelijk tredegericht te werken en zo voor deelnemers een vloeiende overgang tussen dagbesteding en werk te creëren. Vraag je aan de gemeente Apeldoorn of de begeleiding vanuit de Wmo of vanuit het Participatiebudget wordt gefinancierd, dan is het antwoord: een beetje van het een en een beetje van het ander. Het ontschotte budget maakt het mogelijk voor professionals binnen de gemeente om integraal te kijken.
- Ontschotting is zeker niet eenvoudig. Apeldoorn is er al minstens drie jaar mee bezig en heeft de grootste hobbels inmiddels gladgestreken. Daarmee zijn de financiering, het beleid en de systemen min of meer integraal. Er zijn ook in Apeldoorn nog altijd stappen te zetten: bijvoorbeeld in de uitvoering en in de samenwerking met externe partijen. Zo is het contact tussen de trajectregisseurs bij de afdeling Werk en de Wmo-consulenten bij de afdeling Wmo is vooralsnog beperkt. En de gemeente merkt dat samenwerkingsorganisaties ook nog in kolommen denken. Apeldoorn staat als organisatie open voor het leerproces en is niet bang om de nodige tijd te nemen. Het veranderproces vereist een lange adem.
- In de overige vier casussen is (nog) geen sprake van ontschotting van budgetten. Deze gemeenten werken nog met deelbudgetten. Ontschotting is makkelijker gezegd dan gedaan, menen de betrokken gemeenten. Allereerst moet een college instemmen met ontschotting én een veranderproces van enkele jaren. Ook zien we bijvoorbeeld in Apeldoorn dat de beleid en uitvoering daarna op de schop moeten: zo wordt de taakverdeling van Wmo-consulenten en werkconsulenten anders, professionals moeten nieuwe kennis opdoen en vaardigheden leren en systemen moeten daarop aangepast worden. Aan die aanpassingen van de organisatie zijn ook de nodige financiële middelen gekoppeld. Bovendien raken gemeenten hun grip op de kostenontwikkeling kwijt wanneer ze ervoor kiezen ontschot te werken.
- En wanneer de gehele organisatie aangepast is, is er nog altijd de verantwoording van de gemeentelijke uitgaven in het Informatie voor Derden (Iv3)-informatiesysteem. In het Iv3-systeem is verantwoording op domeinniveau: een gemeente rapporteert apart over Wmo- en over Participatie-uitgaven. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) is bepaald dat gemeenten hun uitgaven in het Iv3-systeem bijhouden. In theorie is ontschotting van budgetten te verenigen met geschotte verantwoording, zoals in Apeldoorn. Eenvoudig is dat echter niet, het is simpeler de domeinen op gemeenteniveau toch vooraf al los van elkaar te trekken. De verantwoording op domeinniveau prikkelt niet om budgetten te ontschotten.

2.2 Uitvoering

2.2.1 Een professional die continu het overzicht heeft over de switch

In elk van de vijf casussen zien we professionals die veel gedaan krijgen voor hun deelnemers. Het gaat veelal om professionals met zowel kennis van het zorgdomein (soms hebben ze daar ook een achtergrond in) als kennis van het werkdomein. Ze schipperen voor hun deelnemers tussen loketten: UWV (als het gaat om doelgroepen met een Wajong-indicatie), Wmo-consulenten en inkomensconsulenten (wanneer doelgroepen een uitkering vanuit de Participatiewet ontvangen) en soms zorgkantoren/zorgverzekeraars (als het gaat om doelgroepen met een Wlz-indicatie).

We zien dat vooruitstrevende professionals vooral tot hun recht komen in een organisatie die hen proactief ondersteunt. Het kan gaan om een bottom-up initiatief (de professional neemt initiatief en de organisatie besluit daar beleid op te schrijven) als om een top-down initiatief (de organisatie wijst een professional aan die doorstroom mogelijk moet gaan maken).

Voorbeeld van een top-down initiatief
In 2019 hebben de gemeenten Woerden, Montfoort en Oudewater een speciale jongerenconsulent aangewezen om te voorkomen dat jongeren buiten beeld raken. In de eerste instantie ging het om een pilot: Jongeren in Participatie of JiP. De consulent was werkzaam voor de gemeente Woerden om jongeren 'in beeld te krijgen' en 'weer op de rails te krijgen'. JiP is een initiatief dat top-down begon.

Inmiddels is de consulent (nu beter bekend als werkfitcoördinator) werkzaam voor uitvoeringsorganisatie Ferm Werk, die de Participatiewet uitvoert in de regio. Ze heeft daar een manager die haar zonder uitzondering steunt bij de inspanningen die ze pleegt voor de jongeren in haar caseload. Ferm Werk heeft de werkfitcoördinator (gedeeltelijk) overgenomen van de gemeenten en laat haar doen wat nodig is. Daarmee lijkt de geborgde variant van JiP iets meer bottom-up te zijn: de werkfitcoördinator besluit wat nodig is en de organisatie biedt haar daarvoor de (financiële) ruimte.

Professionals die doorstroom van het zorgdomein naar het werkdomein mogelijk maken, hebben niet alleen uitgebreide kennis van beide domeinen. Ze hebben ook voldoende tijd om voor iedere deelnemer de ontwikkeling centraal te stellen. Met al die individuele factoren kan een professional alleen rekening houden bij een passende caseload[21].

We zien dat professionals die zich specifiek met doorstroom bezighouden vaak per definitie een lage caseload hebben, want doorstroom vanuit de dagbesteding (naar werk, maar ook naar een opleiding) lijkt niet in grote getale plaats te vinden[22]. Er zijn ook professionals wiens taakomschrijving breder is (in Apeldoorn houden trajectregisseurs zich bezig met de arbeidstoeleiding van álle inwoners met een Participatiewetuitkering), zij hebben een hogere caseload. Dat betekent dat er (iets) minder tijd beschikbaar is voor het realiseren van doorstroom. Dit is een keuze die organisaties (niet alleen gemeenten, maar ook aanbieders)

[21] Een passende caseload is zeker niet groter dan 50 deelnemers (zie ook De Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M., & Bindels, A. (14 mei 2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond.* De Beleidsonderzoekers en ZINZIZ). De professionals in de casussen die we voor dit onderzoek uitwerkten, hadden zelfs een caseload van rond de 30.
[22] Uit inventarisaties van Movisie blijkt dat het ongeveer 10-17% van de deelnemers aan dagbesteding zouden kunnen doorstromen naar beschut werk. in de casussen lopen de aantallen sterk uiteen, van tientallen per jaar naar vijf of minder in meerdere jaren. Dat aantal is ook afhankelijk van de mate waarin gemeenten het instrument beschut werk actief inzetten.

maken: wijs je een zeer specialistische professional aan die zich erg intensief met een vrij smalle doelgroep bezighoudt, of een iets generalistischer professional (als onderdeel van een team) die zijn/haar tijd over een bredere doelgroep verdeelt?

Voorbeeld van een professional zonder formeel mandaat
Er zijn professionals die op eigen initiatief 'buiten de lijntjes kleuren', omdat ze dit vanuit hun deelnemers gezien nodig vinden. Als voorbeeld: in gemeente X (zie hoofdstuk 4 van ditzelfde rapport) heeft een jobcoach die werkzaam is bij een grote aanbieder zelf het initiatief genomen om ook naar betaald werk te zoeken voor haar deelnemers. Daarmee maakt ze doorstroom voor haar deelnemers mogelijk. Dit is echter een kwetsbare constructie: wordt deze jobcoach ziek of gaat ze ergens anders werken, dan is deze route niet langer mogelijk voor deelnemers die dagbesteding bij deze aanbieder ontgroeien. Het kan ook zo zijn dat de jobcoach zelf teruggefloten wordt, bijvoorbeeld wanneer er voor haar inspanningen geen budget beschikbaar is.

2.2.2 (Informeel of formeel) voortraject

'Het vrijblijvend proeven aan werk' is een belangrijke bevorderende factor. Dat betekent dat deelnemers de kans krijgen te onderzoeken of werk voor hen geschikt is of dat dagbesteding toch passender voor hen is. Door het inzetten van voortrajecten kunnen gemeenten voorkomen dat er investeringen in een deelnemer gedaan worden die bij nader in zien (op dat moment) geen doorstroom of uitstroom opleveren. Zo draagt een voortraject bij aan de doelmatigheid van trajecten. In alle vijf casussen is een voortraject op de één of andere manier geregeld:

- In Haarlem zijn tussen de aanbieder en het ontwikkelbedrijf afspraken gemaakt over de uitwisseling van deelnemers. Omdat de aanbieder en het ontwikkelbedrijf in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn (vroeger vielen ze onder dezelfde holding) kunnen deelnemers gemakkelijk aan de andere kant van het gebouw de activiteiten uitproberen. De aanbieder en het ontwikkelbedrijf hebben gezamenlijk het initiatief voor voortrajecten genomen. De aanbieder vergoedt (uit een lumpsumfinanciering) de dagdelen die deelnemers bij het ontwikkelbedrijf uitproberen.
- In het Rijk van Nijmegen is de Wmo-voorziening Op Weg Naar Werk het voortraject richting werk. Er loopt ook een pilot Begeleiding op afstand waardoor een deelnemer met een Op Weg Naar Werk-voorziening werk bij een ondernemer kan uitproberen onder begeleiding van de aanbieder; de deelnemer voert dan al activiteiten uit op de (mogelijke) werkvloer onder begeleiding van 'een bekend gezicht'. In het Rijk van Nijmegen zijn het de ketenpartners gezamenlijk geweest die het initiatief hebben genomen voor dit voortraject (de Op Weg Naar Werk-voorziening); het voortraject wordt vanuit de Wmo van de deelnemende gemeenten betaald.
- In Apeldoorn zijn de Werkt mee-ontwikkeltrajecten allemaal voortrajecten onderweg naar een nieuwe trede van de Participatieladder. De gemeente Apeldoorn betaalt voor die ontwikkeltrajecten vanuit een geïntegreerd Wmo-/Participatiebudget. Het initiatief hiertoe kwam vanuit het gemeentelijk beleid.
- Bij Ferm Werk in Woerden hebben de werkfitcoördinatoren ervoor gezorgd dat jongeren die kunnen doorstromen een paar uur per week op proef kunnen werken in het ontwikkelbedrijf. Dat aantal uren kan opgeschaald worden terwijl het aantal uren in de dagbesteding langzaam afgebouwd wordt. De werkfitcoördinatoren noemen dat onderzoekstrajecten. Korte onderzoekstrajecten worden gefinancierd vanuit de Participatiewet, lange trajecten vanuit de Wmo. De consulenten hebben deze

onderzoekstrajecten ontwikkeld voor de jongeren die zij begeleiden; de financiering van de onderzoekstrajecten wordt per casus geregeld.

- Cordaan in Amsterdam heeft een vergevorderde leermethodiek. Een dagbestedingsindicatie kan daar ingezet worden om een leerlijn richting werk te volgen. Dat betekent dat een deelnemer bij Cordaan de nodige vaardigheden aanleert en certificaten behaalt voor de gewenste werkplek. Het is ook mogelijk om binnen Cordaan door te stromen vanuit de dagbesteding naar een beschutte werkplek, de organisatie biedt intern beide activiteiten aan. Cordaan betaalt de voortrajecten en de bijbehorende begeleiding uit de eigen inkomsten, die onder andere bestaan uit de aanbestede Wmo-subsidie. Het initiatief voor de leermethodiek kwam in de eerste instantie bij Cordaan vandaan, andere ketenpartners sloten daar al snel op aan.

	Naam voortraject	Financiering van het voortraject	Vormgever van het voortraject
Haarlem	Stage	Aanbieder vanuit lumpsumfinanciering	Aanbieder en sociaal ontwikkelbedrijf samen
Rijk van Nijmegen	Op Weg Naar Werk	Wmo vanuit meerdere deelnemende gemeenten	WerkBedrijf Rijk van Nijmegen (in samenwerking met aanbieders)
Apeldoorn	Werkt mee-ontwikkeltrajecten	Geïntegreerd Wmo-Participatiebudget	Gemeente Apeldoorn (in samenwerking met aanbieders)
Ferm Werk	Onderzoekstrajecten	Op incidentele basis, soms vanuit Wmo en soms vanuit Participatiebudget	Werkfitcoördinatoren
Cordaan	Leerlijnen (nu ook: Werkt mee plus)	Inkomsten van Cordaan, die o.a. uit Wmo-subsidie bestaan	Cordaan als organisatie

Voortrajecten zijn voor **deelnemers** erg belangrijk: dat geeft hen de kans zelfvertrouwen op te bouwen. Zo is de definitieve stap voor hen minder groot. Het voortraject is ook voor de toekomstige **werkgever** belangrijk: zo kan hij/zij kennismaken met de deelnemer. Er kan ook gesproken worden over de begeleiding die de deelnemer nodig heeft en hoe die gerealiseerd gaat worden. Voor de werkgever is het voortraject ook vrijblijvend, wat betekent dat hij/zij ervoor geen kosten maakt. Ten slotte kan ook de begeleidende **professional** tijdens een voortraject bepalen of de deelnemer klaar is voor werk, of dat er nog tussenstappen nodig zijn voor een duurzame plaatsing (denk aan het aanleren van werknemersvaardigheden, het aanvragen van een jobcoach of het behalen van specifieke certificaten). Een voortraject is zo een win-win-winsituatie: alle betrokkenen hebben er baat bij (inclusief de gemeente, die zo overbodige uitgaven voorkomt).

2.2.3 Hybride voortraject

Experts wijzen op de mogelijkheden van hybride werkzaamheden. Voor deelnemers is het prettig dagbestedingsactiviteiten langzaam af te bouwen en betaalde werkzaamheden

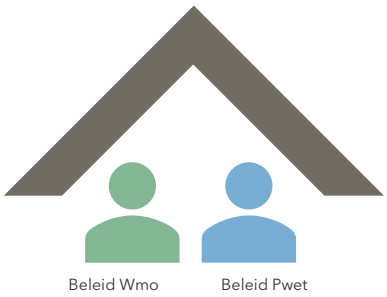
langzaam op te bouwen. Bij het overgangsproces kan het behulpzaam zijn als deelnemers tijdelijk één of twee dagen per week beschut werk zouden kunnen verrichten en één of twee dagen dagbesteding. Dat kan bij verschillende bedrijven, maar ook in hetzelfde bedrijf wanneer dat zowel dagbesteding als beschut werk aanbiedt (denk bijvoorbeeld aan Cordaan in Amsterdam).

2.2.4 Alles onder één dak

Het vormgeven van de switch van dagbesteding naar werk kan worden gefaciliteerd door het zoveel mogelijk onder één dak onderbrengen van beide participatievormen. Dat kan op verschillende manieren.

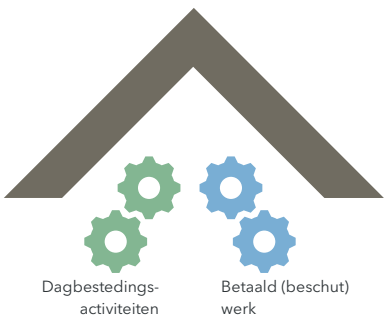


- Wmo-beleid en Participatiewet-beleid kunnen onder één dak opereren. Dat gebeurt vaak al. Ook in gemeente X werken de beleidsmedewerkers voor Wmo en Participatiewet nauw met elkaar samen. We merkten in gesprek met deze gemeente echter ook dat de beleidsmedewerker Participatiewet meer kon vertellen over de switch van dagbesteding naar werk dan de beleidsmedewerker Wmo. Dat lijkt erop te duiden dat dit specifieke onderwerp nog niet in gezamenlijkheid is opgepakt. Het onder één dak onderbrengen van Wmo- en Participatiebeleid werkt pas als men zich bewust is van de overlap tussen de domeinen (dat wil zeggen, deelnemers aan dagbesteding met arbeidspotentieel). Meestal wordt er pas beleid gevoerd gericht op deze overlap op het moment dat het gemeentelijk bestuur zich er (top-down) aan committeert, het initiatief komt dan niet (bottom-up) bij één van beide domeinen vandaan.
- De gemeentelijke uitvoering van de Wmo en van de Participatiewet zo dicht mogelijk bij elkaar. We zien dat bijvoorbeeld binnen WerkBedrijf Rijk van Nijmegen: daar voeren meerdere teams de Participatiewet uit en één team voert de Wmo-voorziening Op Weg Naar Werk uit. Zo is de uitvoering van dit stukje van de Wmo ingebed in de uitvoering van de Participatiewet. Dat betekent dat collega-uitvoerders nauw met elkaar kunnen samenwerken om de switch vorm te geven, ze kunnen deelnemers warm aan elkaar overdragen (bijvoorbeeld van het team Op Weg Naar Werk naar het team Beschut Werk). Een andere manier om de gemeentelijke uitvoering dichter tot elkaar te brengen is het werken in één systeem. Dat gebeurt zoveel mogelijk in de gemeente Apeldoorn. Zo bevat één systeem informatie over de maatschappelijke ondersteuning en over de re-integratie.





- Werkdag BV is in Haarlem hetzelfde gebouw gehuisvest als sociaal ontwikkelbedrijf Spaarne Werkt. We gaven in dit hoofdstuk al eerder aan dat dit de switch voor deelnemers veel laagdrempeliger maakt, zij kunnen zo van de ene kant van het gebouw naar de andere kant lopen. Ook de managers en de professionals van Werkdag en van Spaarne Werkt kunnen heel eenvoudig met elkaar overleggen.
- Ten slotte zien we dat het mogelijk is voor aanbieders om ook betaalde werkplekken aan te bieden. Dat is dé eenvoudigste manier om de switch voor deelnemers mogelijk te maken, want zij kunnen dan bijvoorbeeld dezelfde begeleider behouden en vaak houden zij ook dezelfde collega's. Cordaan in Amsterdam heeft intern zowel dagbestedingsplekken als beschutte werkplekken; op de beschutte werkplekken worden mensen betaald woonhulp. Heeft een aanbieder ook beschutte werkplekken, dan is het in theorie ook mogelijk om per week een aantal dagdelen in de dagbesteding activiteiten te verrichten en een aantal uren betaald werk (een hybride constructie). Bij Cordaan zien we deze hybride constructie nog niet, via-via horen we wel over enkele voorbeelden[23]. Biedt een aanbieder zowel dagbestedingsactiviteiten als betaald werk, dan is het belangrijk dat er wel een duidelijk verschil tussen de beide categorieën bestaat. Zo wil je voorkomen dat alle deelnemers dezelfde werkzaamheden verrichten, maar dat een deel daarvoor betaald wordt en een deel niet.



2.2.5 Management en beleid ondersteunen uitvoering

We zien ten slotte dat een bepaald gemeentelijk organisatiemodel de switch van dagbesteding naar werk bevordert. We beschrijven dat organisatiemodel hieronder op hoofdlijnen. Het gaat over de verhoudingen tussen uitvoering, beleid en management: het werkt bevorderend als zowel beleid als management ondersteunend zijn aan de uitvoering. We willen daarbij opmerken dat dit organisatiemodel niet alleen de switch van dagbesteding naar werk bevordert, maar in algemene zin mensgericht werken mogelijk maakt.

Hieronder lichten we de verhoudingen tussen deze drie gremia nader toe.

Uitvoering

De professional die doorstroom mogelijk maakt, hebben we al beschreven in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Kort gezegd gaat het om een professional die op het snijvlak van domeinen werkt en zich daardoor niet laat afschrikken. De professional kan en wil de tijd nemen voor zijn/haar deelnemers.

[23] In Almere, waar we geen casusonderzoek hebben uitgevoerd, zijn hybride constructies onderdeel van het inkoopbeleid. Daar is afgesproken dat elke aanbieder ten minste één beschutte werkplek moet realiseren, zodat doorstroom binnen de eigen organisatie mogelijk is.

Management

Professionals zoals hierboven beschreven verschijnen niet zomaar uit het niets. Het management van een organisatie (dit geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor aanbieders) zorgt voor de werving, selectie, professionalisering en randvoorwaarden van dit type uitvoerders. Onder belangrijke randvoorwaarden verstaan we zaken zoals: voldoende tijd per deelnemer (een passende caseload), middelen om eventueel instrumenten in te kopen en een positieve vertegenwoordiging van de werkwijze richting het bestuur. Het is belangrijk dat eventuele targets niet (louter) op uitstroomcijfers gericht zijn, maar op zaken als tevredenheid van deelnemers en duurzaamheid van de plaatsing. Het management prioriteert kwaliteit boven kwantiteit.

Professionals kunnen het beste mensgericht werken als zij de juiste kennis in huis hebben en als zij de ruimte krijgen om te doen wat nodig is. Die ruimte bepaalt het management. Domeinoverstijgend werken betekent dat de manager ook voorbij zijn/haar eigen domein durft te kijken en de samenwerking opzoekt met andere domeinen of andere organisaties.

Beleid

Gemeentelijke beleidsmedewerkers zorgen voor borging van een werkwijze, maar ook de inkoop van producten en diensten valt vaak onder hun verantwoordelijkheid. Bevorderende factoren bij de inkoop hebben we al beschreven in eerdere paragrafen van dit hoofdstuk.

In sommige organisaties bestaat een grote afstand tussen beleid en uitvoering. Dat kan betekenen dat beleidsmedewerkers überhaupt niet op de hoogte zijn van financiële knelpunten waar de uitvoering tegenaan loopt. Om financiële knelpunten op te lossen, is het juist belangrijk dat beleid ondersteunend is aan de uitvoering. We zien met name bij WerkBedrijf Rijk van Nijmegen dat beleid en uitvoering dicht op elkaar staan en dat dit bevorderend werkt voor de doorstroom van deelnemers. Beleid legt daar constant het oor te luister bij de uitvoering. Spelen er structurele knelpunten (of komt steeds meer een bepaalde succesfactor naar voren), dan kan beleid op zoek gaan naar oplossingen voor die knelpunten. Ook in Amsterdam heeft de uitvoering van Cordaan en Pantar tot constructief beleid bij de gemeente Amsterdam geleid, onder meer om de financiële knelpunten zo goed mogelijk op te lossen.

WerkBedrijf Rijk van Nijmegen voert verschillende pilots uit die op de lange termijn kunnen leiden tot aanscherping van de structurele werkwijze. In Apeldoorn is men ook niet bang om te experimenteren, bijvoorbeeld met lumpsumfinanciering. Deze pilots en experimenten vinden plaats in overleg tussen het gemeentelijk beleid, de aanbieders in de regio en andere stakeholders. Het is (voor uitvoerders en voor deelnemers) belangrijk om de balans tussen tijdelijke projecten en de geborgde werkwijze te vinden; dat doen de beleidsmedewerkers in succesvolle casussen. Ook doordat ze zo dicht op de uitvoering staan, kunnen ze de samenhang tussen tijdelijke en langdurige aanpakken ter plekke uitleggen en ervoor waken dat hun beleid uitvoerbaar blijft.

2.2.6 Contractomvang passend voor de deelnemer

Er zijn verschillende factoren die meespelen bij de keuze van deelnemers om vanuit de dagbesteding de stap richting werk te zetten. Eén daarvan is de grootte van het contract. Experts zien dat grote contracten deelnemers soms afschrikken, ze kiezen er dan liever voor in de dagbesteding te blijven. Er zijn gemeenten die kiezen voor een contractomvang die het

beste past bij de belastbaarheid van de deelnemer. Volgens experts is zulk maatwerk bevorderend voor de doorstroom.

2.2.7 Behoud de mogelijkheid toch weer een stap terug te zetten

In veel gemeenten – ook de succesvolle casusgemeenten die we in het volgende hoofdstuk beschrijven – heeft een deelnemer een indicatie dagbesteding óf een advies beschut werk, maar niet beide. Volgens experts kiezen gemeenten voor korte Wmo-indicaties van één of twee jaar, dan loopt de indicatie af. Zo ook dagbesteding. Het kan zelfs voorkomen dat een indicatie voor dagbesteding handmatig afgesloten wordt wanneer iemand doorstroomt naar werk.

- Voor deelnemers is dat spannend, want zij raken de mogelijkheid kwijt om eenvoudig terug te stromen in de dagbesteding als beschut werk toch ongeschikt blijkt. Ze raken een bepaalde mate van zekerheid kwijt als de indicatie dagbesteding afgesloten wordt. Weliswaar kan er bij herinstroom (van beschut terug naar dagbesteding) weer een nieuwe indicatie worden toegekend, maar dat ervaren deelnemers en hun sociale omgeving (bijvoorbeeld ouders) als een onzekere factor. In de regel zal een deelnemer de indicatie dagbesteding bij herinstroom terugkrijgen, maar dat iets in de regel het geval is, betekent niet dat het psychologisch gezien geen gevoel van onzekerheid kan oproepen. Ook die onzekerheid[24] is een argument bij de keuze om (al dan niet) aan het werk te gaan: eenmaal uit de dagbesteding is de route terug gecompliceerd.
- Voor deelnemers en hun sociale omgeving is het belangrijk om voor langere tijd de zekerheid te ervaren dat ze de switch terug, van (beschut) werk naar dagbesteding, kunnen maken. Die zekerheid is bevorderlijk voor de doorstroom. Gemeenten zijn niet wettelijk of anderszins verplicht om de duur van een dagbestedingsindicatie te beperken tot één of enkele jaren. Stapelen mag ook. Gemeenten kunnen er dus voor kiezen om bij de switch de zekerheid voor deelnemers te vergroten door bijvoorbeeld voor de komende vijf jaar een dagbestedingsindicatie af te geven[25].

2.3 Monitoring

2.3.1 Regelmatige voortgangsgesprekken tussen de betrokken ketenpartners

We zien in de vijf casussen dat gemeenten een constructieve samenwerkingsrelatie met de zorgaanbieder(s) hebben, waarin ieders rol goed omschreven is: de aanbieder zorgt voor de begeleiding op de werkvloer, de gemeente kan aanvullende instrumenten of financiële middelen bieden wanneer daar behoefte aan is. Regelmatig voert men voortgangsgesprekken op verschillende niveaus: in ieder geval op deelnemerniveau (om te evalueren hoe het ervoor

[24] Veel van deze deelnemers zullen niet zo snel te kampen krijgen met een gat in hun inkomsten. Meestal hebben ze immers deels een salaris uit het beschutte werk, deels een uitkering. Bij uitval blijft die uitkering doorlopen. Inkomsten vormen daarmee geen bron van onzekerheid.
Overigens zijn er deelnemers die ook volledig uit de uitkering kunnen uitstromen. We hebben het dan over een kleine groep, namelijk de deelnemers die geen (medische) urenbeperking hebben. Hebben deze deelnemers een Wajong-indicatie, dan is het aanvragen van een uitkering relatief simpel. Ontvingen zij een uitkering uit de Participatiewet, dan kan het aanvraagproces even duren. Dat kan wel tot een gat in hun inkomsten leiden. Denk hierbij vooral aan jongeren die uit het vso/pro komen: In bepaalde stabiele periodes kunnen zij veel uren werken, maar uitval zit voor hen soms in een klein hoekje.

[25] NB. De gemeente Apeldoorn – een van de onderzochte casussen – werkt juist bewust met kortdurende indicaties. Dat prikkelt om vaak te evalueren en vaak te kijken naar ontwikkelmogelijkheden. Ook kortdurende indicaties kunnen voordelen kennen voor deelnemers. Een weloverwogen gemeentelijke keuze hierover lijkt verstandiger dan dat de duur van dagbestedingsindicaties wettelijk wordt vastgelegd.

staat met diens ontwikkeling) en op project-/programmaniveau (om te evalueren hoe de werkwijze/samenwerking ervoor staat en welke beleidsmatige ondersteuning daarbij nodig is).

- **Voortgangsgesprekken over individuele ontwikkeling.** De betrokken consulenten van de gemeente (bijvoorbeeld trajectregisseurs/Wmo-consulenten in Apeldoorn, Op Weg Naar Werk-consulenten in het Rijk van Nijmegen, de werkfitcoördinatoren van Jongeren in Participatie in de regio Woerden) verliezen de deelnemer niet uit het oog als die eenmaal op een passende dagbestedingsplek (of passende werkplek) zit. We zien in de casussen waarbij consulenten van de gemeente op werkbezoek gaan of de aanbieder bellen wanneer ze daar tijd voor hebben (een soort informele voortgangsgesprekken), maar we zien ook casussen waarbij de voortgangsgesprekken geformaliseerd zijn.

Voorbeeld van geformaliseerde voortgangsgesprekken over deelnemers

In Apeldoorn is er bewust voor gekozen om indicaties voor Werkt mee-trajecten (voorheen arbeidsmatige dagbesteding voor een halfjaar af te geven. Indicaties van een halfjaar worden door de gemeente gezien als een bevorderende factor voor ontwikkeling bij deelnemers. Hoe aanbieders en deelnemers dat zien, wordt uit dit onderzoek niet duidelijk.

De begeleiding gedurende Werkt mee-indicaties is verdeeld over twee partijen: de aanbieder zelf (die biedt intensieve begeleiding op de werkvloer) en een trajectregisseur of een Wmo-consulent. De professional spreekt de deelnemer bij afloop van elk traject om de voortgang te evalueren en hoort van de aanbieder of de deelnemer klaar is voor de volgende stap. Bij het afgeven van een nieuwe Werkt mee-indicatie sluit de gemeentelijk professional aan op de ontwikkeling van de deelnemer.

- **Voortgangsgesprekken over de werkwijze/samenwerking.** We zien verder dat voortgangsgesprekken niet alleen plaatsvinden op het niveau van de deelnemer, maar ook op andere niveaus. WerkBedrijf van Rijk van Nijmegen hecht bijvoorbeeld veel waarde aan regelmatig overleg met de grootste aanbieders in de regio. Dat is een meer beleidsmatig overleg: Wat zijn structurele problemen waar aanbieders tegenaan lopen, en welke structurele oplossingen kan WerkBedrijf hen bieden? Of zijn er nieuwe pilots in te richten om oplossingen voor deze knelpunten te onderzoeken?

Vijf inspirerende praktijk-voorbeelden

Er zijn organisaties en professionals die de switch van dagbesteding naar (beschut) werk – ondanks de financiële belemmeringen die we in deel 2 van dit rapport nalopen – op structurele basis mogelijk maken. We zochten er vijf op: werkwijzen waarbij de switch structureel mogelijk is, uiteenlopend van kleinschalig en lokaal naar grootschalig en regionaal. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de manieren waarop simpel switchen in deze casussen gerealiseerd wordt en welke bevorderende factoren daarbij spelen.

In de onderzochte casussen zien we dat financiële belemmeringen nog wel een rol spelen (zie ook paragraaf 3.6 van dit hoofdstuk), maar dat deze belemmeringen voor ketenpartners niet doorslaggevend zijn. In plaats daarvan zetten de ketenpartners in de casussen sterk in op bevorderende factoren zoals commitment aan een structurele aanpak, dedicated professionals en voortrajecten voor deelnemers.

Een belangrijke bevorderende factor in deze casussen is het commitment van het gemeentelijk bestuur (of het management van de aanbieder) aan een structurele aanpak: daarmee begint het succes en/of daarmee is het succes te borgen. Echter: met bestuurlijk commitment alleen is een organisatie er nog niet, vervolgens zijn ook concrete vervolgstappen nodig. We zien bij de casussen diversiteit in de vervolgstappen die gezet zijn.

3.1 Cordaan in Amsterdam: Drempelloze Doorstroom

Bij Cordaan en in de gemeente Amsterdam zien we voorbeelden van de volgende bevorderende factoren:

- De gemeente committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het werkdomein
- Professionals die constant het overzicht hebben op de switch, in dit geval in de eerste instantie gefinancierd vanuit de Wmo en andere inkomstenbronnen van Cordaan
- Regelmatige voortgangsgesprekken, tussen consulenten maar ook tussen bestuurders/managers
- Alles onder één dak: Cordaan biedt zowel dagbesteding als beschut werk (deelnemers hoeven hier geen gebruik van te maken)
- Inkoop van dagbesteding en contractuele afspraken met focus op ontwikkeling

In 2018 begonnen Pantar en Cordaan met project Drempelloze Doorstroom. Het project was erop gericht enerzijds enkele deelnemers van Cordaan aan het werk te laten gaan bij Pantar, en anderzijds enkele werknemers van Pantar 'terug' te laten stromen naar dagbesteding bij Cordaan. De gemeente Amsterdam was van meet af aan betrokken bij Drempelloze Doorstroom, zowel vanuit zorg (Wmo) als vanuit werk (Werk, Participatie en Inkomen), zodat knelpunten op uitvoeringsniveau en op juridisch niveau gezamenlijk opgepakt konden worden. Het is voor deelnemers van Cordaan niet alleen mogelijk door te stromen naar een beschutte werkplek bij Pantar, maar ook naar beschutte werkplekken bij Cordaan zelf of bij reguliere werkgevers in de stad. Voor de begeleiding vanuit Cordaan naar een beschutte werkplek heeft Cordaan zelf jobcoaches gespecialiseerd in de IPS-methodiek.

Cordaan heeft doorstroomspecialisten in huis

De afdeling Werk en Dagbesteding van Cordaan heeft ongeveer tien IPS-coaches. IPS staat voor Individuele Plaatsing en Steun. Cordaan zet maximaal twee jaar achtereen een IPS-coach in voor de deelnemers die kunnen doorstromen. Tot het moment de deelnemer een advies beschut werk heeft, wordt de IPS-coach vanuit het Wmo-/Wlz-budget betaald. Op het moment dat iemand een advies beschut werk heeft, komt de voorziening dagbesteding en het bijbehorende budget te vervallen. Dan kan de werkgever (Cordaan, Pantar of een externe werkgever) de begeleidingsvergoeding voor beschut werk inzetten om de IPS-coach te financieren.

Geïnterviewden bij Cordaan laten weten dit niet erg praktisch te vinden, zeker omdat de begeleidingsvergoeding laag is in vergelijking met het budget dat beschikbaar is vanuit de Wmo/Wlz. Ze denken wel dat de nieuwe inkoopafspraken hier een oplossing voor kunnen vormen.

De gemeente Amsterdam wil doorstroom op grote schaal mogelijk maken door middel van inkoop

Sinds 2022 is de gemeente Amsterdam – mede geïnspireerd door de inspanningen van Cordaan en Pantar – ook grootschaliger aan de slag gegaan met drempelloos doorstromen. In de aanbestedingsprocedure Dagbesteding is het perceel Dagbesteding naast de voorziening Meewerken (gelijk aan arbeidsmatige dagbesteding) ook de voorziening Meewerken-plus opgenomen:

"Een deel van de Amsterdammers die deelnemen aan Dagbesteding Meewerken hebben behoefte en de mogelijkheden om weer betaald werk te gaan doen. Als Amsterdammers met Wmo-ondersteuning Dagbesteding de stap naar betaald werk willen en kunnen maken (veelal beschut werk of werken naar loonwaarde), dan is dat mogelijk met inzet van extra begeleiding. Een Meewerken-plus traject biedt die ruimte. Hierdoor kunnen mensen via de Dagbesteding doorstromen naar betaald werk." [26]

In de aanbesteding van dagbesteding in 2022 is in de basis sprake van een p maal q-constructie: schrijft een aanbieder zich in op het perceel Meewerken, dan betaalt de gemeente een vaste prijs (p) aan een aanbieder per deelnemer die ondersteund wordt. Het aantal deelnemers (q) ligt min of meer vast: er wordt bij de inkoopprocedure een aantal bepaald waar niet van afgeweken kan worden. Impliciet lijkt de gemeente er eerder van uit te gaan dat er te veel aanmeldingen voor dagbestedingsplekken zullen zijn dan te weinig. Een lege dagbestedingsplek wordt al snel opgevuld. Daarmee komt het resultaat van de p maal q-constructie gedurende de inschrijving jaarlijks op ongeveer hetzelfde bedrag uit.

Is een deelnemer klaar om door te stromen naar betaald werk, dan kan de aanbieder voor de voorziening Meewerken plus een opslag ontvangen boven op de basisfinanciering die de voorziening Meewerken al biedt. Meewerken-plus is een aanvullende Wmo-voorziening die ingezet kan worden wanneer mensen kunnen doorstromen naar betaald werk. Vanuit deze voorziening kan bijvoorbeeld een jobcoach betaald worden, zoals Cordaan doet.

3.2 Werkdag BV in Haarlem: Waardevol Werk door gekantelde Wmo

Bij Werkdag BV en in de gemeente Haarlem zien we voorbeelden van de volgende bevorderende factoren:

- De aanbieder committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het werkdomein
- Professionals die constant het overzicht hebben op de switch, in dit geval in gefinancierd vanuit de gekantelde Wmo en andere inkomstenbronnen van Werkdag BV
- Informele voortrajecten (die komen voort uit een samenwerking tussen aanbieder en sociaal ontwikkelbedrijf), hybride werkzaamheden zijn mogelijk
- Alles onder één dak: de aanbieder en het sociaal ontwikkelbedrijf zitten in hetzelfde gebouw
- Lumpsumfinanciering dagbesteding
- Managers (van de aanbieder en van het sociaal ontwikkelbedrijf) ondersteunen uitvoering

Werkdag BV is een aanbieder van arbeidsmatige dagbesteding in de regio Zuid-Kennemerland. De organisatie zelf heeft het liever over 'waardevol werk' dan over dagbesteding, om recht te doen aan het werk dat mensen in hun organisatie verzetten. Waardevol werk betekent voor iedereen weer iets anders: voor de een betekent dat stabiliteit vinden bij Werkdag BV, voor de ander betekent dat onder intensieve begeleiding doorgroeien naar betaald werk of een opleiding. Met name in Haarlem gebeurt dat op betrekkelijk grote schaal: daar begeleidt

[26] Gemeente Amsterdam (2021). *Aanbestedingsleidraad Dagbesteding*.

Werkdag BV mensen naar passend werk, zoals beschut werk bij participatiebedrijf Spaarne Werkt. Onder andere de financieringsconstructie waarvoor de gemeente Haarlem heeft gekozen, maakt de doorstroom mogelijk.

Werkdag kan vanuit een lumpsum instrumenten inkopen die nodig zijn voor doorstroom

Bij Werkdag BV voeren deelnemers waardevol werk uit onder begeleiding van een werkbegeleider. Het komt geregeld voor dat iemand mogelijkheden heeft voor doorstroom. Op dat moment wordt de deelnemer in contact gebracht met een jobcoach van Werkdag BV. De jobcoaches van Werkdag BV worden gefinancierd vanuit Wmo-gelden. Zij hebben een cruciale rol bij het bemiddelen van deelnemers naar werk.

Het is voor Werkdag BV mogelijk jobcoaches vanuit de Wmo te betalen, omdat de gemeente Haarlem heeft gekozen voor een gekantelde Wmo. De gekantelde Wmo staat voor een mensgerichte uitvoering van de Wmo en financiering die daarop aansluit. Dat betekent voor Werkdag en andere aanbieders:

> "De aanbieder krijgt niet meer betaald per deelnemer, maar krijgt één totaalbedrag voor alle deelnemers; de deelnemer heeft geen beschikking van de gemeente meer nodig, maar kan zich rechtstreeks melden bij de aanbieder." [27]

Oftewel: Werkdag BV (en collega-organisaties) worden via een lumpsum-constructie vergoed. Door de kanteling in de Wmo kunnen de partijen deelnemers onafhankelijk van hun indicatie ondersteuning bieden en kunnen ze zich echt aan de klant toewijden. Vanuit de lumpsum betaalt Werkdag niet alleen jobcoaches, maar ook stages bij Spaarne Werkt en bij enkele reguliere werkgevers.

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de lumpsumfinanciering voor de aanbieder niet doorslaggevend is geweest. De manager van deze organisatie zag bij voorbaat doorstroom al als uitgangspunt voor deelnemers. Ook met een p maal q-financiering was doorstroom de doelstelling geweest van deze aanbieder. Het is wel zo dat de lumpsumfinanciering doorstroom faciliteert, bijvoorbeeld omdat deze de bekostiging van jobcoaches en stages mogelijk maakt.

3.3 Rijk van Nijmegen: Op Weg Naar Werk

Bij WerkBedrijf Rijk van Nijmegen zien we voorbeelden van de volgende bevorderende factoren:

- Het WerkBedrijf committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het participatie- en werkdomein
- Professionals die constant het overzicht hebben op de switch, in dit geval in de eerste instantie gefinancierd vanuit de Wmo
- Regelmatige voortgangsgesprekken, op het niveau van de deelnemer maar ook over de werkwijze als geheel

[27] Bron: Gemeente Haarlem (24 juli 2018). *Opinienota Sociale Basis 2020*, p. 4.

- Goed en regelmatig (8-wekelijks) contact tussen WerkBedrijf en de Op Weg Naar Werk-aanbieders over ontwikkelingen en behoeften binnen de werkwijze, op basis van vertrouwen.
- Formele voortrajecten: Op Weg Naar Werk slaat de brug tussen dagbesteding en betaald werk, een arrangement loonwaardeontwikkeling is mogelijk in het laatste stadium van dit ontwikkeltraject
- Alles onder één dak: WerkBedrijf Rijk van Nijmegen voert zowel de Participatiewet als Op Weg Naar Werk (Wmo) uit
- Inkoop van dagbesteding en contractuele afspraken met focus op ontwikkeling
- Management en beleid (van WerkBedrijf) ondersteunen uitvoering
- Lumpsumfinanciering dagbesteding (in pilotvorm)

WerkBedrijf Rijk van Nijmegen is verantwoordelijk voor de arbeidsbemiddeling van mensen met en zonder arbeidsbeperking. WerkBedrijf voert de regie over arbeidsmatige dagbesteding, bemiddelt kandidaten uit de Participatiewet naar werk en voert de sociale werkvoorziening uit. In 2019 is de werkwijze Op Weg Naar Werk (OWNW) ontstaan in het Rijk van Nijmegen. In de begroting van dat 2018 gaf de Regio Rijk van Nijmegen aan:

> "[...] we willen juist dat kandidaten in de keten van loonvormende arbeid een doorlopende ontwikkellijn kunnen volgen. Arbeidsmatige dagbesteding speelt een belangrijke rol in die keten van arbeid, ook als opstap naar een meer reguliere werkomgeving." [28]

OWNW is een andere aanpak van arbeidsmatige dagbesteding. Ontwikkeling is bij OWNW een expliciet speerpunt. De financiering van aanbieders sluit daar ook op aan.

Speciale aanbieders stellen ontwikkeling centraal

Op Weg Naar Werk wordt gerealiseerd bij gecontracteerde aanbieders. Zij kunnen zich inschrijven via een lopende open house-aanbesteding. Alle aanbieders hebben getekend voor het bieden van intensieve begeleiding aan kandidaten en waar mogelijk doorontwikkeling naar werk. De aanbieders verzorgen zelf de begeleiding van de kandidaat. Binnen de raamovereenkomst is het vastleggen van een ontwikkelplan voor iedere kandidaat en het monitoren van de vooruitgang een vereiste voor aanbieders:

> "De opdrachtnemer legt per arrangement verantwoording af over de behaalde resultaten. Bij de producten die gericht zijn op ontwikkeling wordt beschreven of de kandidaat het resultaat op de Participatieladder heeft behaald. Indien een vooraf afgesproken resultaat niet is behaald dient opdrachtnemer dit te onderbouwen." [29]

Kunnen deelnemers doorstromen, dan is er vergoeding voor extra begeleiding beschikbaar

Een specialist van OWNW komt regelmatig op bezoek om te kijken of er aanpassingen nodig zijn vanuit WerkBedrijf of dat een deelnemer inmiddels klaar is voor de switch. WerkBedrijf kan waar passend (financiële) middelen inzetten zodat een deelnemer stappen naar werk kan maken. Voor de groep die de switch van dagbesteding naar werk aankan of dit wil uitproberen,

[28] Bron: MGR Regio Rijk van Nijmegen (2017). *Ontwerpbegroting 2018-2021 en bijstelling 2017*, p. 15.
[29] Bron: WerkBedrijf Rijk van Nijmegen (2018). *Programma van Eisen Aanbesteding 'Op weg naar werk'*, p.1.

is er specifiek het arrangement loonwaardeontwikkeling [30]. Denken aanbieder, specialist en deelnemer dat de stap mogelijk is, dan kan de specialist OWNW dit arrangement verstrekken. De aanbieder ontvangt op dat moment extra financiering boven op de basisfinanciering, zodat er meer tijd vrijkomt om de doorontwikkeling van de kandidaat te ondersteunen. Het arrangement loonwaardeontwikkeling betekent ook dat er aandacht is voor werknemersvaardigheden, zoals solliciteren en een cv opstellen.

Op 1 december 2021 zaten er 399 kandidaten in een OWNW-traject; in 120 van deze trajecten kon (mogelijk) loonwaardeontwikkeling gaan plaatsvinden. [31] In 2022 zaten er 418 kandidaten in een OWNW-traject; hoeveel van deze kandidaten een loonwaardearrangement hebben of gaan krijgen in de toekomst is op het moment niet bekend.

Pilots kunnen mogelijkheden boven op Op Weg Naar Werk bieden

WerkBedrijf en de aanbieders zijn te spreken over de aanpak OWNW. Inmiddels worden er ook regelmatig pilots georganiseerd die (onder andere) voortbouwen op OWNW.

Een van de pilots betreft Begeleiding Op Afstand. Dat betekent dat een kandidaat met een OWNW-voorziening enkele dagdelen per week kan gaan werken bij een reguliere werkgever. Ze hebben dan nog geen salaris, maar kunnen wel kennis maken met de werkzaamheden die het bedrijf te bieden heeft. De aanbieder van de OWNW-plek begeleidt de kandidaat op afstand. Zo is een hybride constructie mogelijk die de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk nog vloeiender maakt.

In samenwerking met twee gemeenten en drie aanbieders in het Rijk van Nijmegen experimenteert WerkBedrijf met switchen tussen ontwikkelgerichte dagbesteding [32] en OWNW. Binnen deze pilot kunnen mensen zonder een herindicatie switchen tussen verschillende activiteiten. Een instrument waarmee in die context wordt geëxperimenteerd, is lumpsumfinanciering.

3.4 Gemeente Apeldoorn: Tredegericht werken en Werkt mee-trajecten

Bij de gemeente Apeldoorn zien we voorbeelden van de volgende bevorderende factoren:

- De gemeente committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het participatie- en werkdomein: er is een gebundeld aanbod voor activering ontwikkeld. Bestaande Wmo- en re-integratieproducten en -trajecten zijn geïntegreerd in een nieuw aanbod dat uitgaat van maatwerk en ontwikkeling
- Ontschot budget en werkwijze op gemeenteniveau (Wmo en deel Participatiebudget geïntegreerd)

[30] Er zijn ook andere arrangementen, zoals het zelfredzaamheidsarrangement en specialistische ondersteuning.
[31] Bron: *Simpel switchen van dagbesteding naar werk (2021). Een inspirerende verkenning aan de hand van vier voorbeelden.* Programmaraad, p.28.
[32] Ontwikkelgerichte dagbesteding (OD) is gericht op zelfredzaamheid en stabiliteit, werk is geen uitgangspunt zoals het wel is bij OWNW. OD wordt in het Rijk van Nijmegen uitgevoerd door de individuele gemeenten, OWNW door WerkBedrijf. Het kan voorkomen dat een aanbieder zowel OD voor gemeenten uitvoert als OWNW voor WerkBedrijf.

- Gemeentelijk professionals die constant het overzicht hebben op het ontwikkelproces van de inwoner (namelijk trajectregisseurs en Wmo-consulenten) en op een mogelijke switch naar betaald werk met ondersteuning bij Lucrato
- Regelmatige voortgangsgesprekken, op het niveau van de deelnemer maar ook over de werkwijze als geheel zowel intern als met aanbieders
- Ontwikkeling op de participatieladder wordt extra gestimuleerd en bekostigd. De voorziening is gericht op van de ene trede naar de volgende trede over te stappen
- Intensieve samenwerking met UWV
- Management en beleid (van de gemeente en van leerwerkbedrijf) ondersteunen uitvoering

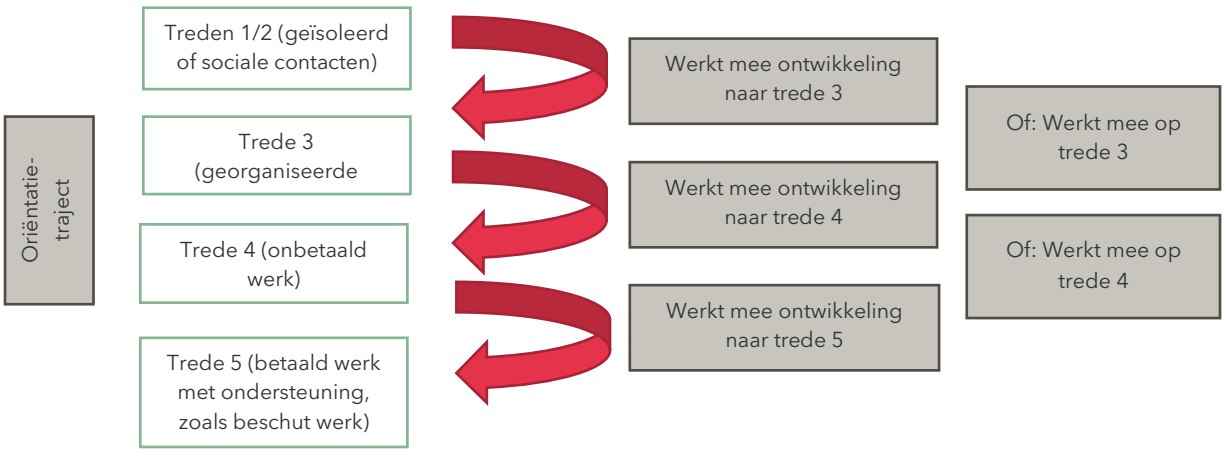
Sinds 2020 wordt in de gemeente Apeldoorn niet meer gesproken over dagbesteding, maar over treden op de participatieladder. Daarmee is de focus komen te liggen op ontwikkeling bij die inwoners waar dit mogelijk is (op de participatieladder). Dagbesteding bestaat nu uit treden 3 en 4, beschut werk is trede 5. Treden 3 en 4 worden ingericht door aanbieders, trede 5 is in Apeldoorn het domein van werkleerbedrijf Lucrato.

Het financiële schot tussen het Wmo-budget voor dagbesteding en het Participatiebudget was volgens de gemeente Apeldoorn niet effectief, omdat dit schot niet aansloot op het feit dat het bij de twee domeinen vaak over dezelfde inwoners gaat. Daarom heeft de gemeente ervoor gekozen een deel van het Participatiebudget samen te voegen met de Wmo. Dat sluit beter aan op een vloeiende overgang zonder financiële hobbels.

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze Apeldoorn Werkt Mee is het Centrum Apeldoorn Werkt Mee (vergoed op basis van een overeenkomst). Het Centrum Apeldoorn Werkt Mee heeft een informatie- en adviesfunctie. Het Centrum stimuleert de samenwerking tussen ketenpartners, biedt oriëntatietrajecten aan inwoners (wat wil ik en wat kan ik), bewaakt van de kwaliteit en de volledigheid van het aanbod op de website van Apeldoorn Werkt Mee en borgt de aansluiting op de arbeidsmarkt door het gericht het aanbieden van werkplekken te stimuleren.

Apeldoorn Werkt Mee biedt een breed palet aan maatwerkvoorzieningen

Het oude systeem van dagbestedingsvoorzieningen is in Apeldoorn volledig omgegooid en bestaat nu uit drie soorten trajecten: oriëntatietrajecten vanuit Centrum Apeldoorn Werkt Mee zoals beschreven in de alinea hierboven, Werkt mee-trajecten (gericht op stabilisering) en Werkt mee-ontwikkeltrajecten (gericht op ontwikkeling). Er zijn in totaal zes instrumenten die de gemeente Apeldoorn kan aanbieden, ze zijn hieronder in het grijs weergegeven:



Werkt mee-trajecten worden per minuut gefinancierd. Werkt mee-ontwikkeltrajecten worden per traject gefinancierd, dat duurt een halfjaar. Loopt een ontwikkeltraject na zes maanden af, dan kan de gemeente na afweging een beschikking voor een nieuw ontwikkeltraject afgeven. Een Werkt mee-traject kan gecombineerd worden met een Werkt mee-ontwikkeltraject: de aanbieder wordt dan zowel per minuut vergoed als voor het aanvullende traject.

Werkt mee-ontwikkeltrajecten zijn kort en flexibel, dat zet aan tot regelmatige voortgangsgesprekken tussen aanbieder en gemeente

De begeleiding tijdens de trajecten is verdeeld over minstens twee partijen: de aanbieder zelf (die biedt intensieve begeleiding op de werkvloer en/of ontwikkelarrangement) en een trajectregisseur of een Wmo-consulent. De professional van de gemeente staat op meer afstand dan de aanbieder. De professional van de gemeente spreekt de deelnemer bij afloop van elk traject om de voortgang te evalueren en hoort van de aanbieder of de deelnemer klaar is voor de volgende trede. Zowel trajectregisseurs als Wmo-consulenten kunnen een beschikking afgeven voor een nieuw traject; ze kunnen allebei aanspraak maken op het geïntegreerde budget voor Apeldoorn Werkt Mee.

Apeldoorn Werkt Mee bestaat inmiddels drie jaar. Een groot aandeel van die drie jaar is gestoken in het implementeren van het nieuwe beleid, het trainen van uitvoerders en het opbouwen van ervaring met de plaatsing van inwoners. Daarnaast is er blijvend aandacht voor de alle organisatorische veranderingen die daarbij komen kijken. Daarmee is het beleid en de uitvoering nu min of meer 'af'. Er is inmiddels een klein aantal deelnemers via een Werkt mee-ontwikkeltraject naar beschut werk toe geholpen. Daarnaast zijn vele inwoners via Apeldoorn Werkt Mee ondersteund naar een volgende stap op de participatieladder. Daarnaast hebben inwoners via het Centrum Apeldoorn Werkt Mee een oriëntatie gevolgd op de mogelijkheden van Apeldoorn Werkt Mee.

3.5 Regio Woerden, Montfoort en Oudewater: programma Jongeren in Participatie bij Ferm Werk

Bij Ferm Werk zien we voorbeelden van de volgende bevorderende factoren:

- De gemeente committeert zich aan een structurele aanpak voor doorstroom van deelnemers vanuit het zorgdomein naar het werkdomein
- Professionals die constant het overzicht hebben op de switch, in dit geval gefinancierd vanuit het Participatiebudget
- Formele voortrajecten: onderzoekstrajecten bij beschut werk (ook hybride werkzaamheden zijn mogelijk)
- Contractvorm passend voor de deelnemer
- Management (van Ferm Werk, maar ook van de deelnemende gemeenten) ondersteunt uitvoering

In 2019 hebben de gemeenten Woerden, Montfoort en Oudewater een speciale jongerenconsulent aangewezen om te voorkomen dat jongeren buiten beeld raken. In de eerste instantie ging het om een pilot: Jongeren in Participatie of JiP. Inmiddels is JiP een kleinschalige, maar wel geborgde werkwijze, de jongerenconsulent wordt nu werkfitcoördinator genoemd. De

opdracht van de werkfitcoördinator is hetzelfde gebleven: zet deze jongeren weer op de rails en denk daarbij out-of-the-box als het nodig is.

De werkfitcoördinator gaat outreachend op zoek naar jongeren die het risico lopen om uit beeld te raken, veelal zijn dat niet-uitkeringsgerechtigde jongeren. Het kan ook dat jongeren direct vanuit het speciaal onderwijs overgedragen worden aan de werkfitcoördinator. Zijn deze jongeren eenmaal in beeld bij JiP, dan beginnen veel van hen op een dagbestedingsplek aan een JiP-traject. Een groot deel van hen stroomt op den duur door naar beschut werk, regulier werk of een (vervolg)opleiding.

In de regio Woerden, Montfoort en Oudewater wordt de hele Participatiewet, waaronder beschut werk, uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie Ferm Werk. Na een JiP-traject kunnen de jongeren intern bij Ferm Werk aan de slag op een beschutte werkplek. Zoals eerder genoemd zijn er ook andere doorstroommogelijkheden buiten Ferm Werk voor deze jongeren, deze laten we in dit verslag buiten beschouwing.

Voor elke jongere een toegespitste (financiële) oplossing

De twee coördinatoren van JiP hebben contacten met verschillende aanbieders van dagbesteding in de regio: dat zijn aanbieders die voor doorstroom van hun deelnemers openstaan en voor wie het welzijn van de deelnemers voorgaat op financiële overwegingen. De coördinatoren weten ook welke aanbieders ongeschikt zijn voor de deelnemers van JiP, omdat zij geen passende werkplekken hebben of omdat deze aanbieders niet openstaan voor ontwikkeling van hun deelnemers. Op de dagbestedingsplek kunnen de jongeren van JiP werknemersvaardigheden ontwikkelen.

De coördinatoren van JiP kijken per jongere welke uitkering en vergoeding van de dagbesteding beschikbaar is. Het streven is (een combinatie van) inkomen en maatschappelijke ondersteuning te vinden die het beste aansluiten op de behoeften van de jongeren:

> "De kracht van dit project is om te kijken wat de jongeren willen en kunnen, en niet standaardprocedures af te lopen. Iedere jongere heeft een ander verhaal. Ik mag die hiaten opzoeken en een oplossing regelen. Dat is mijn gemeentelijke functieomschrijving." – Werkfitcoördinator

De voorkeur gaat uit naar een uitkering vanuit de Wajong voor jongeren die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben: dan zijn ze altijd verzekerd van een uitkering, de indicatie raken ze niet kwijt als ze aan het werk gaan. Hebben JiP-jongeren arbeidspotentie, dan komen ze uiteraard niet voor een Wajong-indicatie in aanmerking. Voor hen moet een uitkering vanuit de Participatiewet aangevraagd worden[33]. De dagbestedingsplekken worden vaak vanuit de Wlz gefinancierd, soms vanuit de Wmo. De Wlz biedt in de regio Woerden, Montfoort en Oudewater meer mogelijkheden voor ontwikkeling richting werk dan de Wmo.

Onderzoekstrajecten bij Ferm Werk komen duurzaamheid ten goede

Zijn de jongeren eenmaal stabiel en hebben ze hun werknemersvaardigheden voldoende ontwikkeld op een dagbestedingsplek, dan is er de mogelijkheid om de stap naar beschut werk

[33] Dat betekent dat als ze WML gaan verdienen, ze het recht op een uitkering vanuit de Participatiewet kwijtraken. Bij uitval moet er dan weer opnieuw een uitkering aangevraagd worden, dat proces is onzeker en kan veel tijd kosten.

te zetten. Die stap begint altijd met een onderzoekstraject: voor JiP een essentieel tussenstadium. Dat onderzoekstraject vindt plaats bij Ferm Werk en is bedoeld om jongeren geleidelijk aan kennis te laten maken met betaald werk. Het onderzoekstraject duurt ongeveer drie tot zes maanden, afhankelijk van hoeveel tijd de jongere nodig heeft. Het onderzoekstraject wordt meestal betaald vanuit het Participatiebudget.

Een onderzoekstraject is volgens JiP verstandiger dan directe overplaatsing vanuit de dagbesteding naar beschut werk, want met een directe overplaatsing riskeer je uitval. Uitval is voor de eigenwaarde van een jongere nadelig, en indirect ook voor de gemeente (de kans op uitstroom uit de uitkering wordt met elke tegenvallende ervaring kleiner). Pas wanneer de jongere gesetteld is op de werkplek bij Ferm Werk en wanneer alle andere leefdomeinen op orde zijn, wordt een advies beschut werk aangevraagd.

3.6 Resterende knelpunten bij de inspirerende praktijkvoorbeelden

Ook in de casussen die we hierboven beschreven, resteren nog financiële knelpunten. Deels zijn dat knelpunten die op lokaal niveau niet op te lossen zijn. Deels zijn het ook knelpunten waarvoor wel lokale oplossingen mogelijk zijn, maar die nog niet voldoende op het netvlies staan bij besluitvormers en/of beleidsmakers.

Financiële obstakels voor deelnemers

Op het niveau van de deelnemer blijven er in de casusgemeenten knelpunten bestaan bij de doorstroom naar betaald werk: Deelnemers ervaren grote veranderingen in hun inkomen en vinden die veranderingen soms lastig om mee om te gaan. Sommige kandidaten ervaren zoveel werkgerelateerde, administratieve en/of financiële stress bij de overgang naar werk (en soms zo weinig vooruitgang in hun inkomen) dat ze weer terugvallen (naar dagbesteding) of zelfs uitvallen (thuis komen te zitten). Vooral deelnemers met een uitkering vanuit de Participatiewet hebben hiermee te maken.

Dit knelpunt kunnen gemeenten niet oplossen, wel kunnen jobcoaches deelnemers vóór de overstap naar werk informeren over veranderingen in het inkomen en kunnen ze ná de overstap op dit punt enige begeleiding bieden (een soort lichte vorm van budgetcoaching).

Terugvaloptie voor deelnemers komt snel te vervallen

Respondenten wijzen er ook op dat sommige mensen die al enige tijd een betaalde baan hebben, door persoonlijke omstandigheden soms een pauzeknop nodig hebben. Een (tijdelijke) dagbestedingsplek kan voor hen een oplossing zijn. Juridisch gezien is deze pauzeknop erg lastig te realiseren, zeker wanneer de indicatie dagbesteding al afgesloten is. Meestal vereist een nieuwe dagbestedingsplek in zo'n situatie een langdurig regelproces (bijvoorbeeld twee jaar een WW-uitkering). Voor een kandidaat is dat natuurlijk onwenselijk.

Gemeenten zouden ervoor kunnen kiezen de indicatie dagbesteding langer te laten doorlopen, ook wanneer iemand al betaald werk heeft. In de praktijk zien we dat ook in de casusgemeenten niet gebeuren. Wanneer deelnemers toch terugvallen terwijl ze al een dienstverband hebben (en dat komt wel eens voor) kan dat – ook in de casusgemeenten – tot problemen leiden. De

casusgemeenten geven aan dat er momenteel op individuele basis wel oplossingen gevonden kunnen worden, vanwege de nauwe samenwerking tussen ketenpartners.

Gemeenten zien Wmo als 'niet bedoeld voor werk'

Nog een lokale factor is de mate waarin gemeenten hun Wmo en Participatiebudget flexibel durven te besteden: sommige gemeenten trekken strakke grenzen, sommige gemeenten durven voor deze doelgroep best uitzonderingen te maken. Er zijn gemeenten waarin de Wmo puur voor het zorgdomein bedoeld is, terwijl het Participatiebudget met name wordt ingezet voor inwoners die snel aan het werk kunnen. In dat geval is erg lastig te besluiten welk domein er financieel opdraait voor inwoners die op het snijvlak staan. Deze 'snijvlakscenario's' kunnen tot tijdrovende discussies leiden:

> "De Wmo gebruiken om werkgerelateerde vaardigheden aan te leren, dat kan eigenlijk niet. Dus als iemand in een café de tafeltjes staat af te nemen, zegt de Wmo: dat kan niet, want dat is werk. De beleidsmedewerker die bij Werk en Inkomen zit, vindt dat ze vanuit de Wmo moeten betalen, de beleidsmedewerker daar zegt dat wij moeten betalen. Elk jaar is het gesteggel, dat gaat ten koste van de deelnemers." – Consulent

Deze discussies vergen op bepaalde momenten in het jaar enorm veel energie en tijd van deze consulenten. Toch is juist maatwerk en geduld nodig is om deze doelgroep duurzaam aan het werk te krijgen.

Doorstroom afhankelijk van 'poppetjes'

In meerdere casussen zien we relatief kleinschalige werkwijzen die voortkomen uit het initiatief van bevlogen individuen. De ambitie en inzet van dit soort individuen vormen een werkzaam mechanisme: zij werken dag en nacht om doorstroom van hun deelnemers gedaan te krijgen. Tegelijkertijd kunnen deze bevlogen individuen hun werkwijze alleen voortzetten zolang hun managers achter hen staan en er voldoende budget is om hun initiatief te financieren.

Dit soort werkwijzen, die afhankelijk zijn van 'poppetjes', hebben wel de potentie om uiteindelijk beleidsmatig verankerd worden. Zie bijvoorbeeld Drempelloze Doorstroom in Amsterdam: in de eerste instantie een initiatief van individuele organisaties, inmiddels beleidsmatig verankerd in de gemeentelijke aanbesteding.

Verschillende tarieven voor recreatieve en arbeidsmatige dagbesteding

Gemeenten maken vaak een onderscheid naar verschillende typen dagbesteding. Er is een meer recreatieve vorm van dagbesteding, een arbeidsmatige vorm van dagbesteding, en soms bestaan er nog varianten die daar tussenin zitten. Voor elke vorm bestaat ook weer een apart tarief voor de aanbieder. Meestal is de logica bij het berekenen van dat tarief: hoe meer begeleiding er nodig is, hoe hoger het tarief. Vaak betekent dat dat het tarief voor recreatieve dagbesteding hoger ligt dan het tarief voor arbeidsmatige dagbesteding. Immers zijn de deelnemers aan arbeidsmatige dagbesteding iets zelfredzamer.

Zorgaanbieders kunnen vaak meerdere vormen van dagbesteding aanbieden, zeker de grotere. Als voorbeeld: Cordaan in Amsterdam is een aanbieder die zowel een recreatieve als een arbeidsmatige vorm van dagbesteding aanbiedt. Aanbieders die beide vormen aanbieden, ontvangen voor deelnemers in de recreatieve dagbesteding meestal een hoger tarief dan voor

deelnemers in de arbeidsmatige dagbesteding. Van deze tariefverschillen kan ook een bepaalde prikkel uitgaan: voor deelnemers die zelfredzamer worden in de recreatieve dagbesteding, toch geen indicatie voor arbeidsmatige dagbesteding aanvragen.

Wanneer jobcoaches en/of participatieconsulenten hun inspanningen vooral richten op de mensen in de arbeidsmatige dagbesteding, zoals in de hierboven beschreven casussen meestal gebeurt, dan missen deelnemers in de recreatieve dagbesteding soms de boot. Ze bevinden zich niet in het blikveld van de jobcoach/consulent. En de aanbieder kiest ervoor om deze deelnemers ook niet naar voren te schuiven als mogelijke kandidaat voor doorstroom.

Een mogelijke oplossing is er: In Amsterdam zijn de tarieven voor recreatieve dagbesteding (perceel Meedoen) hetzelfde als voor arbeidsmatige dagbesteding (perceel Meewerken). Daarmee lijkt er voor aanbieders geen prikkel de ene of de andere kant op te zijn. Het tarief in Amsterdam is gebaseerd op een gemiddelde deelnemer aan de dagbesteding[34]. Consequentie daarvan is ook dat aanbieders voor sommige deelnemers een vergoeding ontvangen die technisch gezien iets te laag is, maar voor andere deelnemers een vergoeding die juist relatief hoog is. Het is nog niet bekend hoe aanbieders deze tariefberekening ervaren.

[34] Bron: Gemeente Amsterdam (2021). *Aanbestedingsleidraad Dagbesteding.*

Deel 2. Verdieping van de knelpunten

Financiële factoren die belemmeren

Er zijn verschillende actoren betrokken bij het proces van switchen tussen (arbeidsmatige) dagbesteding en (beschut) werk. In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen daarom samen per actor.

4.1 Financiële factoren voor gemeenten

Er liggen binnen gemeenten vele factoren ten grondslag aan de beslissing om deelnemers al dan niet door te laten stromen van (arbeidsmatige) dagbesteding naar (beschut) werk. De kaders en prioriteiten van college en raad spelen een rol, de beleidsvisie, de (financiële) sturing, de (regionale) structuur van de uitvoeringsorganisatie en de afwegingen die consulenten maken. Naast deze algemene factoren kunnen ook contextfactoren een bepalende rol spelen. Zo kan de historisch gegroeide samenwerking met het sociaal ontwikkelbedrijf een rol spelen, of de actuele financiële situatie in het sociaal domein.

Deelnemers, of mensen uit hun sociale omgeving, kunnen in principe zelf het initiatief nemen om te vragen of doorstroom van dagbesteding naar werk mogelijk is, maar in de praktijk zijn ze daarbij meestal afhankelijk van ondersteuning van gemeenten en zorgaanbieders. Zo kan een zorgaanbieder deelnemers helpen om de vraag bij het juiste loket voor te leggen. Ook kunnen zorgaanbieders een signalerende rol vervullen: ze kunnen zelf signaleren dat deelnemers klaar zijn voor een volgende stap en daarop acteren. [35] De gemeente kan deelnemers helpen om te

[35] De vraag is overigens of zorgaanbieders dat ook doen. Zie de paragraaf over financiële factoren voor zorgaanbieders.

onderzoeken welke vorm van werk passend is en welke mate van ondersteuning daarbij nodig is. Ook spelen gemeenten in de praktijk vaak een rol bij het doorverwijzen van deelnemers naar UWV om een indicatie beschut werk aan te vragen. [36]

Gelet op de afhankelijkheid van deelnemers is de vraag relevant hoe zorgaanbieders en gemeenten hun ondersteunende rol invullen. In deze paragraaf focussen we op de rol van gemeenten; in een volgende paragraaf gaan we dieper in op de rol van zorgaanbieders.

Instroom en doorstroom richting beschut werk blijven achter

Er zijn aanwijzingen dat de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk niet bij alle gemeenten soepel verloopt. De voornaamste aanwijzing is dat ongeveer een kwart van de deelnemers aan dagbesteding Wmo de potentie heeft om door te stromen naar (beschut) werk. [37]

Volgens de experts die we geïnterviewd hebben is het financiële beeld dat bij gemeenten bestaat over ontoereikende middelen voor beschutte werkplekken de voornaamste verklaring voor de achterblijvende doorstroom. Er zijn ook andere verklaringen die een rol spelen, zoals onvoldoende zicht op deelnemers die in aanmerking komen voor beschut.

Wij hebben onderzocht in hoeverre het financiële beeld klopt, omdat de focus van dit onderzoek ligt op financiële factoren. We baseren ons daarbij op twee onderzoeken. Het eerste onderzoek is de meest recente versie van de Cedris Sectorinformatie. [38] Ruim 90 procent van de beschutte werkplekken worden op dit moment georganiseerd bij sociaal ontwikkelbedrijven. [39] De Cedris Sectorinformatie is gebaseerd op een uitvraag bij 78 sociaal ontwikkelbedrijven die op haar beurt gebaseerd is op de jaarrekeningen van deze sociaal ontwikkelbedrijven. Hierin is vastgesteld wat het financieel resultaat per fte van beschutte werkplekken is. Inclusief Rijksbijdragen is het financieel resultaat per voltijdsplek € 14.700 negatief. Het exacte financiële beeld kan per gemeente verschillen. Het negatieve resultaat wordt volgens de Cedris Sectorinformatie door sociaal ontwikkelbedrijven deels opgevangen door een aanvullende bijdrage van gemeenten.

Het tweede onderzoek is een kostprijsonderzoek naar de toereikendheid van de middelen voor beschut werk. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Rijk. [40] Het is gebaseerd op de financiële gegevens van 21 sociaal ontwikkelbedrijven. Hierbij is een uitvraag gedaan en is tevens verdiepend onderzoek gedaan naar de ingevoerde gegevens en de duiding daarvan. Bij de duiding van de gegevens is gebleken dat de kostentoerekening bij veel bedrijven niet duidelijk is. Uit het onderzoek blijkt dat de totale kosten voor een beschut werkplek € 30.700 tot € 33.000 bedragen. Het ministerie van SZW rekent op dit moment met € 23.600 per beschutte werkplek, exclusief het bedrijfsresultaat van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit betekent dat er een aanvullende bijdrage van gemeenten van € 7.100 tot € 9.400 per voltijdsplek nodig is om de kosten voor beschut werk te dekken.

---

[36] Ook hier geldt: in principe kunnen deelnemers ook op eigen initiatief een indicatie beschut werk aanvragen, maar in de praktijk hebben deelnemers daar vaak ondersteuning bij nodig.
[37] Michon, H. et al. (2020), 'Simpel Switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Stimulanz en Movisie.
[38] Zie pagina 26 van de Cedris Sectorinformatie 2021, gepubliceerd in september 2022.
[39] Cedris Sectorinformatie 2021.
[40] SignificantAPE (nog te verschijnen), 'De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland: cijfers, duiding en doorgroeipotentie'.

De extra middelen zijn niet nodig voor de financiering van loonkostensubsidies, begeleiding en de no riskpolis: de Rijksfinanciering is daarvoor toereikend. Volgens het laatstgenoemde onderzoek zijn er twee andere oorzaken aan te wijzen. De eerste oorzaak is een lage toegevoegde waarde bij beschut werk. Dit is omzet die een beschutte werker genereert voor het bedrijf waar hij/zij werkt. De netto toegevoegde waarde is niet zozeer een 'kostencomponent', als wel een component die de totale kostprijs verlaagt. De lage toegevoegde waarde komt door een inherent lage productiviteit van medewerkers, de grote concurrentie rondom activiteiten die beschut werkers uitvoeren (een werksoort als verpakken kan tegen relatief lagere kosten geautomatiseerd worden) en voor een deel ook door de wijze waarop de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven is ingericht. De tweede oorzaak is dat er geen financieringsmiddelen zijn voor indirecte kosten, dat wil zeggen kosten voor personele en materiële overhead (staf, gebouwen, machines en andere infrastructuur). Anders gezegd: financieringsmiddelen dekken alleen de marginale kosten[41] van een extra beschutte werkplek, niet de integrale kosten[42].

Het financiële beeld leidt er volgens de geïnterviewde experts toe dat sommige gemeenten terughoudend zijn met verwijzingen naar deze voorziening. Deze terughoudendheid blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat sommige gemeenten mensen met een advies beschut werk op een wachtlijst plaatsen.[43] Overigens is een gemeente verplicht om een beschutte werkplek aan te bieden als iemand een advies beschut werk heeft en de gemeente de doelstelling beschut nog niet behaald heeft. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de terughoudendheid in sommige gemeenten tot uiting komt in de beleidsvoorkeur om vooral in te zetten op arbeidsmatige dagbesteding, omdat het beeld bestaat dat dit goedkoper zou zijn dan beschut werk. Deze voorkeur kan bijdragen aan een cultuur binnen de gemeenten waarbij men weinig moeite doet om de doorstroom van dagbesteding naar beschutte werkplekken te bevorderen, ondanks de wettelijke verplichting vanuit de Participatiewet om mensen met arbeidsvermogen te laten doorstromen naar werk. Het beeld is immers dat dagbesteding goedkoper is dan beschut werk en dat deelnemers in dagbesteding ongeveer even goed ondersteund worden. Er zijn dus in de desbetreffende gemeenten weinig redenen om de terughoudendheid bij de doorstroom te problematiseren. In gemeenten waar sprake is van tekorten in het sociaal domein kan het zelfs omgekeerd zijn: daar wordt een gebrek aan terughoudendheid om relatief dure voorzieningen in te zetten juist geproblematiseerd. Verderop in deze paragraaf behandelen we de vraag of het beeld dat arbeidsmatige dagbesteding goedkoper zou zijn dan beschut werk terecht is, en zo ja, in welke gevallen. Ook behandelen we verderop in deze paragraaf de casus van een gemeente met tekorten in het sociale domein en de gevolgen die dat kan hebben voor de doorstroom.

Los van de vraag of de middelen voor beschut werk *in algemene zin* toereikend zijn, kunnen er ook specifieke omstandigheden zijn voor gemeenten waardoor de middelen voor beschut werk in de praktijk wel of juist niet toereikend zijn. We noemen hieronder vier factoren. Voordat we ingaan op deze vier factoren merken we op dat er ook gemeenten zijn die geen belemmeringen ervaren of manieren hebben gevonden om de doorstroom van dagbesteding naar beschut te bevorderen (zie hoofdstuk 2 en 3). Het doel van dit hoofdstuk is echter om in te gaan op de belemmerende financiële factoren.

[41] Marginale kosten wil zeggen de directe kosten van één extra werkplek, waarbij ervan wordt gegaan dat de indirecte kosten al gedekt zijn.
[42] Integrale kosten wil zeggen directe en indirecte kosten van een werkplek.
[43] https://www.landelijkeclientenraad.nl/actueel/de-staat-van-beschut-werk-groeiende-wachtlijsten

Keuzes van het college

Ten eerste kan een college ervoor kiezen om **per beschutte werkplek een bedrag** beschikbaar te stellen dat de aanbieder van beschutte werkplekken nodig heeft om de kosten te dekken en geen rem te zetten op het totale bedrag dat hiermee gemoeid is. In dit geval ervaren consulenten geen financiële belemmering om de doorstroom van dagbesteding naar beschut werk te bevorderen.

Een andere mogelijkheid is **budgetgestuurd werken**, waarbij een college voor elke voorziening, waaronder beschut werk, een jaarlijks budget ter beschikking stelt waar door het bestuur en het management op gestuurd wordt. Als richting het einde van het jaar blijkt dat het einde van het budget in zicht is, kan worden besloten om deelnemers niet door te laten stromen van dagbesteding naar beschut of om deelnemers op een wachtlijst voor beschut werk te plaatsen.[44] In dit andere geval kunnen consulenten wel een financiële belemmering ervaren om de doorstroom te bevorderen.

Gemeenten met tekorten

Ten tweede zijn er gemeenten die in het brede sociale domein te maken hebben met financiële tekorten.[45] Omdat de meerjarenbegroting van gemeenten sluitend moet zijn, zijn deze gemeenten gedwongen om budgetplafonds in te stellen en minder voorzieningen in te zetten. Dit kan erin resulteren dat er tijdelijk of voor langere tijd een rem wordt gezet op de inzet van beschut werk. Ook is bij de interviews zowel door experts als medewerkers uit de uitvoering van gemeenten aangegeven dat als er sprake is van tekorten, gemeenten er vaak voor kiezen om de schaarse middelen in te zetten voor mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt, omdat uitstroom van deze doelgroep gemeenten per saldo financieel meer oplevert dan de inzet van beschut werk.

Er bestaat helaas geen landelijk beeld van de mate waarin budgetplafonds ingezet worden voor beschutte werkplekken. Wel is uit onderzoeken van rekenkamers op te maken dat budgetplafonds de laatste jaren vaker worden ingezet.[46] Ook is er een landelijk beeld beschikbaar over de mate waarin er budgetplafonds worden ingezet bij de gemeentelijke inkoop van Wmo-ondersteuning en jeugdhulp. Dit beeld is uit 2019 en dus niet vertekend door de effecten van de coronacrisis. In 2019 werd in 19 procent van de nieuwe gemeentelijke inkoopcontracten voor de Wmo een budgetplafond ingesteld.[47] Voor jeugdhulp was dat 26 procent.

Loonwaarde deelnemers

Ten derde kunnen er persoonsgebonden factoren zijn waardoor de middelen voor beschut werk ontoereikend zijn. Zo geven geïnterviewden aan dat niet alle deelnemers aan beschut werk een loonwaarde van 30 procent of hoger hebben. Dit geldt zeker in de beginfase van een plaatsing, als een deelnemer nog werkritme moet opdoen, maar voor sommige deelnemers is de loonwaarde structureel lager dan 30 procent. Dit kan financieel gezien problematisch zijn, want de loonkostensubsidie is gemaximeerd op 70 procent. Deze factor is qua mate van belemmering niet de belangrijkste financiële factor, maar wel een factor die in combinatie met

[44] https://www.landelijkeclientenraad.nl/actueel/de-staat-van-beschut-werk-groeiende-wachtlijsten
[45] Zie: BDO (2021), 'De groeiende druk van het sociaal domein'. En: BDO (2022), 'Jeugdzorg blijft duur, maar Wmo explodeert'.
[46] Rekenkamers over het sociaal domein, in opdracht van Divosa.
[47] PPRC (2020), 'Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2019'.

andere financiële factoren de financiële belemmering groter kan maken. Gemeenten krijgen de (gemaximeerde) loonkostensubsidie door het Rijk naar realisatie vergoed.

Besparing op de uitkering is een financiële prikkel voor doorstroom...

Ten vierde levert switchen van dagbesteding naar werk bij deelnemers die een bijstandsuitkering hebben een financiële besparing op voor gemeenten. Dit geeft gemeenten een financiële prikkel om doorstroom naar werk te realiseren. Allereerst kan de gemeente besparen op de bijstand wanneer een deelnemer deels een eigen salaris gaat verdienen of volledig kan uitstromen uit de bijstand. De grootste potentiële financiële besparing voor gemeenten is de besparing op het uitkeringsbudget (de gebundelde uitkering, ook wel BUIG genoemd).

Ook in andere domeinen zijn besparingen mogelijk wanneer een deelnemer gaat werken. Doorstroom verkleint het hebben van een baan de kans om in een Wmo-maatwerktraject (exclusief dagbesteding) te zitten met 9 procentpunt.[48] Er wordt ook een vermindering van schuldenproblematiek verwacht, maar deze vermindering is niet statistisch aangetoond.[49] Ook wanneer deelnemers géén bijstandsuitkering ontvangen, maar een andere uitkeringsachtergrond hebben, zijn zo voor gemeenten bij doorstroom besparingen in andere domeinen mogelijk.

Er zijn echter factoren die de doorstroomprikkel belemmeren. In sommige gevallen treedt er namelijk geen besparing op de uitkering op, in andere gevallen is de besparing op de uitkering kleiner en in weer andere gevallen is de besparing op de uitkering voor gemeenten onvoldoende zeker. We lichten elk van deze potentiële belemmeringen van de doorstroomprikkel kort toe.

...maar niet bij alle doorstromers bespaart de gemeente een uitkering

De besparing op de uitkering geldt voor sommige maar niet voor alle deelnemers die doorstromen van dagbesteding naar (beschut) werk, want de besparing treedt alleen op als een deelnemer die doorstroomt naar beschut werk recht had op een Participatiewetuitkering. Bij deelnemers die **niet uitkeringsgerechtigd** zijn, bijvoorbeeld jongeren, deelnemers met een werkende partner of deelnemers die een uitkering van het UWV ontvangen, treedt er voor de gemeente geen besparing op de uitkering op. Voor gemeenten is er bij de groep niet-uitkeringsgerechtigden dus geen sprake van een financiële prikkel om de switch te bevorderen.

Daarnaast kan het zo zijn dat er niet een volledige uitkering bespaard wordt, maar een **gedeeltelijke uitkering**, bijvoorbeeld als er bij een deelnemer sprake is van een medische urenbeperking, waardoor de deelnemer het aantal werkuren dat nodig is om een volledige uitkering te besparen niet behaalt.[50]

Als een deelnemer geen Participatiewetuitkering heeft en voor 32 uur per week deelneemt aan arbeidsmatige dagbesteding, dan bedragen de kosten (afgezien van eventuele andere voorzieningen) ongeveer € 16.200 per jaar.[51] Als een deelnemer geen Participatiewetuitkering

[48] CPB/SCP (2020), 'De brede baten van werk', p. 28.
[49] "Na toevoeging van de controlevariabelen vinden we voor de totale sample geen significant effect van het hebben van een baan op deze kans." CBP/SCP (2020), 'De brede baten van werk', p. 29.
[50] Het aantal werkuren om een volledige uitkering te besparen is zo'n 32 uur per week.
[51] Brondata prijs per dagdeel dagbesteding gebaseerd op: Berenschot (2019), 'Evaluatie Besluit Reële Prijs Wmo'. De gemiddelde prijs uit de brondata is door de onderzoekers geïndexeerd om deze vergelijkbaar te maken met de prijs van een beschutte werkplek.

heeft en voor 32 uur per week deelneemt aan beschut werk, dan bedragen de kosten (afgezien van eventuele andere voorzieningen) gemiddeld € 14.400 tot € 22.000 per jaar. [52] Het eventuele verschil in kosten tussen dagbesteding en beschut kan gecompenseerd worden als er een volledige uitkering bespaard wordt.

Als een gemeente dus geen volledige besparing op de uitkering realiseert, of omdat iemand geen Participatiewetuitkering ontvangt of omdat iemand niet volledig uit de uitkering stroomt, dan kunnen de kosten voor beschut werk dus hoger zijn dan de kosten voor arbeidsmatige dagbesteding.

Geïnterviewde experts merken op dat het verschil in de prijs per persoon van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in de praktijk meestal iets groter is, omdat het gemiddelde aantal uren dagbesteding wat lager is dan het gemiddelde aantal uren beschut werk. Het aantal uren dagbesteding is meestal vastgesteld op 16 tot 24 uur per week. De gemiddelde contractomvang van contracten beschut werk bedraagt 23 tot 27 uur per week. [53]

De geïnterviewde experts merken op dat financiële prikkels van gemeenten hierbij een rol kunnen spelen. Enerzijds hebben gemeenten een financiële prikkel om het aantal uren arbeidsmatige dagbesteding kleiner te maken, want besparing op de uitkering is niet mogelijk en een lager aantal uren zorgt wel voor lagere kosten per persoon per jaar voor deze voorziening. [54] Anderzijds hebben gemeenten bij de inzet van beschut werk een financiële prikkel om in te zetten op 31 uur per week of meer. Dat is namelijk de contractomvang waarbij een deelnemer volledig uitstroomt uit de uitkering. [55] Sociaal ontwikkelbedrijven hebben eveneens een voorkeur voor grotere contracten van minimaal 31 uur per week, omdat elk contract vaste kosten met zich meebrengt, kosten die voor een groter deel terugverdiend kunnen worden als een deelnemer meer uren werkt.

Een contractomvang van 31 uur of meer is overigens niet voor alle deelnemers mogelijk. Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht om het aantal uren arbeidsmatige dagbesteding of beschut werk op dit aantal uren per week vast te stellen; dit is een keuze van gemeenten zelf.

Uiteraard zijn financiële prikkels niet de enige overweging die een rol speelt bij de doorstroom van dagbesteding naar beschut, maar het is wel een factor van betekenis. Het geconstateerde verschil in het aantal uren per week tussen dagbesteding en beschut werk zorgt niet alleen voor een groter kostenverschil en daarmee (afhankelijk van een eventuele besparing op de uitkering) voor een potentiële financiële belemmering, het kan ook voor deelnemers een belemmering vormen om de overstap te maken. Veel deelnemers hebben namelijk een beperkte belastbaarheid. Als er bij hen aangestuurd wordt op een groter aantal uren dan ze aankunnen, dan kan dit leiden tot teleurstellingen. Op de factoren voor deelnemers, komen we verderop in

[52] Het exacte bedrag hangt af van het onderzoek. Op basis van de Cedris Sectorinformatie 2021 bedragen de kosten bij 0,8 fte gemiddeld € 22.000 per jaar. Op basis van het onderzoek van SignificantAPE (nog te verschijnen) bedragen de kosten bij 0,8 fte gemiddeld € 14.400 per jaar. Ook verschillen de kosten per uitvoerder.
[53] Inspectie SZW (2019), 'Eindevaluatie beschut werk'. SignificantAPE (nog te verschijnen) komt uit op een hoger gemiddelde aantal uren van 27 uur per week.
[54] De keuze om een lager aantal uren in te zetten kan overigens wel gevolgen hebben voor deelnemers. Gebrek aan een zinvolle daginvulling heeft bijvoorbeeld negatieve gevolgen voor de fysieke en mentale gezondheid. Bron: CPB/SCP (2020), 'De brede baten van werk'.
[55] Berenschot (2015), 'Businesscases inzet mensen met een arbeidsbeperking vanuit vier perspectieven', onderzoek in opdracht van AWVN.

het rapport terug. Al met al is er voor gemeenten bij besparing van een gedeeltelijke uitkering dus sprake van een minder sterke financiële prikkel om de switch te bevorderen.

Besparingen op het BUIG-budget zijn onzeker

Tot slot is voor gemeenten het effect van besparingen op de uitkering op het BUIG-saldo onzeker, omdat deze afhangen van de ontwikkeling van het macrobudget, de verdeling van het budget en de prestaties van andere gemeenten. We lichten elk van deze redenen afzonderlijk kort toe.

Het macrobudget wordt jaarlijks aangepast op grond van de landelijke realisaties, waardoor besparingen op macroniveau telkens worden afgeroomd. Dit vermindert de besparing op de uitkering die gemeenten in de jaren na de uitstroom van een deelnemer realiseren (en vermindert daarmee ook de financiële prikkel om uitstroom te bevorderen). Een nuance bij dit punt is dat dit effect pas echt optreedt als alle gemeenten samen besparen met de inzet van bijvoorbeeld beschut werk. In praktijk zien we dat niet alle gemeenten daar even sterk op inzetten en kan een individuele gemeente een verschil maken met besparing op de uitkeringen.

Wat de verdeling betreft, geldt voor middelgrote en grote gemeenten een objectief verdeelmodel. Als gemeenten minder uitgeven dan het objectief verdeelde budget, dan wordt het positieve saldo niet afgeroomd.[56] Het objectieve verdeelmodel wordt periodiek herijkt. De periodieke herijking brengt voor gemeenten financiële onzekerheid met zich mee, omdat herijking zorgt voor zogenoemde herverdeeleffecten. Voor kleine gemeenten is er sprake van een historisch verdeeld budget, waarbij een eventuele besparing op het BUIG-budget na twee jaar afgeroomd wordt.

Wat de afhankelijkheid van prestaties van andere gemeenten betreft: uit onderzoek in opdracht van Divosa[57] blijkt dat gemeenten die een objectief verdeeld BUIG-budget ontvangen en die geen groot tekort op het BUIG-budget hebben bij een besparing op de uitkering alleen baten op het BUIG-budget realiseren als het qua bestandsreductie beter doet dan het gemiddelde. Als de gemeente gemiddeld presteert, dan is er nauwelijks sprake van een besparing op het BUIG-budget. Als de gemeente slechter dan gemiddeld presteert, dan is er zelfs sprake van een verlies op het BUIG-budget.

Kortom, het is voor gemeenten op grond van de BUIG-systematiek onzeker of, en zo ja, hoe lang ze de besparing op de uitkering daadwerkelijk realiseren. Maar het vergt wel een investering om (beschut) werk voor mensen mogelijk te maken. De kosten zijn dus zeker en de baten onzeker. Gemeenten zijn vaak risicomijdend, waardoor de combinatie van zekere kosten en onzekere baten een financiële belemmering kan vormen.

Conclusie

Deelnemers zijn bij het maken van de switch van (arbeidsmatige) dagbesteding naar (beschut) werk meestal afhankelijk van ondersteuning van gemeenten. Er liggen binnen gemeenten vele factoren ten grondslag aan de beslissing om deelnemers al dan niet door te laten stromen. Er zijn indicaties dat de doorstroom van dagbesteding naar werk niet bij alle gemeenten soepel verloopt.

---

[56] Behoudens het gedeelte dat wordt afgeroomd, omdat besparingen op het macrobudget worden afgeroomd.
[57] https://www.divosa.nl/sites/default/files/aef_divosa_rapportage_beparing_bij_uitstroom_bijstandsontvanger.pdf.

- Volgens de experts die we geïnterviewd hebben is het financiële beeld dat bij gemeenten bestaat over ontoereikende middelen voor beschutte werkplekken de voornaamste verklaring voor dit gat. Wij herkennen dit financiële beeld, maar hebben er een aantal nuances bij aangebracht, waaronder een nuancering van het beeld dat beschut werk duurder zou zijn dan arbeidsmatige dagbesteding.
- Er kan bij gemeenten een financiële belemmering bestaan om de switch te bevorderen als gemeenten te maken hebben met financiële tekorten in het brede sociale domein waardoor ze budgetplafonds instellen.
- Er kan sprake zijn van een financiële belemmering als gemeenten deelnemers met een loonwaarde lager dan 30 procent willen laten doorstromen, omdat de loonkostensubsidie in dat geval niet toereikend is.
- Gemeenten hebben een financiële prikkel hebben om de switch te bevorderen als deelnemers uitstromen uit de uitkering. Deze prikkel geldt echter niet in alle gevallen. Zo hebben gemeenten geen financiële prikkel om niet-uitkeringsgerechtigden door te laten stromen, een verminderde financiële prikkel bij mensen die gedeeltelijk uit te uitkering stromen en een verminderde financiële prikkel als gevolg van onzekerheden bij de besparing op het BUIG-budget.

4.2 Financiële factoren voor zorgaanbieders

De financiële prikkel die zorgaanbieders hebben om deelnemers die dagbesteding verrichten vast te houden, is in het onderzoek door Stimulansz en Movisie het vaakst genoemd als belemmerende factor voor de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk. [58]

De achtergrond van deze factor is als volgt. Doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk vindt plaats vanuit de Wmo en vanuit de Wlz. We richten ons bij de uitwerking van deze factor op doorstroom vanuit de Wmo, omdat dat de grootste groep is.[59] Bij 70 procent van de nieuwe contracten wordt gemeentelijke zorg (Wmo-ondersteuning en jeugdhulp) ingekocht op basis van **inspanningsgerichte bekostiging**. [60] Dit wordt ook wel p maal q-financiering genoemd, wat betekent dat aanbieders een bepaalde prijs ontvangen voor elk uur zorg of ondersteuning dat ze leveren. De financiële prikkel die uitgaat van inspanningsgerichte bekostiging is een productieprikkel. Immers, hoe meer uren een aanbieder levert, hoe hoger de omzet.

Los van de productieprikkel heeft inspanningsgerichte bekostiging voor zorgaanbieders een reëel nadeel dat hen financieel prikkelt om deelnemers vast te houden. Omdat zorgaanbieders alleen betaald krijgen voor daadwerkelijk geleverde uren, leveren overgangsmomenten – zoals doorstroom van dagbesteding naar beschut – namelijk een financieel nadeel op. Immers, als een deelnemer aan dagbesteding doorstroomt, dan duurt het altijd even totdat er een nieuwe deelnemer is ingestroomd. In de tussenliggende periode is de bezettingsgraad lager en ontvangt de zorgaanbieder op grond van de inspanningsgerichte bekostiging een lagere vergoeding. Dit geeft zorgaanbieders een financiële prikkel om overgangsmomenten te vermijden.

[58] Michon, H. et al. (2020), 'Simpel Switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Stimulanz en Movisie.
[59] Michon, H. et al. (2020), 'Simpel Switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Stimulanz en Movisie.
[60] PPRC (2022), 'Database gemeentelijke zorginkoop 2021'.

Niet alle zorgaanbieders handelen naar deze financiële prikkel (en niet bij alle zorgaanbieders speelt deze prikkel), maar de prikkel kan wel een financiële belemmering voor doorstroom zijn. Een andere bekostigingsvorm kan deze belemmering mogelijk wegnemen. We bespreken daarom hieronder andere bekostigingsvormen voor Wmo-voorzieningen.

Andere bekostigingsvormen voor Wmo-voorzieningen

Gemeenten zijn zich bewust van de nadelen van inspanningsgerichte bekostiging. Dit blijkt onder andere uit de pogingen die gemeenten hebben ondernomen om minder vaak inspanningsgerichte bekostiging in te zetten.

Zo werd in 2019 30 procent van de nieuwe contracten voor gemeentelijke inkoop van Wmo-voorzieningen ingericht op basis van **outputbekostiging**, ook wel resultaatbekostiging genoemd.[61] Dit percentage is in 2022 gedaald naar 25 procent.[62] De daling hangt samen met ontstane onzekerheid over de juridische basis van outputbekostiging (zie hieronder). Outputbekostiging betekent dat zorgaanbieders een vast bedrag ontvangen voor het resultaat van de inspanningen die ze leveren, niet voor de inspanningen (i.e. het aantal uren) zelf. Outputbekostiging geeft zorgaanbieders de vrijheid om met behoud van financiering wat minder tijd te besteden aan deelnemers die wat minder begeleiding nodig hebben om hun doelen te halen en wat meer tijd te besteden aan deelnemers die daarvoor wat meer begeleiding nodig hebben. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om tijdens een overgangsperiode waarin een deelnemer wordt voorbereid om door te stromen naar werk wat meer tijd te besteden aan deze deelnemer. Dit kan een soepele overgang bevorderen.

De reden dat er de laatste paar jaar minder ingezet wordt op outputbekostiging is dat er door een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) onzekerheid is ontstaan over de juridische basis van outputbekostiging. Hierbij zijn burgers die in bezwaar zijn gegaan door de rechter in het gelijk gesteld dat er onvoldoende sprake is van rechtszekerheid voor inwoners en dat inwoners een exacte tijdsbepaling voor de te ontvangen ondersteuning moeten krijgen. Binnen het ministerie van VWS loopt het proces om outputbekostiging juridisch beter te borgen nog. De verwachting is dat zolang de juridische basis niet geborgd is outputbekostiging voor de meerderheid van de gemeenten geen aantrekkelijk alternatief is voor inspanningsgerichte bekostiging. Als de juridische basis wel geborgd is, dan is outputbekostiging naar verwachting wel een aantrekkelijk alternatief, blijkens de trendbeweging in de richting van outputbekostiging die vóór 2019 was ingezet.

Een derde bekostigingsvorm die gemeenten kunnen toepassen is **populatiebekostiging**. Dit betekent dat een zorgaanbieder, of een consortium van meerdere zorgaanbieders, een totaalbedrag (lumpsum) ontvangt voor de ondersteuning van een gehele, afgebakende zorgpopulatie, bijvoorbeeld de inwoners van een of meerdere wijken. De zorgaanbieder heeft weliswaar de plicht om alle inwoners uit de populatie te ondersteunen maar kan wel binnen de gestelde kaders naar eigen inzicht bepalen wie welke vorm en intensiteit van ondersteuning ontvangt. Als een inwoner doorstroomt van dagbesteding naar werk, dan heeft dit geen effect op het totaalbedrag dat de aanbieder ontvangt. Als de aanbieder een succesvolle aanpak kiest en vindt veel door- en uitstroom plaats, dan houdt de aanbieder dus meer middelen over. Populatiebekostiging geeft aanbieders dus een financiële prikkel voor door- en uitstroom. Ondanks dit voordeel wordt populatiebekostiging in slechts 2 tot 4 procent van de contracten

[61] PPRC (2020), 'Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2019'.
[62] PPRC (2023), 'Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2022'.

voor gemeentelijke zorginkoop ingezet.[63] De reden is dat populatiebekostiging geassocieerd wordt met een belangrijk nadeel, namelijk dat het zorgaanbieders een prikkel geeft om vooral inwoners met een lage zorgzwaarte te ondersteunen, omdat bij die deelnemersgroepen de kans op door- en uitstroom het grootst is. Dit wordt ook wel 'cherry picking' genoemd.

De nadere bestudering van bekostigingsvormen bij de gemeentelijke zorginkoop levert dus de bevinding op dat inspanningsgerichte bekostiging vanuit het oogpunt van doorstroom van deelnemers van dagbesteding naar werk weliswaar niet ideaal is, maar dat de beide alternatieven – outputbekostiging en populatiebekostiging – vanwege andere nadelen alleen door een minderheid van gemeenten toegepast worden. Daardoor blijft de situatie voortbestaan dat zorgaanbieders een prikkel ontberen om de doorstroom van dagbesteding naar werk te bevorderen.

Dit heeft tot gevolg dat een aanzienlijk deel van de deelnemers aan arbeidsmatige dagbesteding, volgens geïnterviewde experts ongeveer een kwart van de deelnemers, zou kunnen doorstromen naar (beschut) werk, terwijl dit (nog) niet is gebeurd. De inschatting van experts wordt bevestigd door deelnemers zelf. Uit een onderzoek van Berenschot onder 85 deelnemers in arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk blijkt dat een substantieel deel van de mensen in arbeidsmatige dagbesteding aangeeft graag nieuwe dingen te leren, terwijl ze tegelijkertijd ervaren dat ze op dit moment niet vaak nieuwe dingen leren.[64] Met andere woorden: een substantieel deel van de mensen in arbeidsmatige dagbesteding heeft ontwikkelpotentieel dat niet benut wordt. Deze bevinding wordt bevestigd door het onderzoek van Movisie en Stimulanz, waaruit blijkt dat ongeveer een kwart van de deelnemers aan dagbesteding Wmo de potentie hebben om door te stromen naar (beschut) werk.[65]

Voortrajecten zijn nuttig bij de switch

Naast deze hoofdbevinding is er nog een andere bevinding die betrekking heeft op de rol van zorgaanbieders. In het voorafgaande is genoemd dat het van belang is dat zorgaanbieders in de overgangsperiode van dagbesteding naar (beschut) werk extra aandacht kunnen besteden aan deelnemers.

De extra begeleiding heeft een inhoudelijke en een psychologische component. De inhoudelijke component is dat voor de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk nieuwe vaardigheden nodig zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verder opdoen van werkritme en het verder aanleren van werknemersvaardigheden. De psychologische component is dat deelnemers de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk als spannend kunnen ervaren. Dit heeft niet alleen te maken met de nieuwe daginvulling, maar ook met de (financiële) onzekerheden waarmee het switchen van voorzieningen gepaard gaat. Op de (financiële) onzekerheden voor deelnemers komen we verderop in het rapport uitgebreid terug.

Om deze redenen benadrukken meerdere geïnterviewde experts dat het voor deelnemers van belang is dat aanbieders een zogenoemd **voortraject** aanbieden aan deelnemers die in aanmerking komen voor doorstroom naar (beschut) werk. Een voortraject is een ontwikkelingsgericht traject dat deelnemers ondersteunt bij het zetten van de ontwikkelstap van

[63] PPRC (2022), 'Database gemeentelijke zorginkoop 2021'.
[64] Schenderling, P.J., Sikkema, F., Oostveen, A. & J. ten Hoor (2016), 'Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningengebruik'. Onderzoek in opdracht van Cedris.
[65] Michon, H. et al. (2020), 'Simpel Switchen op de kaart: Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk'. Stimulanz en Movisie.

dagbesteding naar werk. Het type traject lijkt sterk op de ontwikkelingsgerichte trajecten onder de voormalige AWBZ-systematiek.

Drempels die de inzet van ontwikkelingsgerichte trajecten belemmeren

Ontwikkelingsgerichte trajecten, hierboven aangeduid met het synoniem voortrajecten, zijn nuttig, [66] maar er zijn drempels om dit type traject in te zetten. We onderscheiden drie typen drempels.

De eerste drempel is dat het binnen de inspanningsgerichte bekostigingssystematiek, die zoals benoemd door een meerderheid van de gemeenten ingezet wordt, voor aanbieders moeilijk is om ontwikkelingsgerichte trajecten in te zetten. Zorgaanbieders worden immers bij inspanningsgerichte bekostiging alleen betaald voor vooraf gedefinieerde inspanningen met een vooraf gedefinieerd maximum aantal uren per tijdseenheid (bijvoorbeeld per vier weken of per maand). [67] Aangezien een ontwikkeltraject een ander type activiteit is dan het aanbieden van dagbesteding en bovendien een extra tijdsinvestering vergt, kunnen aanbieders niet zomaar ontwikkelingsgerichte trajecten inzetten. Een ontwikkelingsgericht traject kan weliswaar ook ingezet worden door een andere partij dan de zorgaanbieder, maar dat heeft als nadeel dat er een extra schakel in de ondersteuningsketen nodig is en dat de kans groot is dat de deelnemer niet begeleid kan worden door haar/zijn vaste begeleider, wat bij de overgang van dagbesteding naar werk wel de voorkeur heeft. De zorgaanbieder kan deze ondersteuning en vaste begeleider tijdens het overgangsproces alleen bieden als een ontwikkelingsgericht traject als apart product geïndiceerd wordt.

Dit brengt ons bij de tweede drempel. Om een ontwikkelingsgericht traject te indiceren moet het wel als product opgenomen zijn bij de gemeentelijke zorginkoop. Bij de meeste gemeenten is een ontwikkelingsgericht traject echter geen apart product bij de zorginkoop. Dit hebben wij kunnen vaststellen aan de hand van een omvangrijke database van 1.055 dagbestedingsproducten van tientallen gemeenten die onderzocht zijn in het kader van de Evaluatie Besluit Reële Prijs Wmo, die in opdracht van het Ministerie van VWS is uitgevoerd. [68] Slechts 26 van de 1.055 onderzochte dagbestedingsproducten (3%) zijn expliciet ontwikkelingsgericht.

Dit betekent dat de gemeentelijke zorginkoop van de meeste Nederlandse gemeenten (nog) niet is ingericht op het inkopen van ontwikkelingsgerichte trajecten. Gemeenten streven ernaar om alleen producten in te kopen die vooraf gedefinieerd zijn. Producten die niet zijn ingekocht, ook wel buitengecontracteerde zorg genoemd, worden door gemeenten vermeden, omdat er geen voorwaarden voor zijn afgesproken. De gemeente moet dan ofwel aparte voorwaarden opstellen bij de inzet van buitengecontracteerde zorg, wat arbeidsintensief is, ofwel de zorg inkopen zonder voorwaarden te stellen, wat vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging onwenselijk is. Er is dus weliswaar geen wettelijke bepaling die gemeenten verbiedt om buitengecontracteerde zorg in te kopen, maar er bestaat om genoemde redenen wel een voorkeur bij gemeenten om zo min mogelijk buitengecontracteerde zorg in te zetten. In combinatie met het feit dat de meeste gemeenten geen rekening houden met ontwikkelingsgerichte trajecten bij de inkoop vormt dit een drempel om dit type trajecten in te zetten. Het ministerie van VWS en branchepartijen kunnen een rol spelen bij het wegnemen van

[66] Zo maken individuele ontwikkeltraject onderdeel uit van de toekomstagenda gehandicaptenzorg.
[67] De meest gehanteerde vorm van bekostiging door gemeenten bij de Wmo-inkoop. PPRC (2022), 'Database gemeentelijke zorginkoop 2021'.
[68] Berenschot (2020), 'Evaluatie Besluit Reële Prijs Wmo', onderzoek in opdracht van het Ministerie van VWS.

deze belemmering door gemeenten voor te lichten over de mogelijkheden om voortrajecten aan te besteden.

Een derde drempel is dat ook als ontwikkelingsgerichte trajecten wel apart zijn ingekocht en door zorgaanbieders ingezet kunnen worden, er wel extra financiële middelen van de gemeente voor nodig zijn. Eerder in deze rapportage is al geconstateerd dat bij sommige gemeenten beperkte financiële middelen een knelpunt vormen, wat tot uiting kan komen in budgetplafonds en het verminderen van de inzet van 'niet-noodzakelijke' ondersteuning.

Conclusie

De meeste gemeentelijke zorg (Wmo-ondersteuning en jeugdhulp) wordt ingekocht op basis van inspanningsgerichte bekostiging. De financiële prikkel die uitgaat van inspanningsgerichte bekostiging is een productieprikkel. Immers, hoe meer uren een aanbieder levert, hoe hoger de omzet. Los van de productieprikkel heeft inspanningsgerichte bekostiging voor zorgaanbieders een reëel nadeel dat hen financieel prikkelt om deelnemers vast te houden. Inspanningsgerichte bekostiging is dus vanuit het oogpunt van doorstroom van deelnemers van dagbesteding naar werk weliswaar niet ideaal, maar de beide alternatieven – outputbekostiging en populatiebekostiging – worden vanwege andere nadelen alleen door een minderheid van gemeenten toegepast. Daardoor blijft de situatie voortbestaan dat zorgaanbieders een prikkel ontberen om de doorstroom van dagbesteding naar werk te bevorderen.

Een andere bevinding is dat ontwikkelingsgerichte trajecten bevorderlijk zijn voor de doorstroom, maar dat er drempels zijn om dit type traject in te zetten. Gemeenten kunnen deze drempels grotendeels zelf wegnemen, namelijk door het product 'ontwikkelingsgerichte trajecten' op te nemen bij Wmo-aanbestedingen en door dit product in te zetten voor deelnemers die in aanmerking komen voor doorstroom van dagbesteding naar werk.

4.3 Financiële factoren voor sociaal ontwikkelbedrijven

Sociaal ontwikkelbedrijven zijn vaak eigendom van gemeenten. Voor hun financiering kunnen sociaal ontwikkelbedrijven niet volledig leunen op eigen omzet,[69] maar ontvangen ze een Rijksbijdrage en vaak ook een aanvullende bijdrage van gemeenten.[70] De aanvullende bijdrage van gemeenten is nodig, omdat bij het merendeel van de sociaal ontwikkelbedrijven de Rijksbijdrage onvoldoende is om tot een sluitende begroting te komen.[71] Dit blijkt uit de twee eerder geciteerde onderzoeken.[72] Het exacte financiële beeld kan per gemeente verschillen.

Het negatieve resultaat wordt in de praktijk deels opgevangen door een aanvullende bijdrage van gemeenten van € 7.400 per fte.[73] Het resterende saldo kan in sommige gevallen door sociaal ontwikkelbedrijven worden gedekt door een positief saldo op andere bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld de Wsw-taken of re-integratietaken. In andere gevallen kan het saldo niet worden gedekt, waardoor het sociaal ontwikkelbedrijf inteert op het eigen vermogen. Interen op het

[69] De medewerkers van sociaal ontwikkelbedrijven hebben immers een verminderde productiviteit.
[70] Cedris Sectorinformatie 2021.
[71] Ibidem.
[72] Cedris Sectorinformatie 2021 en SignificantAPE (nog te verschijnen), 'De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland: cijfers, duiding en doorgroeipotentie'.
[73] Ibidem.

eigen vermogen kan alleen tijdelijk het geval zijn, omdat anders de bedrijfscontinuïteit in gevaar komt. In de structurele situatie is de gemeente als eigenaar verantwoordelijk voor gezonde financiën van het sociaal ontwikkelbedrijf. Dit betekent dat het structurele vraagstuk van de financiering van beschutte werkplekken een gemeentelijke aangelegenheid is.

Tegelijkertijd blijkt uit de geschetste financiële gegevens van sociaal ontwikkelbedrijven dat veel sociaal ontwikkelbedrijven moeite hebben om de financiering van beschutte werkplekken rond te krijgen en dat veel gemeenten daarvoor een aanvullende bijdrage moeten doen. De moeite die dit kost, vormt in die specifieke gemeenten een belemmering voor de realisatie van beschutte werkplekken.

Voorbeeld van een sociaal ontwikkelbedrijf dat tegen tekorten aanloopt
Gemeente X (zie de bijlage) is een gemeente waar de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk moeizaam op gang komt. In gemeente X is beschut werk formeel de opdracht van het sociaal ontwikkelbedrijf (dit kan ook bij een andere aanbieder, maar in dit voorbeeld dus bij een sociaal ontwikkelbedrijf). Merkt een professional (bij de gemeente, bij een aanbieder of bij een andere ketenpartner) dat een deelnemer mogelijk kan doorstromen naar beschut werk, dan wordt het sociaal ontwikkelbedrijf opgetrommeld. Dat sociaal ontwikkelbedrijf heeft echter te kampen met grote werkdruk en financiële tekorten. Uitval van professionals en/of beleidsmedewerkers is er niet uitzonderlijk. Van buitenaf vindt men het heel lastig om bij het ontwikkelbedrijf met de juiste professional of beleidsmedewerker in contact te komen. In een organisatie zo overwerkt als deze komt de focus bijna automatisch op makkelijk bemiddelbare doelgroepen te liggen – en dat zijn zeker niet de deelnemers die vanuit de dagbesteding komen.

Er zijn ook professionals die deze belemmering niet ervaren. Professionals die deze belemmering niet ervaren, werken over het algemeen in een gemeente die ervoor heeft gekozen – en ervoor heeft kunnen kiezen [74] – om voldoende (aanvullende) middelen beschikbaar te stellen voor beschut werk. Voor een overzicht van de factoren die bij gemeenten spelen, zie de desbetreffende paragraaf.

Financiële prikkel voor grotere arbeidscontracten

Ten tweede hebben sociaal ontwikkelbedrijven een financiële prikkel voor grotere arbeidscontracten voor deelnemers. De reden is dat elk contract vaste kosten met zich meebrengt. [75] kosten die voor een groter deel terugverdiend kunnen worden als een deelnemer meer uren werkt. Eerder is genoemd dat ook gemeenten een financiële prikkel hebben om contracten van minimaal 31 uur per week aan te bieden, omdat vanaf deze contractomvang een deelnemer uitstroomt uit de uitkering. Sturing door gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op een zo groot mogelijke contractomvang kan voor deelnemers een belemmering vormen om de overstap te maken van dagbesteding naar beschut, want een substantieel deel van de deelnemers heeft een beperkte belastbaarheid.

Bij deze bevinding zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is de belastbaarheid van een deelnemer niet statisch, de belastbaarheid kan door de tijd heen toe- of afnemen, bijvoorbeeld doordat een deelnemer meer werkritme opdoet. Als de belastbaarheid toeneemt, dan hoeft een groter contract geen belemmering meer te vormen. Ten tweede zijn gemeenten

[74] Zoals eerder opgemerkt, is bij een deel van de gemeenten sprake van een tekort in het sociaal domein, waardoor ze niet de mogelijkheid hebben om een aanvullende gemeentelijke bijdrage voor beschut werk te doen.
[75] Bijvoorbeeld kosten voor P&O, juridische zaken, werkkleding, enz.

en sociaal ontwikkelbedrijven niet wettelijk of anderszins verplicht om te sturen op een zo groot mogelijke contractomvang. Er zijn dus ook gemeenten die kiezen voor een contractomvang die het beste past bij de belastbaarheid van de deelnemer.

4.4 Financiële factoren voor deelnemers

Voor deelnemers is een belangrijke bevinding dat financiële factoren een rol spelen bij de afweging om al dan niet te switchen van dagbesteding naar (beschut) werk, maar lang niet de enige factoren zijn. Meerdere geïnterviewde experts merken op dat zekerheid voor veel deelnemers een belangrijker factor is dan een eigen salaris verdienen. Een eigen salaris staat niet altijd gelijk aan zekerheid. Er spelen meerdere factoren die we één voor één behandelen.

De indicatie dagbesteding kan vervallen

Ten eerste: als deelnemers de overstap maken van beschut werk naar dagbesteding, dan vervalt het advies beschut werk niet. Als deelnemers de overstap maken van dagbesteding naar (beschut) werk, dan kunnen ze de indicatie dagbesteding echter wél kwijtraken. Hiervoor zijn verschillende redenen.

De voornaamste reden is dat gemeenten zicht willen houden op deelnemers en hun ondersteuningsbehoeften, waardoor ze voor dagbesteding geen langlopende indicaties afgeven.[76] Deelnemers zijn immers nog in ontwikkeling. Dus anders dan bij bijvoorbeeld een indicatie huishoudelijke hulp voor een 75-plusser kan de ondersteuningsbehoefte bij een indicatie dagbesteding door de tijd heen wijzigen. Gemeenten geven daarom meestal een indicatie dagbesteding af voor één of enkele jaren. Het voordeel hiervan is dat gemeenten goed zicht houden op deelnemers en de ondersteuning tijdig kunnen aanpassen als de ondersteuningsbehoefte van deelnemers verandert. Dit kan dus een bevorderende factor zijn voor een switch van dagbesteding naar beschut (zie bijvoorbeeld de korte indicaties die de gemeente Apeldoorn afgeeft als onderdeel van Apeldoorn Werkt Mee).

Het nadeel hiervan is dat als een deelnemer de switch gemaakt heeft van dagbesteding naar beschut, de indicatie dagbesteding na één of enkele jaren komt te vervallen. Als een cliënt de overstap niet maakt, dan speelt dit nadeel niet, omdat de indicatie dan verlengd wordt. Bij doorstroom naar beschut werk kan de indicatie dus na één of enkele jaren komen te vervallen. Weliswaar kan er bij herinstroom (van beschut terug naar dagbesteding) weer een nieuwe indicatie worden toegekend, maar dat ervaren deelnemers en hun sociale omgeving (bijvoorbeeld ouders) als een onzekere factor. In de regel zal een deelnemer de indicatie dagbesteding bij herinstroom terugkrijgen, maar dat iets in de regel het geval is, betekent niet dat het psychologisch gezien geen gevoel van onzekerheid kan oproepen. Deelnemers kunnen immers negatieve ervaringen hebben met overheidsdienstverlening in het verleden of om andere redenen de overheid wantrouwen. De onzekerheid die daaruit voortkomt, werkt belemmerend voor deelnemers om de overstap te maken. Herinstroom is niet slechts een theoretische risico dat in de praktijk weinig voorkomt. Zoals eerder genoemd, kan de overstap een toename van het aantal gewerkte uren met zich meebrengen, evenals een toename van het werktempo en de werkdruk.[77] Dat zorgt voor een grotere belasting van deelnemers, waarbij deelnemers en hun sociale omgeving niet op voorhand weten of ze dat aan kunnen en of

[76] Een langlopende indicatie is hier opgevat als een indicatie van vijf jaar of langer.
[77] Schenderling, P.J., Sikkema, F., Oostveen, A. & J. ten Hoor (2016), 'Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningengebruik'. Onderzoek in opdracht van Cedris.

terugval na een langere periode mogelijk is. Voor deelnemers en hun sociale omgeving is het daarom belangrijk om voor langere tijd de zekerheid te ervaren dat ze de switch terug, van (beschut) werk naar dagbesteding, kunnen maken.

Gemeenten zijn overigens niet wettelijk of anderszins verplicht om de duur van een dagbestedingsindicatie te beperken tot één of enkele jaren. Ze kunnen er dus voor kiezen om bij de switch de zekerheid voor deelnemers te vergroten door bijvoorbeeld voor de komende vijf jaar een dagbestedingsindicatie af te geven.

Heeft de deelnemer een financiële prikkel om door te stromen?

Een tweede factor die het gevoel van zekerheid beïnvloedt, is een verandering in de inkomenssituatie. Deze verandering kan op verschillende manieren plaatsvinden.

Voor een deel van de deelnemers die switchen van dagbesteding naar (beschut) werk geldt dat ze niet-uitkeringsgerechtigd zijn, bijvoorbeeld omdat ze nog thuis wonen bij hun ouders of een werkende partner hebben. Voor deze groep deelnemers geldt dat een switch van dagbesteding naar (beschut) werk een forse verbetering van het inkomen oplevert, namelijk van geen eigen inkomen naar een eigen inkomen dat bestaat uit het gewerkte aantal uren vermenigvuldigd met het wettelijk minimumloon (hierna: WML). Hierbij geldt wel dat op grond van de inkomensstijging bepaalde toeslagen, bijvoorbeeld de zorgtoeslag, lager kunnen worden, maar per saldo is er nog steeds sprake van een substantiële inkomensstijging en daarmee dus een verbetering van het gevoel van zekerheid.

Voor een ander deel van de deelnemers die switchen van dagbesteding naar (beschut) werk geldt dat ze wel een uitkering hebben. De exacte gevolgen voor de inkomenssituatie van deze deelnemersgroep hangen af van (a) het type uitkering, (b) de huishoudenssituatie en (c) het gewerkte aantal uren. Wat het type uitkering betreft, zijn voor de doelgroep met name twee typen uitkeringen relevant, namelijk de Wajonguitkering en de Participatiewetuitkering (zie ook paragraaf 1.4, waarin we o.a. de voornaamste uitkeringsachtergronden noemen).

De Wajonguitkering die iemand in de nieuwe Wajong ontvangt, bedraagt 70 procent van het bruto WML. Wanneer een Wajonger aan het werk gaat wordt 70 procent van zijn inkomen verrekend met de uitkering. Wanneer hij met loondispensatie aan het werk gaat, wordt minder dan 70 procent van zijn inkomen verrekend met de uitkering. De deelnemer gaat hiermee netto (licht) in inkomen op vooruit ongeacht het aantal uren dat de deelnemer gaat werken. Hierbij geldt dat de deelnemer er netto meer op vooruitgaat naarmate een deelnemer meer uren per week gaat werken.

Bij een Participatiewetuitkering is dit anders. Voornamelijk alleenstaanden hebben een Participatiewetuitkering. Concreet leidt de Participatiewetsystematiek ertoe dat een alleenstaande er pas financieel op vooruitgaat, als hij/zij netto meer dan 70 procent van het WML gaat verdienen. Dit is vanaf ongeveer 31 uur werken tegen WML per week. Dit verklaart tevens waarom een deelnemer pas vanaf een werkweek van 31 uur volledig uit de uitkering is. Alleenstaande ouders en gezinnen moeten netto respectievelijk zo'n 90 en 100 procent van het WML verdienen om er financieel op vooruit te gaan. [78] Daar staat tegenover dat wanneer het arbeidsinkomen van een bijstandsgerechtigde eenmaal de bijstandsnorm overschrijdt, het

[78] Berenschot (2015), 'Businesscases inzet mensen met een arbeidsbeperking vanuit vier perspectieven', onderzoek in opdracht van AWVN.

netto-inkomen procentueel relatief snel stijgt. Dit is het gevolg van de arbeidskorting, die stijgt naarmate het arbeidsinkomen stijgt. [79] [80]

Na deze constateringen is met het oog op dit onderzoek de voornaamste vraag: leveren deze financiële systematieken voor deelnemers een financiële prikkel op om de switch te maken van dagbesteding naar werk? Een bekende vuistregel om te onderzoeken of een netto inkomensstijging een financiële prikkel geeft om te werken is van professor Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij veronderstelt dat om de stap van uitkering naar werk financieel lonend te maken een netto koopkrachtverbetering van ten minste 10 procent noodzakelijk is. [81]

Op basis van deze vuistregel is er voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden dus sprake van een financiële prikkel om de switch te maken. Dit geldt ook voor de meeste Wajongers, vooral als ze in staat zijn om meerdere dagen per week te werken. Voor deelnemers met een Participatiewetuitkering geldt dat ze op basis van deze vuistregel een financiële prikkel hebben om de switch te maken als ze alleenstaand zijn en bijna fulltime of fulltime gaan werken. Bijvoorbeeld vanwege (medische) urenbeperkingen kunnen echter niet alle deelnemers met een Participatiewetuitkering bijna fulltime of fulltime gaan werken. Zij hebben dus op basis van de vuistregel geen financiële prikkel om de switch te maken. Deelnemers die een Participatiewetuitkering ontvangen als alleenstaande ouder of als gezin hebben op basis van de vuistregel geen financiële prikkel om de switch te maken.

Ten slotte is tijdens de interviews genoemd dat deelnemers aan dagbesteding soms een kleine vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden. De onbelaste vrijwilligersvergoeding is gemaximeerd op € 1.800 per jaar (€ 150 per maand). [82] Als een deelnemer aan dagbesteding uitkeringsgerechtigd is en een vrijwilligersvergoeding ontvangt, dan nadert het netto inkomen het netto WML. (Dit geldt zowel voor een Participatiewetuitkering als een Wajonguitkering.) Voor deze deelnemers is er dus op basis van de vuistregel geen financiële prikkel om de switch te maken. In een gemeente zagen wij dat de vrijwilligersvergoeding ingehouden werd op de uitkering.

Een aanvullende uitkering kan voor administratieve lasten zorgen

Een derde factor die het gevoel van zekerheid beïnvloedt, is de aanvullende uitkering die nodig is voor uitkeringsgerechtigde deelnemers die de switch maken van dagbesteding naar (beschut) werk. Dit zorgt namelijk voor extra administratieve lasten, niet alleen vanwege de aanvullende uitkering zelf maar ook vanwege andere regelingen, zoals de Toeslagen. De ingewikkeldheid van de administratieve verplichtingen en de afhankelijkheid die deelnemers ervaren van de beslissingen van overheidsinstanties zorgen voor (bestaans)onzekerheid. Deze (bestaans)onzekerheid kan een belemmering vormen voor deze groep deelnemers om de switch te maken.

De switch terug naar dagbesteding kan voor onzekerheid zorgen

Een vierde factor die het gevoel van zekerheid beïnvloedt, is de financiële onzekerheid die ontstaat als een deelnemer de switch terug, van (beschut) werk naar dagbesteding, wil maken.

---

[79] Ibidem.
[80] Per 1 januari 2023 heeft het kabinet het WML verhoogd. De recente verhoging van het WML met 10 procent heeft geen invloed op de bovengenoemde constateringen, omdat het sociaal minimum is meegestegen met het WML.
[81] Bron: Allers, M.A., 'Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval', COELO, Rijksuniversiteit Groningen, 1999.
[82] https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/werk_en_inkomen/werken/werken-als-vrijwilliger/vrijwilligersvergoedingen/

Afhankelijk van de regels en inrichting van het poortproces van de gemeente kan het namelijk een aantal weken duren voordat de uitkering toegekend is. In de tussenliggende weken heeft de deelnemer geen inkomen en ervaart de deelnemer grote financiële onzekerheid. Deze onzekerheid komt nog bovenop een eerder genoemde onzekere factor, namelijk of een deelnemer de dagbestedingsindicatie weer terugkrijgt. Dit zal in de regel het geval zijn, maar dat iets in de regel het geval is, betekent niet dat het psychologisch gezien geen gevoel van onzekerheid kan oproepen. Het vooruitzicht van deze onzekerheden kan een belemmerende factor zijn voor deelnemers om de switch te maken.

Al met al spelen er dus voor verschillende deelnemersgroepen belemmerende financiële factoren die te maken hebben met het gevoel van zekerheid. De meeste belemmerende factoren zijn van toepassing op deelnemers die een Participatiewetuitkering ontvangen en die als gevolg van een (medische) urenbeperking bij het maken van de switch niet in staat zijn om (bijna) fulltime te gaan werken. De minister van SZW heeft recent een eerste voorstel gedaan voor een nieuwe bijverdienregeling. Geïnterviewde experts vinden dat het eerste voorstel weliswaar bijdraagt aan een oplossing maar beoordelen de voorgestelde oplossing als "te weinig en te tijdelijk" om de belemmering met een (medische) urenbeperking op te heffen. Hierbij merken we op dat het voorstel nog niet uitgewerkt is en dat het oordeel van experts mogelijk anders kan uitvallen als het definitieve voorstel bekend is.

Het ontvangen van een salaris bij beschut is een bevorderende factor

Daarnaast is er voor deelnemers ook een factor die een bevorderende rol speelt bij de overstap naar beschut werk, namelijk de persoonlijke en maatschappelijke waardering die uitgaat van het ontvangen van een salaris. Uit onderzoek van onder andere Berenschot is gebleken dat deelnemers een passend salaris een belangrijk aspect vinden van (beschut) werk versus dagbesteding, omdat het salaris de maatschappelijke waardering voor hun werk uitdrukt.[83] Een goede bijverdienregeling is voor deelnemers dus in meerdere opzichten belangrijk.

De overgang tussen dagbesteding en beschut vloeiender maken

Tot slot zou het vanuit het oogpunt van deelnemers behulpzaam zijn als de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk vloeiender wordt gemaakt. Hierbij gaat het enerzijds om de voorbereiding, bijvoorbeeld in de vorm van een ontwikkeltraject, anderzijds om het overgangsproces zelf. Over het aanbieden van ontwikkeltrajecten door aanbieders hebben we al het een en ander toegelicht. Bij het overgangsproces zelf kan het behulpzaam zijn als deelnemers tijdelijk één of twee dagen per week beschut werk zouden kunnen verrichten en één of twee dagen dagbesteding. Deelnemers kunnen dan wennen aan het verschil in werktempo en -belasting en zo toegroeien naar een hogere belastbaarheid. In principe is het voor gemeenten mogelijk om de overgang op deze manier vloeiender te maken en er zijn ook gemeenten waar dit gebeurt, maar in de meeste gemeenten gebeurt dit niet vanwege de uitvoerbaarheid. Deelname aan één of twee dagen per week beschut werk en één of twee dagen dagbesteding vergt namelijk intensief overleg in de driehoek gemeente, zorgaanbieder en werkgever. Ook vergt het administratief van de gemeente dat er twee indicaties (een indicatie dagbesteding en een advies beschut werk) naast elkaar lopen, wat inzet vraagt van zowel een Wmo- als een Participatiewetconsulent.

[83] Schenderling, P.J., Sikkema, F., Oostveen, A. & J. ten Hoor (2016), 'Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningengebruik'. Onderzoek in opdracht van Cedris.

Conclusie
Een gevoel van zekerheid is voor veel deelnemers een belangrijke factor die bepaalt of switchen van dagbesteding naar (beschut) werk al dan niet aantrekkelijk is.

Een belemmering is dat deelnemers die de overstap maken van dagbesteding naar (beschut) werk de indicatie dagbesteding kunnen kwijtraken, omdat deze meestal beperkt is tot één of enkele jaren. Gemeenten zijn niet wettelijk of anderszins verplicht om de duur van een dagbestedingsindicatie te beperken tot één of enkele jaren. Ze kunnen er dus voor kiezen om bij de switch de zekerheid voor deelnemers te vergroten door bijvoorbeeld voor de komende vijf jaar een dagbestedingsindicatie af te geven.

Daarnaast speelt de verandering in inkomenssituatie bij de switch een belangrijke rol. De meeste belemmerende factoren zijn van toepassing op deelnemers die een Participatiewetuitkering ontvangen en die als gevolg van een (medische) urenbeperking bij het maken van de switch niet in staat zijn om (bijna) fulltime te gaan werken.

Verder is er voor deelnemers ook een factor die een bevorderende rol speelt bij de overstap naar beschut werk, namelijk de maatschappelijke waardering die uitgaat van het ontvangen van een salaris.

Tot slot zou het vanuit het oogpunt van deelnemers behulpzaam zijn als de overgang van dagbesteding naar (beschut) werk vloeiender wordt gemaakt. Hierbij gaat het enerzijds om de voorbereiding, bijvoorbeeld in de vorm van een ontwikkeltraject, anderzijds om het overgangsproces zelf.

4.5 Algemene financiële factoren

Naast specifieke financiële factoren voor gemeenten, aanbieders, sociaal ontwikkelbedrijven en deelnemers spelen ook algemene (overkoepelende) financiële factoren een belemmerende of bevorderende rol bij het switchen tussen (arbeidsmatige) dagbesteding en (beschut) werk.

Onze hoofdbevinding is dat hoeveelheid kennis die nodig is over de wettelijke systematieken en financieringssystematieken de voornaamste algemene belemmerende factor is om te switchen tussen voorzieningen. Het bevorderen van simpel switchen tussen voorzieningen vergt namelijk een goed overzicht over de wettelijke systematiek en financieringssystematieken van tenminste twee wettelijke domeinen, namelijk de Participatiewet en de Wmo. Dat overzicht is vaak moeilijk te verenigen in één functionaris, waardoor switchen tussen voorzieningen bij veel gemeenten overleg tussen meerdere functionarissen vergt. De belemmering betreft dus vooral de optelsom van kennis over twee domeinen, niet zozeer de complexiteit van de wetgeving binnen elk van de afzonderlijke domeinen. In het kader illustreren we het knelpunt met een voorbeeld. Daarna belichten we in hoeverre integraal werken een oplossing vormt voor het knelpunt.

Voorbeeld van functionarissen die parallel aan elkaar hetzelfde doen
Gemeente X (zie de bijlage) is een gemeente waar de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk moeizaam op gang komt. Gemeente X, het sociaal ontwikkelbedrijf in de regio en de grootste aanbieders zijn zich elk bewust van de potentie die aanwezig is in de dagbesteding. Incidenteel borrelt de motivatie op om iets met deze doelgroep te doen. Dat

leidt bijvoorbeeld tot het aanwijzen van een professional die zich specifiek met doorstroom mag bezighouden: de gemeente heeft er twee, het sociaal ontwikkelbedrijf heeft een klein team en de aanbieders hebben ook elk jobcoaches aangewezen. Deze professionals kennen elkaar, maar werken niet nauw samen.

Integraal werken is sinds de decentralisaties in 2015 het streven. Dit kan het geconstateerde knelpunt verminderen. Integraal werken kan op verschillende manieren worden ingericht. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de kennis over meerdere domeinen te verenigingen in één functionaris (generalisten). Andere gemeenten kiezen ervoor om functionarissen met kennis van één domein (specialisten) meer samen te laten werken. In een enkele gemeente is er zelfs voor gekozen voor een aparte afdeling simpel switchen, waar de kennis van de verschillende domeinen samenkomt.

In de praktijk is integraal werken echter lastiger dan de voorbeelden suggereren. Het personeelsbestand van gemeenten is grotendeels hetzelfde gebleven en de personeelsleden hebben oorspronkelijk een Wmo of Werk en Inkomen achtergrond. In hoeverre gemeenten erin zijn geslaagd om over de oorspronkelijke schotten heen te leren werken, verschilt per gemeente, zo blijkt uit de interviews. In sommige gemeenten is de transformatie grotendeels doorgevoerd en werken toegangsmedewerkers integraal, bijvoorbeeld in sociale wijkteams. In andere gemeenten is de toegang tot Wmo- en Participatiewetvoorzieningen nog steeds grotendeels gescheiden, bijvoorbeeld omdat de Participatiewet belegd is bij een (intergemeentelijke) sociale dienst of werkbedrijf en de Wmo is belegd bij een sociaal wijkteam. Hierdoor verloopt de toegang via gescheiden werkprocessen. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat medewerkers die de verschillende toegangsprocessen uitvoeren niet met elkaar overleggen. Soms gebeurt dit periodiek, soms op casusniveau. Het punt blijft echter dat medewerkers die het grootste deel van hun tijd met de uitvoering van één wet bezig zijn waarschijnlijk minder snel de relatie leggen met voorzieningen uit een andere wet.

Het project Simpel Switchen helpt om kennis over wettelijke systematieken te verspreiden onder gemeenten en om de samenwerking tussen het zorgdomein (waar de Wmo onder valt) en het werkdomein (waar de Participatiewet onder valt) te bevorderen.

Ontschotte budgetten zijn een bevorderende factor

Naast deze algemene belemmerende factor hebben we ook een algemene bevorderende factor geïdentificeerd, namelijk ontschotte budgetten. Gemeenten ontvangen van het Rijk een grotendeels ontschot budget voor de uitvoering van taken in het sociaal domein. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in hun eigen begroting geschot of ontschot te werken of een combinatie van beide. Een ontschot budget stimuleert functionarissen binnen de gemeente om integraal te kijken, zowel inhoudelijk als financieel. Het Rijk heeft ervoor gekozen om de middelen die gemeenten ontvangen voor taken in het sociaal domein zoveel mogelijk te ontschotten en geeft daarmee duidelijk richting.

Bij deze algemene bevorderende factor hoort wel de kanttekening dat de budgetten door de sturing van het Rijk in theorie ontschot zijn, maar in de praktijk door gemeenten nog steeds worden ingedeeld in deelbudgetten. Zoals eerder genoemd, werken veel gemeenten nog steeds budgetgestuurd, omdat ze daarmee grip op de kostenontwikkeling willen houden. De deelbudgetten die gemeenten vaststellen voor een bepaalde voorziening, bijvoorbeeld beschut werk, kan afwijken van het budget van het Rijk. Het budget voor begeleidingskosten voor

beschut werk, dat nu nog apart wordt vastgesteld voor gemeenten, wordt binnenkort overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit past in de ontwikkeling richting ontschot werken.

Er zijn wel zorgen over de herleidbaarheid van het budget voor beschut werk. Zoals genoemd, halen veel gemeenten hun doelstelling voor beschut werk niet. Als gemeenten de bestaande uitgaven als uitgangspunt nemen voor het budget, dan zou het budget te laag kunnen uitvallen om de doelstelling in de toekomst te halen. Als het budget van het Rijk vervolgens niet herleidbaar meer is, dan is het moeilijk om deze afwijking in de toekomst te corrigeren.

Bijlage 1: Voorbeeld van een 'gemiddelde' gemeente waarin nog veel (financiële) belemmeringen spelen

Gemeente X is een middelgrote gemeente. De gemeente voert zelf de Wmo uit in de wijkteams. De Participatiewet wordt uitgevoerd door een regionaal sociaal ontwikkelbedrijf. Er zijn meerdere grote zorgaanbieders die ook dagbestedingsplekken hebben. In de gemeente X is doorstroom vanuit dagbesteding naar werk wel mogelijk, maar het komt zelden voor. Alleen wanneer individuele professionals de ruimte krijgen om zich heel veel in te spannen voor de inwoners die ze begeleiden (en die ruimte is er – maar wel buiten werktijd om) kan het gebeuren dat een deelnemer in de dagbesteding de overstap naar werk maakt. Dat is soms beschut werk, soms ook regulier. We zien gemeente X als een voorbeeld van 'de gemiddelde gang van zaken' in Nederlandse gemeenten, omdat financiële belemmeringen er een grote rol spelen.



Het wiel is meerdere malen opnieuw uitgevonden

De gemeente, het sociaal ontwikkelbedrijf en de grootste aanbieders zijn zich elk bewust van de potentie die aanwezig is in de dagbesteding. Incidenteel borrelt de motivatie op om iets met deze doelgroep te doen. Dat leidt bijvoorbeeld tot het aanwijzen van een professional die zich specifiek met doorstroom mag bezighouden: de gemeente heeft er twee, het sociaal ontwikkelbedrijf heeft een klein team en de aanbieders hebben ook elk jobcoaches aangewezen. Deze professionals kennen elkaar, maar werken niet nauw samen.

Beschut werk is formeel de opdracht van het sociaal ontwikkelbedrijf. Merkt een professional dat een deelnemer mogelijk kan doorstromen naar beschut werk, dan wordt het sociaal ontwikkelbedrijf opgetrommeld. Dat sociaal ontwikkelbedrijf heeft echter te kampen met grote werkdruk en financiële tekorten. Uitval van professionals en/of beleidsmedewerkers is er niet uitzonderlijk. Van buitenaf vindt men het heel lastig om bij het ontwikkelbedrijf met de juiste professional of beleidsmedewerker in contact te komen. In een organisatie zo overwerkt als deze komt de focus bijna automatisch op makkelijk bemiddelbare doelgroepen te liggen – en dat zijn zeker niet de deelnemers die vanuit de dagbesteding komen.

Professionals bij de gemeente en bij de aanbieders weten: via de route beschut werk kunnen deelnemers met ontwikkelpotentieel op de wachtlijst van het sociaal ontwikkelbedrijf komen te staan. Ze kiezen er liever voor het ontwikkelbedrijf over te slaan; dat doen ze bijvoorbeeld door deelnemers regulier te plaatsen in plaats van beschut.

> "Ik zie dat ze van school afkomen met een indicatie beschut werk, dan komen ze op een werkplek te zitten via het sociaal ontwikkelbedrijf. Ze vallen weer uit, komen op de bank te zitten. Het sociaal ontwikkelbedrijf pakt ze niet weer op. Pas als ze bij ons komen wonen kunnen wij met hen aan de slag. Er zit dan een verloren jaar tussen en er kan veel gebeuren in een jaar." – 'doorstroomprofessional' bij een aanbieder

De professionals van de gemeente en de professionals bij de aanbieders kijken met argwaan naar elkaar. De professionals van de gemeente menen dat aanbieders redenen hebben om deelnemers vast te houden. Daar verdienen de aanbieders immers 'grof geld' mee. Sommige deelnemers, zien deze professionals, zitten al zo lang in de dagbesteding dat ze al hun werknemersvaardigheden en motivatie in de tussentijd zijn verloren. In de dagbesteding roesten deelnemers vast. Aan de andere kant zien de professionals bij aanbieders de gemeente als log en niet behulpzaam. Bovendien heeft de gemeente volgens hen veel te grote caseloads.

"Vanuit de gemeente hebben we net vorige week onze eerste deelnemer binnengekregen. De gemeente spartelt. Het zit hem heel vaak in de financiële stromen. Wij willen wel, maar het segment erboven remt." – 'doorstroomprofessional' bij een aanbieder

De verschillende professionals hebben elk hun eigen netwerkje van lokale ondernemers die stageplekken of zelfs werkplekken kunnen bieden.

Beweging bij een van de aanbieders

Een doorstroomprofessional bij één van de grote aanbieders stuitte recent op het programma 'Stap voor Stap: van dagbesteding naar (beschut) werk' van Instituut GAK. Na aandringen bij de managers van haar organisatie mocht zij zich inschrijven voor dit programma. Haar voorstel werd door Instituut GAK gehonoreerd. De doorstroomprofessional hoopt dat de subsidie een impuls geeft aan haar organisatie: dat managers zich realiseren welke potentie er in hun doelgroep zit en dat er beleid op deze doelgroep geschreven moet worden. Misschien wordt haar functie zelfs wel uitgebreid, of wordt er een collega aangenomen die zich meer op projectmatig niveau bezig kan gaan met de doelgroep.

Gemeente heeft sinds twee jaar participatiecoaches in het wijkteam

Vanuit het Participatiebudget worden participatiecoaches gefinancierd die actief zijn in het wijkteam. Zij kunnen op een andere manier in gesprek met inwoners dan de participatieconsulenten die zich bezighouden met de doelgroep van de Participatiewet. Ze kunnen eerder kijken wat vanuit de Wmo nodig is om mensen te activeren richting werk. De participatiecoaches zijn gefrustreerd omdat zij niet het Participatiebudget tot hun beschikking hebben, alleen de Wmo. En over betalingen die zij willen doen vanuit de Wmo wordt veel gesteggeld: een opleiding vindt men bijvoorbeeld te duur. De participatiecoaches merken dat de gemeente weinig vertrouwen heeft in deelnemers in de dagbesteding: elke investering wordt eerder gezien als financieel risico dan als kans. Ze kunnen hun opdracht vanuit de gemeente (ontwikkeling en doorstroom faciliteren) niet rijmen met de kijk van de gemeente op de doelgroep.

"Beschut werk is best wel kansrijk als je er intensief op inzet, ook op nazorg. Maar de andere kant van het verhaal is het beperkte Participatiebudget: deze doelgroep kost veel geld. En vanuit de Wmo kan het niet komen." – beleidsmedewerker gemeente X

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl