kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Simpel Switchen op de kaart

Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk



Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken
Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken. Samen met de praktijk ontwikkelen we kennis over wat echt goed werkt en passen we die kennis toe. De unieke rol van Movisie is het versnellen van leerprocessen. We zijn alleen tevreden als we een duurzame, positieve verandering voor mensen in een kwetsbare positie realiseren.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl

Colofon

Auteurs: Harry Michon (Movisie), Ans Oudejans (Bureau Meesters en Oudejans), Petra Gerritsen (Stimulansz), Frans Kuiper (Stimulansz) & Marjet van Houten (Movisie).
m.m.v.: Mark Franken (Movisie), Elif Cankor (Movisie), Bard Briels (Movisie), Joey Poerwoatmodjo (Movisie).
Klankbordgroep: Linda Hazenkamp (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)), Bea van der Heide (Gemiva-SVG), Aart Bertijn (Vereniging gehandicapten Nederland), Hiske Andriessen (Cedris), Eric Tonn (Pluryn/Abrona), Ellen Peters (Gemeente Oss), Rinske Wegener (Gemeente Haarlem), Peter van Leeuwen (Landelijke Cliëntenraad (LCR)),
Joris Barendrecht (Iederin) en Margreet Collijn (Reakt).
Eindredactie: Sifra van der Kolk
Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & illusie
Coverfoto: 123RF
Te downloaden via: www.movisie.nl

Overname van informatie uit deze publicatie is toegestaan onder voorwaarde van de bronvermelding: © Movisie, kennis en aanpak van sociale vraagstukken

kennis en aanpak van sociale vraagstukken

November 2020

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS en het ministerie van SZW.

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1 Inleiding 9

2 Het onderzoek 11
2.1 Doelstelling 11
2.2 Vragen 11
2.3 Onderzoeksopzet 14
2.4 Dagbesteding door de jaren heen – een korte schets 15
2.5 Afbakening 17

3 Wet- en regelgeving 20
3.1 Van dagbesteding naar beschut werk 21
3.2 Van beschut werk naar dagbesteding 27
3.3 Financiële aspecten van switchen tussen dagbesteding en vormen van werk 29
3.4 Samenvatting 36

4 Literatuurstudie 38
4.1 Definiëring van dagbesteding 38
4.2 Kerncijfers gebruik dagbesteding 40
4.3 Kosten en financiering van dagbesteding 41
4.4 Ervaringen van de gebruikers 42
4.5 Belemmeringen bij het schakelen tussen dagbesteding en werk 43
4.6 Versterkende factoren – aan de hand van voorbeelden 45
4.7 Samenvatting 47

5 Dagbesteding: hoe gaan gemeenten er mee om 49
5.1 Respons 50
5.2 Financiering en afspraken met aanbieders 50
5.3 Toegang tot de dagbesteding en simpel switchen 53
5.4 Cijfers over gebruik en kosten van de dagbesteding 57
5.5 Belemmerende en versterkende factoren voor ontwikkeling in de dagbesteding 58
5.6 Samenvatting 66

6 Dagbesteding: hoe gaan aanbieders er mee om 68
6.1 Respons en kenmerken respondenten 68
6.2 Financiering en afspraken met gemeenten 73
6.3 Cijfers over gebruik, instroom en doorstroom 74
6.4 Belemmerende en versterkende factoren voor ontwikkeling mensen in de dagbesteding 80
6.5 Samenvatting 84

7 Conclusie en vooruitblik 87
7.1 Definities van dagbesteding 87
7.2 Vormgeving van dagbesteding 88
7.3 Kengetallen gebruik dagbesteding 89
7.4 Belemmerende en bevorderende factoren in wet- en regelgeving 90
7.5 Belemmerende en bevorderende factoren in uitvoering en praktijk 91
7.6 Aanbevelingen 95

Referenties 102

Bijlagen 105
Bijlage 1 105
Bijlage 2 107

Samenvatting

Simpel Switchen: op zoek naar een passende plek

In 2020 voerden Movisie en Stimulansz verkennend onderzoek uit naar het switchen tussen dagbesteding en werk. Wat zijn belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen van dagbesteding naar werk en weer terug?

Het onderzoek is onderdeel van het project 'Simpel switchen in de participatieketen'. Aanleiding vormen de vele knelpunten die worden ervaren bij het realiseren van de breed gedragen ambitie om een grotere groep burgers te laten deelnemen aan het arbeidsproces.

We keken in dit onderzoek naar de theorie (wet- en regelgeving en financiële kaders) en literatuur. Daarnaast bevroegen we de praktijk in gemeenten en bij aanbieders.

Voordat we deze verkenning deden, was er weinig bekend over hoe dagbesteding er in de praktijk uitziet. Deze studie heeft daarop een breder licht geworpen. Dagbesteding blijkt op alle fronten zeer divers. Het is een aanbod aan zeer diverse doelgroepen, valt binnen verschillende wettelijke kaders (Wmo, Wlz, Participatiewet) en kent een zeer breed palet van aanbieders.

Een passende plek?

De definiëring van het begrip 'best passende plek' verdient enige beschouwing. De afgelopen decennia zijn de opvattingen over wat nodig en passend is voor mensen in een kwetsbare positie ingrijpend veranderd. Er is een proces van emancipatie van mensen gaande, waarin kernbegrippen zijn: het zo gewoon mogelijk meedoen, meer eigen regie en inclusie. Dat proces is nog steeds in volle gang. Kijken naar de verbinding tussen dagbesteding en werk is een illustratie hiervan.

Simpel Switchen: voor wie?

De eerste vraag die dit onderzoek beantwoordt is of er mensen zijn voor wie Simpel Switchen perspectief biedt. Het antwoord is volmondig ja.

Voor een substantieel deel van de mensen in dagbesteding worden in dit onderzoek kansen gezien om door te stromen naar vormen van werk. De schattingen lopen uiteen, maar het gaat volgens aanbieders om grofweg 24% van deelnemers binnen de dagbesteding Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) en 10% vanuit de Wlz (Wet langdurige zorg). Beperkt tot de groep deelnemers van dagbesteding via een maatwerkvoorziening (93.500 mensen), hebben we het over ongeveer 22.000 mensen (24%) die nu in dagbesteding zitten, maar in potentie zouden kunnen en willen werken. Dit getal 22.000 is vermoedelijk het minimale aantal. De gehele groep mensen die dagbesteding hebben, is immers veel groter. En omvat ook degenen die dagbesteding via een algemene voorziening en de Wlz hebben.

Er is dus een potentiële groep voor wie Simpel Switchen van belang is. In de praktijk komt dit echter nog niet gemakkelijk tot stand.

De gemeenten

Simpel Switchen blijkt zeker de aandacht te hebben van gemeenten. Een ruime meerderheid van de gemeenten in Nederland (63%) heeft aan de enquête meegewerkt. Daarmee geeft het onderzoek een goed beeld van de huidige praktijk.

De gemeenten zijn sinds de decentralisaties in 2015 verantwoordelijk voor een groot deel van de dagbesteding. Hierdoor kwam op lokaal niveau de verbinding tussen Wmo en Participatiewet in beeld. Er is de afgelopen jaren sprake van een intensivering van de samenwerking en afstemming tussen de afdelingen Wmo en W&I (Werk & Inkomen). Een integrale aanpak waarbij Wmo- en W&I-afdelingen samenwerken, wordt bij de meerderheid van de gemeenten bepleit. Toch is, vijf jaar na de decentralisaties, nog bij zo'n 40% van de gemeenten geen sprake van een dergelijke samenwerking.

Gemeenten hebben zeker ook oog voor de groeimogelijkheden van mensen in de dagbesteding. Driekwart van de gemeenten wil dat aanbieders inzetten op de doorstroom van mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding naar werk, hoewel hier niet altijd harde afspraken over zijn gemaakt. Een derde van de gemeenten vraagt expliciet van aanbieders dat ze aandacht hebben voor de doorstroom richting vormen van werk, als dat voor de gebruiker mogelijk is. Over het algemeen is er anderzijds heel weinig inzicht bij de gemeenten en aanbieders in de 'resultaten' van dagbesteding. Het ontbreekt aan zicht op concrete ontwikkelingen van deelnemers, de ontwikkeling van mensen binnen de dagbesteding wordt nauwelijks gemonitord.

De aanbieders

Dagbesteding komt voor in verschillende soorten en maten. De aanbieders (104 organisaties) die hebben meegedaan aan de enquête, zijn divers van aard. De helft is gelieerd aan een zorginstelling, maar ook zelfstandige zorgboerderijen en zelfstandige aanbieders van dagbesteding deden mee. Allen hadden zij contact met een of meerdere gemeenten: ongeveer de helft werkt voor 1 tot 5 gemeenten en één aanbieder werkt zelfs voor 125 gemeenten.

De meeste aanbieders richten zich in de dagbesteding op drie of vier verschillende doelgroepen. Ruim 80% van de aanbieders werkt in ieder geval ook voor mensen met psychiatrische problematiek, ruim 75% ook voor mensen met een verstandelijke beperking en zo'n 70% voor mensen met psychosociale problematiek. De inkomstenbron van de mensen in dagbesteding is vaak een Wajonguitkering, gevolgd door respectievelijk de bijstand en de Wia/Wao.

De aanbieders bevestigen het beeld dat gemeenten aandacht geven aan doorstroming naar werk, ruim 75% van de aanbieders heeft hier afspraken over. Ruim 25% van de aanbieders zegt dat (een deel van) de gemeenten doorstroming naar werk als concrete contractvoorwaarde stellen.

Mensen die de dagbesteding verlaten, vervolgen hun weg het vaakst naar een vorm van werk (beschut, banenafspraak en regulier). Ook stromen zij uit naar een andere vorm van dagbesteding of vrijwilligerswerk.

Belemmerende en bevorderende factoren

We hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden die wet- en regelgeving en financiële kaders bieden. Het goede nieuws is dat de wet- en regelgeving de nodige elementen bevat die de participatie van mensen kunnen **bevorderen** en handvatten bieden voor switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. De wet- en regelgeving voorziet namelijk in een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen om passende ondersteuning te kunnen bieden en indien gewenst te schakelen tussen dagbesteding en werk.

Er is in formele zin geen groot knelpunt zichtbaar geworden wat financiering betreft. Gemeentelijke budgetten mogen flexibel worden ingezet en vallen volledig onder de beleidsvrijheid van gemeenten. Dagbesteding en re-integratiedienstverlening kunnen vanuit hetzelfde budget gefinancierd worden en zo in theorie direct met elkaar worden verbonden.

Ondanks de basis van wettelijke mogelijkheden zijn diverse potentiële knelpunten gesignaleerd. De **belangrijkste belemmerende** factor is de enorme complexiteit van het hele systeem aan wet- en regelgeving op zich. Het gaat daarbij om complexiteit door:

- De hoeveelheid en diversiteit aan regelingen met eigen toetsingscriteria
- De financiële complexiteit door de verschillende financieringsstromen
- De diversiteit aan uitvoerders van de regelingen

Wat in potentie mogelijk is, wordt aan het zicht onttrokken door deze grote complexiteit.

In het rapport zijn diverse andere potentiële belemmeringen in wet- en regelgeving en financiering op een rij gezet en toegelicht. Zo werkt het systeem in de hand dat gemeenten vanwege de kosten mogelijk terughoudend zijn in het actief helpen realiseren van beschutte werkplekken, zelfs bij mensen in de dagbesteding voor wie beschut werken geïndiceerd is.

We keken ook naar welke factoren het Simpel Switchen belemmeren in de daadwerkelijke uitvoering door middel van de online enquêtes bij gemeenten en aanbieders van dagbesteding. Een vereenvoudigde opsomming daarvan is als volgt. Er is bij de betrokken actoren – aanbieders, gemeenten en uitvoeders van regelingen – nog te weinig oog voor de ontwikkeling van deelnemers en hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten. De ‘routes’ van deelnemers aan dagbesteding worden niet of nauwelijks gemonitord, in de indicatiestelling staat ontwikkeling niet centraal. Er is geen volledig integrale aanpak, iedere stakeholder is verantwoordelijk voor een stukje van het proces, maar niemand voert regie. Gemeenten, UWV en zorgkantoren zijn in beleid en uitvoering veelal nog georganiseerd volgens de schotten, financieel en inhoudelijk. Het domein overstijgend werken is nog onvoldoende ontwikkeld en vormt zo een belemmering om doorstroom te realiseren.

Verbetering

Hoe zou de overgang tussen dagbesteding en werk in de praktijk verbeterd kunnen worden? In slothoofdstuk 7 van dit rapport zijn eerst de tien meest belangrijke (potentiële) belemmeringen beschreven en de oplossingsrichtingen die daarbij vanuit de bevindingen naar voren kwamen. Daarna volgt een pakket van samenhangende aanbevelingen.

De kern van die aanbevelingen is als volgt. Om te komen tot een verdere ontwikkeling van de mogelijkheden voor Simpel Switchen is het nodig om de omstandigheden te optimaliseren. Een passende plek vinden voor mensen om te participeren, is bij uitstek een proces waar veel actoren een rol in hebben.

Twee uitgangspunten zijn daarvoor in onze optiek essentieel:
- Stel ontwikkeling van mensen centraal en begin bij hun wensen en mogelijkheden
- Maak de vraag wat de best passende plek voor mensen is leidraad in het uitvoeringsproces en expliciteer en faciliteer de routes die mogelijk zijn

Deze uitgangspunten komen niet vanzelf tot leven, daarvoor moet veel gebeuren. Daarom bevelen wij de rijksoverheid (met name de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid Welzijn en Sport) aan:

Neem het voortouw in de inrichting van een stimuleringsprogramma, gericht op het mogelijk maken dat mensen toegang hebben tot de best passende plek en dat zij hun ontwikkelingsmogelijkheden gedurende hun levensloop ten volle kunnen benutten.

Dit stimuleringsprogramma behelst minimaal:
- Uitdragen van een andere zienswijze waarbij zorg en werk niet als gescheiden werelden worden gezien en behandeld
- Zorgen dat het stelsel minder complex en makkelijker uitvoerbaar wordt
- (Laten) ontwikkelen van een aantal routes voor verschillende doelgroepen en zorgen dat deze toegankelijk zijn voor mensen en dat de routes voor uitvoerders en aanbieders soepel uitgevoerd kunnen worden
- Regievoering vanuit beide ministeries om met alle relevante partijen te komen tot een landelijke uitvoering van deze routes

Een dergelijk stimuleringsprogramma zou uitstekend aansluiten bij het naleven van het VN-verdrag handicap. Het kan op zich staan, maar kan ook deel uitmaken van een groter programma zoals bijvoorbeeld (een vervolg op) Simpel Switchen, het project Toegang (van VNG in samenwerking met anderen) of een nieuw programma gericht op het creëren van waardevol werk voor iedereen.

Leeswijzer

Het rapport start met een inleiding en opzet (hoofdstukken 1 en 2). In hoofdstuk 3 volgt een analyse van wet- en regelgeving en een analyse van het financieringssysteem. Hoofdstuk 4 vervolgt met de bevindingen van een literatuurverkenning. De resultaten van online enquêtes bij gemeenten en aanbieders van dagbesteding komen achtereenvolgens in de hoofdstukken 5 en 6 aan bod. Hoofdstuk 7 bevat conclusies en aanbevelingen.

1 Inleiding

In april 2018 startte het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) samen met ketenpartners het project 'Simpel Switchen in de participatieketen' (Kamerbrief 2018). Aanleiding vormden de vele knelpunten die werden ervaren bij het realiseren van de breed gedragen ambitie van de overheid en anderen om een grotere groep burgers te laten deelnemen aan het arbeidsproces, zoals onder andere in de Participatiewet (Pw) is vastgelegd. Het besef en inzicht groeide dat een substantiële verbetering van participatie van met name mensen met kwetsbaarheden en arbeidsbeperkingen nog sterk belemmerd wordt, ondanks hoopgevende ontwikkelingen.

Zo weten we dat werken of weer gaan werken voor veel mensen met een arbeidsbeperking een kwestie is van veel stappen zetten. Stappen van de ene naar de andere arbeidsomgeving, stappen terug, stappen opzij of even helemaal geen stappen, maar op de plaats rust. Niet lineair, noch in een voorspelbaar tempo, noch eendimensionaal. Veel belemmeringen blijken juist in de overgangen te liggen die mensen moeten doorlopen als zij de genoemde stappen zetten. Zoals de stap van het verrichten van vrijwillige activiteiten naar een betaalde baan. Belemmeringen kunnen in zo'n geval zijn dat mensen er financieel niet op vooruit, zelfs op achteruit gaan, of bang zijn om bij tegenslag niet (snel genoeg) hun oude uitkering terug te krijgen en nieuwe kansen te krijgen als zij daar weer aan toe zijn. Meer algemeen gezegd: het maken van genoemde overgangen, oftewel 'switchen' van de ene naar de andere situatie gaat bij lange na niet vlot en participatie-ondersteunend genoeg.

Het doel van Simpel Switchen is dan ook om dergelijke belemmeringen in het switchen aan te pakken, switchen 'simpeler' te maken en zo te zorgen dat mensen mee kunnen doen op een plek waar ze tot hun recht komen en zich kunnen ontplooien. Aan de vooravond van het plan zijn twee bijeenkomsten gehouden met een groot aantal partijen, waaronder brancheorganisaties en diverse belangenbehartigende organisaties (werkgevers, werknemers, cliënten). Op grond van die bijeenkomsten, aanvullende gesprekken en onderzoeksinzichten is een overzicht van de belangrijkste knelpunten opgesteld wat betreft participatie van mensen met een arbeidsbeperking (Kamerbrief dec. 2018). Deze knelpunten zijn omgezet in termen van doelen, die zijn ingedeeld in vier 'sporen':

1. Mensen moeten makkelijker vanuit de uitkering kunnen gaan werken en weer terug kunnen vallen als het werken toch (even) niet lukt;
2. Beter inzicht in financiële gevolgen van aan het werk gaan;
3. Meedoen op de best passende plek;
4. Continuïteit in begeleiding en meer integrale ondersteuning.

Met betrekking tot spoor 3 werd geconstateerd dat, parallel aan voorgenomen acties, nader onderzoek nodig zou zijn. Een belangrijk probleemgebied behorend bij dat spoor betreft het switchen tussen dagbesteding en werk – zie daarvoor ook de motie van de Kamerleden Hermans en Bergkamp (2018), bij begroting van VWS (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Deze motie onderstreept het belang dat mensen naar vermogen kunnen meedoen op de arbeidsmarkt en dat zij kunnen doorstromen naar de voor hen meest passende plek.

Maar het vinden van een passende plek kan complex zijn. Divosa en Cedris (2018) constateren in hun 'Visie en verbetervoorstellen beschut werk' dat mensen nu moeilijk van de ene naar de andere regeling kunnen doorstromen. In gevoerde gesprekken met gemeenten en de doelgroep zelf is dit ook naar voren gekomen. Het ontbreekt in Nederland aan zicht op de praktijk van dagbesteding en het switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. Er is geen concreet en omvattend beeld van de aard en omvang van de praktijk. En er bleek, op landelijk niveau, nog weinig zicht op ervaringen en concrete problematiek wat betreft het switchen tussen dagbesteding en werk, en wat belemmerende en bevorderende factoren zijn. De Kamer was daarbij benieuwd naar de financiering van dagbesteding en in hoeverre mensen in de praktijk hun indicatie voor de dagbesteding op basis van de Wmo 2015 of Wlz (resp. Wet maatschappelijke ondersteuning; Wet langdurige zorg) kwijtraken als zij betaald werk gaan verrichten (Ministerie van SZW, kamerbrief 27-12-18). Meer inzicht in genoemde aspecten werd nodig geacht om oplossingen te vinden om de verbetervoorstellen in de praktijk vorm te kunnen geven. Kortom: nader onderzoek was wenselijk.

2 Het onderzoek

2.1 Doelstelling

Het algemene doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van switchen tussen verschillende vormen van participatie, met name tussen dagbesteding en (beschut) werk. Een tweede doel is om meer zicht te krijgen op de factoren die een soepele verbinding tussen genoemde vormen van participatie kunnen belemmeren en bevorderen. Oplossingen die in de praktijk gevonden zijn, worden ontsloten.

Het onderzoek concentreert zich op spoor 3, te weten 'Meedoen op de best passende plek', zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 27 december 2018. Dit onderdeel van Simpel Switchen richt zich op de vraag of er cliënten zijn in de arbeidsmatige dagbesteding die over potentieel beschikken om door te stromen naar een vorm van arbeid (vrijwilligerswerk, beschut werk, regulier werk met ondersteuning (banenafspraak), regulier werk) en of dat daadwerkelijk ook gebeurt. Wat zijn daarbij de belemmerende en de versterkende factoren, wanneer cliënten over het potentieel voor een vorm van betaalde arbeid beschikken?

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat het onderzoek specifieke aandacht zal hebben voor de financiering van de dagbestedingsplekken en de vraag in hoeverre mensen hun indicatie voor de dagbesteding kwijtraken als zij naar (beschut) werk switchen.

2.2 Vragen

Eerst is een lijst van vragen opgesteld waaraan het onderzoek aandacht zou moeten schenken. Dit gebeurde in samenspraak met de ministeries van SZW en VWS en onder andere op basis van een inventariserende bijeenkomst waarin veel van de bij Simpel Switchen betrokken organisaties vertegenwoordigd waren. De toen geïnventariseerde vragen hebben als basis voor dit onderzoek gediend.

Hieronder zijn de vragen beschreven die uiteindelijk de leidraad voor het onderzoek vormden, met per vraag de nodige aandachtspunten. Daarmee is geprobeerd de vraagstelling overzichtelijk en uitvoerbaar te maken. Vergeleken met een wetenschappelijk of evaluatief onderzoek gaat het om een uitvoerige lijst, passend bij het verkennende en beleidsmatige karakter van het onderzoek.

2.2.1 Onderzoeksvragen en aandachtspunten voor het onderzoek

De volgende vragen vormen een samenhangende vraagstelling voor dit onderzoek.

Vragen met betrekking tot het concept dagbesteding/vormen van werk (context).

1. Welke **definities** voor (vormen van) dagbesteding worden gebruikt in wet- en regelgeving?

Met aandacht voor eventuele verschillen tussen de diverse regelingen en tussen de verschillende instanties.

2. Welke **definities** voor (vormen van) dagbesteding worden gebruikt in de praktijk?

Met aandacht voor eventuele verschillen tussen de diverse regelingen en tussen de verschillende instanties.

Vragen m.b.t. het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke uitvoering.

3. Hoe ziet de dagbesteding vanuit de Wmo er in een gemeente uit?

4. Hebben de gemeenten concrete resultaten en/of doelen geformuleerd die zij willen bereiken met het aanbieden van dagbesteding onder de Wmo? En zo ja, welke doelen/resultaten zijn dat?

Bij de vragen 3 en 4 zijn onder andere aandachtspunten of bij de beleidsdoelen de overgang van dagbesteding naar werk aan de orde komt. Ook gaat het hier om de vraag wat de kenmerken zijn van de dagbesteding gefinancierd vanuit de gemeente, onder andere wat betreft aard van de financiering, aantal plaatsen, gegevens over stromen zoals van dagbesteding naar werk enzovoort.

Vragen met betrekking tot de inhoud van het aanbod op het gebied van de (overgang tussen) dagbesteding en werk.

5. Is het mogelijk om in kaart te brengen hoeveel mensen via Wmo dan wel Wlz gebruik maken van (arbeidsmatige) dagbesteding. Zo ja, om welke aantallen gaat het?

6. Wie zijn de cliënten in de arbeidsmatige dagbesteding Wmo/Wlz?

Bij de vragen 5 en 6 gaat de aandacht uit naar kenmerken zoals de aard van de doelgroep, eventuele aantallen mensen die (tijdelijk) terug stappen naar dagbesteding, aantallen ingeschatte potentiële doorstromers naar werk vanuit dagbesteding en wensen bij deelnemers op dat vlak.

Vragen met betrekking tot belemmerende en bevorderende factoren.
De centrale vraag van het onderzoek, naar factoren die bevorderen dan wel belemmeren dat mensen soepel kunnen switchen tussen dagbesteding en werk en andersom, is uitgewerkt in twee bij elkaar horende vragen.

7. Welke belemmerende en versterkende effecten vanuit wet- en regelgeving en vanuit de financieringsstromen Wmo en Participatiewet (Pw) zijn er in theorie voor een soepele overgang (heen en terug) tussen de dagbesteding en werk?

Bij vraag 7 gaat het om aandacht voor onder andere de regels vanuit Wmo, Wlz en Pw, maar ook de wetgeving zoals Wajong (oud en nieuw), de Wia/Wao (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen/Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering). Aandachtspunten zijn ook de mogelijke bepalingen die switchen kunnen belemmeren.

8. Wat belemmert of versterkt een soepele overgang (heen en terug) tussen dagbesteding en werk volgens de **praktijkervaringen** bij actorengroepen als gemeenten, aanbieders, indicatiestellers, de begeleiders en de cliënten?

Bij vraag 8 is het van belang om zowel aandacht te hebben voor mogelijke financiële aspecten als meer immateriële aspecten. Bij de financiële aspecten kan het onder meer gaan om kosten van uitvoering, het aanbieden van bijvoorbeeld dagbesteding, maar ook om aspecten als financiële consequenties voor cliënten/werknemers. In immateriële zin zijn de aandachtspunten onder andere de afspraken tussen de indicatie stellende partijen over toeleiding tot de dagbesteding en werk. Wat zijn ervaren voor- en nadelen van het maken van bepaalde overstappen? Maakt het daarbij uit welke specifieke uitkeringssituatie of wettelijk regime van toepassing is?

9. Zijn er goede voorbeelden (binnen de gemeente) van projecten waarbij het ontwikkelingsperspectief van de cliënt in de arbeidsmatige dagbesteding centraal staat?

Hierbij gaat het onder meer om succes- en faalfactoren, de manier om switchen te bevorderen en manieren om met eventuele terugval om te gaan.

Overkoepelende vraag met betrekking tot het verkennen van innovatie- en oplossingsrichtingen.
Op basis van de bevindingen met betrekking tot alle voorgaande vragen gaan we in op de centrale, achterliggende vraag.

10. Hoe zou in de praktijk de overgang tussen dagbesteding en werk verbeterd kunnen worden?

Aandachtspunten zijn: hoe is terugval te voorkomen bij de stap naar werk; mogelijkheden om (tijdelijk) terug te gaan naar dagbesteding; wat vraagt verbetering, oftewel simpeler switchen, van de verschillende actoren: gemeenten, uitvoerders, indicatiestellers, begeleiders, cliënten – en hoe kunnen zij samenwerken?

2.3 Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van desk research (inclusief inhoudsanalyse zoals van wet- en regelgeving) en afname van schriftelijke en digitale enquêtes. Er zijn drie varianten van enquêtes afgenomen: een voor gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen, een voor gemeentelijke afdelingen Wmo en een voor aanbieders van ondersteuning bij dagbesteding (en de overgang naar werk).

Een klankbordgroep bestaande uit experts op de uiteenlopende deelgebieden (zie colofon) heeft in de beginfase meegekeken bij het opzetten van de enquêtes en aan het eind het conceptrapport van feedback voorzien.

Het perspectief van ervaringsdeskundigen is op verschillende manieren meegenomen in deze studie. We hebben de bevindingen van een raadpleging onder 30 deelnemers aan dagbesteding met GGZ problematiek[1] meegenomen in onze analyses, conclusies en aanbevelingen. Het conceptrapport is van commentaar voorzien door medewerkers van Vereniging LFB (de landelijke belangenorganisatie dóór en vóór mensen met een verstandelijke beperking) en door enkele ervaringsdeskundigen met een psychische beperking. Vanuit cliëntenbelangenbehartiging waren Iederin en de Landelijke Cliënten Raad (LCR) in de klankbordgroep vertegenwoordigd.

In het volgende schema worden de onderzoeksvragen herhaald en is per vraag aangegeven welke onderzoeksmethode gebruikt is.

1 Dit was een onderdeel van de ontwikkeling van de kwaliteitsstandaard Daginvulling en participatie (Werkgroep Generieke module daginvulling en participatie, 2017).

Afbeelding 1: Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

▼ Onderzoeksvraag / Toegepaste methode ►	Desksearch/ inhoudsanalyse wetgeving	Digitale enquête gemeenten*	Digitale enquête aanbieders
1. Welke definities voor (vormen van) dagbesteding worden gebruikt in wet- en regelgeving?	✔		
2. Welke definities voor (vormen van) dagbesteding worden gebruikt in de praktijk?	✔		
3. Hoe ziet dagbesteding vanuit de WMO eruit?	✔	✔	✔
4. Hebben de gemeenten concrete resultaten en/ of doelen geformuleerd en ja, welke zijn dat?	✔	✔	✔
5. Kan in kaart gebracht worden hoeveel mensen via de Wmo/Wlz gebruik maken van (arbeidsmatige) dagbesteding?	✔	✔	✔
6. Wie zijn de cliënten in de arbeidsmatige dagbesteding WMO/Wlz?	✔		✔
7. Wat zijn belemmerende en versterkende effecten vanuit wet- en regelgeving en vanuit de financieringsstromen?	✔		
8. Wat zijn belemmerende en versterkende factoren volgens de praktijk?		✔	✔
9. Wat zijn goede voorbeelden?	✔	✔	✔
10. Hoe zou in de praktijk de overgang tussen dagbesteding en werk verbeterd kunnen worden?	✔	✔	✔

* In deze kolom worden de twee varianten van de enquêtes aan gemeentelijke afdelingen samengenomen.

2.4 Dagbesteding door de jaren heen – een korte schets[2]

Traditioneel komt dagbesteding voort uit een intramurale setting zoals die van een instelling voor mensen met een psychische aandoening of een verstandelijke beperking. Het was bedoeld om mensen die in instellingen woonden een dagactiviteit te geven om gevoelens van verveling en zinloosheid tegen te gaan. Binnen instellingen ontstonden allerlei initiatieven om mensen iets te doen te geven. Vandaaruit is het doorgegroeid naar allerlei andere vormen.

2 Deze schets van dagbesteding is in ingekorte vorm grotendeels overgenomen uit: Van Houten, M. e.a. 2017, Dagbesteding in ontwikkeling (pag. 7-9).

Sommige bezigheden die bijvoorbeeld in genoemde instellingen verricht werden door degenen die er verbleven, hadden al van oudsher een arbeidsmatig karakter. Van oudsher werkten zij mee in de tuin en aan andere werkzaamheden die als het ware nodig waren voor het onderhoud van de instelling. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd het belang van dergelijke arbeidsmatige bezigheden opnieuw onderkend en min of meer in ere hersteld.

In de afgelopen decennia maakte de zorg voor mensen in genoemde groepen een proces van extramuralisering door. Het verblijf in een instelling maakte, heel kort gezegd, plaats voor (begeleid) wonen in de samenleving. Met die ontwikkeling kreeg ook dagbesteding steeds meer een plek in de maatschappij. Ook voor degenen die in de instellingen verbleven, bleef een aanbod van activiteiten bestaan.

Er is in de loop der jaren een driedeling ontstaan in vormen van dagbesteding:
1. Recreatieve, belevingsgerichte dagbesteding (bijvoorbeeld schilderen, muziek maken)
2. Ontwikkelingsgerichte dagbesteding, gericht op leren (bijvoorbeeld een cursus)
3. Arbeidsmatige dagbesteding, oftewel bezigheden met een arbeidsmatig karakter (bijvoorbeeld het helpen bijhouden van de administratie in een activiteitencentrum)

Bij sommige aanbieders wordt - en werd - voornamelijk een van deze vormen van dagbesteding geboden, op weer andere plekken gaat het meer om een mengvorm. Zo boden de dagactiviteitencentra verbonden aan instellingen voor geestelijke gezondheidszorg alle drie de vormen, met daarnaast de mogelijkheid op zich om elkaar te ontmoeten en andere mensen te leren kennen.

Aanbieders van dagbesteding gericht op cliënten van de zorg waren - en dat is nog steeds het geval - in het ene geval verbonden aan de zorginstelling zelf, en in het andere geval een onafhankelijke organisatie. Die tweede categorie ontstond met name in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Een voorbeeld is De Schalm in Haarlem (Michon & Van Weeghel, 1993). Dit was in de jaren tachtig een van de eerste kringloopwinkels in Nederland, waar veel mensen die cliënt waren van de geestelijke gezondheidszorg kwamen om mee te werken aan bijvoorbeeld het sorteren van kleding of het helpen ophalen van tweedehands spullen. De Schalm richtte zich nooit expliciet op cliënten van de zorg, en toch wisten veel mensen die intensieve zorg van onder andere GGZ of jeugdzorg kregen de weg ernaartoe te vinden. Mensen konden er enkele dagdelen meewerken, er was geen druk op de productiviteit, er waren collega's die de continuïteit waarborgden, er werd ook wel gesproken van 'deelnemers', men nam zo normaal mogelijk deel aan het arbeidsproces. Het was geen betaalde baan, maar ook niet een kwestie van algehele vrijblijvendheid. Het is enigszins samen te vatten met de term arbeidsmatige bezigheden. De Schalm is slechts één voorbeeld, er is in de jaren tachtig, negentig een grote verscheidenheid ontstaan van dergelijke projecten en organisaties en nog steeds loopt deze ontwikkeling door.

Onder invloed van de transities in het sociaal domein (Awbz naar Wmo, Participatiewet, Jeugdwet) is het zorglandschap in het afgelopen decennium opnieuw wezenlijk aan het veranderen en dat geldt ook voor de dagbesteding. Het louter tegengaan van verveling als doel is tegenwoordig niet meer dominant. Participeren naar vermogen, ontwikkeling, ontmoeting, zingeving, meer eigen regie, integraal deel uitmaken van de samenleving zijn in de huidige

tijd de lijnen waarlangs dagbesteding wordt vormgegeven. In de hedendaagse dagbesteding is het perspectief op vormen van betaald werk voor deelnemers dichterbij gekomen. De wens om ook middels (betaald) werk volwaardig in de maatschappij te participeren strookt met de toegenomen erkenning dat inclusie zich tot alle levensdomeinen uitstrekt.

Het begrip dagbesteding is zelf ook onderwerp van discussie geworden. Op veel plaatsen duiken andere termen op voor dagbesteding zoals dagactiviteiten of een zinvolle daginvulling (zie onder andere Michon e.a., 2019). Het begrip dagbesteding sluit niet altijd meer aan bij wat beoogd wordt. Een deel van de cliënten ervaart het als een begrip dat hun inspanningen of werk niet serieus weerspiegelt. Ook is er moeite met het idee dat anderen voor jou bepalen hoe je je dag besteedt en wat voor jou waardevolle en zinvolle bezigheden zijn. Aanbieders en gemeenten spelen in op deze geluiden.

2.5 Afbakening

Dit onderzoek binnen het programma Simpel Switchen past bij de vraag of er cliënten zijn in de (arbeidsmatige) dagbesteding die over het potentieel beschikken om een overgang te maken naar een vorm van arbeid zoals betaald werk, of dat daadwerkelijk ook gebeurt en wat die stap belemmert of bevordert. Ook is er aandacht voor de mogelijkheid om vanuit werk te switchen naar dagbesteding.

Dagbesteding

Dagbesteding of daginvulling is een lastig te definiëren begrip. Hiervoor is al gesteld dat de aandacht daarbij vooral naar arbeidsmatige dagbesteding uitgaat, omdat voor deze vorm van dagbesteding de onderzoeksvraag het meest relevant is. Tegelijkertijd zijn andere vormen van dagbesteding, zoals 'recreatieve' dagbesteding niet per definitie uitgesloten van het onderzoek, omdat in theorie ook vanuit andere vormen van dagbesteding een overgang naar werken aan de orde kan zijn.

Enerzijds heeft ieder een beeld bij diverse vormen van dagbesteding en bijvoorbeeld dagbesteding met een arbeidsmatig karakter. Zoals een bardienst draaien in een activiteitencentrum en werkzaamheden verrichten als koffie serveren aan bezoekers. Toch is dagbesteding, laat staan arbeidsmatige dagbesteding lastig te definiëren en af te bakenen van enerzijds vormen van vrijwilligerswerk en anderzijds vormen van betaald werk.

In het algemeen volgen we de omschrijving die in de kwaliteitsstandaard voor daginvulling voor mensen met psychische kwetsbaarheden (Michon e.a., 2019) als volgt is omschreven: Arbeidsmatige dagbesteding betreft een zinvolle daginvulling via arbeidsmatige activiteiten. Deze leveren maatschappelijke waarde, maar (in principe) geen loonvormende arbeid op. Zinvolle daginvulling is in de module gedefinieerd als 'het op een gestructureerde manier verrichten van zinvolle activiteiten ter vervanging van school en/of werk door mensen die vanwege een aandoening of beperking problemen ervaren op het gebied van opleiding, werk en andere vormen van sociale participatie'. Mensen nemen deel aan dit (ondersteunings)aanbod omdat dit hun zinvolle bezigheden oplevert, ontplooiingskansen biedt en bijdraagt aan hun herstel. Een zinvolle daginvulling kan in groepsverband worden gerealiseerd maar ook in de vorm van individuele plaatsing. De activiteiten kunnen plaatsvinden in een setting waar alleen

mensen met een beperking werken of in een omgeving waar ook mensen zonder aandoening of beperking actief zijn. Een zinvolle dagbesteding kan voor de één voorbereiding zijn op regulier werken, voor de ander kan het een meer permanent karakter hebben of al dan niet bewust een alternatief zijn voor betaald werk.

In feite is arbeidsmatige dagbesteding lastig in één sluitende definitie te beschrijven. Er spelen meerdere dimensies en de overgang naar andere vormen van werk is vaak lastig scherp te maken. Van der Kemp en Vree (2006) werkten het begrip arbeidsmatige dagbesteding in meerdere dimensies uit en laten zien dat verschillende vormen van bezig zijn niet altijd eenduidig af te grenzen zijn. Zo kunnen arbeidsmatige activiteiten, even goed als werk waar salaris tegenover staat, iets waardevols opleveren voor een ander, zoals een klant. De activiteiten die deelnemers verrichten kunnen wisselen in de mate waarin eisen aan de 'productie' of 'de dienst' worden gesteld. En kunnen afhankelijk zijn van de eisen die de deelnemer aan zichzelf stelt. Van der Kemp en Vree (2006) vatten dergelijke noties samen in een schema dat op afbeelding 6 in hoofdstuk 4 (Literatuuronderzoek) te zien is.

Doelgroep
We richten ons op alle cliënten in de dagbesteding die in de leeftijd zijn dat zij op de arbeidsmarkt zouden kunnen participeren (18 – 66 jaar). Dat kunnen mensen zijn met verschillende beperkingen of problematiek, zoals fysieke, verstandelijke of psychische en psychosociale beperkingen. Mensen met een vorm van dementie die gebruik maken van de dagbesteding laten we buiten beschouwing als het om de meer inhoudelijke vragen gaat.

Waar niet nader gespecificeerd bedoelen we met de term 'deelnemer' degene die deelnemer is aan dagbesteding.

Daarnaast wil het onderzoek een beeld geven van het aantal mensen dat gebruik maakt van de (arbeidsmatige) dagbesteding gefinancierd vanuit de Wmo. Waar het gaat om de arbeidsmatige dagbesteding vanuit de Wet langdurige zorg verkennen we of er cijfers beschikbaar zijn.

Vormen van werk en participatie
Het centrale thema van het onderzoek is het switchen van dagbesteding naar werk en andersom. Speciaal het switchen naar *betaald* werk staat in de belangstelling. Betaald werk is overeenkomstig de bedoeling van het programma Simpel Switchen breed opgevat: het kan zowel beschut werk betreffen als een baan vallend onder de banenafspraken van de Participatiewet, of een reguliere betaalde baan. Dat zijn immers allemaal potentiële uitstroommogelijkheden voor mensen die deelnemen aan dagbesteding. We spreken in het vervolg ook wel van vormen van betaald werk. Als die term niet wordt toegelicht, wordt daaronder alle vormen van betaald werk verstaan, zoals beschut werk, regulier betaald werk en regulier betaald werk met of zonder begeleiding zoals jobcoaching.

Hoewel het gaan verrichten van vrijwilligerswerk en ander onbetaald werk ook potentiële, waardevolle uitkomsten van dagbesteding zijn, worden de switchmogelijkheden en ervaringen op dat terrein hier niet gericht uitgediept.

Maatwerkvoorziening en algemene voorziening
Dagbesteding kan als maatwerkvoorziening worden uitgevoerd of mensen kunnen gebruik maken van een algemene voorziening die dagbesteding biedt. Een maatwerkvoorziening gaat gepaard met een indicatie en een budget, en eventueel een eigen bijdrage voor de deelnemer. Een algemene voorziening wordt collectief gefinancierd, er is (vaak) een open inloop, het kent geen eigen bijdrage en mensen worden over het algemeen niet geregistreerd. Verschillende gemeenten zijn er de laatste jaren toe over gegaan om het aantal maatwerkvoorzieningen terug te dringen en algemene voorzieningen te stimuleren. Dit heeft gevolgen voor de meetbaarheid van het aantal mensen dat dagbesteding heeft.

3 Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk komen de voor Simpel Switchen relevante wet- en regelgeving en het financieringsproces aan de orde. Daarbij is vanwege de leesbaarheid ingeperkt tot de kernzaken. In bijlage 2 is uitgebreid weergegeven welke (wettelijke) bepalingen en regelingen een rol kunnen spelen als het gaat om het switchen tussen arbeidsmatige dagbesteding en vormen van werk. Ook is daar een uitgebreid overzicht te vinden van de instrumenten die vanuit wet- en regelgeving beschikbaar zijn voor de uitvoering.

Dagbesteding heeft te maken met een groot aantal wetten en regelingen, die een diversiteit aan voorzieningen met eigen indicatiecriteria, doelgroepen, uitvoerders en toepassingsmogelijkheden kennen. Dagbesteding kan geïndiceerd en gefinancierd worden vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Wet langdurende zorg (Wlz). Daarnaast kan, met name arbeidsmatige, dagbesteding onderdeel zijn van re-integratietrajecten vanuit gemeente of UWV.

In dit hoofdstuk is geïnventariseerd welke mogelijkheden de wet- en regelgeving biedt, en welke concrete of theoretische (potentiële) knelpunten en kansen in deze regelgeving aanwezig zijn in relatie tot Simpel Switchen.

Voor dagbesteding als maatwerkvoorziening bestaat overigens geen eenduidige definitie die is vastgelegd in de wetgeving. Gemeenten en zorgkantoren kunnen zelf een nadere invulling geven. In hoofdstuk 4 komen we nog op de definitie van dagbesteding terug.

Afbeelding 2: **Overzicht van afkortingen met betrekking tot wet- en regelgeving**

Afkortingen in Hoofdstuk 3:

Awbz: Algemene wet bijzondere ziektekosten
Ioaw: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
Ioaz: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Pw: Participatiewet
Wia: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Iva: Regeling inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten
Wga: Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Wajong: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wlz: Wet langdurige zorg
Wmo: Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw: Wet sociale werkvoorziening

Extra afkortingen in de bijlage:

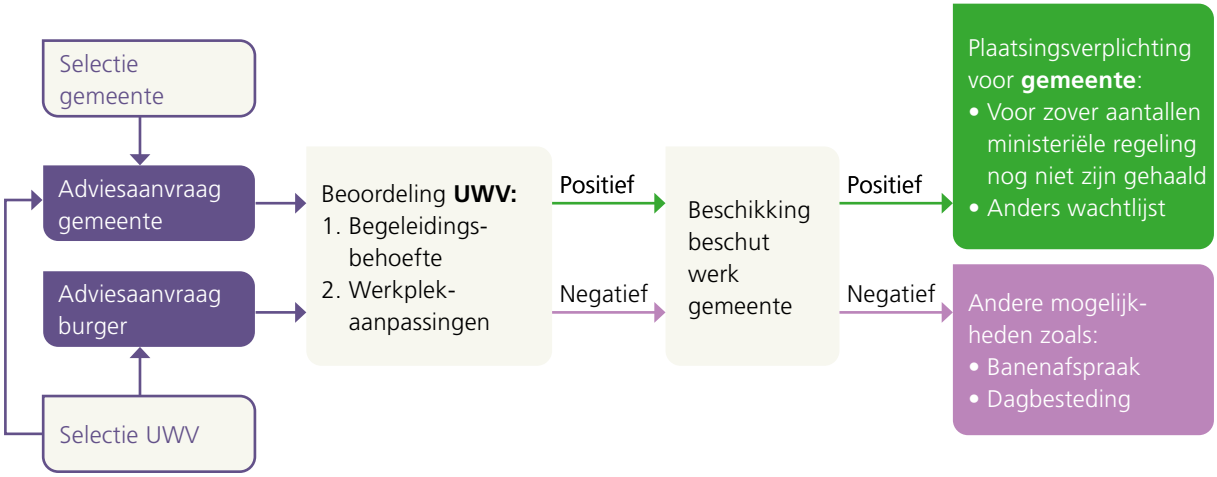
Anw: Algemene nabestaandenwet
Avg: Algemene verordening gegevensbescherming
Waz: Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet Banenafspraak/Wet BOA: Wet Banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten
Wfsv: Wet financiering sociale verzekeringen
Wml: Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag
Wtl: Wet tegemoetkomingen loondomein
Ww: Werkloosheidswet
Zw: Ziektewet

3.1 Van dagbesteding naar beschut werk

In deze paragraaf concentreren we ons op wet- en regelgeving rond de overgang van dagbesteding naar beschut werk[3]. Eerst komen enkele regels en elementen aan de orde die bijdragen aan het meedoen op de best passende plek. Vervolgens worden potentiële knelpunten benoemd.

Schematisch weergegeven ziet het proces om te komen tot beschut werk er als volgt uit (inspectie SZW):

Afbeelding 3: **Indicatiestellingsproces beschut werk**



Bron: Inspectie SZW, Eindrapport Evaluatie Beschut Werk, november 2019.

3.1.1 (Potentieel) Versterkende elementen in wet- en regelgeving

Wat zijn elementen in de wet- en regelgeving die in potentie versterkend zijn? Een bevorderende factor is om te beginnen inherent aan de eigenschappen van beschut werken. Beschut werken biedt, zoals het woord ook zegt, enerzijds beschutting in de vorm van begeleiding bijvoorbeeld en anderzijds heeft het enkele kenmerken van een reguliere baan, zoals het bieden van een salaris. Een indicatie beschut werk biedt vanuit het oogpunt van de werkzoekende een baangarantie en loon, en dit maakt beschut werk ook aantrekkelijk voor de cliënt die mogelijkheden heeft om door te stromen vanuit een vorm van arbeidsmatige dagbesteding.

Verder is een aantal verschillende (potentieel) versterkende elementen in wet- en regelgeving op een rij gezet.

Indirect versterkend – regelruimte biedend

Het ontbreken van definitiebepalingen van (arbeidsmatige) dagbesteding in de Wmo 2015 en de Wlz geeft gemeenten en uitvoerders de ruimte en mogelijkheid om optimaal maatwerk te leveren bij de invulling van (arbeidsmatige) dagbesteding. Zo kan aangesloten worden bij

3 Zie bijlage 2, het overzicht van relevante wetgeving.

de behoefte van de deelnemer en kan indien gewenst een goede aansluiting van (arbeidsmatige) dagbesteding op beschut werk gerealiseerd worden. Ruimte in de wetgeving om oplossingen toe te snijden op de persoonlijke situatie is een in potentie versterkend element in de regelgeving.

Direct, intentioneel versterkende instrumentele elementen

De Participatiewet kent verder een breed scala aan instrumenten, die inzetbaar zijn voor alle personen voor wie de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor ondersteuning bij re-integratie. Dus ook voor mensen met een arbeidsbeperking die dagbesteding volgen en mogelijkheden hebben om door te groeien naar vormen van werk. Het kan om op de persoon gerichte ondersteuning van de deelnemer gaan zoals jobcoaching, maar ook om beïnvloeding van de omgeving, zoals werkplekaanpassing, of instrumentele steun zoals loonkostensubsidie voor de werkgever. Dit uitgebreide (wettelijk) instrumentarium om ontwikkeling te stimuleren en faciliteren, dat voor een brede doelgroep inzetbaar is, is een potentieel versterkend element in wet- en regelgeving als het gaat om het zetten van stappen op de participatieladder en daarmee ook voor Simpel Switchen. (Zie tabel 1 voor een overzicht van de ondersteuningsmogelijkheden en bijlage 2 voor meer uitgebreide beschrijving[4].)

4 Zie bijlage 2 paragraaf 1.2.3.

Tabel 1: **Ondersteuningsvormen arbeidsparticipatie naar verantwoordelijke instantie**

Gemeente	**UWV**
Ondersteuning (zowel arbeids- als inkomensondersteuning) van mensen met een bijstandsuitkering, een uitkering op grond van de Wet IOAW, de wet IOAZ, de Algemene nabestaandenwet (Anw) en arbeidsondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers).	Ondersteuning (zowel arbeids- als inkomensondersteuning) van mensen met recht op een uitkering ZW, WW, WIA, mensen die voor 2015 recht hadden op de Wajong.
Ondersteuning (zowel arbeids- als inkomensondersteuning) aan jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden die vanaf 2015 geen beroep meer kunnen doen op de Wet Wajong	Inkomensondersteuning aan jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen op grond van de Wajong 2015.
Arbeidsondersteuning van mensen die met loonkostensubsidie aan het werk zijn geholpen en nog geen 2 jaar WML hebben verdiend zonder inzet van loonkostensubsidie; deze arbeidsondersteuning blijft als deze mensen geen werkgever meer hebben.	Inkomensondersteuning van mensen die door de gemeente met loonkostensubsidie aan het werk zijn geholpen, nog geen 2 jaar WML hebben verdiend zonder loonkostensubsidie en geen werkgever meer hebben. Zolang zij wel werk hebben ontvangen zij loon van de werkgever.
Voordragen van mensen met arbeidsbeperkingen uit de doelgroep Participatiewet voor beoordeling door UWV of zij tot de doelgroep banenafspraak of beschut werk behoren.	Beoordelen van mensen uit de doelgroep Participatiewet of zij tot de doelgroep banenafspraak of beschut werk behoren. Schoolverlaters uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs hoeven zich alleen aan te melden (geen beoordeling).
Inzetten van beschut werk voor mensen uit de gemeentelijke populatie en mensen met een UWV-uitkering. Voor mensen met een andere UWV-uitkering dan een Wajong-uitkering wordt beschut werk met loonkostensubsidie ingezet.	Voor mensen met een Wajong-uitkering wordt beschut werk met loondispensatie van UWV ingezet.

Bron: Kennisdocument SZW Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering, februari 2017.

In principe kunnen de diverse instrumenten en regelingen *naast en in combinatie met* elkaar worden toegepast, hetgeen potentieel versterkend werkt voor Simpel Switchen. Een bijstandsgerechtigde met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan bijvoorbeeld dagbesteding op grond van de Wmo 2015 toegekend krijgen en tegelijkertijd ook ondersteund worden in zijn ontwikkeling door het inzetten van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, scholing of (deeltijd) participatiebanen en financiële prikkels door bijvoorbeeld een premie of inkomstenvrijlating om persoonlijke ontwikkeling en meedoen op de best passende plek te realiseren. Deze ondersteuning kan naast, in plaats van of in aansluiting op dagbesteding ingezet worden om te groeien naar een (beschut)werkplek als dit tot de mogelijkheden behoort.

Regelgeving gericht op (verbetering van) verdeling van verantwoordelijkheden
In tabel 1 is aangegeven hoe de verantwoordelijkheden van de gemeenten en het UWV verdeeld zijn over de mensen uit verschillende doelgroepen. Het schema laat ook zien dat de Participatiewet hierop een uitzondering maakt, voor het geval dat iemand met loonkostensubsidie heeft gewerkt. Wanneer een dienstbetrekking met loonkostensubsidie is gestart en wordt beëindigd, blijft de gemeente op grond van de Participatiewet verantwoordelijk voor de arbeidsondersteuning, ook als iemand door uitval inmiddels een Zw-, Ww- of Wia-uitkering ontvangt.

In de Participatiewet is verder geregeld[5] dat gemeente en UWV kunnen afspreken dat de gemeente de verantwoordelijkheid voor de re-integratie overneemt. Gemeente en UWV kunnen dus overeenkomen dat de gemeente mensen ondersteunt aan wie het UWV een uitkering verstrekt. De gemeente kan deze mensen dan ook een voorziening aanbieden. Gemeente en UWV maken in dat geval samen nadere afspraken over de financiering hiervan. Dit betekent dat de wetgever ruimte laat voor maatwerkoplossingen. Ook in de situaties waarin een uitkeringsgerechtigde bij het UWV baat zou kunnen hebben bij voorzieningen op grond van de Participatiewet.

Verder is in artikel 10b van de Participatiewet geregeld dat gemeenten beschut werk, behalve voor de al genoemde eigen doelgroepen, ook kunnen inzetten voor mensen met een uitkering van het UWV. Sinds 1 januari 2017 zijn gemeenten verplicht om voor mensen met een positief advies een beschut werkplek te realiseren tot het aantal beschut werkplekken uit de 'ministeriële regeling vaststelling aantallen beschut werk' is bereikt. De wetswijziging maakt het ook mogelijk dat burgers zelf advies beschut werk kunnen aanvragen, ook wel de 'zelfmelders' genoemd. Sinds deze wetswijziging is het aantal aanvragen voor een advies beschut werk en ook het aantal gerealiseerde beschut werkplekken sterk gestegen[6]. Dit aspect in de regelgeving lijkt dus een belangrijk doorstroming versterkend element.

Specifiek op switchen gerichte maatregel
Op 26 mei 2020 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel vereenvoudiging Wajong. Per 2021 worden de regels rond het eindigen en herleven van het recht op Wajong verbreed, waardoor Wajongers altijd kunnen terugvallen op de Wajong als werken toch niet lukt. Zonder het risico dat je deze uitkering verliest mag verwacht worden dat het voor Wajongers aantrekkelijker wordt de stap naar werk te maken.

5 Artikel 7, zevende lid Participatiewet.

6 Eindrapport Evaluatie Beschut Werk Inspectie SZW, november 2019, pagina 17.

Dagbesteding binnen de langdurige zorg
Dagbesteding kan ook een onderdeel zijn van langdurige zorg, als er sprake is van een indicatie voor zorg op grond van de Wlz met een zorgprofiel met daarin begeleiding (groep). Als is vastgesteld dat iemand is aangewezen op de Wlz, kan het CIZ (de partij die onderzoekt wie recht heeft op de Wlz) in principe het indicatiebesluit niet herzien of intrekken, tenzij de situatie zodanig is gewijzigd dat betrokkene niet langer is aangewezen op de Wlz. Dit zal zich niet snel voordoen. De criteria voor de Wlz zijn namelijk zo geformuleerd dat een indicatie pas wordt afgegeven wanneer de zorgbehoefte van lange duur of blijvend is[7].

Participeren in arbeidsmatige dagbesteding, in beschut werk of in een baan op grond van de banenafspraak doet immers in de regel niets af aan de grondslag voor de indicatie (de onderliggende aandoening en de daaruit voortvloeiende zorgbehoefte). Van het systeem van indicatiestelling in de Wlz lijkt om die reden geen belemmerende werking uit te gaan als het gaat om participeren in de vorm van arbeidsmatige dagbesteding of (beschut) werk of het switchen tussen deze vormen. Een Wlz indicatie 'begeleiding groep' (waaronder dagbesteding valt) kan ook naast beschut werk of een baan op grond van de banenafspraak bestaan.

3.1.2 (Potentiële) Knelpunten

Naast de potentieel versterkende factoren zijn er ook enkele potentiële knelpunten in de wet- en regelgeving die belemmerend zouden kunnen werken bij het switchen van dagbesteding naar (beschut) werk en terug.

Verlies van rechten en mogelijkheden vanwege bijstellingen in indicatie(s) Wmo
Als mensen de stap van dagbesteding naar (beschut) werk zetten, kan dit ertoe leiden dat zij de indicatie dagbesteding op grond van de Wmo 2015 geheel of gedeeltelijk kwijtraken. De kans dat dit gebeurt is reëel, omdat het aanvaarden van werk kan betekenen dat geen of minder ondersteuning in de vorm van dagbesteding nodig is. Werk (of een re-integratietraject) betekent een mogelijkheid tot participatie. Dit kan met zich meebrengen dat de beperkingen die aanleiding waren voor het toekennen van de maatwerkvoorziening niet langer (in dezelfde mate) bestaan. Zodra een deelnemer van dagbesteding aan de gemeente doorgeeft dat hij een vorm van (deeltijd)werk (betaald of onbetaald) gaat verrichten naast of in plaats van dagbesteding, ligt het voor de hand dat de gemeente opnieuw gaat kijken naar de noodzaak en de omvang van dagbesteding. De indicatie wordt dan mogelijk bijgesteld of ingetrokken[8]. Een vergelijkbaar proces kan in potentie leiden tot verlies van indicaties op het gebied van wonen of begeleiding. Uiteraard kan een en ander pas vastgesteld worden na een zorgvuldig onderzoek naar een eventueel nog resterende ondersteuningsbehoefte.

7 Bijlage 2, pagina 2 en paragraaf 1.2.2.

8 Overigens is ook bekeken of iets dergelijks zich kan voordoen bij dagbesteding in het kader van de Wet langdurige zorg. Dit zal zich niet snel voordoen. De criteria voor de Wlz zijn namelijk zo geformuleerd dat in beginsel geen sprake kan zijn van een zodanige verbetering van de gezondheidssituatie van de verzekerde, dat hij daardoor niet langer aan de voorwaarden voor Wlz-zorg voldoet. Een Wlz indicatie 'begeleiding groep' (waarin dagbesteding ondergebracht is) kan verder naast beschut werk of een baan op grond van de banenafspraak bestaan, mits betrokkene daar ook nog (deels) op aangewezen is. Zie verder bijlage 2, pagina 2 en paragraaf 1.2.2.

Voor mensen met een Wia/Iva-uitkering (bij volledige arbeidsongeschiktheid) is elke vorm van arbeid een risico voor de uitkering. De kans op een herkeuring en daarmee gepaard gaande afschatting van de arbeidsongeschiktheid kan leiden tot een lagere uitkering.

Het ontbreken van de zekerheid dat teruggevallen kan worden op de oude indicatie dagbesteding wanneer beschut werk toch niet lukt, kan ertoe leiden dat de overstap naar een dienstverband beschut werk minder makkelijk wordt gemaakt.

(Potentiële) Beperkingen in het indicatiestellings- en beoordelingsproces
Het college van Burgemeester & Wethouders besluit of iemand is aangewezen op werk in een beschutte omgeving, en is verantwoordelijk voor de plaatsing. Maar de indicatiestelling door het UWV vindt plaats op basis van de in het Besluit advisering beschut werk beschreven criteria.

De beoordelingscriteria om te bepalen of iemand behoort tot de doelgroep van beschut werk laten ruimte voor invulling door het UWV. Zo beoordeelt het UWV onder meer of iemand bij het verrichten van werkzaamheden is aangewezen op permanent toezicht of intensieve begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever geboden kan worden. Wat wel of niet van een werkgever in deze verwacht mag worden, is in de beoordeling door het UWV een resultaat van een afweging en interpretatie van de verzamelde informatie.

Verschil van inzicht over de toepassing van de beoordelingscriteria kan ertoe leiden dat het UWV van oordeel is dat iemand behoort tot de doelgroep en uitgaat van de aanwezigheid van arbeidsvermogen, terwijl de gemeente die verantwoordelijk is voor de plaatsing daar anders over denkt en na het positieve advies van het UWV moeite heeft om een passende plek te vinden[9].

Dergelijke verschillen van inzicht kunnen ertoe leiden dat het lang duurt voor er een passende plek wordt gevonden. Het scheiden van de indicatiestelling en de verantwoordelijkheid voor het vinden van een werkplek kan dus een potentiële belemmering opleveren voor een goede doorstroming. De wet voorziet overigens niet in een termijn waarbinnen een beschutte werkplek na de toetsing door het UWV ook daadwerkelijk gerealiseerd moet zijn.

Complex stelsel
De regeling van beschut werk in de Pw is slechts één van de vele regelingen en voorzieningen om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen of te ondersteunen in hun ontwikkeling. De hoeveelheid en diversiteit aan regelingen maakt dat er veel mogelijkheden zijn om een passende ondersteuning te bieden voor degenen die de weg kennen binnen het stelsel. Anderzijds kan het bestaan van een groot aantal regelingen met eigen voorwaarden een potentiële belemmering voor een soepele doorstroming van en naar een passende plek vormen (zie ook: Adelmeijer e.a., 2019).

9 Evaluatie beschut werk, inspectie SZW, november 2019; & bijbehorende Kamerbrief Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019.

De inhoud van bijlage 2 laat in dit verband goed zien hoe divers, complex en pluriform het stelsel van wet- en regelgeving is. In het voorgaande is al op de veelvormigheid van voorzieningen, instrumenten, en ondersteuningsvormen gewezen. Het systeem van voorzieningen en regels is rijk, maar ook kwetsbaar en onoverzichtelijk.

De grenzen tussen de diverse participatievormen zijn diffuus. Zo kan het zijn dat iemand door het UWV ingeschat wordt als iemand die net niet goed genoeg functioneert voor een indicatie beschut werk. In hetzelfde geval kan het zijn dat re-integratie-activiteiten door de gemeente weinig mogelijkheden laten zien of opleveren voor werk. Dan bestaat er weliswaar mogelijk een grondslag voor een indicatie voor de doelgroep banenafspraak, maar kan het door de problematiek lastig zijn een werkgever te vinden die een werkplek kan en wil bieden.

Het overzicht van de regelgeving laat ook zien dat het niet altijd makkelijk is om scherpe grenzen te trekken tussen sommige vormen van participatie. Bij dezelfde werkgever kunnen werknemers op dezelfde afdeling werken met een indicatie beschut werk en een baan in het kader van de banenafspraak. Het verschil zit hem in dat geval in de mate van begeleiding die noodzakelijk is. Die verschillen kunnen echter minimaal zijn.

Het is met het oog op het voorafgaande voorstelbaar dat het huidige stelsel van regelingen en voorzieningen als complex en ondoorzichtig wordt ervaren door mensen die op ondersteuning aangewezen zijn. Zij krijgen zo moeilijk zicht op wat de best passende route naar een vorm van werk is. Ook de relevante professionals, zoals aanbieders van dagbesteding of beschut werk, casemanagers van gemeenten en medewerkers van het UWV, kunnen complexiteit en ondoorzichtigheid ervaren. En juist omdat zij mensen ondersteunen bij wie vaak niet snel en makkelijk duidelijk wordt waar kwaliteiten en kansen liggen, kan het nodig zijn om makkelijk tussen regelingen te schakelen.

3.2 Van beschut werk naar dagbesteding

Er kunnen zich situaties voordoen dat werken op een beschutte werkplek toch niet lukt en het nodig is (tijdelijk) een stap terug te doen naar een vorm van dagbesteding. Dit kan ook aan de orde zijn als een tijdelijk contract beschut werk afloopt en niet wordt verlengd.

3.2.1 (Potentieel) Versterkende elementen in wet- en regelgeving

Wat zijn elementen die in potentie versterkend zijn? In principe gelden voor de stap van beschut werk naar dagbesteding dezelfde mogelijkheden en versterkende elementen als genoemd in voorgaande.

Een heel specifieke extra versterkende factor is dat de indicatie beschut werk *niet* vervalt als mensen met een beschutte werkplek stoppen om met dagbesteding, al dan niet tijdelijk, verder te gaan. In dat geval blijft het advies beschut werk gelden, totdat het UWV anders oordeelt (op verzoek van het college of de persoon zelf). Zolang er een positief advies beschut werk van het UWV ligt moet de gemeente een nieuwe beschut werkplek aanbieden. Wordt de werknemer op een beschut werkplek ziek, dan biedt de no-risk polis de werkgever dekking tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte.

3.2.2 (Potentiële) Knelpunten in wet- en regelgeving

We noemen hier nog een aantal specifieke knelpunten die zich voordoen bij deze stap.

Een stap van beschut werk naar dagbesteding betekent in de praktijk[10] doorgaans dat opnieuw een indicatie voor dagbesteding zal moeten worden gevraagd voor diegenen die aangewezen zijn op ondersteuning vanuit de Wmo 2015. Dit impliceert dat het volledige traject van melding tot afgifte van de beschikking, met een daaraan ten grondslag liggend zorgvuldig onderzoek, (opnieuw) doorlopen moet worden. Dat traject kan, net als bij mensen die vanuit een andere situatie voor dagbesteding in aanmerking willen komen, op grond van de huidige regelgeving enige maanden in beslag nemen[11]. Dit brengt onzekerheid met zich mee. En in theorie kan een vacuüm ontstaan waarin de voormalig werknemer geen werk en ook (nog) geen indicatie voor dagbesteding heeft.

Bij een Wlz indicatie ligt het overigens minder voor de hand dat een vergelijkbare belemmering speelt. De stap van beschut werk naar dagbesteding zal niet vaak tot een verandering van zorgprofiel leiden.

Een stap terug doen omdat er (tijdelijk) geen arbeidsvermogen is, zal in veel gevallen betekenen dat de voormalig werknemer opnieuw aangewezen raakt op een uitkering om te voorzien in zijn kosten van levensonderhoud en daarvoor een nieuw aanvraagtraject moet doorlopen voordat zijn inkomen weer gegarandeerd is. Doet zich dit voor, dan kunnen beslistermijnen en onduidelijkheid over uitkeringsaanspraken voor onzekerheid zorgen. Wettelijke beslistermijnen zijn ruim en kunnen zo een relatief lange periode van inkomensonzekerheid met zich meebrengen. Een aanvraag voor een bijstandsuitkering kan bijvoorbeeld acht weken in beslag nemen. Dit kan nog langer duren wanneer stukken ontbreken.

De situatie kan zich voordoen dat er behoefte is aan *tijdelijk* terugvallen op (arbeidsmatige) dagbesteding. Die optie is echter lastig te verenigen met de wederzijdse verplichtingen die voor werknemer en werkgever horen bij een dienstverband. Beschut werk impliceert immers een dienstverband, beschikbaarheid voor het verrichten van arbeid van de werknemer en een loonbetalingsverplichting voor de werkgever.

10 Hoewel de wetgeving in principe niet voorschrijft dat iemand diens Wmo-indicatie moet verliezen bij een stap naar een vorm van betaald werk, komt dit in de praktijk voor.

11 Bijlage 2 paragraaf 1.2.1.

3.3 Financiële aspecten van switchen tussen dagbesteding en vormen van werk

De financiering van instrumenten voor activering en re-integratie is als uitgangspunt gekoppeld aan de organisatie die de uitkering betaalt. De drie instanties die voor de financiering verantwoordelijk zijn volgens dat uitgangspunt zijn de gemeenten, het UWV en het zorgkantoor (zie ook afbeelding 4 voor het overzicht hiervan).

De **gemeente** is verantwoordelijk inzake de financiering van instrumenten en ondersteuning voor degenen die een bijstandsuitkering of Ioaw-uitkering ontvangen. Hetzelfde geldt voor niet-uitkeringsgerechtigden en jonge mensen met een handicap die niet meer in de Wajong kunnen instromen.

Het **UWV** is verantwoordelijk voor mensen met een werkloosheidsuitkering (Ww) en arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong, Wia en Wao).

Voor mensen die in een zorginstelling verblijven of een volledig thuis pakket ontvangen als cliënt van zorg, zijn de **zorgkantoren** verantwoordelijk (Wlz). Overigens is de gemeente verantwoordelijk voor dagbesteding van mensen die niet in een instelling verblijven (Wmo).

Afbeelding 4: **Verantwoordingsverdeling Re-integratie en activering**



3.3.1 Financiële stromen in vogelvlucht

Tot 2015 werd dagbesteding vanuit de Awbz gefinancierd en was daarmee buiten het zicht van het gemeentelijk domein. Met de decentralisaties van 2015 is een deel van de dagbesteding bij de gemeente terecht gekomen (Wmo) en een ander deel bij de Wlz (zie ook het voorgaande). Het UWV wordt rechtstreeks door het Rijk gefinancierd en kent na aanbesteding een vastgestelde set re-integratievoorzieningen. Dagbesteding maakt hiervan geen deel uit.

De dagbesteding vallend onder de Wlz wordt ingekocht door de **zorgkantoren** en kent vaste tarieven. Het **UWV** heeft geen mogelijkheid om dagbesteding bij de gemeente of een andere aanbieder in te kopen. Hoe de **gemeenten** dagbesteding financieren, is heel verschillend. Vandaar dat de financiële stromen in dat kader hieronder uitgebreider aan de orde komen.

Grote variatie in uitwerking van de financiële stromen vanuit gemeenten
De tarieven die gemeenten hanteren voor de dagbesteding zijn onderdeel van marktwerking en variëren tussen gemeenten. Ook voor beschut werk geldt dat de gemeentelijke inzet van middelen afhankelijk is van de manier waarop beschut werk gemeentelijk is georganiseerd. Of en in hoeverre er financiële belemmeringen zijn bij het schakelen van dagbesteding naar beschut werk en weer terug voor aanbieders van dagbesteding en beschut werk, is sterk afhankelijk van plaatselijke omstandigheden en keuzes ten aanzien van de inzet van financiële middelen. Dit kunnen zowel verschillen zijn in beleidsmatige keuzes, als in de organisatie van de uitvoering. Zo bestaat er op veel plaatsen nog een scheiding tussen de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet en zijn budgetten nog niet ontschot.

Enkele bepalingen met betrekking tot het samenspel tussen gemeenten en UWV
Voor zover de Wajong-doelgroep geplaatst is in beschut werk hoeft de gemeente geen loonkostensubsidie te betalen (de gemeente heeft de keuze om deze wel of niet in te zetten). Het UWV past loondispensatie toe en betaalt aan de gemeente begeleidingskosten. Het instrument loondispensatie is alleen beschikbaar voor mensen met een Wajong uitkering. Bij de Wia kan geen loondispensatie worden toegepast. Bij loondispensatie krijgt de werkgever toestemming om een loon beneden het wettelijk minimumloon uit te betalen. De betreffende persoon krijgt een aanvullende Wajong-uitkering, waardoor het totale inkomen dan bestaat uit een gedispenseerd loon en de Wajong-uitkering.

Andere voorzieningen, zoals jobcoaching of een vervoersvoorziening, worden, wanneer sprake is van loondispensatie, ook door het UWV verstrekt. Hiervoor hanteert het UWV vaste bedragen. Voor mensen met een Wia uitkering zijn deze voorzieningen ook beschikbaar.

Financiering van dagbesteding en beschut werk vanuit gemeenten
De financiering, oftewel de inkoop van dagbesteding door gemeenten, steekt complexer in elkaar dan de financiering van de Wlz. Bovendien loopt ook de financiering van beschut werk via de gemeenten. De middelen die de gemeente ontvangt voor het sociaal domein zijn verspreid over verschillende typen uitkeringen. Alle budgetten (behalve TOZO) zijn vrij besteedbaar.

Het gebundelde budget ‘BUIG’ (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten) is een van de meest relevante onderdelen van de financieringsstromen om in dit verband te bespreken. Met BUIG worden inkomensvoorzieningen, dus de uitkeringen en loonkostensubsidies, voor de Wet Banenafspraak en beschut werk bekostigd. Verantwoording vindt plaats aan de eigen gemeenteraad. Het Rijk wordt geïnformeerd over de uitgaven. Eventuele overschotten of tekorten zijn (binnen een bepaalde bandbreedte) voor de gemeente.

Het BUIG-budget wordt vastgesteld op basis van een groot aantal maatstaven waarmee de kans op bijstand wordt berekend. Zo wordt gekeken naar verschillende huishoudkenmerken (bijvoorbeeld het al dan niet alleenstaand zijn, aanwezigheid van kinderen, leeftijd, etniciteit) en naar regiokenmerken zoals de kans op werk. Een hogere kans op bijstand levert een hoger budget op. Het budget dat gemeenten eventueel overhouden is vrij besteedbaar voor andere doeleinden.

Gemeenten met 40.000 inwoners of meer worden volledig volgens deze maatstaven gefinancierd. Gemeenten tussen de 15.000 en 40.000 inwoners gedeeltelijk objectief en gedeeltelijk historisch, terwijl gemeenten kleiner dan 15.000 inwoners volledig historisch gebudgetteerd worden. Dit betekent dat de uitgaven van twee jaar terug bepalend zijn voor het budget in het lopende kalenderjaar.

Het BUIG-budget is zoals aangegeven mede bedoeld voor de financiering van beschut werk. Doorgaans wordt beschut werk aangeboden door sociale werkbedrijven (veelal voormalig Sociale Werkvoorziening-bedrijven). Die stellen deze mensen binnen de eigen organisatie te werk of detacheren ze bij werkgevers of organisaties. Het komt ook voor dat organisaties zowel beschut werk als arbeidsmatige dagbesteding aanbieden. In sommige gemeenten wordt rechtstreeks bij werkgevers geplaatst. Hiervoor zijn gespecialiseerde ambtenaren aangesteld.

Voor de begeleiding van mensen in een beschut werkbaan ontvangen gemeenten apart financiële middelen. Deze middelen zijn gekoppeld aan de kwantitatieve doelstelling die elke gemeente via een ministeriële beschikking[12] per kalenderjaar krijgt, ongeacht of die doelstelling wordt gerealiseerd. Gemeenten die geen of beperkt invulling geven aan beschut werk kunnen daarmee financieel gunstiger uit zijn dan gemeenten die voor de volledige doelstelling (of meer) gaan. Het bedrag aan begeleiding zal in de toekomst verder worden verlaagd van €9.000 (2020) per persoon naar €7.700 (2021) per persoon.

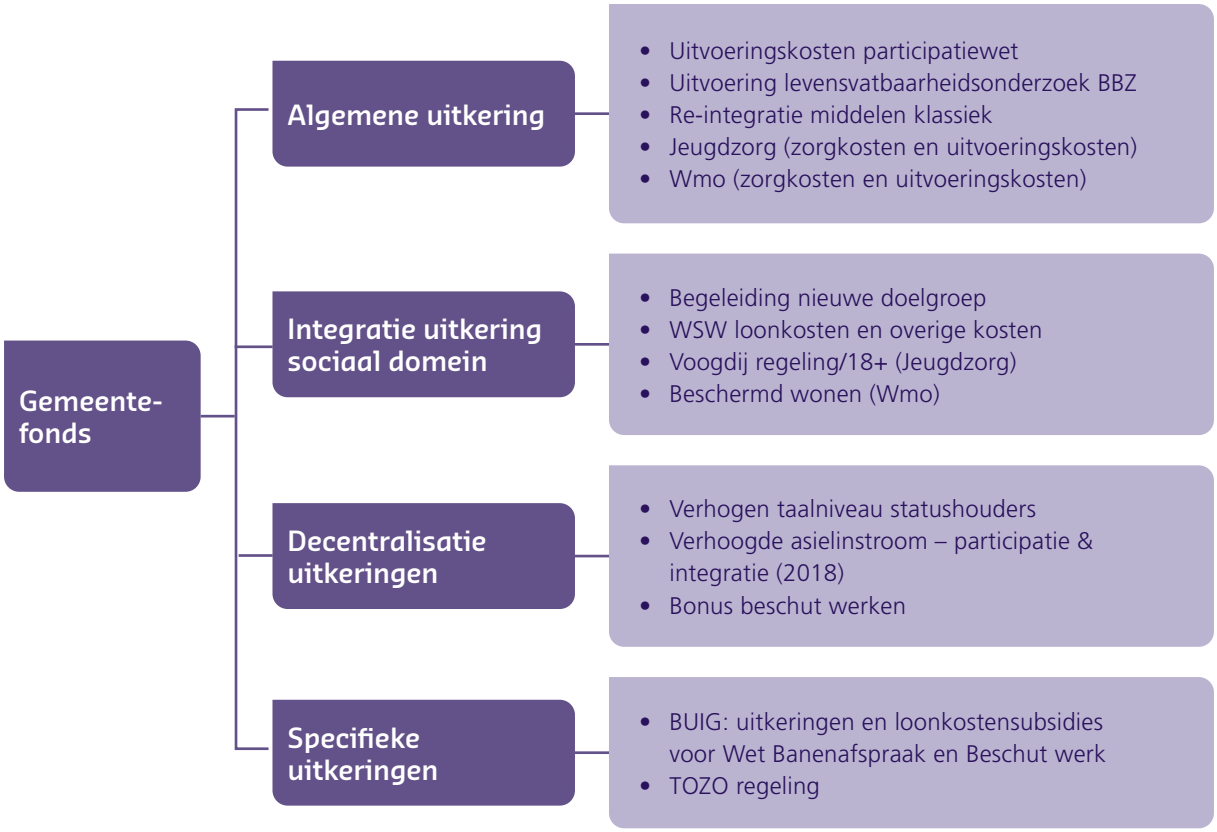
Ook voor de participatiebudgetten (met betrekking tot jonggehandicapten die niet in de Wajong kunnen instromen, begeleiding bij beschut werk en Wet sociale werkvoorziening (Wsw)) en de Wmo worden maatstaven gehanteerd om de hoogte ervan te bepalen. Een aantal van deze maatstaven, waarop de gemeente maar zeer beperkt invloed heeft, zijn:

- Gemiddeld inkomen
- Aantal jongeren en ouderen
- Aantal uitkeringsgerechtigden en bijstandsontvangers
- Aantal één en meerpersoonshuishoudens
- Aantal minderheden
- Oppervlakte van de gemeente

Er bestaan geen (wettelijke) schotten tussen de diverse budgetten. Met inachtneming van de wettelijke opdrachten (verstrekken uitkeringen, financieren Wsw-dienstbetrekkingen en het verstrekken van voorzieningen) hebben gemeenten de beleidsvrijheid om tussen de diverse budgetten te schuiven.

12 Staatscourant 22 november 2019, 65338.

Afbeelding 5: **Financiële stromen sociaal domein**



3.3.2 (Potentieel) Versterkende elementen in de financieringssystematiek

In het algemeen bieden de financiële regelingen ruimte voor re-integratie in het algemeen en het switchen tussen dagbesteding en beschut werk in het bijzonder.

Ook het gegeven dat er geen schotten zijn tussen de diverse budgetten zoals in de voorgaande paragraaf is geschreven, kan in potentie bevorderend werken. (Maar ook potentieel belemmerend, dat komt in de volgende subparagraaf aan de orde).

Het uitgangspunt van het hele systeem inclusief financiering en financieringsregels, is dat re-integratie in het algemeen bevorderd wordt. Aanleiding voor deze verkenning was vooral dat veel knelpunten worden ervaren specifiek ten aanzien van het switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. Met die aanleiding voor ogen is een overzicht opgesteld van de (potentiele) knelpunten die besloten liggen in, en gerelateerd zijn aan, het financieringsstelsel.

3.3.3 (Potentiële) Knelpunten en belemmeringen in de financieringssystematiek

Algemene 'perverse' financiële prikkels voor gemeenten

De prikkel die uitgaat van het gebundelde budget (BUIG) kan gevolgen hebben voor de keuzes die gemeenten maken bij de inzet van re-integratievoorzieningen. Het is voor gemeenten financieel aantrekkelijk om een bijstandsgerechtigde naar regulier werk uit te laten stromen. Hierdoor wordt op jaarbasis al snel ongeveer € 15.000 bespaard. Het financieringssysteem no-

digt gemeenten uit een bescheidener re-integratiepakket aan te bieden voor niet-uitkeringsgerechtigden of voor mensen bij wie de kans op succesvolle uitstroom als gering wordt ingeschat. Een en ander verkleint de kans dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt begeleiding naar werk krijgen aangeboden. Tegenover de kosten die gemaakt worden bij een re-integratietraject voor mensen zonder uitkering of die niet uitstromen, staat namelijk geen uitkeringsbesparing.

Mogelijke extra kosten van de overstap van dagbesteding naar vormen van betaald werk
Doorstroom vanuit de arbeidsmatige dagbesteding gaat niet vanzelf. Mensen zijn veelal niet direct inzetbaar op de arbeidsmarkt. Een vervolgstap kan een participatieplaats zijn (met behoud van uitkering) of een baan met loonkostensubsidie via beschut werk of de Wet Banenafspraak. De financiële consequenties hiervan zijn niet eenduidig in beeld te brengen omdat er grote financiële verschillen zijn tussen gemeenten[13].

Specifieke 'perverse' of negatieve financiële prikkels voor gemeenten
Een aantal afwegingen die mogelijk belemmerend zijn voor doorstroom vanuit dagbesteding zijn op dit gebied:

1. Gemeenten kunnen terughoudend zijn om mensen met een lage loonwaarde een hoge permanente loonkostensubsidie te verstrekken, ondanks de verplichting om bij die verstrekking uit te gaan van de vastgestelde loonwaarde. Een loonwaarde tussen de 30-50% van de Wet Minimum Loon (Wml) betekent doorgaans een lage productiewaarde met veel begeleidingsbehoefte. De uitgaven aan loonkostensubsidie liggen dan hoger dan het landelijk gemiddelde dat rond de 50% ligt.
2. De kosten van begeleiding van mensen die aan het werk zijn met een loonkostensubsidie zijn soms hoog en vaak langdurig noodzakelijk. Dit kan leiden tot terughoudend gedrag bij gemeenten om mensen door te laten stromen vanuit dagbesteding. Bovendien liggen de kosten van begeleiding soms hoger dan het beschikbare budget à € 9.000. Bovendien is in de financiering op dit moment geen post opgenomen voor 'overhead'. De vergoedingen zijn puur bedoeld voor loonkosten en begeleiding. Nu biedt de Wsw nog ruimte om de overhead te financieren. Wanneer echter het aantal Wsw-ers gaat teruglopen en het aantal beschutte werkers gaat oplopen, kunnen tekorten ontstaan.
3. De budgetten voor begeleiding beschut werk worden ook verstrekt als de plaatsen niet gerealiseerd zijn. Dit beloont gemeenten die niet tot (volledige) invulling van het aantal plaatsen overgaan.
4. Een opdracht tot krimp (minder uitkeringen) en een opdracht tot groei (meer loonkostensubsidies) samengebracht in één budget, kan voor gemeenten belemmerend werken bij het bepalen van de prioriteiten. Het kan leiden tot onduidelijkheid over de financiële effecten van de inzet van loonkostensubsidies op het budget[14]. Dit wordt versterkt doordat de uitgaven aan loonkostensubsidies niet herkenbaar terug te vinden zijn in het budget. Daarnaast maken gemeenten zich zorgen over de continuïteit van de financiering van loonkostensubsidies[15].

13 Evaluatie Beschut werk, Inspectie SZW, november 2019.
14 Aantallen en financiën Participatiewet, Berenschot november 2018, pagina 38/39.
15 Evaluatie Beschut werk, Inspectie SZW november 2019.

5. De kosten van dagbesteding ten opzichte van beschut werk zijn voor gemeenten al snel lager. Bij dagbesteding is er weliswaar sprake van een uitkering, maar niet van een betaald dienstverband en ontbreken de loonkosten/werkgeverslasten[16].
6. Het kan voorkomen dat een uitvoeringsorganisatie van beschut werk de vergoedingen van het UWV te laag vindt en aanvullende compensatie vraagt aan de gemeente. Dit komt omdat de tarieven voor jobcoaches afwijken van die van de gemeentelijke budgetten. Afhankelijk van de zwaarte van begeleiding variëren die bedragen tussen de € 2.815 en € 7.117 per jaar. Hierdoor kan plaatsing in gevaar komen omdat er voor de gemeente geen direct financieel voordeel te behalen is. De gemeente wordt wel gevraagd bij te dragen in de kosten, maar heeft geen voordeel van verminderde uitkeringslasten.

Afstemming tussen UWV en gemeente(n)
In de afstemming tussen UWV en gemeente kunnen door de wijze van financiering knelpunten ontstaan. Het UWV kan de gemeente vragen om een persoon met een arbeidsongeschiktheidsuitkering dagbesteding te verstrekken. Dit kan een bijdrage leveren aan toeleiding naar arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld naar het Werkfit-traject van het UWV. In principe kan de betreffende burger een Wmo-indicatie aanvragen en moet de gemeente die beoordelen op de criteria. Gemeenten staan in een dergelijk geval voor de keuze om aan iemand die niet onder hun re-integratieverantwoordelijkheid valt, dagbesteding toe te kennen. Tegenover de kosten van dagbesteding staan geen baten of uitzicht daarop ten gunste van de gemeente. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat gemeenten bij schaarste van middelen andere keuzes maken ten gunste van de eigen uitkeringsgerechtigden.

Belemmeringen op het niveau van aanbieders van dagbesteding en beschut werk
Aanbieders van beschut werk zijn ook verantwoordelijk voor het betalen van dat deel van de loonkosten dat niet gesubsidieerd is. De loonwaarde wordt voornamelijk bepaald door de capaciteiten van de werknemer in te schatten. Een aanbieder kan in de praktijk echter moeite hebben om een zodanige hoeveelheid werkopdrachten binnen te halen[17] dat voldoende omzet wordt gemaakt om dat deel van de lonen dat *niet* gesubsidieerd wordt, uit te kunnen betalen. Met andere woorden, het verzilveren van de loonwaarde is niet altijd haalbaar. In zekere zin is dit tegelijkertijd een knelpunt op het niveau van de gemeenten, omdat de gemeente veelal zelf het werkgeverschap invult bij beschut werk.

De vergoedingen die gemeenten verstrekken aan aanbieders van dagbesteding kunnen per gemeente variëren en zijn afwijkend ten opzichte van die van beschut werk. Dit valt onder de gemeentelijke beleidsvrijheid. Afhankelijk van de financiële vergoeding vanuit een gemeente voor dagbesteding en beschut werk kan het voor aanbieders financieel gunstiger uitpakken dagbesteding te bieden ten opzichte van beschut werk, hetgeen de doorstroom kan beperken.

16 Daarnaast kan vermoed worden dat het aantal dagdelen dat mensen in de dagbesteding zitten, minder is dan de omvang van het dienstverband beschut werk. Hiervoor is echter geen landelijk onderzoek of overzicht beschikbaar.

17 Het kan lastig zijn om het niet gesubsidieerde deel van de loonkosten bij beschut werk rendabel te maken. Bij mensen met een lage loonwaarde kan de netto toegevoegde waarde te beperkt zijn om een positief subsidieresultaat te boeken. Een voorbeeld: Als iemand met een volledige werkweek en een loonwaarde van 30% het minimumloon verdient, dan bedragen de bruto loonkosten voor de werkgever zo'n €7.000 à €8.000 per jaar. Ironisch genoeg lijkt dit in de praktijk te spelen, mede vanwege de negatieve beeldvorming bij de buitenwacht ('Bij zo'n sociaal werkbedrijf kunnen ze mijn order vast niet naar mijn maatstaven realiseren omdat er mensen werken die minder goed in staat zijn dit werk te doen').

3.3.4 (Potentiële) Belemmeringen op het niveau van de burger

De financiële belemmeringen die spelen op individueel niveau, dat van de uitkeringsgerechtigde of werknemer, verdient aparte aandacht. Het gaat dan niet zozeer om de financieringsstromen die specifiek relevant zijn voor dagbesteding en vormen van werk en het switchen daartussen, maar om de algehele regelgeving als het gaat om het inkomen van individuele burgers.

Voor mensen die de stap van dagbesteding naar werk maken, is het gebrek aan transparantie over de financiële gevolgen de grootste drempel. De wet belemmert mensen niet om die stap te maken, maar het samenspel van toeslagen en inkomen kan een belemmering vormen. Een hoger inkomen door werk kan tenietgedaan worden door het wegvallen of verlagen van het recht op toeslagen, waardoor het netto besteedbaar inkomen per saldo lager uitkomt. Werken loont dus niet altijd.

De armoedeval of doorgroeival ontstaat dan vanuit de volgende factoren (Nuyten, 2019).

1. De landelijke inkomensondersteuning vormt een groot deel van de totale ontvangen inkomensondersteuning en neemt af naarmate het inkomen stijgt. Het besteedbaar inkomen neemt hierdoor langzamer toe dan het groeiende brutoloon. Dit wordt ook wel de marginale druk genoemd.
2. De afbouw van gemeentelijke regelingen komt bovenop de afbouw van de landelijke inkomensondersteuning. De gemeentelijke regelingen kennen soms een inkomenstoetsgrens, waardoor mensen die een inkomen krijgen dat net hoger is dan deze inkomenstoetsgrens, de gemeentelijke toeslagen op hetzelfde moment volledig kunnen verliezen.

Uit het genoemde onderzoek van Nuyten (2019) blijkt verder dat het risico op de armoedeval het meest voorkomt bij kostwinners met schoolgaande kinderen en maximale benutting van beschikbare regelingen. Ook alleenstaande ouders met schoolgaande kinderen kennen een risico op de armoedeval. In alle gevallen komt dit doordat bij een stijgend inkomen op hetzelfde moment elke eventuele gemeentelijke vergoedingen voor schoolgaande kinderen wegvalt. Bij de groepen die de meeste inkomensondersteuning krijgen is het risico op de armoedeval het grootst.

Verder wordt geconcludeerd dat de complexiteit van de regelgeving, zowel landelijk als gemeentelijk, het moeilijk maakt om individueel de hoogte van landelijke toeslagen en gemeentelijke vergoedingen vast te stellen op basis van een toekomstig inkomen uit werk.

Zoals ook in 3.1.2 gemeld is, is voor mensen met een Wia/Iva-uitkering (bij volledige arbeidsongeschiktheid) elke vorm van arbeid een risico voor de uitkering. De kans op een herkeuring en daarmee gepaard gaande afschatting van de arbeidsongeschiktheid kan leiden tot een lagere uitkering.

Los van de problematiek rondom de armoedeval leidt het werken met een Wia/Wga of Wajong-uitkering doorgaans tot een hoger inkomen.

Mensen die terugvallen van werk naar dagbesteding hebben te maken met verlies aan inkomen, omdat dagbesteding geen vorm van betaalde arbeid is en terugval op een andere inkomstenbron (uitkering) vaak noodzakelijk is. Wel kunnen deze mensen mogelijk weer een beroep doen op allerlei landelijke en gemeentelijke toeslagen waardoor de terugval wordt beperkt of zelfs voordeliger uitpakt.

3.4 Samenvatting

De wet- en regelgeving voorziet in een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen om passende ondersteuning te bieden, om waar dat nodig of gewenst is te kunnen schakelen tussen dagbesteding en werk. In het algemeen blijkt dat het uitgangspunt van wetgeving binnen het sociaal domein is dat mensen die uitvallen zo snel mogelijk weer aan het werk gaan en dat ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geholpen worden aan een zinvolle (arbeidsmatige) daginvulling of werk.

De wetgeving kent geen formele belemmeringen om aan het werk te gaan. In het merendeel van de relevante regelingen wordt voorzien in verplichtingen om te komen tot activering, arbeidsinschakeling of re-integratie voor zover er arbeidsvermogen aanwezig is. Er zijn in de regelgeving geen concrete belemmeringen om maatwerk te kunnen leveren en in te kunnen spelen op een veranderende behoefte.

Een potentiële belemmering is dat bij het overstappen van dagbesteding naar werk herindicaties plaatsvinden, waarbij de betrokken burger minder/niet langer beroep kan doen op Wmo-ondersteuning. Formeel is dat niet nodig, maar het kan verwacht worden dat het in de praktijk gebeurt. Dit herindiceren brengt bovendien onzekerheid bij betrokkenen met zich mee en dat brengt in potentie het goed doorlopen van de transitie verder in gevaar.

Een grote potentiële belemmering voor het meedoen op de best passende plek, en het eenvoudig kunnen switchen tussen dagbesteding en werk, lijkt te liggen in de complexiteit van het stelsel van relevante regelingen en voorzieningen. Het gaat daarbij om complexiteit door:

1. De hoeveelheid en diversiteit aan regelingen met eigen toetsingscriteria
2. De financiële complexiteit door de verschillende financieringsstromen
3. De diversiteit aan uitvoerders van de regelingen

Wanneer niet makkelijk inzichtelijk is welke mogelijkheden er zijn voor ondersteuning, wie daarvan gebruik kunnen maken en wie degene is die stappen moet zetten om de inzet van voorzieningen te realiseren, bestaat het risico dat geen optimale ondersteuning gerealiseerd wordt en ook ontwikkeling niet voldoende gefaciliteerd wordt.

De wet kent formeel gezien ook geen financiële obstakels voor gemeenten, UWV, aanbieders of uitkeringsgerechtigden om de stap van dagbesteding naar werk te maken. Gemeentelijke budgetten mogen flexibel worden ingezet en vallen volledig onder de beleidsvrijheid van gemeenten. Dagbesteding en re-integratiedienstverlening kunnen vanuit hetzelfde budget gefinancierd worden en zo direct met elkaar worden verbonden.

Het systeem van financiële regels kent echter een aantal prikkels die belemmeren dat gemeenten, UWV en aanbieders volop meewerken aan Simpel Switchen. In dit hoofdstuk is onder andere aannemelijk gemaakt dat er een kans is dat gemeenten zich terughoudend opstellen ten opzichte van het faciliteren en financieren van beschutte werkplekken. Bij een deel van de kandidaat-werknemers zullen kostenposten als loonkosten(subsidie) en de werkgeverslasten bij elkaar hoger uitvallen dan de uitkeringslasten en bijdrage voor dagbesteding. De genoemde terughoudendheid zal groter zijn naarmate de primaire focus bepaald wordt door financiele afwegingen. Dit komt vooral voor in tijden van schaarste en budgettekorten.

Tot slot is beschreven dat een stap van dagbesteding naar werk voor veel uitkeringsgerechtigden ook financiële onzekerheid met zich mee kan brengen. Een hoger inkomen door werk kan tenietgedaan worden door het wegvallen of verlagen van het recht op toeslagen, waardoor het netto besteedbaar inkomen per saldo lager uitkomt. En men weet niet of men (volledig) terug kan vallen op de ‘oude’ uitkering.

4 Literatuurstudie

Met de literatuurstudie zijn we nagegaan wat er bekend is over de mogelijkheden in de praktijk om te schakelen tussen dagbesteding en vormen van betaald werk. Met het oog op begrippen die relevant zijn voor de relevante vragen (zie hoofdstuk 2) is gezocht in de volgende databases: Google, Google Scholar, Movisie literatuurdatabase en VU catalogus. (Zie bijlage 1).

4.1 Definiëring van dagbesteding

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat in grote lijnen de omschrijving van de kwaliteitsstandaard voor daginvulling voor mensen met psychische kwetsbaarheden gevolgd is. De literatuurstudie is mede aangewend om na te gaan hoe dagbesteding in de praktijk gedefinieerd wordt. In het algemeen bevestigt onze verkenning van de literatuur dat dagbesteding en arbeidsmatige dagbesteding divers ingevulde begrippen zijn.

Een greep uit de beschrijvingen van dagbesteding op internet, leert dat gemeenten het begrip vanuit een verschillend perspectief benaderen.

Sommige definities liggen dichtbij 'arbeidsmatige dagbesteding' zoals: '*...Dagbesteding is bedoeld om structuur te bieden en een zinvolle invulling van de dag te geven. Daarbij helpt het om de zelfstandigheid waar mogelijk te vergroten*'[18], en: '*...Dagbesteding is een zinvolle invulling van de dag. Bijvoorbeeld met aangepast werk, activiteiten of dagopvang.*' [19]

Andere gemeenten bestrijken met hun definitie alle vormen van dagbesteding tot en met vormen van betaald werk, zoals: '*...Dagbesteding kan bestaan uit 'beschut' (onder begeleiding) werken, het maken van producten, een creatieve bezigheid en vaardigheden oefenen. Dagbesteding is ook voor ouderen met een beperking om actief te blijven, onder de mensen te zijn en/of om de mantelzorger te ontlasten.*' [20]

Vanuit de Wlz wordt de dagbesteding, ook wel begeleiding in groepsverband genoemd, aangeboden aan een persoon die *vanwege de aard, omvang en duur van zijn beperkingen niet in staat is om tot een vorm van dag structurering te komen, ook niet door bijvoorbeeld onderwijs of arbeid*[21]. Tijdens de dagbestedingsactiviteiten wordt ook de zorg, behandeling of individuele begeleiding geboden die nodig is.

18 Sociale Dienst Drechtsteden www.socialedienstdrechtsteden.nl/wmo/welke-wmo-voorzieningen-zijn-er/dagbesteding-wat-houdt-dat-in.

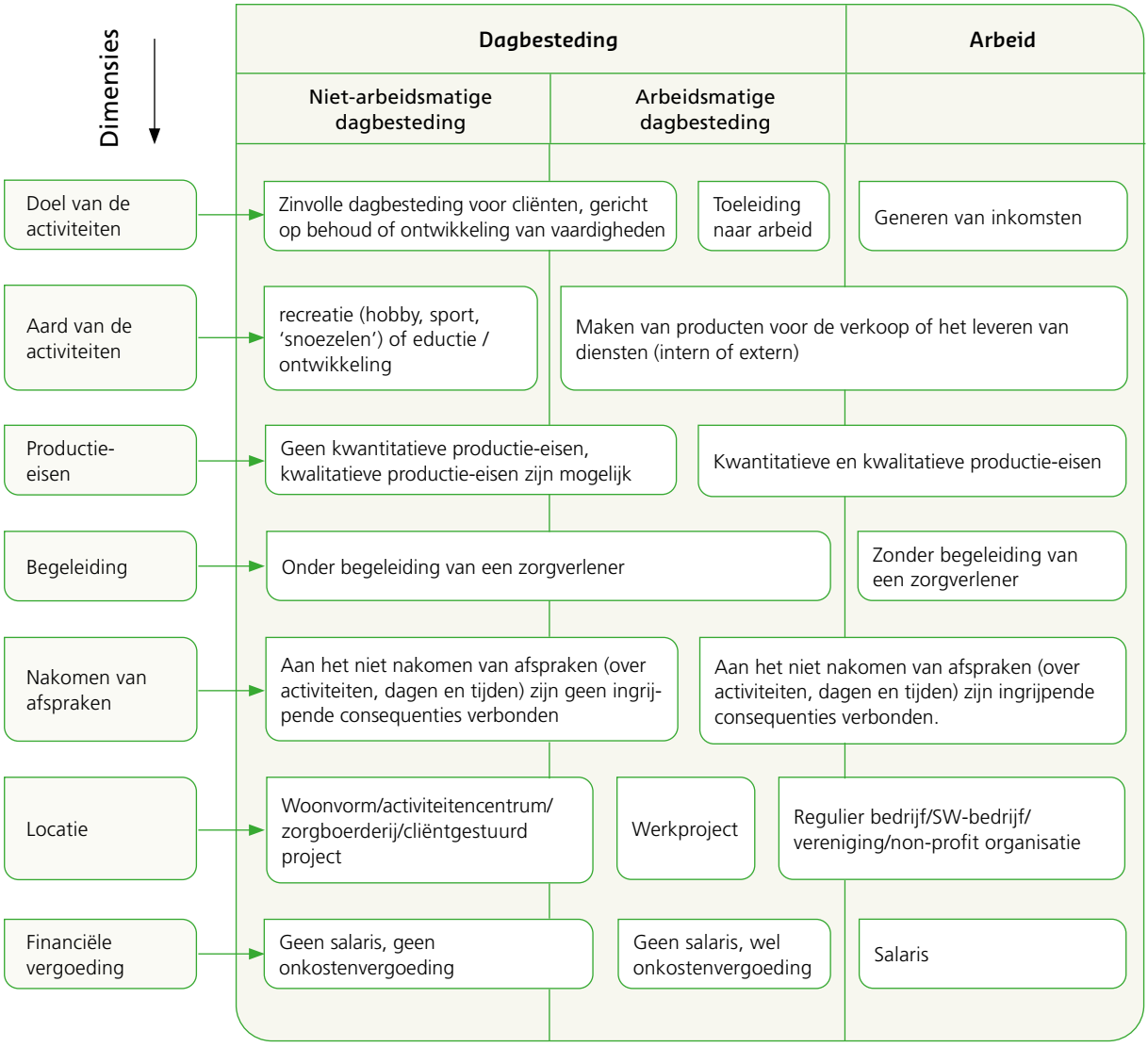
19 Wmo Wijzer Kerkrade www.wmowijzerkerkrade.nl/is/een-vraag-over-2/zorg-en-ondersteuning/zorg-en-hulp/dagbesteding.

20 Sociaal Wijkteam Zwolle www.swtzwolle.nl/meer-weten-over/veelgestelde-vragen/dagbesteding.

21 Zorginstituut Nederland www.zorginstituutnederland.nl/Verzekerde+zorg/persoonlijke-verzorging-begeleiding-en-verpleging-wlz/begelneiding-wlz.

In ons literatuuronderzoek kwamen we geen uitvoeriger en completer beeld tegen dan dat van Van der Kemp en Vree (2006). Zij stelden het in afbeelding 6 weergegeven schema op. Dat schema maakt ook duidelijk dat dagbesteding niet in één korte definitie te gieten is, en zeker niet een begrip met duidelijke grenzen ten aanzien van welke activiteit nu wel en welke niet als arbeidsmatige dagbesteding gelabeld kan worden. Zie ook Van Houten e.a. (2017).

Afbeelding 6: **Breed spectrum van dagbesteding**



Bron: Van der Kemp en Vree (2006). Arbeidsmatige dagbesteding. Een verkennend onderzoek naar aard en omvang.

4.2 Kerncijfers gebruik dagbesteding

In 2014 maakten naar schatting ruim 115.000 mensen gebruik van de dagbesteding (Van Eijkel e.a., 2019)[22]. Dit was het laatste jaar dat de dagbesteding nog gefinancierd werd vanuit de Awbz.

Er zijn geen recente, landelijke cijfers gevonden die het complete beeld leveren van de omvang en aard van het gebruik van dagbesteding vanuit de Wmo of de Wlz. Wel is bekend hoeveel mensen naar schatting van een maatwerkvoorziening dagbesteding gebruik maken. Hierover is geen eigenstandige publicatie gevonden, maar door middel van de cijfers die de database van de monitor sociaal domein biedt, is dit getal te extraheren (via Waar staat je gemeente.nl, 2020). Voor dit rapport hebben wij deze analyseslag gemaakt. Daar komt uit dat voor 2018 door 249 gemeenten is gerapporteerd hoeveel burgers van een dergelijke voorziening gebruik maakten. In totaal ging het om 74.180 mensen. Doorgerekend naar *alle* gemeenten gaat het landelijk naar schatting om 93.250 mensen.[23] Deze schatting betreft nadrukkelijk een deelgroep. Het getal van 93.000 vormt het minimale aantal mensen in Nederland dat gebruik maakt van dagbesteding. Er ontbreken immers nog degenen die deelnemer zijn aan dagbesteding via een algemene voorziening - lumpsum financiering en de groep mensen die via de Wet langdurige zorg aan dagbesteding deelnemen.

Er is dus geen landelijk beeld bekend van de omvang, noch van de aard van gebruik van dagbesteding. Een lokaal onderzoek van Wight (2016) in de regio Haarlem[24] liet zien dat verreweg de grootste groep van degenen onder 65 jaar, deelnam aan *arbeidsmatige* dagbesteding (85%, 800 mensen) en een minderheid aan meer recreatieve activiteiten (15%). Binnen de groep die aan arbeidsmatige dagbesteding deelnamen, werd voor 17% van de deelnemers ingeschat dat doorstromen naar werk mogelijk is. Althans, deze subgroep nam deel aan een training met het doel doorstroming.[25]

Er is dus wel lokaal onderzoek gedaan naar dagbesteding, maar dit levert geen indicaties voor de landelijke situatie. Zo is in de regio Haarlem ten tijde van het genoemde onderzoek, doorstroming naar werk vanuit de dagbesteding een expliciete beleidsdoelstelling, en dat is bij lang niet alle gemeenten het geval.

22 In dit rapport staat dat gemiddeld 0,7% van de inwoners van de gemeenten gebruik maakt van de dagbesteding (tabel 3.1. bladzijde 23). Het gaat hier om het ongewogen gemiddelde van alle gemeenten. Op basis van dit gegeven is deze globale schatting gemaakt van het gebruik van de dagbesteding in Nederland in 2014.

23 Op basis van de CBS gegevens over inwonertal per gemeente is een gewogen schatting gemaakt van het totaal aantal mensen in Nederland dat een dergelijke voorziening gebruikte in 2018. De weging bestond uit het rekening houden met het inwonertal van de responderende gemeentes, ingedeeld in klassen.

24 Het gaat om de gemeenten Haarlem, Zandvoort, Bloemendaal, Heemstede, Haarlemmerliede & Spaarnwoude, Beverwijk, Heemskerk en Velsen.

25 Overigens is het zeer de vraag hoe indicatief de gevonden inschatting is voor landelijke cijfers. Het enige vergelijkbare onderzoek dat we vonden was van Kuiperij – van der Veen (2016) in Almere: daarin wordt geschat dat circa 10% van de mensen in de arbeidsmatige dagbesteding kan doorstromen. Nota bene: bij dat onderzoek werd dossieronderzoek gebruikt van gemeentelijke indicaties van dagbesteding, terwijl bij Wight e.a. (2016) gebruik gemaakt werd van een enquête onder gecontracteerde aanbieders.

4.3 Kosten en financiering van dagbesteding

Er is geen recent onderzoek gevonden dat de aard en omvang van kosten van dagbesteding of arbeidsmatige dagbesteding compleet, noch landelijk, representatief in kaart brengt. Er zijn wel enkele onderzoeken gevonden die hetzij heel kleinschalig zijn (een of twee gemeenten), hetzij over een specifieke vorm van dagbesteding gaan (zoals Koster e.a., 2017). Een rapport van Bückmann e.a. (2017) focust op de maatschappelijke kosten en baten van beschut werk. In dat onderzoek wordt overigens ook geconstateerd dat de kosten van arbeidsmatige dagbesteding 'onvoldoende eenduidig [zijn] om te vergelijken met beschut werk.' (Bückmann e.a., 2017; p. 36).

Er is, ook omdat de genoemde onderzoeken verschillende methoden toepassen en verschillen in de onderbouwing van het rekenmodel, vooralsnog geen valide kostprijs per dagdeel dagbesteding te geven, gebaseerd op gepubliceerd onderzoek. Om een idee van de bandbreedte te geven: als de kosten per dagdeel dagbesteding zoals gevonden in de genoemde rapporten worden doorgerekend naar drie dagen (oftewel, zes dagdelen), dan variëren de bedragen per jaar van ongeveer €5.000 tot €13.000.[26] De bedragen richting €13.000 worden gevonden bij bijvoorbeeld zeer specialistische dagbesteding voor mensen met een ernstige beperking; de bedragen richting €5.000 worden gevonden bij grotere aanbieders en bij dagbesteding voor mensen met relatief lichte beperkingen.

De hoogte van de vergoeding specifiek vanuit de Wlz voor dagbesteding, hangt af van de ernst van de beperking en hoeveel zorg en individuele begeleiding iemand nodig heeft. Doorgerekend naar jaarlijkse kosten per drie dagen, zoals hiervoor ten aanzien van de Wmo gedaan, variëren de kosten van €11.000 tot €17.000 per jaar per persoon (Website Nederlandse Zorgautoriteit 2020). Als vervoer nodig is komt die vergoeding daar nog bij. Ook deze vergoeding is afhankelijk van de zorgzwaarte en loopt uiteen van €7,15 tot €66,07 in 2019.

Eigen bijdrage

Van Eijkel e.a. (2019) brachten de eigen bijdrage in kaart die gemeenten van gebruikers van dagbesteding vragen. Daaruit bleek dat 79% van de gemeenten in 2017 een eigen bijdrage voor dagbesteding vroeg. Nog eens 17% deed dat ook, maar maakte een uitzondering voor bepaalde groepen als minima. In 4% van de gevallen werd helemaal geen eigen bijdrage gevraagd.

Er waren signalen dat de hoogte van de eigen bijdrage een belemmering vormde voor het gebruik ervan (Lammersen e.a., 2016, Van Houten e.a., 2017). Sinds 2018 is de hoogte van de eigen bijdrage in de Wmo gemaximeerd. Voor 2020 ligt deze op maximaal €19 per maand (in totaal voor het beroep op de Wmo, dus inclusief eventuele andere voorzieningen).

26 N.B., de gevonden onderzoeken maken niet altijd (helder) onderscheid tussen Wmo – Wlz. De bandbreedte die hier gegeven is, is inclusief Wlz indicaties voor zover op te maken uit de rapportages. Ook dat is een reden om als hoofdbevinding te melden dat geen duidelijk beeld bestaat van de kosten van dagbesteding, representatief of verantwoord in te schatten op landelijk niveau.

Maatwerkvoorziening of algemene voorziening
Eind 2017 gebruikt het overgrote deel van de gemeenten de maatwerkvoorziening voor financiering van dagbesteding (Van Eijkel e.a., 2019). Dagbesteding via een algemene voorziening komt op dat moment bij 1% van de gemeenten voor (Van Eijkel e.a., 2019). In een verkennend onderzoek onder 35 gemeenten in 2016 spreekt een deel van de gemeenten de verwachting uit in de toekomst de dagbesteding behalve als maatwerkvoorziening, ook te gaan regelen via algemene voorzieningen (Lammersen e.a., 2016).

4.4 Ervaringen van de gebruikers

In de literatuur hebben we slechts een enkel onderzoek gevonden waarin onder meer ingegaan wordt op de wens van mensen in de dagbesteding om door te stromen naar een vorm van werk.

Voor de ontwikkeling van de module Daginvulling en participatie van de GGZ Standaarden (gelijknamige werkgroep, 2017), is in 2016 een kwalitatief onderzoek gedaan onder 30 gebruikers van dagbesteding. Verschillende mensen gaven aan dat ze de dagbesteding belangrijk vinden voor hun groei. Ze willen leren en hun kennis vergroten. Niet iedereen heeft er behoefte aan, maar sommigen willen graag doorgroeien naar werk. Daarnaast kwam naar voren dat ze graag een daginvulling hebben die aansluit bij hun behoeften, dat het dagritme belangrijk is, de begeleiding goed naar hen luistert, de sociale contacten op de dagbesteding belangrijk zijn, net als de mogelijkheid om eigen regie te kunnen voeren en dat hen niet te veel druk wordt opgelegd. Verder geeft een deel aan graag meer uren naar de dagbesteding te gaan.

Daarnaast is een voorbeeld beschreven in Brabant waarbij de mensen met GGZ-problematiek in de dagbesteding vanuit de Wlz is gevraagd of ze wilden werken. De helft gaf aan dat graag te willen. Voor ieder van hen is een plan van aanpak gemaakt en via een speciaal ontwikkelingstraject was na een jaar 25% uitgestroomd naar een vorm van werk (Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt 2020).[27]

In 2018 is een onderzoek gedaan naar cliënten in de dagbesteding door KansPlus, LSR en Ieder(in). Dit onderzoek ging vooral over de tevredenheid met het aanbod in de dagbesteding in de Wlz. Zijdelings komt het benutten van het potentieel van mensen in de dagbesteding aan de orde. De steekproef bestond uit 100 mensen, of hun naasten, met een verstandelijke beperking of niet aangeboren hersenletsel. Het blijkt dat zij in meerderheid vinden dat sinds 2015 het aanbod van dagbesteding is verschraald. Ruim de helft moest na de decentralisatie naar een andere aanbieder van dagbesteding. 50% is overigens tevreden over de nieuwe dagbesteding en zo'n 25% is ronduit ontevreden. Degenen die ontevreden zijn, vinden dat er vaak weinig keus is en daardoor sluit het aanbod niet altijd aan bij de capaciteiten en interesses. Sommigen respondenten wijzen op de lage vergoedingen die gemeenten betalen voor dagbesteding waardoor sommige aanbieders niet voor die gemeenten willen werken. Ook de (te lage) vergoeding voor het vervoer naar de dagbesteding beperkt de keuze van mensen, omdat de vergoeding voor het vervoer niet toereikend is om naar de gewenste dagbesteding te gaan (KansPLus e.a., 2018).

27 Op basis van webbericht. Geen specificaties beschikbaar met betrekking tot zaken zoals onderzoeksopzet en kenmerken van de onderzochte groep.

Boumans e.a. (2018) onderzochten door middel van enkele focusgroepen de perspectieven op, en ervaringen met arbeidsparticipatie van mensen met ernstige psychische aandoeningen. In dit onderzoek was de transitie naar betaald werk, in dit geval vanuit vrijwilligerswerk, slechts een onderdeel. Niettemin komt deze studie in het vervolg aan de orde, omdat onder andere belemmeringen werden genoemd inzake die transitie.

4.5 Belemmeringen bij het schakelen tussen dagbesteding en werk

Het Simpel Switchen programma draagt uit dat de ontwikkelingsmogelijkheden van iemand centraal moeten staan. Het idee is dat het voor mensen makkelijker en veiliger wordt om de stappen die ze in hun beroepsloopbaan zouden kunnen zetten ook daadwerkelijk te gaan zetten. In deze paragraaf komt aan bod wat vanuit de literatuur bekend is over belemmerende en versterkende factoren in de praktijk.

Indicatiestelling dagbesteding

Een eerste belemmerende factor, die samenhangt met de indicatiestelling voor dagbesteding, is het onderscheid tussen de verschillende vormen van arbeidsmatig bezig zijn. Het onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk is niet altijd even duidelijk, zeggen gemeenten. Dit geldt overigens ook voor de grens tussen beschut werk en de banenafspraak. De grenzen zijn diffuus, wordt geconcludeerd in een recent rapport van de Inspectie van SZW (2019). Een voorbeeld: Sommige organisaties voor dagbesteding bieden ook plekken aan voor beschut werk en dan komt het voor dat twee mensen naast elkaar hetzelfde werk doen, waarvan de een wordt betaald en de ander niet. Of iemand krijgt geen indicatie beschut werk, maar komt via de banenafspraak niet aan de slag. Gemeenten wensen dat verschillende indicaties naast elkaar kunnen bestaan, zodat ze makkelijker kunnen schakelen tussen verschillende regelingen (Inspectie SZW, 2019).

Een deel van de door de inspectie SZW (2019) onderzochte gemeenten denkt dat in de arbeidsmatige dagbesteding mensen zijn te vinden die in aanmerking kunnen komen voor beschut werk. Ze wijzen op het ontbreken van arbeidsdeskundigekennis in wijkteams, de dagbestedingsorganisaties of bij het toegangsloket voor de dagbesteding aan als een van de oorzaken voor het niet overstappen naar beschut werk (Inspectie SZW, 2019). Het gegeven dat voor de dagbesteding, beschut werk en de banenafspraak afzonderlijke indicaties worden gesteld, bijna altijd door verschillende instanties, werkt belemmerend bij het schakelen tussen de verschillende opties (Inspectie SZW 2019). Ook Verhaag & Versluis (2018) wijzen erop dat de schotten tussen de verschillende ketens en het gebrek aan een integrale aanpak vanuit de Wmo/Pw/UWV belemmerend zijn voor het schakelen tussen de verschillende mogelijkheden.

Perverse prikkels

In het onderzoek van de Inspectie (2019) wijzen gemeenten op verschillende perverse prikkels die een belemmering vormen voor doorstroom naar een vorm van betaald werk. Gemeenten geven aan dat aanbieders van dagbesteding liever niet willen dat mensen die bovengemiddeld functioneren, in de arbeidsmatige dagbesteding naar werk uitstromen, omdat zij deze mensen niet kunnen missen. Verder wijzen ze erop dat als aanbieders per cliënt worden betaald, ze minder geld ontvangen als mensen doorstromen, omdat zo door het tijdelijk afgenomen aantal deelnemers

de inkomsten dalen, terwijl de vaste kosten gelijk blijven (Inspectie SZW, 2019). Ook in Amsterdam wordt door de Denktank Dagbesteding dergelijke inputbekostiging als een probleem voor de doorstroming vanuit de dagbesteding gezien (De ArgumentenFabriek, 2016).

Gebrek aan geschikte arbeidsplekken?
Een tekort aan arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking kan ook het overstappen van bijvoorbeeld dagbesteding naar beschut werk beperken. In een lokaal onderzoek in de gemeente Almere (Kuijperij-van der Veen, 2016) geeft een aanbieder van dagbesteding aan dat sommige mensen naar de arbeidsmatige dagbesteding gaan, omdat er voor hen geen geschikte werkplek gevonden kon worden. Onder andere door een tekort aan plaatsen voor beschut werk of omdat er geen geschikte activeringsplekken voor handen waren.

Wat beschut werk betreft is ook het landelijke beeld dat de realisatie van het aantal beschutte werkplekken achterblijft bij het aantal dat nodig lijkt volgens planning en indicatiestelling. Het aantal positieve adviezen beschut werk is op dit moment namelijk groter dan het aantal daadwerkelijk gerealiseerde beschut werkplekken (rapportage beschut werk UWV, 1e kwartaal 2020). Ongeveer 63% van degenen die een positief advies beschut werk kregen, is ook daadwerkelijk aan het werk op een dergelijke plek. Aan het einde van het eerste kwartaal 2020 waren de gerealiseerde werkplekken nog niet op het niveau van het aantal afgegeven positieve adviezen (4.300 gerealiseerd ten opzichte van 6.700 geïndiceerd). Op grond van de beschikbare gegevens is overigens niet te zeggen of er daadwerkelijk onvoldoende (beschutte) arbeidsplekken zijn, of dat gemeenten en andere actoren onvoldoende inspanning leveren om de plekken die er zijn en kansen die zich aandienen te benutten.

Stigma en beeldvorming
Ook beeldvorming en stigma met betrekking tot zowel dagbesteding als beschut werk lijken een belemmerende rol te spelen voor het zetten van stappen vanuit de dagbesteding naar vormen van werk. Bij veel gemeenten overheerst namelijk het beeld dat de gehele groep mensen in dagbesteding niet geschikt is voor betaald werk (Inspectie SZW, 2019, zie ook Verhaag & Versluis, 2019). Het komt voor dat gemeenten veronderstellen dat iemand met een beperking weinig mogelijkheden voor verdere groei heeft. De ontplooiing van de cliënt wordt daardoor niet centraal gesteld.

Schotten tussen Wmo en W&I
Op basis van het onderzoek concludeert de Inspectie (Inspectie, 2019) dat de afstand tussen gemeentelijke re-integratieafdelingen en de aanbieders van dagbesteding vaak te groot is, waardoor de kans op doorstroming beperkt is. Ook de afstand tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente, en de schotten daartussen, zijn nog steeds aanwezig. Dit beeld wordt bevestigd in de publicatie 'Hoe Wmo en Participatiewet elkaar versterken' van Verhaag & Versluis (2019). Het ontbreken van een goede aansluiting tussen Wmo en Participatiewet wordt binnen de verschillende gemeentes als een belangrijke belemmering gezien (Verhaag & Versluis, 2019).

Mensen willen in de dagbesteding blijven en zien op tegen een overgang
De inspectie (Inspectie ministerie SZW, 2019) constateert ook dat sommige mensen in de dagbesteding, die volgens anderen de potentie hebben om door te stromen naar beschut werk, dit zelf niet willen. Zij kiezen voor de veiligheid en zekerheid van de dagbesteding. Ook ou-

ders spelen soms een rol bij deze keuze. Uit het onderzoek in Almere blijkt deze baanonzekerheid ook te bestaan. Aanbieders bieden soms geen vaste contracten aan, omdat zij denken dat gemeenten in de nabije toekomst minder financiële middelen voor beschut werk beschikbaar zullen stellen (Kuijperij-van der Veen, J., 2016).

In het genoemde kwalitatief onderzoek van Boumans e.a. (2018) kwam naar voren dat voor sommige mensen een overstap van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk naar betaald werk een achteruitgang in inkomen met zich mee kan brengen, doordat bijvoorbeeld toeslagen wegvallen. In genoemd onderzoek werd dat zowel door mensen met psychische aandoeningen zelf verteld, als door arbeidsre-integratieprofessionals. De tweede groep bestond uit ervaren professionals van diverse organisaties, werkend met verschillende methodieken. Over het bestaan van genoemde belemmeringen waren deze professionals het unaniem eens. Bovendien meldden zowel professionals als mensen met psychische aandoeningen zelf dat zij meemaakten dat de hoogte van de uitkering niet correct was aangepast (in dit geval door UWV). Waardoor zij bijvoorbeeld een aantal maanden na een transitie naar werk enkele honderden euro's moesten terugbetalen. Ook bleek dat (andere) betrokkenen zich meer lieten weerhouden van stappen richting betaald werk vanwege de *ervaren* onduidelijkheid over de financiële consequenties en de *angst* voor achteruitgang dan wel angst om niet terug te kunnen vallen op de oude uitkeringssituatie, als men onverhoopt zou moeten stoppen met het nieuwe werk (Boumans e.a. 2018).

Dergelijke bevindingen zijn nogmaals bijna altijd zijdelingse of deelbevindingen van onderzoek – niettemin komen deze geluiden vaak terug in focusgroepen met cliënten en/of professionals. Ook in de veldraadpleging voorafgaand aan dit project is gewezen op het gebrek aan kennis bij zowel mensen uit de doelgroep als professionals, over de consequenties die een overstap van dagbesteding naar werk met zich meebrengt voor bijvoorbeeld het inkomen. Niet altijd is bijvoorbeeld duidelijk of ze weer kunnen terugvallen op hun uitkering en een plek in de dagbesteding, als het werken in de nieuwe setting zoals beschut werk onverhoopt stopt.

Een deel wil wel overstappen als goede begeleiding geboden wordt
Brummelkamp en Faun (2016) onderzochten bij enkele gemeenten[28] of mensen vanuit de arbeidsmatige dagbesteding konden overstappen naar een vorm betaald werk. Daaruit bleek onder andere dat mensen zelf ook graag die stap zetten. Maar zij stelden daar wel de voorwaarde bij dat ze voldoende zorg en begeleiding zouden krijgen. En juist die begeleiding kon hen vaak niet gegarandeerd worden.

4.6 Versterkende factoren – aan de hand van voorbeelden

Er zijn verschillende voorbeelden en onderzoeken gevonden van projecten die zich richten op de doorstroom vanuit de dagbesteding naar een vorm van werk. Vaker troffen we op internet beschrijvingen aan van projecten die nog moesten starten of die net waren begonnen. Op basis van de voorbeelden die al iets langer lopen, geven we een kort overzicht van factoren die versterkend kunnen werken bij de doorstroom vanuit de dagbesteding naar werk. Ze zijn vaak het spiegelbeeld van de factoren die een belemmering vormen.

28 Gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde.

Perverse financiële prikkels wegnemen
Een deel van de gemeenten was in 2017 al bezig om een deel van de belemmeringen te ondervangen. Uit het onderzoek van Van Houten e.a. (2017) blijkt dat er in 2017 verschillende ontwikkelingen centraal stonden bij gemeenten. Enkele gemeenten willen (een deel van) de dagbesteding als algemene, in plaats van maatwerkvoorziening aanbieden, waardoor een mogelijke negatieve prikkel op doorstroom gelegen in de financiering van de dagbesteding vervalt (zie 4.6, onder kopje 'Schakelen tussen dagbesteding en andere vormen van arbeid'). Dit geldt ook voor de tendens om bij de inkoop van dagbesteding meer gericht te zijn op resultaat in plaats van kwantiteit. In het kader van Simpel Switchen in de Participatieketen zijn in de Programmaraad (2019) een zestal goede voorbeelden gegeven uit Almere, Amsterdam, Arnhem, Ede, Oss en het Rijk van Nijmegen. Bij één project wordt aangegeven dat toeleiding naar werk onderdeel is van de inkoopvoorwaarden van de dagbesteding. Bij de andere projecten wordt niet beschreven hoe hiermee wordt omgegaan.

Begeleiding: accent leggen op ontwikkeling
Bij alle zes gemeenten die de Programmaraad (2019) beschrijft, ligt de nadruk bij aanpak gericht op doorstroming vanuit de dagbesteding, op de ontwikkeling van mensen. Kenmerkend voor deze projecten is dat de mens centraal staat. Er wordt gekeken hoe stapsgewijs het potentieel zo goed mogelijk ontwikkeld kan worden. Bij deze zes gemeenten worden de ontwikkelingen van mensen in de dagbesteding ter hand genomen of door individuele begeleiding bijvoorbeeld via het Werkbedrijf of via ontwikkelingsarrangementen die de dagbesteding aanbiedt. Vaak wordt een leerplan of ontwikkelplan opgesteld en soms toetst de gemeente (jaarlijks) of iemand nog op de juiste plek zit. In een werkconferentie over de aanpak van Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2019) wordt geconstateerd dat de verbinding tussen activering, dagbesteding en werk alleen tot stand kan komen als begeleiders niet vanuit systemen, maar vanuit de mens denken.

Ook vernieuwen aanbieders de inhoud van de dagbesteding zelf. In Van Houten e.a. (2017) worden verschillende voorbeelden daarvan beschreven. In Down+Up wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat zorgaanbieders in de dagbesteding leertrajecten of cursussen gericht op ontwikkeling aanbieden voor schoolverlaters en soms ook voor mensen die al langer gebruik maken van de dagbesteding. Een voorbeeld is een project (LeOn) dat zich richt op schoolverlaters van speciaal onderwijs in de dagbesteding. De cursus duurt twee jaar. Twee dagen per week wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van sociale en praktische vaardigheden en van kennis over geld, computers en taal en rekenen. Ook een eerder kwalitatief onderzoek van Movisie laat zien dat zich allerlei vernieuwingen voordoen in de dagbesteding en dat ontwikkelingsgerichte vormen van dagbesteding worden aangeboden (Van Houten e.a., 2017).

Indicatie om door te stromen naar werk anders aanpakken
Bij drie van de zes projecten die de Programmaraad (2019) beschrijft, bepaalt de aanbieder van dagbesteding wie er in aanmerking komen voor doorstroom. De andere drie gemeenten leggen dit initiatief buiten de dagbesteding of bij een samenwerkingsverband waar de dagbesteding bij betrokken is. Proefstage of een leerwerktraject zijn middelen die worden ingezet door deze gemeenten om doorstroom te verbeteren. Zo proberen gemeenten experimenteerruimte te vergroten en een eventuele overstap naar een baan te versoepelen, maar ook om te voorkomen dat mensen onnodig terug moeten vallen op de dagbesteding.

Integrale aanpak
Bij gemeenten die wel aandacht hebben voor de doorstroming vanuit de dagbesteding, is meestal ook goede samenwerking tussen de re-integratieafdeling en de dagbesteding (Inspectie SZW 2019). Ook een advies dat is opgesteld voor de regio Amersfoort en dat zich richt op het naar werk begeleiden van mensen met een ernstige psychiatrische aandoening, wijst op de noodzaak van samenwerking tussen Wmo en W&I om doorstroom vanuit de dagbesteding naar werk voor elkaar te krijgen (Sondrop, D. e.a., 2018).

Samenwerking in de uitvoeringspraktijk tussen W&I en Wmo gebeurt bij de meeste projecten die de Programmaraad (2019) beschrijft. Vaak is er één instantie die zorgt voor de verwijzing naar dagbesteding en werk.

Terugkeer regelen – 'terugkeergarantie' aanbieden
Bij de zes voorbeeldprojecten van de Programmaraad (2019) wordt eerst naar een andere werkplek gezocht als iemand toch niet op de juiste plek blijkt te zitten. Mocht dat niet lukken, dan kan iemand terug naar de dagbesteding. Bij twee projecten staat expliciet vermeld dat de indicatie voor de dagbesteding geldig blijft, zodat deze niet opnieuw hoeft te worden aangevraagd. Het is niet duidelijk of er ook aandacht is voor de andere drempels, zoals het lange traject bij het opnieuw aanvragen van een bijstandsuitkering.

Beleidsruimte benutten om negatieve gevolgen voor de uitkering in te perken
In een rapportage over uitstroom naar tijdelijk werk en/of deeltijdwerk vanuit de bijstand (Dorenbos e.a., 2016) wordt geconstateerd dat barrières in de praktijk weggenomen kunnen worden. Denk daarbij aan de lange doorlooptijd als opnieuw bijstand aangevraagd moet worden als de baan stopt, of de onduidelijkheid over de hoogte van het inkomen als de stap naar parttime werk wordt gezet of de angst geld terug te moeten betalen. Zolang de klantmanagers maar voldoende beslissingsvrijheid hebben en initiatief durven te nemen, en de gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van bijvoorbeeld aanvraagprocedures voor een bijstandsuitkering ook wordt benut.

4.7 Samenvatting

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er weinig (onderzoeks)kennis is verzameld en beschreven over de arbeidsmatige dagbesteding.

In 2014 maakten ruim 115.000 mensen onder de Awbz gebruik van de dagbesteding. In 2015 is dagbesteding overgegaan naar de Wlz en naar de Wmo. Hoeveel mensen er anno 2020 naar de dagbesteding gaan, is onduidelijk. Het minimum aantal mensen dat deelneemt is ongeveer 95.000. Dat is de groep die dagbesteding via een maatwerkvoorziening volgt. De twee andere grote groepen, degenen in de dagbesteding via een algemene voorziening en degenen die vanuit de Wlz dagbesteding hebben, zijn daarin niet opgenomen: daarover is geen directe informatie beschikbaar. Er is geen compleet, landelijk beeld van andere kengetallen, zoals de kosten en het gebruik van de dagbesteding.

Het idee om de arbeidsmatige dagbesteding ook te zien als een mogelijke eerste stap op weg naar werk, is afgaand op de bevindingen in de literatuurstudie nog een tamelijk onontgonnen terrein. In de literatuur vinden we enkele voorbeelden van gemeenten die heel nadrukkelijk de capaciteiten van mensen in dagbesteding optimaal willen aanspreken. Er is ook bijna niets bekend over hoe mensen in de dagbesteding zelf tegen de dagbesteding aankijken en of zij zich verder zouden willen ontwikkelen. Er is een onderzoek onder gebruikers van de dagbesteding waaruit naar voren komt dat zij niet altijd de dagbesteding kunnen vinden die past bij hun capaciteiten en interesses. Toch lijkt de potentie er wel te zijn. In de regio Haarlem bijvoorbeeld is er bij de mensen onder 65 jaar in de dagbesteding een groep van naar schatting 17% die zich verder zou kunnen ontwikkelen in de richting van een vorm van werk.

Simpel Switchen tussen dagbesteding en vormen van werk lijkt te worden belemmerd door verschillende factoren. De financiering van de dagbesteding, een vaste prijs per deelnemer per dagdeel, werkt niet bevorderend op de doorstroming. Ook heeft de arbeidsmatige dagbesteding een zeker belang bij het behouden van hun beste mensen, degenen met potentie voor doorstroom, omdat zij vaak tegelijkertijd 'drijvende krachten' zijn in het project waaraan zij deelnemen. Een tekort aan geschikte werkplekken blijkt ook een reden waardoor de doorstroom vanuit de dagbesteding niet opgang komt. Ook de beeldvorming over de mensen in dagbesteding lijkt een rol te spelen. Bij veel gemeenten lijkt het idee te heersen dat werk te hoog gegrepen is voor *alle* mensen in de dagbesteding. Ook de schotten binnen de gemeenten tussen de Wmo en W&I staan een aanpak gericht op doorstroming in de weg. Als laatste is er nog de onzekerheid over de overstap bij mensen in de dagbesteding. Zij vragen zich af of ze terug kunnen naar de dagbesteding als het niet lukt, of wat een overstap betekent voor hun inkomen.

Aan de hand van de goede voorbeelden zien we echter dat veel van de belemmeringen kunnen worden opgelost. De versterkende factoren vormen als het ware het spiegelbeeld van de belemmerende: Een goede samenwerking tussen Wmo en W&I, andere financieringsvormen van de dagbesteding, één instantie die kijkt hoe mensen het beste kunnen participeren in de samenleving en wat hun ontwikkelingsmogelijkheden zijn om tot een vorm van betaalde arbeid te komen.

5 Dagbesteding: hoe gaan gemeenten er mee om

In dit en het volgende hoofdstuk gaan we in op de uitkomsten van de drie online vragenlijsten die zijn verspreid. Dit hoofdstuk focust op twee vragenlijsten die zijn verstuurd aan gemeenten: een vragenlijst voor de afdeling Wmo en een vragenlijst voor de afdeling W&I (Werk en Inkomen). We benaderden beide afdelingen omdat het immers om switchen tussen dagbesteding en (andere vormen van) werk gaat. Zo is nagegaan of en op welke wijze de dagbesteding ook als re-integratiemogelijkheid op het netvlies van zowel de Wmo- als de W&I-afdelingen van gemeenten staat.

In het hiernavolgende hoofdstuk 6 komt de online vragenlijst aan bod die aan aanbieders van dagbesteding is gestuurd.

Doel van dit onderdeel van het onderzoek is om informatie te verzamelen over diverse onderzoeksvragen (zie 2.2). We gaan in op de vraag hoe de dagbesteding onder de Wmo in de praktijk wordt georganiseerd, vormgegeven en wat het doel van de dagbesteding is (onderzoeksvraag 3 en 4). Verder komen kengetallen en andere gegevens van deelnemers aan dagbesteding aan de orde, zoals doorstroom vanuit de (arbeidsmatige) dagbesteding naar vormen van werk (onder andere vragen 5 en 6). Daarnaast is ook gekeken welke belemmerende en versterkende factoren gemeenten ervaren om simpel te switchen tussen de dagbesteding en werk (onderzoeksvragen 7, 8 en 9).

De respondentgroepen zijn breed benaderd, met het oog op een zo groot mogelijke respons. De afdelingen W&I zijn benaderd door het ministerie van SZW, die met dat oogmerk een zo volledig mogelijke adreslijst samenstelde. De afdelingen Wmo zijn benaderd door de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG).

De tabellen waarnaar verwezen wordt, zijn in een apart tabellenboek bijeen gezet en zijn opvraagbaar bij de eerste auteur. (De tabelnummers genoemd in dit rapport corresponderen met de tabelnummers in het op te vragen tabellenboek).

5.1 Respons

Over het geheel genomen hebben de enquêtebevindingen betrekking op 222 gemeenten en wordt een goede indicatie verkregen van de manier waarop alle 355 gemeenten in Nederland met de dagbesteding omgaan (over 63% van de gemeenten is informatie verkregen). De resultaten die hier worden gepresenteerd zijn gebaseerd op 136 gemeenten en 108 ingevulde vragenlijsten[29] door de afdeling Wmo, en op 174 gemeenten en 106 ingevulde vragenlijsten vanuit de afdeling W&I. Er zijn 60 gemeenten die in beide onderzoeksdelen zijn vertegenwoordigd.

De vragenlijst voor de Wmo-afdelingen was veel uitgebreider dan die voor de W&I-afdelingen. De W&I-afdelingen hebben met name vragen beantwoord over de integrale aanpak vanuit Wmo en W&I. Deze vragen waren over het algemeen op een zelfde manier geformuleerd als bij de Wmo afdelingen. Als er relevante verschillen zijn tussen beide, dan wordt dat in de tekst vermeld.

5.2 Financiering en afspraken met aanbieders

5.2.1 Dagbesteding als maatwerk- of als algemene voorziening

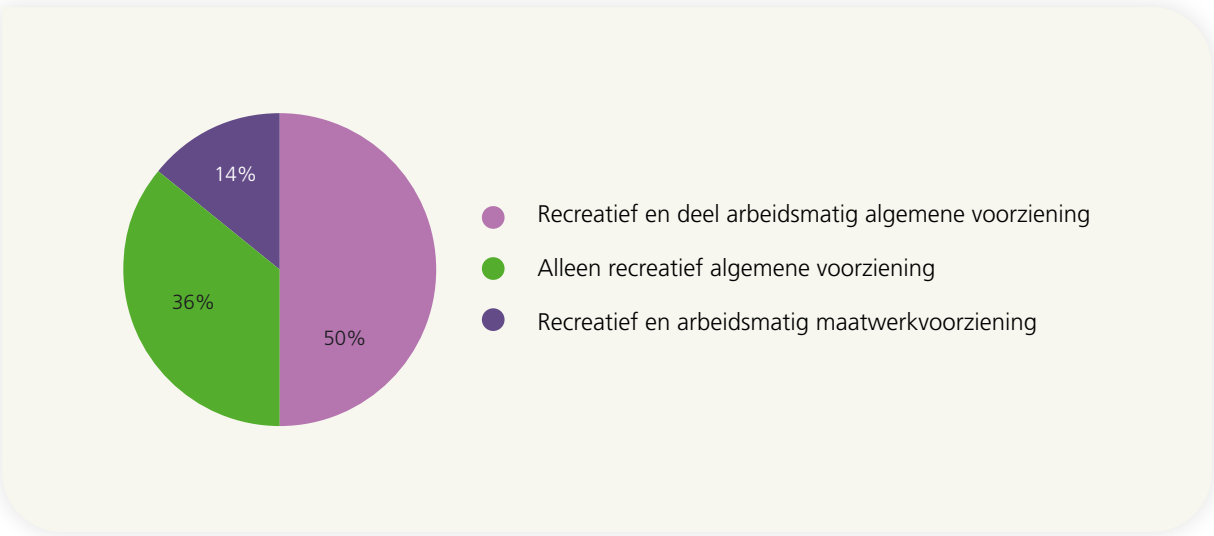
De dagbesteding was voor 2015 alleen toegankelijk met een indicatie. Hierin lijkt een verschuiving op te treden. In 2016 gaven gemeenten al aan van plan te zijn de dagbesteding (deels) als algemene voorziening te gaan aanbieden (zie hoofdstuk 4), waardoor geen indicatie meer nodig is en de bekostiging vaak via lumpsum of subsidie verloopt. Uit de enquêtes voor dit onderzoek blijkt nu dat inmiddels ongeveer de helft van de gemeenten de dagbesteding deels als algemene en deels als maatwerkvoorziening aanbiedt. De andere helft biedt de dagbesteding nog steeds helemaal als een maatwerkvoorziening aan. Enkele gemeenten hebben de dagbesteding in haar geheel bij de algemene voorzieningen ondergebracht[30] (tabel 1.5 en 2.5).

Van de dagbesteding wordt door allerlei verschillende mensen gebruik gemaakt en de dagbesteding zelf kent dan ook een heel gevarieerd aanbod. Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten zowel recreatieve als arbeidsmatige vormen van dagbesteding aanbieden. Enkele gemeenten bieden alleen recreatieve dagbesteding aan (tabel 1.4).

Het is vooral de recreatieve en niet de arbeidsmatige dagbesteding die als algemene voorziening wordt aangeboden (zie figuur 1 en tabel 1.7). Van alle gemeenten biedt ruim een derde alleen de recreatieve dagbesteding als algemene voorziening aan en bij ruim een tiende van de gemeenten is ook een deel van de arbeidsmatige dagbesteding een algemene voorziening geworden.

29 Soms is de vragenlijst ingevuld door een organisatie die in een regio voor meer gemeenten de Wmo uitvoert. Daardoor hebben de 108 vragenlijsten betrekking op 136 gemeenten. Ook bij de uitvoering van de wet W&I werken gemeenten regionaal samen en in dat geval is de vragenlijst door de organisatie ingevuld die deze wet voor hen uitvoert.

30 Bij het W&I-deel wordt dit aangegeven voor vijf gemeenten en bij het Wmo-deel wordt dit antwoord geen enkele keer gegeven.



Figuur 1: **Gemeenten (%) naar aard van het dagbestedingsaanbod en financieringsvorm (maatwerk- of algemene voorziening)**

5.2.2 Inkoop

Onder de Awbz werd afhankelijk van de benodigde zorg een vaste prijs per dagdeel aan de aanbieder betaald. Sinds de decentralisatie van de Wmo in 2015 bepalen gemeenten zelf hoe zij de arbeidsmatige dagbesteding inkopen en welke eisen ze daarbij aan aanbieders stellen. De vraag is of zij bij de inkoop van arbeidsmatige dagbesteding ook sturen op de ontwikkeling van mensen en op de mogelijkheid om simpel te kunnen switchen tussen de dagbesteding en vormen van werk.

Het merendeel van de gemeenten, ruim 70%, betaalt de arbeidsmatige dagbesteding op basis van het gebruik (p*q=prijs*kwantiteit), net zoals dat onder de Awbz gebeurde (tabel 1.12). Het aantal gebruikte dagdelen, uren of maanden wordt vergoed tegen de afgesproken prijs. Een deel van de gemeenten maakt daarbij de aantekening dat de prijs afhankelijk is van zorg-zwaarte. Ruim 10% maakt gebruik van een vorm van lumpsum of populatiebekostiging. Zo'n 25% van de gemeenten zegt dat de bekostiging anders verloopt of dat naast de zojuist genoemde vormen nog andere financieringsvormen worden gebruikt. Enkele keren gaat het om een subsidie en verder wordt verschillende keren de resultaatbekostiging genoemd. Een paar keer wordt aangegeven dat de arbeidsmatige dagbesteding niet afzonderlijk wordt ingekocht of dat het om een combinatie van subsidie en p*q gaat.

5.2.3 Voorwaarden aangaande het werken aan ontwikkeling en doorstroming van deelnemers

De meeste gemeenten stellen eisen aan de aanbieders bij de inkoop van dagbesteding. Rond de 50% van de gemeenten vraagt om concrete resultaten en/of stelt meetbare eisen aan de kwaliteit. Bijna 58% van de gemeenten stelt zelf vooraf de prijs vast (tabel 1.13).

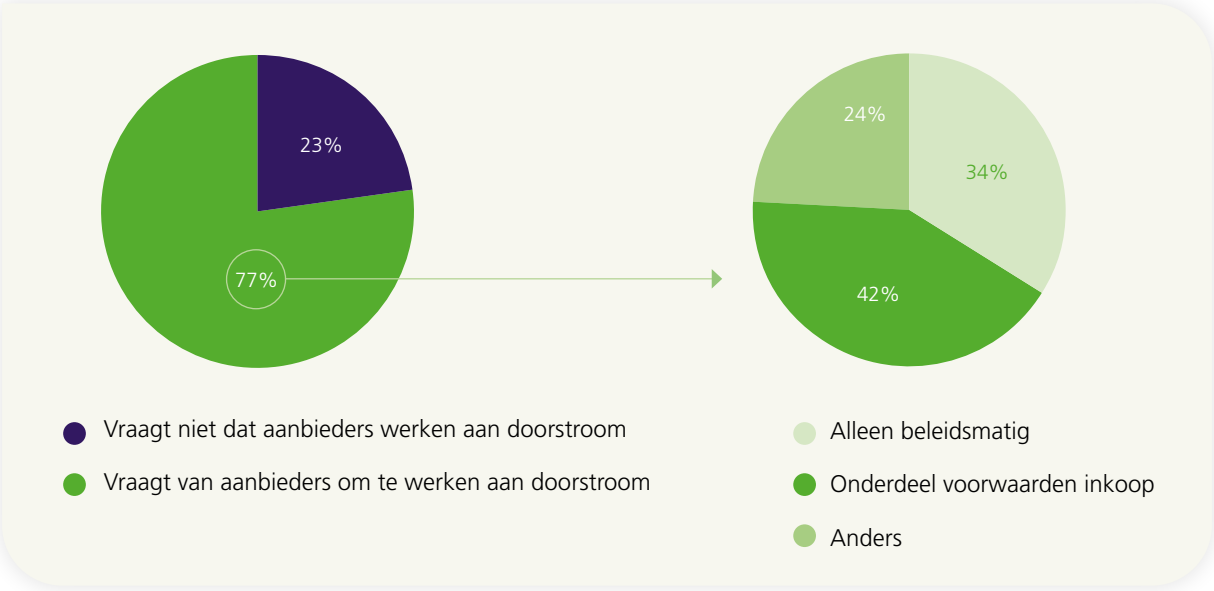
Hieronder staan enkele quotes van deelnemers aan het onderzoek.

> ‘... [Er] zijn de ontwikkeltrajecten te onderscheiden naar verschillende treden. Deze worden bekostigd per traject van 3 maanden (resultaat bekostigd) ...Daarnaast zijn er stabiele trajecten. Deze worden bekostigd per uur (p*q) en achteraf gedeclareerd en betaald.
>
> Onderscheid in zwaar en licht resultaatgerichte inkoop ... [Het] opstarttraject bestaat uit 5 sessies en samen een plan van aanpak maken. Eerst wordt gekeken in hoeverre samenleving, vrijwilligers en welzijnsactiviteiten een rol kunnen spelen. Indien dit niet mogelijk is, dan kan een vervolgtraject ingezet worden. Een vervolgtraject is een combi van begeleiding individueel en/of begeleiding groep (dagbesteding). De algemene voorziening wordt volledig door lokale aanbieders verzorgt. Men krijgt één budget voor het hele jaar waarbinnen men alle taken moet uitvoeren, waarbij normaliseren het uitgangspunt is ...’

Het overgrote deel van de gemeenten, 90%, vraagt van aanbieders dat zij in de arbeidsmatige dagbesteding werken aan de ontwikkeling van mensen (tabel 1.14). Een derde van deze groep zegt dat dat voor iedereen in de dagbesteding geldt en ongeveer twee derde van deze gemeenten wil dat alleen voor een deel van de gebruikers.

Ook het mogelijk maken van doorstroming, een centraal doel van Simpel Switchen, staat op de agenda van gemeenten (tabel 1.15). Driekwart is van mening dat aanbieders (eveneens) moeten zorgen dat er vanuit de arbeidsmatige dagbesteding doorstroom is naar beschut werk, banenafspraak of regulier werk (zie figuur 2).

Niet alle gemeenten die doorstroom belangrijk vinden, stellen daarbij ook concrete eisen aan de aanbieders (tabel 1.16). Binnen de subgroep van gemeenten die verwachten dat aanbieders aan doorstroom werken, stelt 42% dat ook concreet als voorwaarde voor de inkoop. Zie figuur 2.



Figuur 2: **Gemeenten naar voorwaarden die aan aanbieders gesteld worden wat doorstroom betreft**

Hoewel veel gemeenten doorstroom van belang vinden, geven maar weinig respondenten aan hoeveel mensen zijn doorgestroomd. Hiernaar is gevraagd in de vragenlijst voor de Wmo-afdelingen en slecht zes gemeenten hebben deze vraag ingevuld.

In de W&I-vragenlijst was de vraagstelling anders en is gevraagd of in de praktijk wordt ingezet op doorstroming (tabel 2.11): 46% is van mening dat dit vaak of altijd gebeurt.

Aan de afdelingen W&I is gevraagd om een toelichting te geven op hun antwoord naar de mogelijkheden voor mensen in de dagbesteding om door te stromen naar werk (tabel 2.12). Ruim een derde zegt dat het beleid nog in ontwikkeling is. Sommige gemeenten zijn net gestart met de inzet van een arbeidsdeskundige die ook meewerkt aan de indicatie voor de dagbesteding. Ook wordt gewerkt aan een inventarisatie van de mogelijkheden van de mensen in de dagbesteding om door te kunnen stromen naar beschut werk. Rond de 45% geeft aan een concrete aanpak in praktijk te brengen. Als het om activering gaat, is er volgens de W&I-afdelingen bij ruim 80% van de gemeenten arbeidsdeskundige kennis voorhanden (tabel 2.10).

Verschillende gemeenten relativeren overigens het belang van doorstroming en wijzen erop dat de grootste groep mensen die naar de dagbesteding gaat daar op hun plek zit en dat doorstroom voor deze groep niet aan de orde is (zie ook de hierna volgende citaten).

> ‘Het is heel belangrijk om onderscheid te maken tussen de verschillende vormen van dagbesteding en verschillende groepen mensen die deelnemen aan dagbesteding. Het overgrote deel van de mensen die deelnemen aan dagbesteding zit prima op hun plek. Bij deze mensen gaat het vaak om het behoud van vaardigheden.
>
> … Dagbesteding voor klanten onder de pensioengerechtigde leeftijd is al vanuit de Awbz bedoeld voor klanten waar werk, opleiding, beschut werk, vrijwilligerswerk niet mogelijk is. Het is dus alleen bedoeld voor klanten waar met enige zekerheid gezegd kan worden dat het arbeidspotentieel zo laag is dat dagbesteding de enige optie is. Dagbesteding is geen re-integratie-middel. We lopen er in de praktijk tegenaan dat er klanten zijn die wel arbeidspotentieel hebben, maar door omstandigheden tijdelijk niet kunnen werken (al dan niet beschut of op andere wijze). We bieden dan maatwerk door soms tijdelijk toch dagbesteding Wmo te indiceren. Maar nogmaals: arbeidsmatige dagbesteding is in onze regio niet bedoeld als middel naar werk. Natuurlijk zijn er klanten die tegen verwachting in meer arbeidspotentieel blijken te hebben dan verwacht. Voor hen wordt dan gekeken of uitstroom mogelijk is naar beschut of regulier werk…’

5.3 Toegang tot de dagbesteding en simpel switchen

In de literatuurstudie komt een goede samenwerking tussen de Wmo- en de W&I-afdeling, met een meer integrale aanpak vanuit deze beleidsinvalshoeken, als bevorderende factor naar voren. In de vragenlijst is gekeken naar de indicatiestelling voor dagbesteding, de betrokkenheid van de gebruiker daarbij en naar de mate van integratie tussen Wmo- en W&I-afdelingen.

5.3.1 Indicatiestelling & organisatie van de toegang

Wie stelt de indicatie

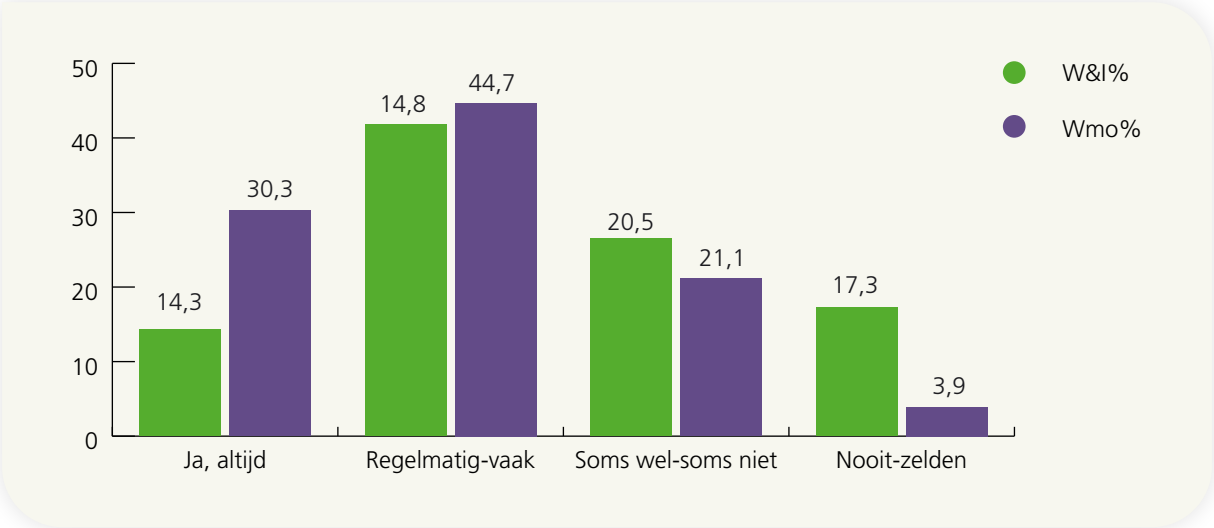
Meestal, bij ruim twee derde van de gemeenten, is het de Wmo-consulent die het besluit neemt over de indicatie voor de dagbesteding (tabel 1.19 en 2.6). Bij een vijfde van de gemeenten zijn zowel Wmo als W&I betrokken, daarmee neemt de kans toe dat de klant vanuit een integraal perspectief verder wordt geholpen. Meestal betekent dit dat W&I adviseert en Wmo het besluit neemt. Enkele gemeenten geven aan dat het besluit voor de recreatieve dagbesteding door de Wmo-consulent wordt genomen en het besluit voor de arbeidsmatige dagbesteding door de W&I-klantmanager[31]. Als gemeenten een wijkteam, gebiedsteam, of sociaal team hebben, dan is dat team in driekwart van de gemeenten betrokken bij de indicatiestelling en bij een derde wordt het besluit ook daadwerkelijk in het team genomen (tabel 1.20 en tabel 2.7).

De stem van de klant

Veel gemeenten betrekken de toekomstige gebruiker en zijn of haar netwerk bij het stellen van de indicatie (tabel 1.25 en 1.26). Bij 90% van de gemeenten heeft de klant inbreng bij de keuze voor de vorm van de dagbesteding en 77% zegt het netwerk te betrekken bij de indicatiestelling en verwijzing naar de dagbesteding.

5.3.2 Integrale aanpak? Samenwerking tussen afdelingen Wmo en W&I

Wordt bij de verwijzing van iemand naar de dagbesteding volgens de Wmo-afdeling gekeken naar de mogelijkheden die de Pw biedt (tabel 1.21)? En andersom, wordt bij activering vanuit de Pw de mogelijkheden van de dagbesteding in de afweging meegenomen (tabel 2.8)? In figuur 3 zijn de antwoorden op deze vragen te zien.



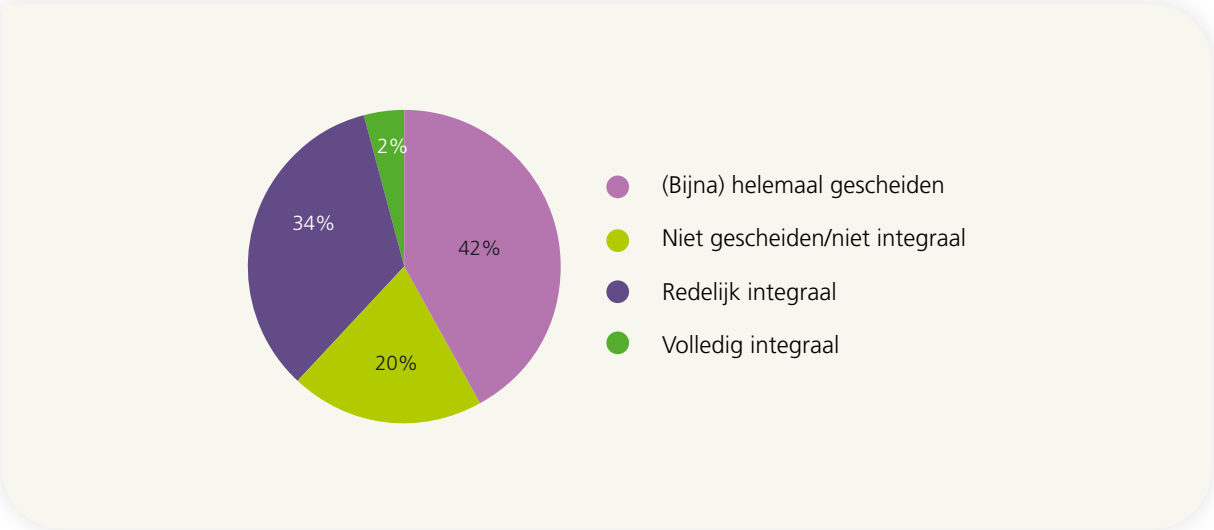
Figuur 3: **Betrekt W&I de dagbesteding bij activering en kijkt Wmo naar de mogelijkheden van de Participatiewet**

31 Deze resultaten zijn gebaseerd op vragenlijsten ingevuld door de Wmo-afdelingen. Respondenten van de W&I-afdelingen geven een vergelijkbaar antwoord, hoewel door hen vooral iets vaker wordt gezegd dat de Wmo-consulten het besluit nemen en wat minder vaak dat W&I en Wmo hierin samen optrekken. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de toelichting op deze vraag door Wmo-afdelingen, dat regelmatig Wmo formeel het besluit neemt, maar dat W&I wel is betrokken.

De Wmo-afdeling kijkt bij een indicatiestelling voor de dagbesteding vaker naar de mogelijkheden vanuit de Pw dan dat de W&I-afdelingen de dagbesteding in hun afweging meenemen bij activering (zie figuur 3). Over het geheel genomen is er een meerderheid van gemeenten, waarbij de Wmo- en de W&I-afdelingen regelmatig tot altijd naar de mogelijkheden van respectievelijk de Pw en de Wmo kijkt (Wmo: 75%, W&I: 55%).

Simpel Switchen gaat niet alleen over doorstroom naar werk, maar ook over de mogelijkheid om naar de dagbesteding te gaan als werk (tijdelijk) een te zware belasting is. Hier lijken minder gemeenten oog voor te hebben. Rond de helft van de W&I-afdelingen en Wmo-afdelingen zegt de dagbesteding regelmatig tot altijd in overweging te nemen als dit voorkomt en de andere helft doet dat weinig of nooit (tabel 1.22 en tabel 2.9).

Werken de afdelingen Wmo en W&I met een integrale aanpak? Ruim 40% - beide afdelingen bij elkaar genomen[32] - vindt dat beide beleidsterreinen nog gescheiden worden uitgevoerd (tabel 1.23 en tabel 2.11). De andere gemeenten zijn van mening dat er in mindere of meerdere mate gezamenlijk wordt opgetrokken. Enkele gemeenten (4%) geven aan dat er sprake is van een volledig integrale uitvoeringspraktijk.



Figuur 4: **Uitvoering Wmo en Participatiewet gescheiden of integraal**

Gemeenten hebben hun antwoord op de vraag naar het bestaan van een integrale aanpak toegelicht[33] (tabel 1.24 en tabel 2.14). Er komt een gemengd beeld naar voren waarbij in ieder geval bij een meerderheid van de gemeenten in meerdere of mindere mate wordt samengewerkt.

32 De antwoorden liggen dicht bij elkaar en we presenteren hier een middeling uit beide vragenlijsten.

33 In totaal hebben 63 Wmo-afdelingen en 74 W&I-afdelingen een toelichting gegeven op hun inschatting van de integraliteit van de aanpak.

Een vijfde van de gemeenten werkt met een multidisciplinair team. Vaak richt een dergelijk team zich op de toegang tot de voorzieningen (Wmo, Pw en soms ook Jeugd). Er is bijvoorbeeld een team Arbeidsparticipatie dat zorgdraagt voor de toegang tot de dagbesteding, beschut werk en de banenafspraak. Ook komt het voor dat de arbeidsmatige dagbesteding is toegevoegd aan de unit die zorg draagt voor participatie van burgers onder de Pw of is belegd bij het sociaal wijkteam.

Bij twee vijfde van de gemeenten is sprake van een minder vergaande vorm van samenwerking. Er is bijvoorbeeld overleg waarin klanten worden besproken die zowel onder de Wmo als de Pw vallen of er wordt alleen overlegd over een cliënt vanaf een bepaalde trede op de participatieladder. Soms gaan de Wmo- en de Pw-consulent samen op huisbezoek.

Een vijfde van de gemeenten is bezig met de (verdere) ontwikkeling van een integrale aanpak. Eenzelfde deel geeft in de toelichting nogmaals aan dat de aanpak praktisch helemaal gescheiden is.

Hierna volgen twee voorbeelden over de manieren waarop de afdelingen in de praktijk met elkaar omgaan.

> ‘Voor de inwoner is de generalist uit het WIJ-team de start in de keten voor zowel Wmo als Participatie. Dus wat dat betreft is er een integrale werkwijze richting de inwoner. Inwoner krijgt bijvoorbeeld een gesprek met de generalist als deze aan het werk gaat en er nog aanvullende (Wmo) ondersteuning nodig lijkt. Er zijn nog geen gemengde/gecombineerde producten. Wmo en Participatieproducten worden wel naast elkaar ingezet. We zien wel mooie gecombineerde aanpakken voor bijvoorbeeld jongeren ontstaan vanuit aanbieders. Voor Maatschappelijk Opvang wordt er nu invulling gegeven aan een nieuw ondersteuningsproduct waarin begeleiding, werk en wonen wél gecombineerd worden. Aan de achterkant, binnen de gemeente, is er nog wel te winnen wat betreft integraliteit. Arbeidsmatige dagbesteding wordt wél gefinancierd vanuit de Wmo, maar qua beleidsontwikkeling weten de (…) Wmo en Participatiewet elkaar nog onvoldoende te vinden. De ondersteuningsproducten worden veelal gescheiden van elkaar ontwikkeld.’

> ‘Er is nog onvoldoende sprake van een integrale aanpak. Ligt voor een deel ook aan de systematiek. De beoordeling en indicatiestelling ligt bij verschillende partijen (Wmo bij buurtteams, Participatiewet bij W&I en ook bij UWV (banenafspraak, beschut). Het integrale zit ‘m in de samenwerking tussen partijen met het oog voor de wens en de mogelijkheden van de klant. Daarnaast is het bij de Wmo zo dat er zowel wordt ingekocht (arbeidsmatige activering) als subsidie (sociale prestatie en dagondersteuning, de recreatieve vorm). Bij de P-wet is het alleen inkoop. Daar komen verschillende verantwoordingssystematieken bij kijken. Daarbij is de kennis van zowel Wmo als P-wet bij verschillende partijen niet op hetzelfde niveau (de meesten weten of veel van de P-wet of veel van de Wmo). En tot slot, P-wet en Wmo hebben andere uitgangspunten (P-wet: uitstromen naar betaalde arbeid, Wmo: zelfredzaamheid en meedoen).’

5.4 Cijfers over gebruik en kosten van de dagbesteding

De Wmo-afdelingen van gemeenten is gevraagd om een overzicht te geven van het gebruik en de kosten van de dagbesteding. Daarbij willen we ook inzicht krijgen in de verhouding tussen de arbeidsmatige en de meer recreatieve vormen van dagbesteding.

Gebruik van en kosten voor de dagbesteding

De cijfermatige vragen over het gebruik van de dagbesteding in de vragenlijst zijn door relatief veel gemeenten overgeslagen. Ze zijn slechts door een veertigtal gemeenten ingevuld, waarvan er twaalf een uitsplitsing naar recreatieve en arbeidsmatige dagbesteding hebben gemaakt. De cijfers geven dan ook hooguit een globaal beeld over de aantallen (tabel 1.27 t/m tabel 1.30).

Bij de twaalf gemeenten is het beeld dat de groep mensen die gebruik maakt van de recreatieve dagbesteding veel groter is dan de groep die naar de arbeidsmatige dagbesteding gaat. Op basis van de cijfers van deze twaalf gemeenten is de verhouding respectievelijk 6:1.

De verschillen in het totaal aantal personen dat naar de gehele dagbesteding gaat, varieert sterk (laagste aantal 15 personen en hoogste aantal 8.700 personen). Dit wordt grotendeels verklaard uit de verschillen in het aantal inwoners. Daarnaast kunnen verschillen in de wijze van indicatiestelling een rol spelen. Bij de 43 gemeenten waarvoor het totaal berekend kon worden, maken gemiddeld 690 personen gebruik van de dagbesteding.

Ook de kosten per jaar per persoon lopen sterk uiteen: van €275 tot €9.192 per persoon per jaar. De gemiddelde kosten liggen op €5.000 per persoon per jaar. De prijsverschillen zullen deels worden veroorzaakt door verschillen per gemeente in het aantal uren of dagdelen dat mensen naar de dagbesteding gaan, maar ook door de inhoud van het aanbod. Ook de wijze waarop de dagbesteding is georganiseerd kan daarbij een rol spelen.

5.4.1 Kosten voor gebruikers van arbeidsmatige dagbesteding

Naast de vraag naar de kosten voor gemeenten van de dagbesteding is het tevens relevant om na te gaan of de gebruikers van de arbeidsmatige dagbesteding kosten hebben als ze gebruik maken van deze voorziening. Deze kosten kunnen een belemmering vormen voor het gebruik van de dagbesteding.

Sinds 2019 is de gebruikersvergoeding voor maatwerkvoorzieningen gemaximeerd. Voor 2020 is het maximale bedrag dat de gebruiker betaalt €19 per maand. Ongeveer twee derde van de gemeenten vraagt deze bijdrage ook aan mensen die naar de arbeidsmatige dagbesteding gaan (tabel 1.31). Daarnaast komt het bij een derde van de gemeenten voor dat sommige aanbieders de gebruikers van de arbeidsmatige dagbesteding een vergoeding geven (tabel 1.32). Bijna een vijfde van de gemeenten vindt deze vergoeding niet wenselijk, omdat dit doorstroming vanuit de arbeidsmatige dagbesteding in de weg kan staan (tabel 1.33). De anderen hebben een neutrale houding of vinden het juist goed dat er soms een vergoeding voor de arbeidsmatige dagbesteding wordt gegeven.

Voor het vervoer van en naar de arbeidsmatige dagbesteding wordt door een grote meerderheid van de gemeenten geen bijdrage gevraagd (tabel 1.34). Wel blijkt uit antwoorden op

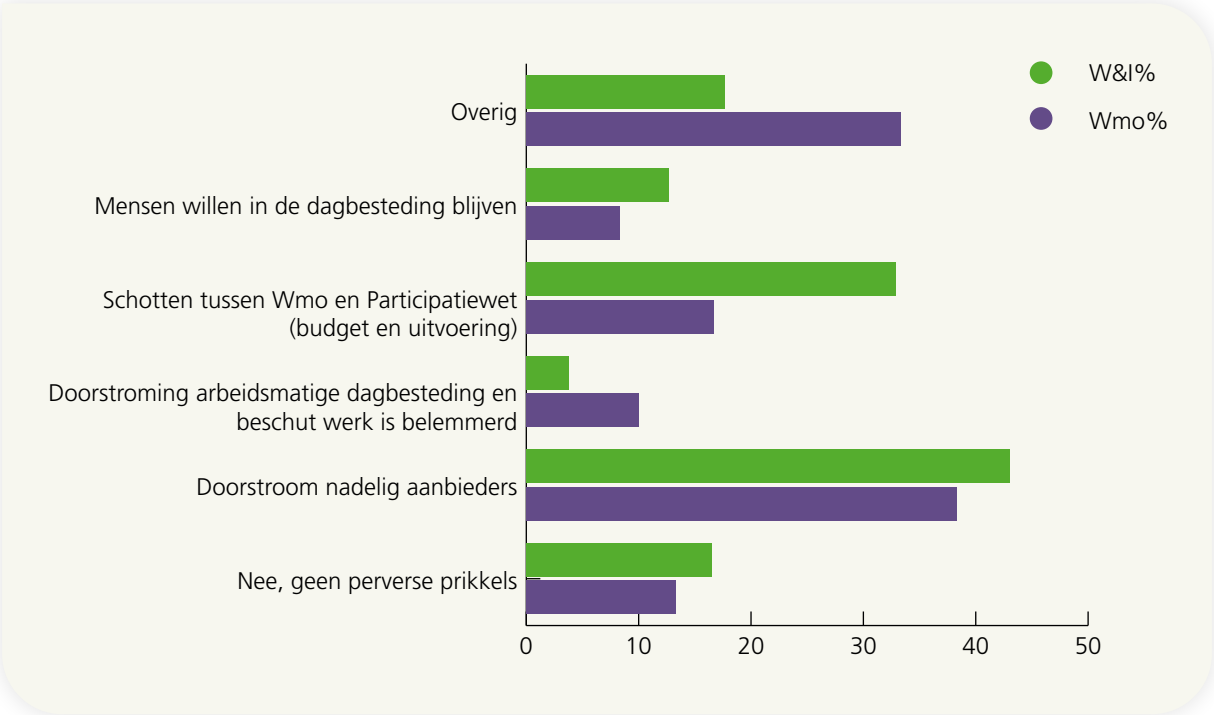
een open vraag dat vervoer geen vanzelfsprekend recht is.[34] Gemeenten kijken eerst naar de mogelijkheden om zelf naar de dagbesteding te reizen of om vervoer van en naar de dagbesteding door het eigen netwerk te laten regelen. Pas daarna wordt een indicatie voor vervoer afgegeven. Enkele gemeenten vragen een eigen bijdrage voor het vervoer en bij bijna 90% wordt het vervoer indien nodig geheel voor de gebruiker betaald.

5.5 Belemmerende en versterkende factoren voor ontwikkeling in de dagbesteding

De gemeenten is gevraagd om toe te lichten of zij belemmerende of versterkende factoren kunnen aanwijzen ten aanzien van de ontwikkeling van mensen in de dagbesteding in het systeem zelf of in de aanpak die de gemeente heeft gekozen. In deze paragraaf worden de opvattingen van de gemeenten daarover uiteengezet.

5.5.1 Belemmerende factoren

60 Wmo- en 79 W&I-afdelingen van de gemeenten hebben de vraag naar belemmerende factoren ingevuld. De meeste antwoorden richten zich op de mogelijkheden voor doorstroom en minder op ontwikkeling in brede zin. Wellicht heeft dit te maken met de focus van de vragenlijsten op simpel kunnen switchen (tabel 1.36 en 2.15).



Figuur 5: **Afdelingen Wmo/W&I naar aangekruiste factoren die optimale ontwikkeling belemmeren (In percentages van het aantal op deze vraag responderende afdelingen (Wmo n=60, W&I n=79)**

34 Dit komt naar voren als gemeenten via de categorie 'Anders, namelijk…' antwoorden bij de vraag hoe vervoer is geregeld.

Financieringsvorm meest gekozen belemmerende factor

Gemeenten zien de gekozen financieringsvorm van de dagbesteding het vaakst als een belemmerende factor op de doorstroom vanuit de dagbesteding naar werk (Wmo 38% en W&I 43%). In die gemeenten is doorstroom direct of indirect financieel nadelig voor de aanbieder. Als de gemeenten ervoor kiezen om per gebruiker het aantal eenheden (dagdeel, maand, uur) dat iemand naar de dagbesteding gaat te betalen (p*q) en een gebruiker stroomt door naar een vorm van werk, dan is dat financieel nadelig voor de aanbieders van dagbesteding. Doorstroming van de recreatieve naar de arbeidsmatige dagbesteding kan hierdoor ook belemmerd worden. Er wordt aangegeven dat het sturen op resultaat dat nadeel zou kunnen ondervangen. Het ondersteuningsplan van de klant zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen, zodat kan worden nagegaan of doelen gerealiseerd worden. Eén gemeente maakt hierbij de kanttekening dat de controle op de verwezenlijking van afspraken in de praktijk soms lastig is.

Daarnaast zien aanbieders volgens de gemeentelijke respondenten de mensen die goed functioneren niet graag vertrekken. Zij leveren de grootste bijdrage aan de dienst of het product dat geleverd wordt. Een ander aspect dat verschillende keren wordt genoemd, is dat aanbieders van dagbesteding via de Wmo hogere vergoedingen voor begeleiding krijgen dan onder de Pw. Hierdoor kan het aantrekkelijker zijn om mensen naar de dagbesteding te verwijzen dan naar werk. Deze belemmering kan zich alleen voordoen als de aanbieders in die gemeenten een rol spelen bij het stellen van de indicaties.

> ‘Door arbeidsmatige dagbesteding te zien als een vorm van dagbesteding in plaats van werk (waarbij er geen sprake is van deelnemers, maar van medewerkers met een bepaalde loonwaarde), maar deze deelnemers wel bijdragen aan het bedrijfsmodel van een (zorg) organisatie, heeft deze organisatie er baat bij de deelnemer in de dagbesteding te houden in plaats van dit te zien als mogelijke doorstroom naar andere vormen van werk/meedoen.’

Schotten tussen de afdelingen Wmo – W&I

De schotten die er in de praktijk zijn tussen de Wmo en de Pw worden vooral door de W&I-afdelingen vaak genoemd (Wmo 16%, W&I 32%). Het kan gaan om de aanpak, maar ook om de wijze waarop budgetten aan de beleidsterreinen worden toegekend. In één gemeente kunnen de mensen die naar de dagbesteding gaan bijvoorbeeld geen beroep doen op de re-integratie-instrumenten van de Pw. Een andere gemeente geeft aan dat de schotten er wettelijk gezien niet zijn, maar dat er in de praktijk niet ontschot wordt gewerkt, waardoor producten die de gemeente kan inzetten voor iemands verdere ontwikkeling niet optimaal worden benut. Een ander voorbeeld dat wordt gegeven, is dat de inkoop van producten gescheiden is: doordat er deels overlap is tussen wat W&I en Wmo nodig hebben, is dat nadelig. Een andere gemeente wijst erop dat in de wetten zelf de verbinding tussen beide wetten zou moeten worden gemaakt.

‘Wij lopen er wel tegen aan dat het nu een scherpe scheiding is. Of begeleiding vanuit de Wmo, of ondergebracht bij de Participatiewet met de bij behorende verantwoordelijkheden. Wij zien dat zorgaanbieders deelnemers met een indicatie voor Wmo dagbesteding (en het bijbehorende tarief) onderbrengen in bijvoorbeeld een buurthuis/kantine of meedraaien in een supermarkt of drogist. Op dat moment ligt de dagelijkse begeleiding bij de manager op de werkvloer en verricht de deelnemer werk (zonder inkomsten maar met eigen bijdrage) terwijl de zorgaanbieder op afroep of een keer per week langskomt.’

‘De diverse ‘schotten’ staan de ontwikkeling in de weg - schotten van Wmo versus Participatiewet, die zich ook manifesteert in de klantbenadering - schotten in financieringsstromen vanuit het Rijk - verschil in begeleidingsvergoeding - denken vanuit de systeemwereld in plaats van denken vanuit de klant (klantreis) - versimpeling van administratie, Lks en Avg zouden helpen - dagbesteding - geen productiviteit/loonvormende arbeid, waardoor Lks en begeleidingsvergoeding een kostenpost vormen voor een SW-bedrijf c.q. een bedrijf dat arbeidsmatige dagbesteding kan/wil bieden.’

Dagbesteding is goedkoper voor de gemeente

Verschillende keren benoemen gemeenten dat de doorstroming van de arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk wordt belemmerd. Een deel van deze gemeenten geeft aan dat het in financieel opzicht gunstiger is om mensen naar de dagbesteding te verwijzen. Bij deze gemeenten is een plaats bij beschut werk namelijk duurder.

Grijs gebied tussen dagbesteding en beschut werk

Daarnaast wordt op het diffuse onderscheid tussen de dagbesteding en beschut werk gewezen (zie het volgende kader), wat ook door de analyse van de wet- en regelgeving en door de literatuurstudie wordt bevestigd. Als voorbeeld: Op een afdeling werkt zowel iemand in de dagbesteding als bij beschut werk. Het verschil is alleen dat de eerstgenoemde werker geen loon krijgt en de tweede wel en dat voor de eerste persoon de vergoeding voor begeleiding hoger is dan voor de ander.

‘Het is onvoldoende bekend in hoeverre het aanbod arbeidsmatige dagbesteding overlapt met het beschut werk en andere werkervaringstrajecten. In theorie zou arbeidsmatige dagbesteding geen productiewaarde moeten hebben, maar de praktijk laat zien dat deze scheiding niet helemaal helder is. Zo heeft het SW-bedrijf[35] in onze regio ook een contract voor dagbesteding, en geven zij aan dezelfde type werkzaamheden aan te bieden voor klanten dagbesteding en beschut werk. Dit gaan we onderzoeken. Voor klanten is er vaak geen prikkel om over te stappen van dagbesteding naar beschut werk of regulier werk wanneer zij er nauwelijks financieel op vooruitgaan…’

35 In de hoofdtekst wordt de term sociaal werkbedrijf aangehouden. In de citaten is dit vaak met de term SW-bedrijf aangeduid.

Persoonsgebonden factoren en inschatting van persoonlijke mogelijkheden
Gemeenten wijzen ook op persoonsgebonden factoren die doorstroming belemmeren. Veel mensen die aan dagbesteding deelnemen, voelen zich daar thuis en willen niet doorstromen. Anderen willen misschien wel doorstromen, maar overzien de consequenties niet of zijn bang om hun Wajong-uitkering kwijt te raken. Ook wordt gewezen op de vergoeding die mensen soms in de arbeidsmatige dagbesteding krijgen: die zou de doorstroom belemmeren omdat de financiële prikkel om door te stromen geringer wordt.

Verder wordt aangegeven dat een grote groep mensen onvoldoende capaciteiten heeft om door te stromen. Het laatst genoemde punt sluit aan bij opmerkingen die gemaakt worden vanuit de Wmo-afdelingen, namelijk dat het grootste deel van de mensen in de dagbesteding daar op hun plek zit. Mensen in de dagbesteding willen zich wel verder ontwikkelen, maar dat wil nog niet zeggen ze ook willen doorstromen naar een vorm van werk.

> ‘Ik vind het een perverse prikkel om mensen die geen arbeidsmogelijkheden hebben te dwingen een economische waarde te hebben. Deze mensen hebben voldoende waarde op zichzelf. Het was een perverse prikkel om op SW-bedrijven te bezuinigen waar mensen nog wel een normaal salaris konden verdienen. Dagbesteding is zorg en geen arbeid. Wat wordt nu eigenlijk bedoeld met optimale ontwikkeling? Waarom zouden we dat in de weg staan als dat mogelijk is? Dat wordt echter vaak, voor dagbesteding aan de orde is, bepaald op een VSO-school of door een GGZ-diagnose.’

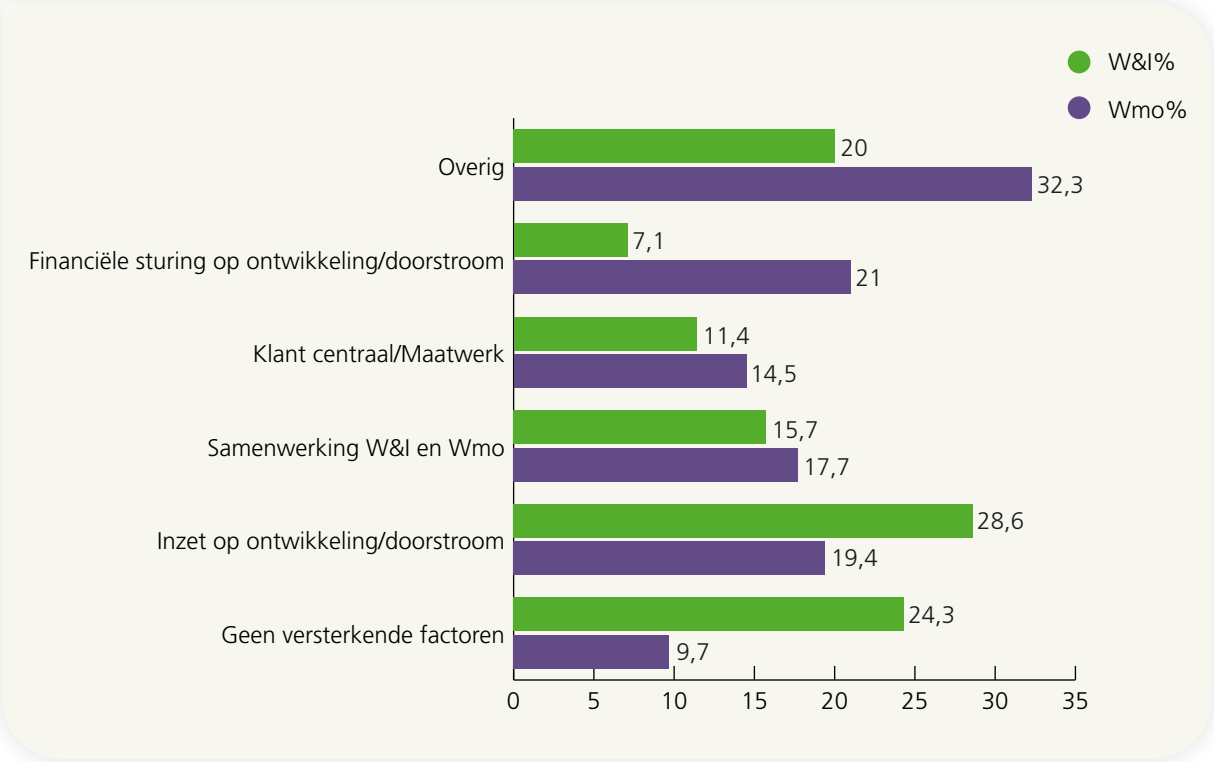
Overige belemmerende factoren
Er zijn antwoorden die niet in één van de voorgaande categorieën vallen en die maar één of een paar keer worden genoemd (categorie Overig). Drie gemeenten zeggen dat er te weinig op resultaat wordt gestuurd en drie keer wordt de lumpsum genoemd als een belemmering voor de ontwikkeling van mensen in de dagbesteding. Door lumpsum ontbreken de mogelijkheden om te sturen, wordt er gezegd, of de aanbieder kan minder geven dan de klant nodig heeft. Een paar voorbeelden van andere argumenten die slechts één keer naar voren werden gebracht zijn:

- Om aan ontwikkeling te werken moet een betere verbinding worden gelegd naar werk en meedoen in de maatschappij
- We monitoren niet of er aan ontwikkeling wordt gewerkt
- Als je doorstroomt, verlies je je indicatie voor de dagbesteding
- Via de Wmo worden gaten in de onderwijsvoorzieningen opgevangen
- De huidige aanpak van de gemeente heeft te weinig mogelijkheden om eenvoudig op- en af te schalen naar en vanuit werk
- De krappe budgetten voor de uitvoering van de Wmo en de Pw belemmeren een optimale inzet op ontwikkeling en doorstroom vanuit de dagbesteding
- De Avg staat een informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de dagbesteding en/of tussen de Wmo- en de W&I-afdeling in de weg, waardoor het switchen tussen de dagbesteding en werk wordt belemmerd

Sommige gemeenten ervaren geen perverse prikkels. Voor een deel zijn dat gemeenten die kleiner zijn en die alleen recreatieve vormen van dagbesteding aanbieden. Eén van hen wijst op de korte lijnen. Daarnaast hebben verschillende van deze gemeenten voor een integrale aanpak gekozen. Of er is voor een financieringsvorm gekozen die afwijkt van de p*q-methode.

5.5.2 Versterkende factoren

De open vraag naar versterkende factoren voor een optimale ontwikkeling van mensen is door 62 Wmo- en 70 W&I-afdelingen beantwoord (tabel 1.37 en tabel 2.16). Ook bij deze vraag wordt bij de antwoorden vooral gefocust op de doorstroom naar werk.



Figuur 6: **Afdelingen Wmo/W&I naar aangekruiste factoren die optimale ontwikkeling versterken (in percentages va het aantal op deze vraag responderende afdelingen (n 62 Wmo, n 70 W&I))**

Werken met een financieringsvorm die doorstroom faciliteert

Met name door Wmo-afdelingen wordt beschreven dat gemeenten de aanbieders via de financiering of het contract sturen om in te zetten op ontwikkeling en doorstroom van hun klanten. Dit bewerkstelligen zij vaak door te sturen op resultaat, soms in combinatie met lumpsumfinanciering. Een gemeente werkt met ontwikkeltrajecten, waarbij een dergelijk traject afzonderlijk wordt gefinancierd. Soms ziet een gemeente doorstroming als voorwaarde voor de aanbesteding van de dagbesteding. Ook wordt bijvoorbeeld de continuïteit van de bedrijfsvoering van de aanbieder gegarandeerd, om te voorkomen dat doorstroming niet (te) nadelig uitpakt. Een ander beschrijft dat hoe beter de afspraken over doorstroom worden nagekomen door de aanbieder, hoe meer zekerheid ze hebben over het contract. Bij een deel van deze gemeenten is de dagbesteding ook (grotendeels) een algemene voorziening.

> ‘Onze toegangsorganisatie tot de Wmo verzorgt ook begeleiding (zowel individueel als groep) als algemene voorziening. Zij krijgen (…) een lumpsum bedrag gefinancierd, waarbij een omslag van bg [begeleiding groep] als maatwerkvoorziening naar algemene voorzieningen onderdeel uitmaakt van de opdracht. Hierdoor merk je bij deze partij een houding gericht op doorstroom en ontwikkeling van de cliënten/inwoners. Daarnaast zie je een positief effect bij cliënten wanneer zij BGG [red: begeleiding groep ofwel dagbesteding] als algemene voorziening ontvangen in plaats van maatwerkvoorziening. De inloop is laagdrempeliger, mensen ervaren geen stempel (indicatie) om ergens heen te gaan, het normaliseert waar mensen tegenaanlopen, sociale netwerk versterkt.’

Bewust inzetten op ontwikkeling en doorstroom

De inzet op ontwikkeling en doorstroom – ongeacht de vorm van financiële sturing - is een versterkende factor. W&I-afdelingen brengen dit vaker naar voren dan de Wmo-afdelingen (Wmo 19% en W&I 28%). Door gemeenten wordt daar op allerlei manieren aan gewerkt.

Sommige gemeenten zijn bezig om een doorgaande lijn vanuit de arbeidsmatige dagbesteding naar andere vormen van participatie te ontwikkelen. Enkele keren wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een indicatie voor de dagbesteding voor een beperkte duur wordt gegeven of kandidaten worden nauwgezet gevolgd, zodat kan worden nagegaan hoe mensen zich ontwikkelen en of een stap hoger op de participatieladder tot de mogelijkheden behoort. Er wordt bekeken of iemand kan doorstromen naar een traject gericht op activering. Verschillende keren wordt de kwalitatief hoogwaardige begeleiding ingezet om te werken aan ontwikkeling. Er is bijvoorbeeld één begeleider die ook ADL-werkzaamheden (Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen) verricht en die zo goed zicht heeft op de mogelijkheden van een klant. Ook komt het voor dat de klant dezelfde trajectbegeleider houdt bij de overstap naar een vorm van betaald werk.

Andere gemeenten werken met een perspectiefplan dat wordt opgesteld door de klant, het gebiedsteam en de aanbieder, of er zijn in de algemene voorzieningen ook stages en leerplekken ondergebracht, of mensen in de dagbesteding kunnen een certificaat halen om door te stromen. Eén gemeente zegt in te zetten op participatie van alle burgers. De dagbesteding wordt laagdrempelig als algemene voorziening aangeboden en zo wordt een optimale ontwikkeling gewaarborgd.

> ‘In de pilot van zorg naar werk zagen we dat aanbieders die optimaal de doorstroom ondersteunen, beloond werden doordat cliënten echt een ontwikkeling doormaken en weer toekomstperspectief kregen. Omdat wij als gemeente daarbij vaak wel een vorm van begeleiding bleven financieren of soms andere Wmo-producten zoals Huishoudelijke Verzorging, lukte de doorstroom.

> Er is na 2018 een nieuwe voorziening opgezet door het voormalig Wsw-bedrijf samen met een Wmo-aanbieder. Nu kunnen mensen met een indicatie dagbesteding Wmo bij het re-integratiebedrijf aan de slag om arbeidsvaardigheden aan te leren en tegelijk ook begeleiding te krijgen van de Wmo-aanbieder. Deze combinatie geeft een meer ontspannen leeromgeving dan via de P-wet met de verplichte termijnen. Terwijl er toch resultaatgericht gewerkt wordt aan vooruitgang naar arbeidsmogelijkheden tot betaald werk aan toe.
>
> Er zijn kwaliteitseisen opgesteld voor Begeleiding Groep. Wij hebben met een tweetal aanbieders van Begeleiding Groep en ons werk/leerbedrijf een project gedraaid om te onderzoeken of er doorstroom mogelijk was naar het werk/leerbedrijf waar arbeidsmatige dagbesteding vanuit de participatiewet wordt aangeboden. Dit bleek niet het geval te zijn, op een individueel geval na. Alle deelnemers van Wmo-dagbesteding zaten terecht in de Wmo-dagbesteding. Wel leverde het ons op dat in maatwerk er wel gekeken kan worden naar mogelijkheden tot samenwerking. Verder is gebleken dat samenwerking tussen aanbieders van Wmo-dagbesteding en andere partners in de wijken (nulde lijn) opleveren dat er nieuwe vormen van dagbesteding gaan ontstaan die inclusiviteit bevorderen. Denk aan dagbesteding in de kantine van de voetbalclub, in het buurtcentrum, in woon/zorgcentra.'

Samenwerking tussen Wmo en W&I

De samenwerking tussen Wmo en W&I wordt door veel gemeenten als een versterkende factor genoemd. Dat gaat vaak om een integrale aanpak of een integrale toegang tot de Wmo en de Pw, soms in combinatie met veel begeleiding. Een gemeente beschrijft een integraal test- en trainingstraject voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij de ontwikkeling van deze doelgroep centraal staat. Een andere gemeente vertelt dat doordat zij klein zijn, ze makkelijk kunnen schakelen en eenvoudig toegang hebben tot lokale partijen. Hierdoor kunnen mensen makkelijk meedoen en werkervaring opdoen. Een paar gemeenten zijn bezig om een integrale uitvoeringsorganisatie op te zetten of, wat minder vergaand, de consulenten van de P-wet en de Wmo maken samen een ontwikkelplan voor iemand.

De mens centraal

Ook het maatwerk, het centraal stellen van de klant, wordt als een versterkende factor benoemd. De cliënt en zijn of haar netwerk is het uitgangspunt. Er wordt zoveel mogelijk ingespeeld op zijn of haar (on)mogelijkheden. Er lopen pilots om tot meer en beter maatwerk te komen. De talenten, wensen en drijfveren van inwoners staan centraal en door dit uitgangspunt te nemen, gaat het meer vanzelfsprekend over de ontwikkeling van de inwoner. Zo wordt het ook eerder gezien als het nodig is om een stap terug te zetten.

> ‘De arbeidsmatige dagbesteding in de Wmo is vooral gericht op de kwetsbare GGZ doelgroep. De arbeidsmatige dagbesteding is gericht op ontwikkeling. Met elk van de cliënten wordt een plan gemaakt om stappen te zetten in het vergroten van zelfredzaamheid en dag/werkbesteding. Alles is hierin maatwerk. Er zijn verschillende contacten en samenwerking tussen de organisaties die dagbesteding bieden en werkgevers. Zo is er proefplaatsing met eventueel ondersteuning van de GGZ-aanbieder en de mogelijkheid om terug naar de dagbesteding te gaan als dat een betere keus is voor de cliënt.’

Overige versterkende factoren

Gemeenten beschrijven tot slot ook allerlei manieren om de ontwikkeling te stimuleren die onder de categorie Overig vallen. We noemen enkele van deze versterkende factoren:

- Geen prestatiedruk in de dagbesteding komt de ontwikkeling van de klant ten goede
- Een vergoeding voor de dagbesteding
- De dagbesteding is ondergebracht bij de algemene voorzieningen die veel laagdrempeliger zijn
- Een paar gemeenten wijzen op het financiële voordeel voor de gemeente om gebruikers van de dagbesteding te laten doorstromen naar werk: de bijstandsuitkering vervalt, samen met de kosten voor de dagbesteding
- Een paar anderen wijzen op de positieve prikkel die uitgaat van de vergoeding die de dagbesteding betaalt en zo de dagbesteding aantrekkelijk voor mensen maakt

> ‘Veel van onze dagbestedingspartijen hebben zich gecommitteerd… [red: aan onze aanpak] Dat maakt dat ze gezamenlijk werken aan opgaven en beter in staat zijn om over de schutting heen te kijken. Dergelijke verbanden faciliteren, zorgen ervoor dat partijen elkaar beter vinden, beter samenwerken, beter uitwisselen en de potentie van de klant (mogelijk) beter benut wordt. Het IPS [red: een methode om mensen met een ernstige psychische aandoening te helpen met het verkrijgen of behouden van werk] als instrument om mensen beter te plaatsen, aanbod te vinden dat beter past bij de (ontwikkeling van de) klant. IPS wordt bij P-wet gebruikt maar ook voornemens om te onderzoeken hoe dat ingezet kan worden bij Wmo.’

Geen versterkende factoren

Een deel van de respondenten ziet geen bevorderende factoren in hun beleid of in de wetgeving als het gaat om ontwikkeling van mensen in de dagbesteding (Wmo 10% en W&I 24%). Wel wordt bij deze vraag door enkele Wmo-afdelingen op het belang van de andere doelstellingen van de dagbesteding gewezen. Bijvoorbeeld op de noodzaak om mantelzorgers te ontlasten, het gegeven dat mensen in de arbeidsmatige dagbesteding juist zonder enige druk tot prestatie aan de slag kunnen, en dat de dagbesteding van belang is voor de sociale contacten. Dit lijken dus voornamelijk gemeenten te zijn waar dagbesteding voor nagenoeg geen van de deelnemers als doel heeft om te ontwikkelen en door te stromen naar vormen van (ander) werk.

5.6 Samenvatting

Het onderwerp van dit onderzoek, Simpel Switchen, blijkt zeker de aandacht te hebben van veel gemeenten. Misschien als een bevestiging daarvan heeft een ruime meerderheid van de gemeenten in Nederland (63%) aan de enquête meegewerkt.

Aangaande organisatie en financiering blijkt onder andere dat de helft van de gemeenten de dagbesteding geheel als maatwerkvoorziening aanbiedt, waarbij een indicatie nodig is om toegang te krijgen tot deze voorziening. Bij de andere gemeenten is meestal een deel van de dagbesteding een algemene voorziening geworden, bijna altijd betreft dat de meer recreatieve vormen van dagbesteding. Een tiende van de gemeenten heeft ook delen van de arbeidsmatige dagbesteding naar de algemene voorzieningen overgeheveld.

Het merendeel van de gemeenten, circa 70%, koopt de arbeidsmatige dagbesteding in op basis van gebruik (p*q). De andere maken gebruik van lumpsum of populatiebekostiging (10%), vormen van resultaatbekostiging, of een mengvorm van subsidie en een andere vorm van bekostiging.

Driekwart van de gemeenten wil dat aanbieders inzetten op de doorstroom van mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding naar werk, hoewel hier niet altijd harde afspraken over zijn gemaakt. Bijna alle gemeenten stellen aanvullende voorwaarden aan de inkoop. Een derde vraagt van aanbieders dat ze aandacht hebben voor de doorstroom richting vormen van werk als dat voor de gebruiker mogelijk is.

Over het algemeen is er anderzijds heel weinig inzicht bij de gemeenten in de ‘resultaten’ van dagbesteding. Het ontbreekt aan zicht op concrete ontwikkelingen van deelnemers (zoals hoeveel mensen doorstromen van dagbesteding naar beschut werk of andere vormen van werk). Dergelijke stromen of andere resultaten van dagbesteding worden nauwelijks gemonitord.

Er is, naar eigen zeggen van de gemeenten, de nodige samenwerking en afstemming tussen afdelingen Wmo en W&I. Met name vanuit Wmo-afdelingen bijvoorbeeld worden ook de mogelijkheden die de Participatiewet biedt (via W&I) meegenomen in de uitvoering. Een integrale aanpak waarbij Wmo en W&I afdelingen samenwerken wordt bij de meerderheid van de gemeenten voorgestaan. Toch is bij nog altijd zo’n 40% geen sprake van een dergelijke aanpak. Een vijfde van de gemeenten werkt met een multidisciplinair team, in elk geval voor de toegang tot voorzieningen van de Wmo en de Participatiewet.

Voor een goed landelijk beeld van de omvang van het gebruik en de kosten van dagbesteding, was de respons op de betreffende vragen te laag. Bij de 43 responderende gemeenten waarvoor het totaal berekend kon worden, maken gemiddeld 690 personen gebruik van de dagbesteding (recreatieve en arbeidsmatige bij elkaar genomen). De kosten liggen gemiddeld op €5.000 per jaar per persoon.

Belemmerende factoren
Relatief veel gemeenten wijzen desgevraagd op de financiële nadelen van doorstroming voor de aanbieders als belemmerende factor. Omdat dagbesteding bijna altijd op basis van gebruik bekostigd wordt, kan er een financieel gat ontstaan voor aanbieders als deelnemers vertrekken. Ten tweede worden ook de schotten tussen Wmo en W&I als belemmerende factor gezien, oftewel het onvoldoende gebruik maken van elkaars mogelijkheden. Ook de in hoofdstuk 3 naar voren gekomen onzekerheid bij deelnemers over de consequenties van een eventuele stap (naar werk bijvoorbeeld) wordt door gemeenten naar voren gebracht. Het is bijvoorbeeld lastig voor professionals om vooraf na te gaan of de betreffende burger er in inkomen op achteruit gaat door het wegvallen van toeslagen en de wijze waarop gemeenten een indicatie voor de dagbesteding en voor de bijstand moeten stellen. Verder brengen enkele gemeenten naar voren dat beschut werk duurder is dan de arbeidsmatige dagbesteding.

Bevorderende factoren
Voor het bevorderen van (simpel) switchen zoeken gemeenten onder andere in het aansturen op ontwikkelingsgericht werken en het sturen op resultaat via de contracten. Uit de open vraag naar factoren die de ontwikkeling van mensen in de arbeidsmatige dagbesteding versterken, zien we dat zeker de helft van de gemeenten die elementen in hun aanpak heeft opgenomen. Aanvullend komen als elementen van een goede aanpak naar voren: allerlei vormen van samenwerking tussen Wmo en W&I, het centraal stellen van de klant en het leveren van maatwerk. Ook is in de voorbeelden te zien dat sommige gemeenten garanderen dat iemands indicatie voor de dagbesteding als het ware kan herleven of dat gebruik gemaakt wordt van stages voordat de stap naar werk wordt gezet. Of er wordt gegarandeerd dat de bijstandsuitkering weer snel wordt toegekend, zodat iemand niet een langere periode zonder inkomsten zit.

Het is overigens niet gezegd dat het eenvoudig is om oplossingen te vinden voor Simpel Switchen zoals in de financieringsvorm. Nieuwe financieringsvormen kunnen op hun beurt nadelen hebben, zoals blijkt uit het gegeven dat enkele gemeenten de lumpsumfinanciering als een belemmering voor doorstroming zien. De bevindingen overziend lijkt het erop dat aanpakken waarin de versterkende factoren gebundeld worden de meeste impact hebben.

6 Dagbesteding: Hoe gaan aanbieders er mee om?

In Nederland zijn veel aanbieders van dagbesteding. Het gaat om in omvang sterk variërende organisaties, van klein, zoals een zorgboerderij of een sociaal ondernemer met een kleinschalig bedrijf, tot groot, zoals een grote zorginstelling met meerdere vestigingen. Met de online-vragenlijst voor aanbieders is informatie verzameld over de dagbesteding en mogelijkheden die aanbieders zien om simpel te kunnen switchen tussen dagbesteding en werk. Er zijn niet alleen vragen gesteld over de dagbesteding vanuit de Wmo, maar er is tevens informatie verzameld over die vanuit de Wlz.

De groep aanbieders van dagbesteding, is benaderd via de sneeuwbalmethode. In Nederland is geen landelijk overzicht, noch registratiesysteem van alle aanbieders van dagbesteding. Er is daarom breed uitgezet onder andere via social media waaronder Linkedin, nieuwsbrieven van Movisie, Stimulansz en Cedris. Verder werd gebruik gemaakt van de netwerken van betrokken experts, met name het uitgebreide netwerk dat Movisie zelf in de loop der jaren opgebouwd heeft.

De tabellen waarnaar verwezen wordt, zijn in een apart tabellenboek bijeen gezet en zijn opvraagbaar bij de eerste auteur. (De tabelnummers genoemd in dit rapport corresponderen met de tabelnummers in het op te vragen tabellenboek).

6.1 Respons en kenmerken respondenten

Er zijn in totaal 104[36] vragenlijsten ingevuld die we konden gebruiken voor het onderzoek. De gegevens hebben betrekking op een bedrijf of als een organisatie meerdere vestigingen heeft op een van de vestigingen met arbeidsmatige dagbesteding (tabel 3.4).

Omdat niet bekend is hoeveel organisaties in Nederland dagbesteding aanbieden en hoe deze eruit zien, is het lastig iets te zeggen over de representativiteit van het onderzoek. Met rond de 100 responderende organisaties wordt een zinvol beeld van dagbesteding en de aandacht voor doorstroming verkregen. Helaas is er met name bij de cijfermatige vragen sprake van substantiële partiële non-respons waardoor de antwoorden een globaal eerste idee geven.

6.1.1 Kengetallen organisaties en deelnemers

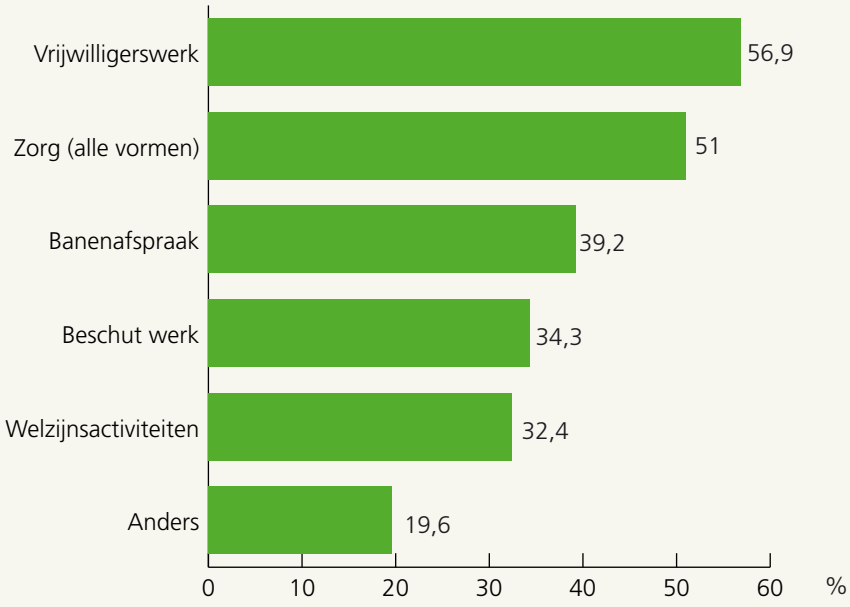
Het veld van aanbieders is omvangrijk, breed en divers. Daarom zijn in de vragenlijst enkele vragen opgenomen om in kaart te brengen welke type organisaties heeft meegedaan aan het onderzoek. In deze paragraaf gaan we daarop in.

36 Twee van deze bedrijven richten zich alleen op dementerenden en slaan daarom het grootste deel van de vragen over de (arbeidsmatige) dagbesteding over, dat geldt ook voor de vijf die alleen recreatieve dagbesteding aanbieden.

Zo'n 70% van de deelnemende aanbieders heeft meerdere vestigingen (tabel 3.4). De helft van de organisaties heeft met minder dan 5 gemeenten een contract, maar de variatie is groot en loopt uiteen van een contract met 1 tot 125 gemeenten (tabel 3.6).

Meer dan de helft, 59 organisaties, is een zorginstelling die ook dagbesteding aanbiedt, soms ook in combinatie met re-integratie- en welzijnsactiviteiten (tabel 3.6). De 16 sociale werkbedrijven zijn op één na niet gelieerd aan een zorginstelling, terwijl van de 9 zorgboerderijen er 6 verbonden zijn aan een zorginstelling. Re-integratie bedrijven en sociale ondernemingen zijn vaak ondergebracht in één bedrijf, vaak ook in combinatie met een sociaal werkbedrijf. Er hebben 8 zelfstandige organisaties voor dagbesteding, 6 zelfstandige re-integratiebedrijven, 7 zelfstandige sociale ondernemingen en 5 zelfstandige sociale werkbedrijven meegedaan.

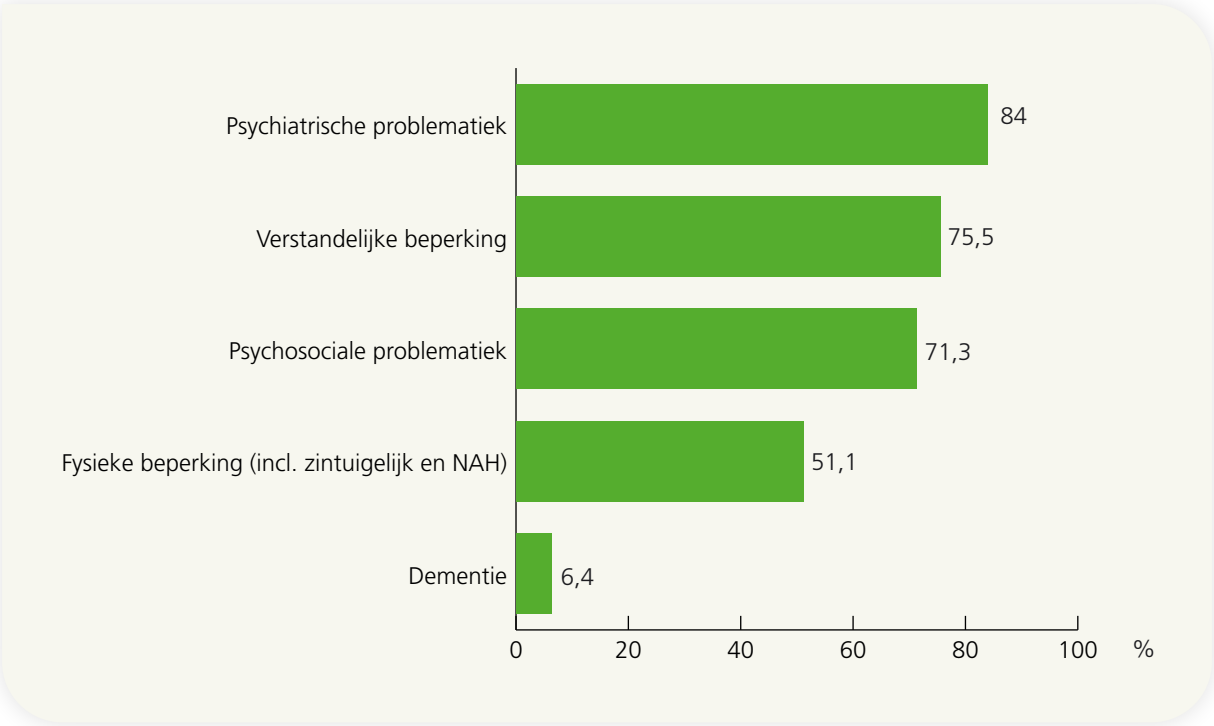
Gezien de aard van de organisaties is het niet verrassend dat het dienstenpakket gevarieerd is. In figuur 7 wordt een overzicht gegeven[37] (tabel 3.3). Naast de dagbesteding wordt door ruim 55% van de organisaties ook vrijwilligerswerk aangeboden, vaak in combinatie met welzijnswerk, of in combinatie met beschut werk en werk vanuit de banenafspraak. Veel organisaties bieden zorg aan. Bij de categorie 'Anders' konden organisaties ook nog andere diensten invullen. De meeste antwoorden die hier werden gegeven waren een nadere specificatie van de aangeboden diensten. Enkele voorbeelden zijn dat ontwikkelingsgerichte arbeidsmatige dagbesteding wordt aangeboden, dat het re-integratieprogramma Werkfit van het UWV in het bedrijf gevolgd kan worden, of dat er ook individuele begeleiding wordt geboden.



Figuur 7: **Responderende organisaties naar diensten naast de dagbesteding (N 102)**

37 Het totale percentage ligt boven de 100% omdat bedrijven meer dan een antwoord konden geven. Er is gepercenteerd naar het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord.

Er zijn weinig organisaties die zich slechts op een enkele doelgroep richten (tabel 3.5). Twee aanbieders werken alleen met mensen met een psychische aandoening en één alleen met mensen met een verstandelijke beperking. De meeste aanbieders richten zich op drie of vier verschillende doelgroepen. De meest voorkomende doelgroepen zijn mensen met psychiatrische problematiek (84%), verstandelijke beperking (75%) en psychosociale problematiek (71%). Minder vaak, maar toch nog in de helft van de gevallen, richten aanbieders zich (ook) op mensen met een fysieke beperking. In aanvulling op de gebruikte antwoordcategorieën geven organisaties aan zich ook op mensen met verslavingsproblematiek en op dak- en thuislozen te richten.



Figuur 8: **Doelgroepen dagbesteding N=94**

6.1.2 Inkomstenbron deelnemers

Een van de onderzoeksvragen richtte zich op de inkomstenbron van deelnemers. We legden deze vraag voor aan de aanbieders en 36 van hen konden een schatting geven van het percentage mensen dat een bepaalde inkomstenbron had, waarmee we een eerste grove indicatie daarvan krijgen.

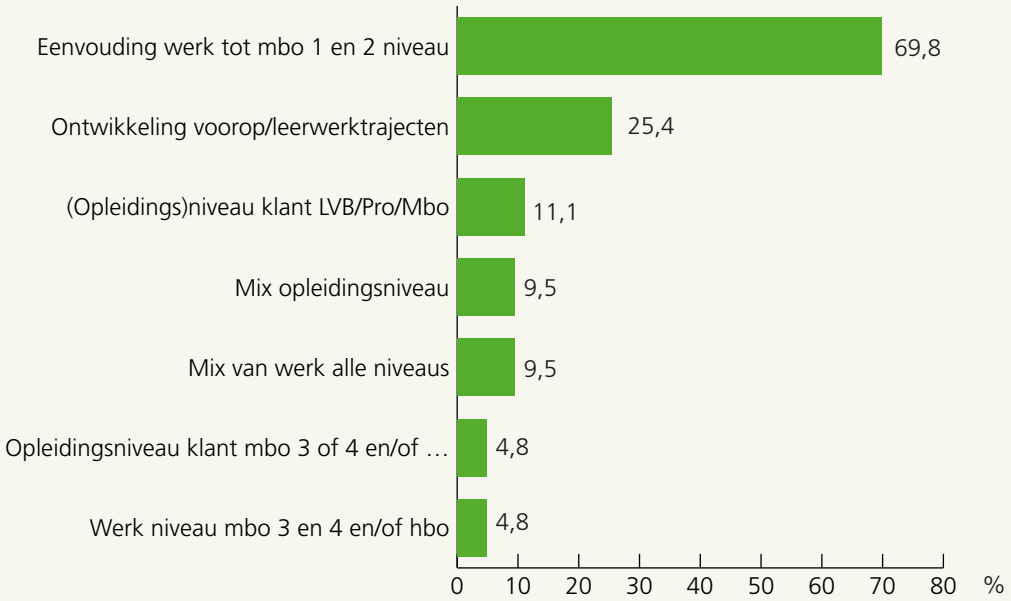
De meeste mensen hebben een Wajong- of een bijstandsuitkering (respectievelijk 44% en 37%). Bijna een vijfde (18%) heeft een Wia of Wao-uitkering. De Ww of het niet hebben van een uitkering komt minder vaak voor (zie ook tabel 3.33).

Naast de uitkering geeft een derde van de aanbieders mensen in de arbeidsmatige dagbesteding een vergoeding voor het werk dat ze daar doen. De helft daarvan doet dat bij alle deelnemers, de andere helft bij een subgroep van de deelnemers (tabel 3.15).

6.1.3 Activiteiten in de dagbesteding

Bijna alle aanbieders, 95%[38], bieden arbeidsmatige dagbesteding aan. 68% heeft naast arbeidsmatige dagbesteding ook andere vormen van dagbesteding in huis (tabel 3.8). 34 organisaties zeggen zowel arbeidsmatige dagbesteding als andere vormen van dagbesteding te bieden. Onder die andere vormen valt een heel scala aan activiteiten, zoals inloop en ontmoeting en ontwikkelingsgerichte dagbesteding. Een deel van die ontwikkelingsgerichte activiteiten is expliciet op werk gericht en een deel focust meer op het ontwikkelen van zelfstandigheid op alle leefdomeinen. Daarnaast worden de belevingsgerichte, creatieve, lifestyle en educatieve dagbesteding als 'andere dagbestedingsvormen' genoemd.

De aanbieders is gevraagd te beschrijven wat voor werk in de arbeidsmatige dagbesteding wordt gedaan en welk denk- en opleidingsniveau daarvoor vereist is. In figuur 9 staan de gecategoriseerde antwoorden (tabel 3.34).



Figuur 9: **Soort werk in de arbeidsmatige dagbesteding (n=63)**

Bijna 70% van de organisaties die de vraag beantwoordden bieden eenvoudig werk aan en ongeveer een kwart zegt dat het om een ontwikkelingsgerichte vorm van arbeidsmatige dagbesteding gaat. Als de ontwikkeling voorop staat, gaat het om (opnieuw) aanleren van algemene basisvaardigheden zoals het aanhouden van een dag- en nachtritme, afspraken nakomen en dergelijke, maar ook op de ontwikkeling van bepaalde arbeidsvaardigheden. Organisaties met ontwikkelingsgerichte arbeidsmatige dagbesteding geven aan dat het werk een middel is, en niet het doel, en vinden vaak dat het doel goed bereikt kan worden door middel van eenvoudig werk. Regelmatig worden stages en leerwerktrajecten ingezet. Soms kunnen ook certificaten worden behaald.

38 De 5 bedrijven die alleen recreatieve dagbesteding aanbieden, werden naar het laatste deel van de vragenlijst verwezen.

Hieronder staan enkele quotes van deelnemers aan het onderzoek.

> ‘We hebben diverse werkplekken. Een montage afdeling, productieafdeling, een hout- en metaalwerkplaats, kleinschalige horeca en een natuurcentrum. Het arbeidsmatige werk is een middel om mensen te activeren en een zinvolle daginvulling te bieden. Het is over het algemeen gericht op mensen zonder loonwaarde. Mensen met MBO 1 en 2 kunnen mogelijk ook voldoening halen uit de werkzaamheden die aangeboden worden op bijvoorbeeld de werkplaats of productieafdeling. Mensen met een hoger niveau kunnen uitdaging vinden in een bepaalde mate van creativiteit en het opdoen van zelfvertrouwen. Deze mensen hebben veelal op langere termijn meer uitdaging nodig dan wij kunnen bieden.
>
> Dagbesteding is ontwikkelingsgericht. Het betreft werkzaamheden als middel voor de ontwikkeling van werknemersvaardigheden en basisvaardigheden. Zijn die in orde, dan richt onze aanpak zich op een beroepsgericht vervolg. Doorstroming zal dan naar onderwijs of werk zijn (regulier al dan niet via banenindicatie, loonwaardemeting). Dagbesteding is dus niet beroepsgericht qua uitstroom en opleidingsniveau. Het is een middel om zich als werknemer na de dagbesteding staande te houden.’

Er worden allerlei vormen van eenvoudig werk genoemd in bijvoorbeeld de catering, de horeca en de groenvoorziening. Vaak wordt benadrukt dat de werkdruk vooral niet te hoog mag zijn. Ook wordt aangegeven dat het werk zelf er eigenlijk niet toe doet, maar dat zorg centraal staat.

> ‘Het gaat om het maken van prijzen voor de regionale sportverenigingen, cadeautjes, voorbereiding voor projecten op school (vogelhuisjes). Er is geen werkdruk bij ons. Tijdsdruk werkt bij de meeste deelnemers averechts, deelnemers raken er in de stress van en worden ziek. Iedereen werkt op zijn eigen niveau.
>
> Wij bieden kleinschalige dagbesteding in groepen van 6-8 cliënten bij bedrijven waar de cliënten affiniteit mee hebben. Wij verrichten klussen die het bedrijf als extra werk beschouwd, zoals koffie rondbrengen, papier ophalen, post sorteren. 50% kan deze taken zelfstandig uitvoeren waarbij de begeleiding op afstand aanwezig is en 50% kan een onderdeel van de taak samen met de begeleiding uitvoeren.’

Er zijn enkele organisaties die ook werk hebben op mbo-3 of -4 of hbo-niveau. Eén bedrijf richt zich alleen op deze doelgroep.

> ‘... Onze omgeving wordt zowel ingezet om te herstellen, leren omgaan met... [zo]als werkritme opdoen. Onze doelgroep is middelbaar en hoogopgeleid, die werken in de natuur. Werk is een interventiemiddel, niet voor het leren van een vak in het groen. Wat wel belangrijk is, is dat deze doelgroep kan denken en doen passend bij hun werk- en denkniveau. In de praktijk ervaren dat deze doelgroep niet thuishoort bij gemengde groepen (samen activiteiten doen met mensen met een verstandelijke beperking en/of laag opgeleid). Het zorgt voor stilstaan in persoonlijke ontwikkeling, geen uitdaging en versterkt de gevoelens van schaamte en minderwaardigheid.’

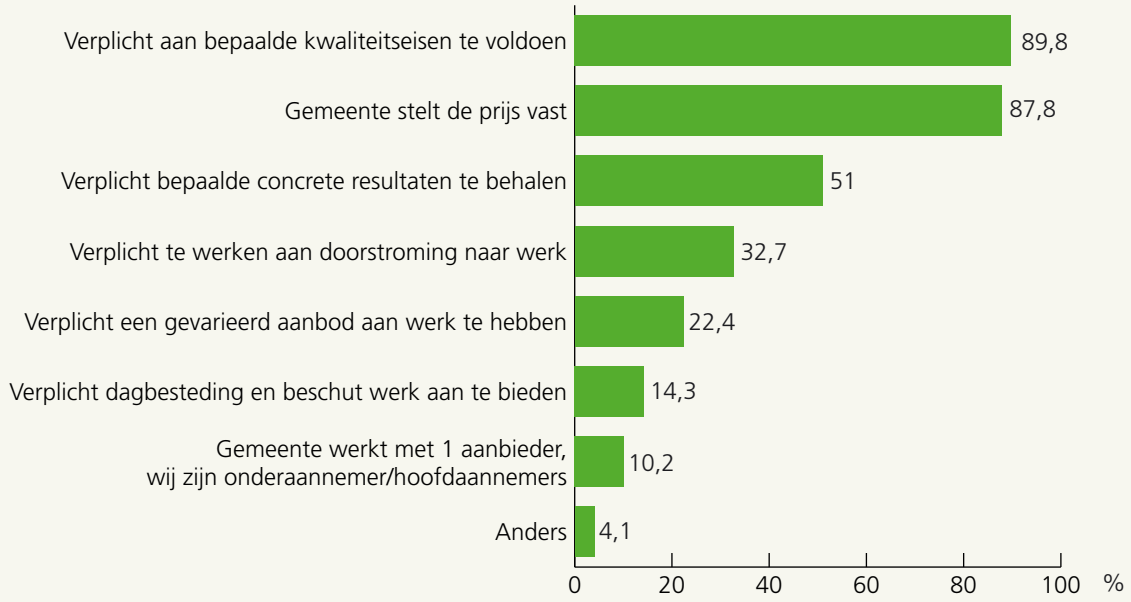
6.2 Financiering en afspraken met gemeenten

Aanbieders van dagbesteding financieren deze gemiddeld vanuit circa drie verschillende bronnen (tabel 3.9). Meer dan 90% van de aanbieders wordt ook vanuit de Wmo gefinancierd. Twee derde van de organisaties heeft inkomsten vanuit de Wlz en/of vanuit het Persoonsgebonden Budget (PGB). Daarnaast werkt iets meer dan de helft (ook) als onderaannemer. Subsidies en fondsen wordt door een kwart van de aanbieders genoemd. Onder de categorie ‘Anders’ worden bijvoorbeeld Werkfit van UWV, en werkgevers die via de dagbesteding werknemers met complexe problematiek laten re-integreren genoemd.

Zo’n 85% van de aanbieders heeft zelf contracten met gemeenten afgesloten. Aan hen is gevraagd op welke manier de dagbesteding door gemeenten wordt gefinancierd (tabel 3.10). Volgens de aanbieders betalen de meeste gemeenten een vaste prijs per tijdseenheid (p*q). 90% van de aanbieders heeft met gemeenten te maken die op deze manier de dagbesteding financieren. Ruim 20% heeft (eveneens) te maken een lumpsumfinanciering en bij 13% van de aanbieders zijn er ook gemeenten die jaarlijks een vast aantal plaatsen inkopen (tabel 3.11).

De vraag of gemeenten aanvullende voorwaarden stellen bij het afsluiten van een contract wordt door 20% van de aanbieders ontkennend beantwoord (tabel 3.12 en 3.13). Aan de 80% die wel met dergelijke voorwaarden te maken heeft, is gevraagd aan te geven om welke het gaat (zie figuur 10 en tabel 10 in bijlage). Het meest genoemd zijn de kwaliteitseisen die gemeenten stellen en dat gemeenten de prijs bepalen (beide ruim 80%). Daarnaast geeft 50% van de aanbieders aan dat zij verplicht zijn om bepaalde concrete resultaten te halen. Ongeveer 30% zegt dat gemeenten hen verplichten om te werken aan doorstroom naar een vorm van werk en ook de verplichting een gevarieerd aanbod te hebben wordt door 20% genoemd.

Als we vragen of gemeenten willen dat mensen doorstromen naar een vorm van betaald werk, dan wordt dat door 75% van de aanbieders bevestigd (tabel 3.14), aanzienlijk meer dan de 30% die doorstroming contractueel vastlegt.



Figuur 10: **Voorwaarden die gemeenten stellen (N=50)**

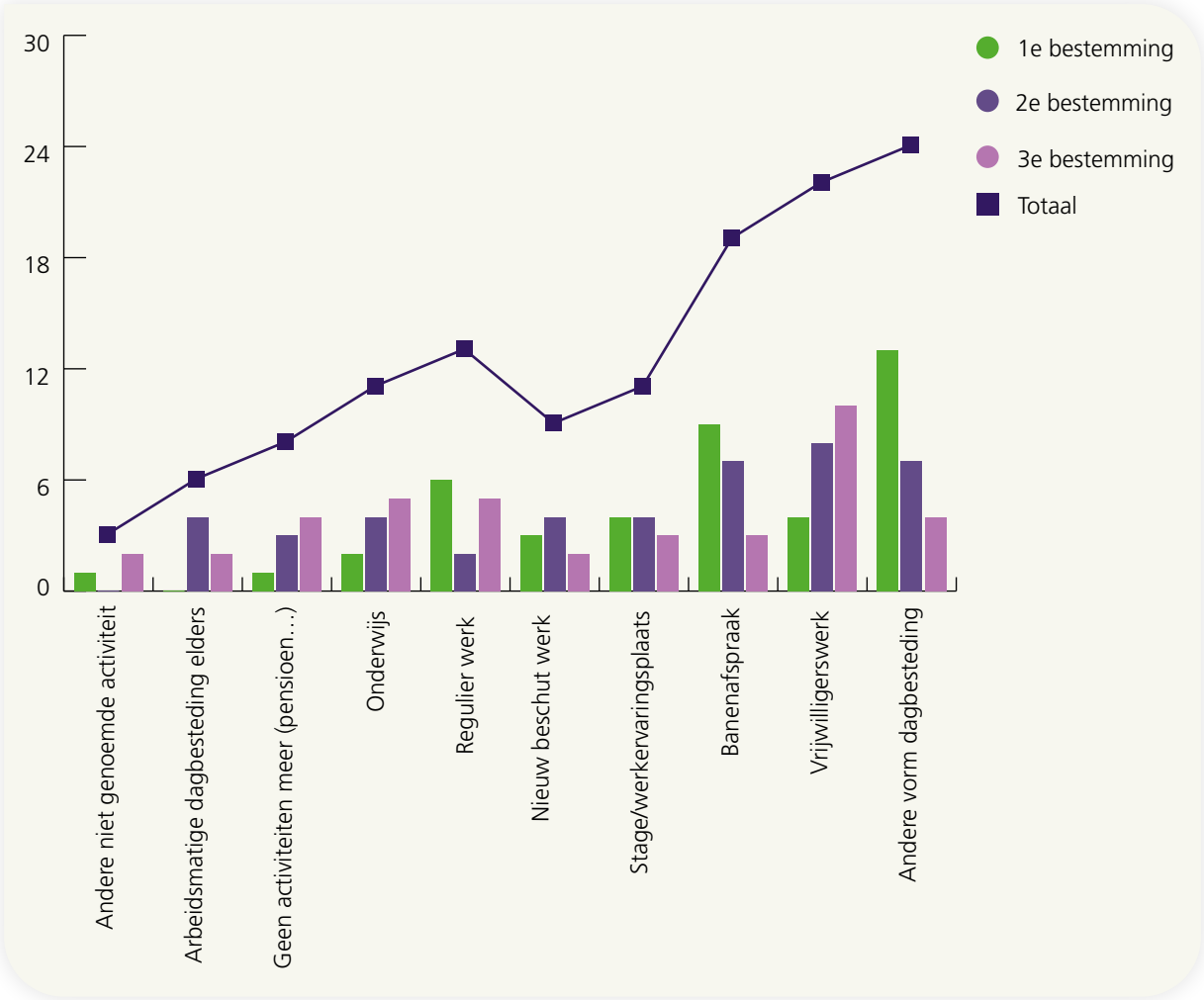
6.3 Cijfers over gebruik, instroom en doorstroom

De aanbieders is gevraagd naar cijfers over het gebruik, de omzet, de instroom en doorstroom van de dagbesteding (arbeidsmatige en recreatieve vormen)[39]. Er is sprake van een hoge partiële non-respons. In totaal hebben circa 30 aanbieders deze vragen ingevuld. De antwoorden geven dan ook alleen een heel globaal beeld over dagbesteding.

De jaarlijkse uitstroom ligt als percentage van het totale aantal personen vanuit de Wmo op 27% (n=21) en vanuit de Wlz op 11% (n=14). Voor het totaal ligt het uitstroompercentage op 22% (n= 33). Sommige aanbieders, vooral degenen met een klein aantal cliënten, hebben soms een uitstroom van nul, maar er zijn ook aanbieders waar de helft van de mensen is uitgestroomd (tabel 3.19).

De aanbieders is gevraagd om te schatten welke uitstroombestemmingen het meest voorkomen voor de dagbesteding als geheel. Vaak gaan mensen naar een andere vorm van dagbesteding of naar vrijwilligerswerk. Toch blijkt de uitstroom naar een vorm van arbeid (beschut, banenafspraak en regulier werk) ook vaak voor te komen. Als we naar deze drie uitstroombestemmingen samen kijken, dan wordt de uitstroom naar werk als totaal het meest genoemd (vorm van werk 41 keer en andere vorm van dagbesteding 24 keer (tabel 3.21).

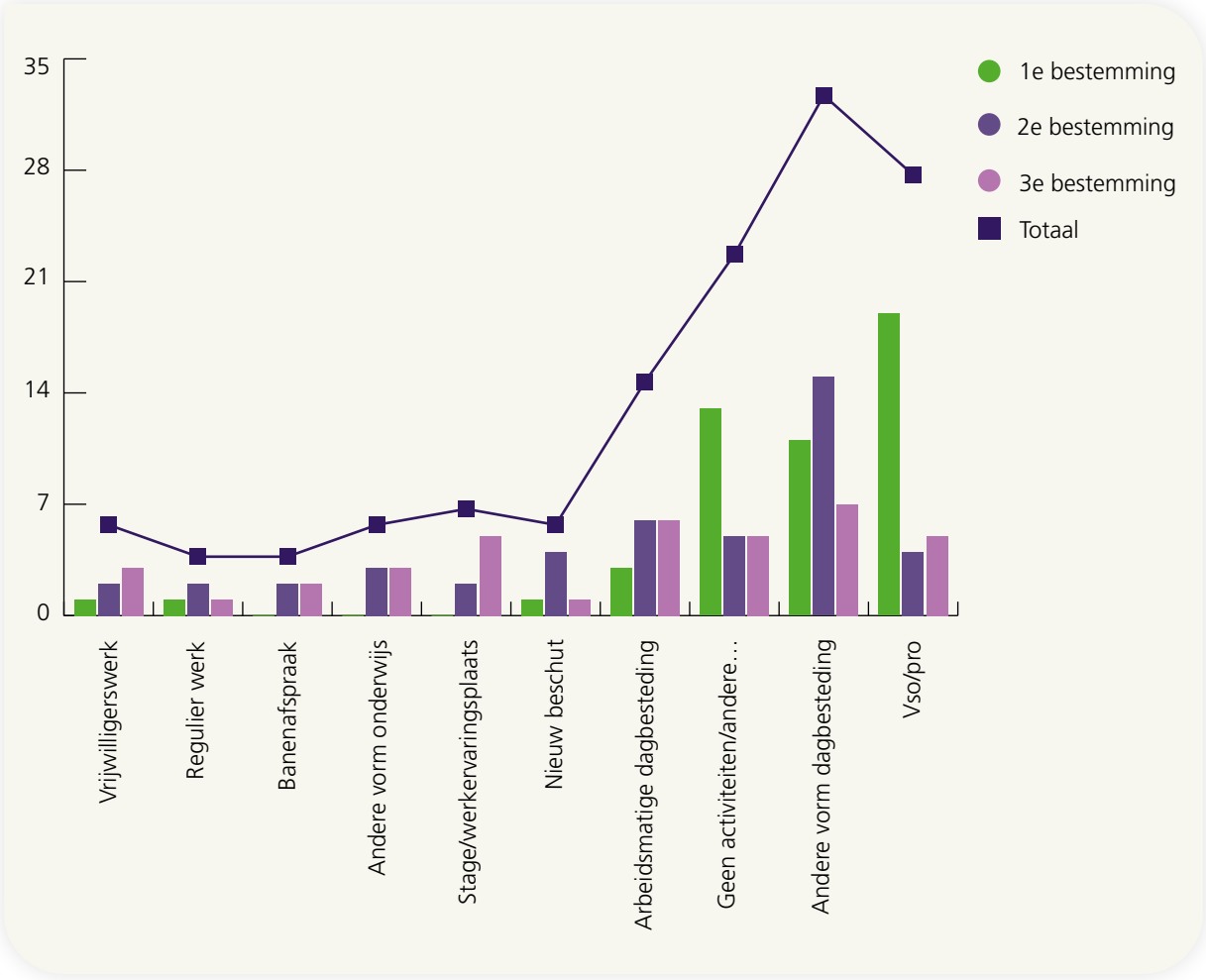
39 De vraag naar het aantal dagdelen lijkt verwarring te hebben opgeleverd. Sommige aanbieders lijken deze vraag niet per jaar, maar per week of maand te hebben ingevuld. Deze gegevens zijn om die reden niet gebruikt.



Figuur 11: **Drie meest voorkomende uitstroombestemmingen (N=43)**

De instroom in de dagbesteding ligt gemiddeld op 31% van het totaal aantal personen[40] (tabel 3.22). De aanbieders is ook gevraagd om te schatten waar de nieuwe cliënten vandaan komen, met de vraag daarbij wat de drie meest voorkomende instroomsituaties zijn.

40 Zeven aanbieders of vestigingen lijken net opgericht. De uitstroom is nul en het totaal aantal cliënten is gelijk aan de instroom. Deze hebben we niet meegenomen bij de berekening van het instroompercentage. Het instroompercentage is berekend door het aantal personen dat instroomt te delen door het totaal aantal personen in de dagbesteding.

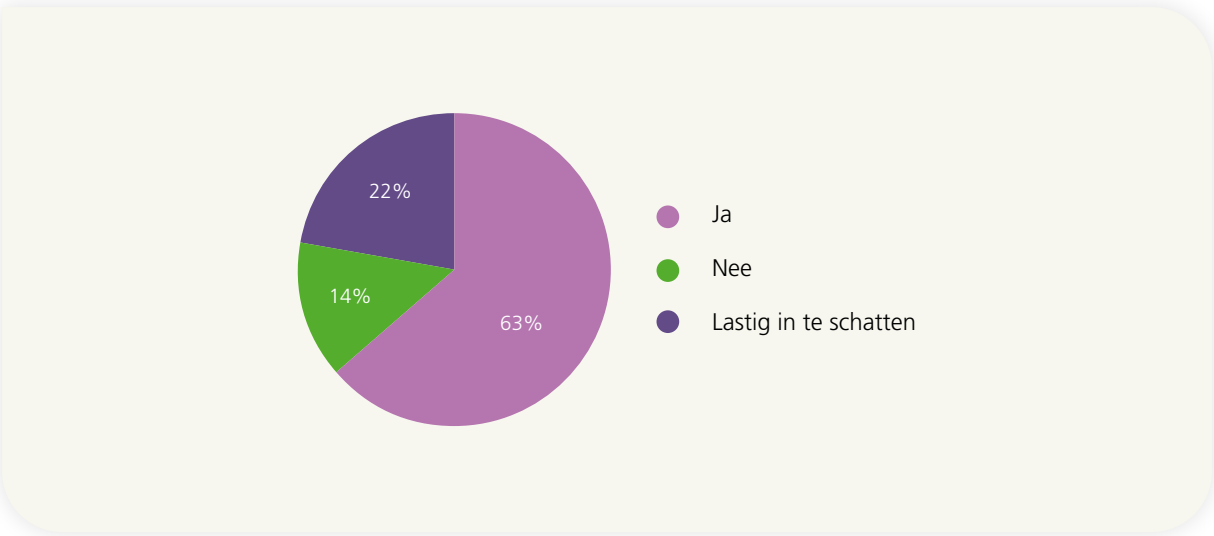


Figuur 12: **Drie meest voorkomende activiteiten van waaruit instroom in de dagbesteding (n=49)**

De meeste mensen in de dagbesteding komen vanuit de dagbesteding zelf (arbeidsmatig elders of andere vorm van dagbesteding). Ook leerlingen van het Vso/Pro zijn een belangrijke bron van instroom voor de dagbesteding. Het komt eveneens vaak voor dat mensen voor die tijd geen activiteiten hebben of vanuit een andere niet genoemde situatie instromen. Switchen vanuit een vorm van werk naar de dagbesteding komt in de praktijk ook voor. Instroom vanuit werk staat op de 4e plaats als we beschut, banenafspraak en regulier werk samennemen (totaal 14 keer als instroommogelijkheid genoemd, tabel 3.24).

6.3.1 Doorstroom vanuit de arbeidsmatige dagbesteding

De aanbieders is gevraagd om een schatting te maken van het percentage mensen dat vanuit de arbeidsmatige dagbesteding kan doorgroeien naar een vorm van betaald werk. Het antwoord is uitgesplitst naar Wlz en Wmo, als dat mogelijk was, en anders is naar het totaal gevraagd. De schatting wordt zowel beïnvloed door de samenstelling van de populatie die in die dagbesteding werkt, als door de visie en ideeën die de invuller van de vragenlijst heeft. Beide aspecten verklaren de grote variatie tussen de schattingen die worden gemaakt.



Figuur 13: **Zijn er mensen in de arbeidsmatige dagbesteding die kunnen doorstromen naar werk? (n=59)**

Van de 59 aanbieders die een schatting kunnen maken, zegt ruim 14% dat bij hen geen cliënten zijn die kunnen doorstromen naar een vorm van betaald werk (zie ook tabel 3.25). Over het totaal[41] aan mensen in de arbeidsmatige dagbesteding (exclusief dementerenden) heeft mogelijk 23%[42] de potentie om met een goede begeleiding op termijn door te stromen. Dit is gebaseerd op een schatting van 55 aanbieders, waarbij de verschillen in doorstroompercentages tussen aanbieders groot zijn (van 0% tot 80%, tabel 3.26).

Ongeveer de helft van de respondenten die een doorstroominschatting maakte, beantwoordde ook een vraag naar meer toelichting op de aard van de doorstroompotentie. Daarbij werden alle werkvormen ongeveer even vaak genoemd: regulier werk, banenafspraak, beschut werk (iets vaker dan de andere vormen). Ook vrijwilligerswerk is bijna net zo vaak genoemd als beschut werk.

Cliënten vanuit de Wlz kunnen naar schatting minder vaak doorstromen naar werk dan clienten vanuit de Wmo. Op basis van 29 aanbieders die de doorstroompercentages uitgesplitst naar Wlz en Wmo gaven, krijgen we de grove indicatie dat gemiddeld 24% van de cliënten vanuit de Wmo en 10% van de cliënten vanuit de Wlz door zouden kunnen stromen. De variatie tussen de schattingen die organisaties maken is groot. Bij de Wmo-cliënten varieert dit van 0% tot 90% doorstroom en bij de Wlz-cliënten van 0% tot 50% (tabel 3.26).

De aanbieders, 56, denken dat zo'n 33% van de mensen in de arbeidsmatige dagbesteding zelf graag wil doorstromen. Deze schatting ligt circa 10%-punt boven de schatting van de aanbieders zelf.

41 Dit betreft zowel respondenten die deze vraag hebben ingevuld voor Wlz en Wmo apart, als respondenten die alleen het totaal hebben ingevuld.

42 Op basis van ongewogen gemiddelde. Voor een gemiddeld percentage gewogen naar aantal deelnemers waren er te weinig casussen.

6.3.2 Werken aan de ontwikkeling van deelnemers

Om na te kunnen gaan of en hoe aanbieders werken aan de ontwikkeling van deelnemers aan arbeidsmatige dagbesteding, is hen een aantal stellingen voorgelegd (tabel 3.35). De antwoorden staan in figuur 14.



Figuur 14: **Stellingen over arbeidsmatige dagbesteding - Gemiddeld cijfer (Score 1: geldt voor geen van de deelnemers, score 7: geldt voor alle deelnemers)**

Afgaand op de gemiddelden van boven de zes, zien we dat de meeste instellingen voor bijna alle mensen met een plan van aanpak werken, dat het werken aan een zinvolle en gestructureerde indeling van de dag voor bijna iedereen in de arbeidsmatige dagbesteding belangrijk is, net als het werken aan ontwikkeling. Niet met iedereen wordt gewerkt aan werknemersvaardigheden (5,8) of vakvaardigheden (5,3). Mogelijk omdat het niet van belang is voor alle cliënten. Niet iedereen die de potentie heeft om door te stromen naar werk, gaat dat ook daadwerkelijk doen (4,5).[43] Ook het periodiek bekijken van het arbeidsvermogen (4,2) of het kunnen lopen van een proefstage op een banenafspraak-baan (3,8) of bij beschut werk (3,8) komt minder vaak voor bij de mensen in de dagbesteding.[44]

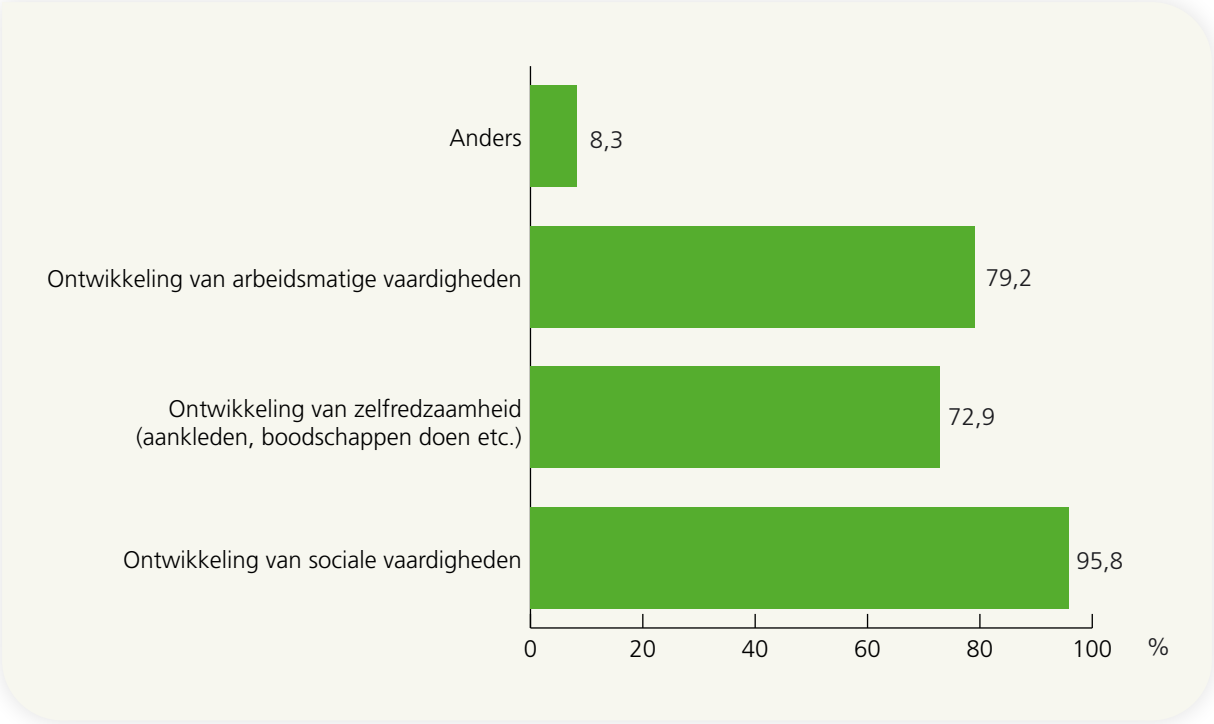
43 Bij nader inzien zegt het antwoord op deze stelling meer dat het voor een deel van de betrokken deelnemers wel lukt om door te stromen naar werk, en dat er kennelijk een deel is dat wel potentie heeft, maar niet doorstroomt. Omdat wel of niet doorstromen zeker niet alleen afhangt van het dagbestedingsaanbod, maar ook van externe factoren, biedt deze stelling geen informatie over de mate waarin aan ontwikkeling wordt gewerkt.

44 In tabel 16 staan alle frequentieverdelingen van de stellingen.

6.3.3 Ontwikkelingsperspectief in de recreatieve dagbesteding

Ook in de recreatieve dagbesteding wordt door de aanbieders gewerkt aan de ontwikkeling van de cliënten en ook daar zien de aanbieders mogelijkheden om een deel van de mensen te laten doorstromen. De vragen hierover zijn voorgelegd aan de 46 aanbieders met vormen van recreatieve dagbesteding (tabel 3.36).

Alle aanbieders geven aan dat ontwikkeling belangrijk is en ze hebben aangegeven aan op welke terreinen ze met de mensen in de dagbesteding werken. 95% werkt aan sociale vaardigheden en vaak wordt aan de verdere ontwikkeling van arbeidsmatige vaardigheden (79%) en de zelfredzaamheid gewerkt (tabel 3.39). Bij de categorie 'Anders' wordt met name gewezen op de ontwikkeling van het zelfvertrouwen.



Figuur 15: **Werkt aan ontwikkeling mensen recreatieve dagbesteding (N=4)**

Drieëntwintig van de aanbieders geven een schatting van het percentage mensen in de recreatieve dagbesteding dat met goede begeleiding op termijn kan doorstromen (exclusief de groep dementerenden) naar de arbeidsmatige dagbesteding of een vorm van werk. Overigens denken de aanbieders gemiddeld genomen dat 47% niet kan doorstromen, ook niet naar de arbeidsmatige dagbesteding. Net als bij de andere vragen naar doorstroom zien we een grote variatie in de antwoorden. Vijf aanbieders geven aan dat 85 tot 100% niet kan doorstromen, maar er zijn ook zes aanbieders die hier percentages tussen de 0% en de 10% noemen.

Gemiddeld genomen kan volgens deze aanbieders bijna een kwart doorgroeien naar de arbeidsmatige dagbesteding, een tiende zou naar vrijwilligerswerk kunnen uitstromen en de potentiële verwachte doorstroom naar betaald werk ligt tegen de tien procent (tabel 3.38), regulier werk en andere vormen van betaald werk meegerekend.

6.4 Belemmerende en versterkende factoren voor ontwikkeling mensen in de dagbesteding

Net als de gemeenten, is de aanbieders van dagbesteding gevraagd om aan te geven of zij in de aanpak van gemeenten of in het systeem zelf factoren kunnen aanwijzen die een positief of een negatief effect op de ontwikkeling van mensen in de dagbesteding hebben. Let wel, aanbieders hebben meestal met meerdere gemeenten te maken en zo kan een aanbieder bij het perverse effect wijzen op de schotten tussen Wmo en W&I en bij het positieve effect wijzen op een gemeente die juist ontschot werkt.

6.4.1 Belemmerende factoren

Gemeentelijk beleid

Aanbieders zien in het beleid van gemeenten veel aspecten die een negatief effect op de ontwikkeling van cliënten kunnen hebben: deze belemmerende factor is 24 keer aangekruist (zie figuur 16 verderop, en tabel 3.40)[45]. We sommen op: bij gemeenten is niet voldoende deskundigheid om een goede indicatie af te geven, er wordt bezuinigd op de dagbesteding en er wordt niet geïnvesteerd in ontwikkeling, de keten loopt niet goed en/of kost erg veel tijd, gemeenten bevoordelen bepaalde organisaties (een voorbeeld: de gemeente is eigenaar van de sociale werkvoorziening en gunt deze het contract), de gemeenten zetten de klant niet centraal, de gemeente zet de dagbesteding niet in als middel voor ontwikkeling, te weinig ondersteuning voor organisaties die dagbesteding bieden en schotten tussen Wmo en W&I (kwetsbare groepen, Wajong, hebben geen toegang tot instrumenten vanuit de Pw, alleen aandacht voor de bijstand). Voor een deel komen aspecten terug die door de Wmo- en W&I-afdeling van de gemeenten als belemmerende factor zijn aangewezen. Nieuw is de aandacht voor de bezuinigingen, de problemen in de keten en om een contract te bemachtigen, die door enkele aanbieders worden ervaren.

> ‘Op dit moment zien wij dat het niet altijd duidelijk is wat nu het verschil is tussen iemand die een indicatie heeft gekregen voor nieuw-beschut of iemand die een indicatie arbeidsmatige dagbesteding heeft gekregen via de Wmo. Wij hebben dat aangegeven bij de gemeentes waarvoor we werken. Zeker in het kader van Simpel Switchen zien wij veel mogelijkheden om hier een actieve rol in te spelen. De gemeentes zouden hierin mee kunnen denken en werken, door niet zomaar een indicatie uit te geven, maar in gesprek te gaan met UWV/Arboarts en de aanbieders van arbeidsmatige dagbesteding.
>
> Gemeentes willen zelf vaak de regie houden, bijvoorbeeld bij de jobcoaching. Onze organisatie heeft prima job- en traject coaches, maar de gemeente wil voor ontwikkeltrajecten haar eigen coaches inzetten. Tegenstrijdig aan de kennis, ervaring die er is bij de coaches binnen onze organisatie en kosten dubbele financiering. Gemeentes vragen veel nieuwe bureaucratische verantwoording die binnen onze organisatie al lang ontwikkeld is, ook weer dubbelop. Tarieven worden steeds naar beneden bijgesteld. De tarieven staan hierdoor niet meer in verhouding tot de te leveren ondersteuning.

45 De meeste van deze aspecten worden maar twee of drie keer en nooit meer dan vijf keer genoemd en ze zijn daarom gegroepeerd tot één categorie.

Bij de Wmo-ers is het vaak een moeilijke zaak om vakopleidingen te bekostigen. Gemeenten zijn niet bereid om opleidingskosten extra te betalen. BBL Opleidingen komen in aanmerking voor de subsidie praktijkleren. Andere cursussen en functiegerichte opleidingen echter niet. Een ander knelpunt is de abnormaal forse toename van administratieve en financiële verantwoording sinds 2015. De werkzaamheden van onze financiële afdeling zijn verdrievoudigd. De kosten voor accountants lopen de spuigaten uit. Wij zouden het op prijs stellen wanneer deze perverse situatie (subsidiering van commerciële accountsbureaus met zorggelden) zo snel mogelijk wordt teruggedraaid.

... Wij zijn met z'n tweeën en verdienen ons geld alleen dus met de begeleiding van mensen. Dit is absoluut geen vetpot. De verwijzingen naar ons verlopen moeizaam. Ook al hebben we succesverhalen. We zouden willen dat we meer cliënten hadden en dat er niet zo op het geld wordt geknibbeld. We hebben ook iemand met PGB. Binnenkort halveert desbetreffende gemeente zijn bijdrage met de helft. We moeten dan hetzelfde werk doen, maar dan voor de helft van het geld. Grotere organisaties kunnen afspraken maken met de gemeentes. Wij bieden arbeidsmatige dagbesteding maar officieel wordt dat door de Wmo niet erkend en noemen ze het dagbesteding of groepsbegeleiding. Het is soms taaie kost om hier wat meer schwung in te krijgen. Maar het werk met de mensen op het land is fantastisch!

Grote zorginstellingen willen dat wij ons alleen bezig houden met 'bezig houden' en willen zelf bezig zijn met begeleiding en coaching. Gemeenten zijn niet gewend aan het feit dat je dagbesteding ook tijdelijk als herstel- en ontwikkelgericht instrument kan gebruiken. Dagbesteding wordt nu vooral gebruikt voor mensen met een verstandelijke beperking en/of zware psychiatrische problematiek, 3 dagen per week een jaar lang. In de praktijk zien we dat er een behoefte is bij volwassenen die middelbaar en hoger zijn opgeleid, te maken hebben met problemen op psychisch en psychosociaal vlak, aan een tijdelijke time-outomgeving waarin ze kunnen herstellen en zich verder kunnen ontwikkelen en dan weer de draad oppakken met (vrijwilligers)werk. Wij hebben de indruk dat deze doelgroep vaak over het hoofd wordt gezien, niet de juiste ondersteuning aangeboden krijgen om verder te komen.

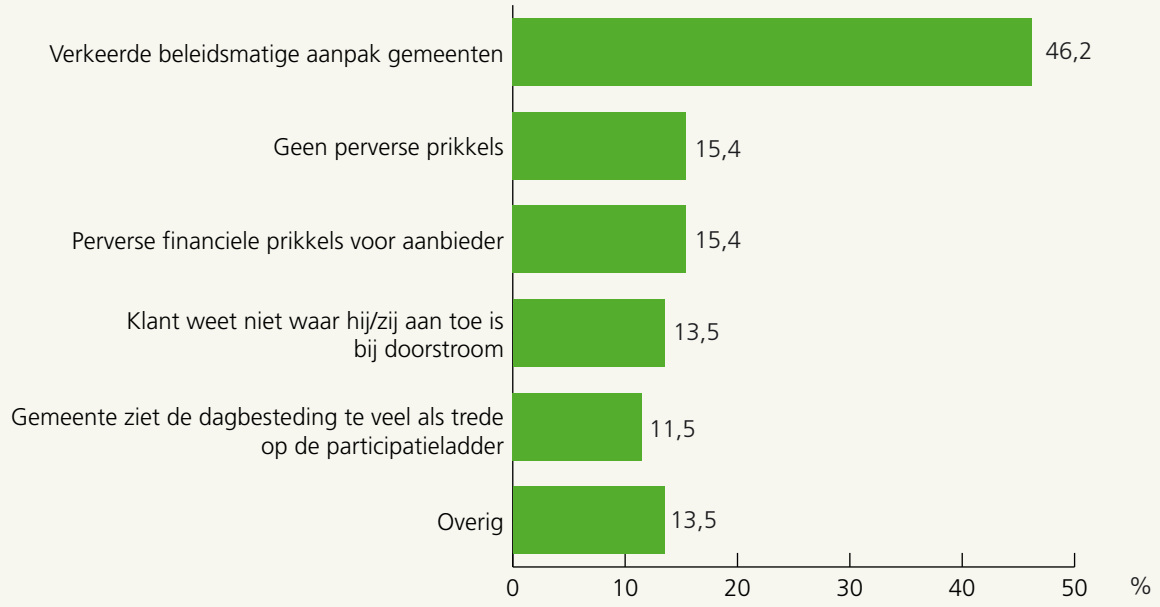
... Er zijn jongeren met indicatie beschut werk die graag bij [red: ons] willen komen werken. Dat bieden wij aan en de gemeenten zijn op de hoogte van onze manier van werken en bijbehorende tarieven. Toch kiezen gemeenten er steeds voor om naar de oude SW-bedrijven te gaan (gemeente is aandeelhouder). Onze tarieven zijn lager, maar uiteindelijk zijn we toch duurder. Deze doelgroep heeft op die manier geen keuzevrijheid meer.'

Financieringswijze

Acht aanbieders wijzen erop dat de financiering van de dagbesteding een rem kan zetten op de doorstroom naar werk, een factor die ook door de gemeenten werd benoemd. Het kost de aanbieders geld als iemand doorstroomt naar werk. Ook wordt gezegd dat de dagbesteding als melkkoe wordt gebruikt door zorgaanbieders, oftewel de grotere zorginstellingen door met grote groepen te werken en weinig begeleiding te bieden.

‘... de verdiensten voor het ontwikkelen van mensen in de dagbesteding komen vaak niet terecht bij de organisatie die daar hard voor gewerkt heeft. Sterker nog, ze verliezen daarmee inkomsten. WSD doet daarom mee met het landelijk project Shared Savings [red. de opbrengsten van inspanning van een partij zouden normaal gesproken bij een andere partij terecht komen en worden bij Shared Savings gedeeld].

... Het probleem is dat ons systeem een véél te grote overstap heeft van dagbesteding naar werk. Letterlijk van veilige dagbesteding naar onveilige werkomgeving. Maar ook psychisch angst voor moeten maar niet kunnen, definitieve veranderingen, et cetera. Voor de ondernemer is een tussenoplossing ook bijna niet te creëren. Het is óf inkomsten hebben door begeleiding, óf kosten maar met diezelfde begeleiding, met daarbij te weinig en onzekere commerciële opbrengst.’



Figuur 16: **Perverse prikkels (n=52)**

Visie op dagbesteding te lineair

Zes aanbieders geven aan dat de dagbesteding te vaak als een trede op de participatieladder wordt gezien. Lang niet alle cliënten in de dagbesteding kunnen doorstromen naar werk en door steeds bijvoorbeeld uitstel van sollicitatieplicht aan te moeten vragen of iedere keer de druk van herindicatie te ervaren, wordt de druk op de cliënten in de dagbesteding te groot: dit geeft hen te veel stress.

Overige belemmerende factoren

Onder de categorie ‘Overig’ komen allerlei uiteenlopende belemmerende factoren terug. Een aanbieder wijst op het gebrek aan aandacht voor leerlingen uit het Vso met het profiel dagbesteding, waardoor het potentieel van deze jongeren niet volledig wordt benut. Er wordt ook gewezen op de beperkingen binnen de Wlz, waardoor jongeren geen opleiding kunnen

volgen. Een paar keer wordt genoemd dat de stap vanuit de dagbesteding naar vrijwilligers- of beschut werk veel te groot is.

> ‘Met betrekking tot de Wlz lopen wij aan tegen het feit dat de woonvoorzieningen zeer zuinig zijn met het inkopen van dagbesteding. Voor deze mensen is het dan niet mogelijk om deel te nemen aan BBL Opleidingen omdat ze te weinig dagdelen mogen komen. De opleiding vereist minimaal 4 dagdelen plus een hele dag school. Vaak zijn de woonvoorzieningen niet bereid om meer dan 2 of 3 dagdelen voor dagbesteding in te kopen … Voorheen kon [responderende organisatie] zelf dagbesteding inkopen bij het zorgkantoor (onder de Awbz). Dit werkt belemmerend voor de persoonlijke beroepsontwikkeling van deze groep cliënten. Hierdoor is het ook moeilijk om door te groeien naar betaald werk.
>
> … Ik denk dat er veel kwetsbare burgers zijn die enorm gebaat zouden zijn bij onze dagbesteding, maar die simpelweg niet van het bestaan afweten. Ik denk dat de gemeente daar veel meer in zou kunnen betekenen en dit zou ook grote zou voordelen hebben: doorstroom naar betaalde arbeid na die dagbesteding!
>
> Wij vinden het belangrijk dat iedereen moet kunnen groeien op de participatieladder. De meeste jongeren … stromen in vanuit speciaal onderwijs, leerlijn dagbesteding. Daar wordt eigenlijk al bepaald dat zij geen arbeidsvermogen hebben. Ze krijgen een Wlz-indicatie en een Wajong uitkering en er wordt niet meer naar hen omgekeken. Juist deze groep zijn laatbloeiers. Vaak laten zij pas op latere leeftijd een ontwikkeling zien, waardoor zij wel arbeidsvermogen ontwikkelen. Met deze jongeren willen wij de ladder bewandelen en bijvoorbeeld werken richting beschut werk (of hoger). Dit blijkt een traject met te veel weerstand. Enerzijds is het voor ouders een té groot risico. Eenmaal uit de Wajong, betekent nooit meer terug. Anderzijds willen gemeenten hier liever niet aan mee werken. ‘Laat ze maar lekker bij het UWV zitten, wij hebben geen geld voor beschut werk’…’

6.4.2 Versterkende factoren

Aanbieders zien ook versterkende factoren in de aanpak van de gemeenten waar ze mee te maken hebben. Hoewel deze vraag minder goed te beantwoorden lijkt dan de vorige, gezien het geringe aantal organisaties dat op deze vraag heeft geantwoord (43) en de beknoptheid van veel van de antwoorden (tabel 3.41).

Innovatieve aanpak gemeente

Zeventien van hen zien bij (sommige) van de gemeenten waar ze mee samenwerken een goede aanpak die een positief effect heeft op de ontwikkeling van de cliënten in de dagbesteding: de gemeente geeft een goede begeleiding richting werk, de gemeente heeft een aanpak van laaggeletterdheid waardoor ook de dagbesteding hiermee aan de slag kan, de gemeente werkt goed samen en is aanspreekbaar, gemeente geeft veel betere indicaties af dan 5 jaar geleden en hebben een beter beeld van de cliënten, de gemeente bezuinigt niet op de dagbesteding, de gemeente heeft een pilot gestart om samen met de dagbesteding, GGZ en de sociale werkbedrijven de doorstroom naar werk te bevorderen.

‘... Sinds 2017 zijn wij hierover in gesprek met [gemeenten] en we zijn nu zover dat de visie gedeeld wordt dat mensen die om een indicatie dagbesteding verzoeken, eerst binnen de ontwikkelingsgerichte arbeidsmatige dagbesteding geplaatst worden. Daarmee komt de focus veel meer op (betaald) werk te liggen.

Een aantal gemeenteconsulenten begint onze doelgroep te kennen en te begrijpen en dat maakt de samenwerking dan gemakkelijker en eenvoudiger. Ze nemen de cliënten serieuzer en begrijpen dat kleine stapjes..., enorme stappen van vooruitgang betekenen voor de cliënt zelf. Ze geven de begeleiders en organisatie meer ruimte om deze ontwikkelingen in stand te kunnen houden en te bevorderen/uit te breiden.

Ja, gaat steeds beter. Gemeenten zien het succes van de werkwijze na het doorlopen van een gezamenlijk project. De gekozen werkwijze levert voor alle betrokkenen (cliënt, GGZ, gemeente en voormalig SW-bedrijf) duidelijkheid over mogelijkheden en onmogelijkheden waardoor er een gedeeld beeld is voor het vervolg/de uitstroomrichting.’

Overige versterkende factoren

In de categorie ‘Overige factoren’ wordt onder meer gewezen op:

- Het nieuw beschut werk waarmee een mooie overgang van de dagbesteding naar betaald werk is gecreëerd
- De rol die de aanbieder zelf op zich kan nemen door scholing en leerwerktrajecten aan te bieden en cliënten de kans te geven om werkervaring op te doen
- Het belang van instrumenten zoals de loonkostensubsidie, jobcoaching en de no-riskpolis, die nodig zijn om de doorstroom vanuit de dagbesteding naar werk mogelijk te maken

Negen aanbieders zien geen factoren die de ontwikkeling van mensen in de dagbesteding bevorderen en tien aanbieders geven suggesties aan gemeenten om de aanpak te verbeteren. Deze laatste groep zag ook geen versterkende factoren in de huidige aanpak van gemeenten. De suggesties liepen uiteen van een jaarlijks werkbezoek, vaste contactpersonen, minder papierwerk tot het ruimte bieden aan aanbieders om aan ontwikkeling te kunnen werken en het doorsturen van een nieuwe cliënt bij een geslaagde uitstroom naar een vorm van werk.

6.5 Samenvatting

De 104 organisaties die hebben meegedaan aan dit onderdeel van het onderzoek zijn divers van aard. De helft van de aanbieders van dagbesteding die heeft meegedaan is gelieerd aan een zorginstelling, maar ook zelfstandige zorgboerderijen en zelfstandige aanbieders van dagbesteding hebben de vragenlijst ingevuld. Ongeveer de helft werkt voor 1 tot 5 gemeenten en één aanbieder werkt zelfs voor 125 gemeenten.

De meeste aanbieders richten zich in de dagbesteding op drie of vier verschillende doelgroepen, waarbij ruim 80% van de aanbieders in ieder geval ook werkt voor mensen met psychiatrische problematiek, ruim 75% ook voor mensen met een verstandelijke beperking en zo’n 70% voor mensen met psychosociale problematiek. De inkomstenbron van de mensen in de

dagbesteding is vaak een Wajonguitkering, gevolgd door respectievelijk de bijstand en de Wia/Wao. De activiteiten in de arbeidsmatige dagbesteding zijn over het algemeen eenvoudig van aard. Ook als de ontwikkeling van de cliënt centraal staat. Het opdoen van werkritme en dergelijke is belangrijker dan het werk zelf, volgens de meeste aanbieders.

De organisaties ontvangen voor de dagbesteding bijna allemaal financiering vanuit de Wmo. Een iets minder grote groep, twee derde, ontvangt (daarnaast) ook geld vanuit de Wlz en via het PGB. Subsidies en fondsen worden door een kwart genoemd. Meestal is de financiering van de Wmo op basis van een vaste prijs per persoon per tijdseenheid (p*q), maar ook lumpsumfinanciering komt voor.

Ruim 80% van de aanbieders werkt samen met één of meerdere gemeenten die aanvullende contractvoorwaarden stellen, meestal gaat het om kwaliteitseisen of de prijs van de dagbesteding. Ruim 75% van de aanbieders werkt met gemeenten die willen dat de aanbieders mensen in dagbesteding de kans geven om door te stromen naar werk. Ruim 25% van de aanbieders zegt dat (een deel) van de gemeenten doorstroming naar werk als concrete contractvoorwaarde stelt.

Er hebben te weinig aanbieders meegedaan om op basis van het verzamelde materiaal een indruk te geven van het aantal mensen in Nederland dat gebruik maakt van de dagbesteding. De in- en doorstroomcijfers die we hebben verzameld geven een zeer globaal beeld, een grove indicatie van de daadwerkelijke situatie in de dagbesteding.

Gemiddeld genomen kwamen er in een jaar tijd 30% nieuwe mensen bij, en vertrokken 20% van de mensen uit de dagbesteding als geheel (recreatief en arbeidsmatig). Het aantal deelnemers aan dagbesteding lijkt te groeien. De drie meest voorkomende activiteiten die mensen verrichten voor zij instromen in hun huidige dagbesteding zijn: 1. andere vormen van dagbesteding, 2. Vso/Pro, 3. geen activiteiten of andere activiteiten dan werk. Voor mensen die de dagbesteding verlaten zijn drie meest voorkomende uitstroombestemmingen: 1. vorm van werk (beschut, banenafspraak en regulier), 2. andere vorm van dagbesteding, 3. vrijwilligerswerk.

Aanbieders denken dat gemiddeld genomen circa 24% van de mensen met goede begeleiding (op termijn) zou kunnen doorstromen naar beschut werk, een banenafspraak baan of regulier werk. Wat opvalt is dat regulier werk bijna net zo vaak als uitstroombestemming wordt genoemd als een baan onder de banenafspraak. Beschut werk wordt nog iets vaker genoemd als uitstroomcategorie. Ook vrijwilligerswerk is voor een groep in de arbeidsmatige dagbesteding zeker één van de mogelijke uitstroombestemmingen en wordt bijna net zo vaak genoemd als beschut werk.

Aanbieders denken verder dat 33% van de cliënten zelf graag zou doorstromen naar werk. Dus de ingeschatte behoefte aan het zetten van stappen naar werk is nog iets groter dan wat aanbieders zelf voor mogelijk houden. De verschillen in de schattingen die de aanbieders maken van de doorstroommogelijkheden zijn overigens groot en variëren van 0% tot 90%. Waarschijnlijk heeft deze variatie zowel te maken met verschillen tussen de deelnemersgroepen, als met de visie en interpretaties van degene die de vragenlijst heeft ingevuld. Ook in de recre-

atieve dagbesteding is de ontwikkeling van de cliënt belangrijk volgens de aanbieders. Ook daar zijn mensen die (op termijn) kunnen doorgroeien naar de arbeidsmatige dagbesteding of vrijwilligerswerk. De kans dat doorstroom naar betaald werk tot de mogelijkheden behoort, wordt gemiddeld genomen op bijna 10% geschat.

Belemmerende factoren

Aanbieders zien een aantal factoren die belemmerend zijn voor het werken aan de ontwikkeling van cliënten in de dagbesteding. Ze noemen het beleid van de gemeenten het vaakst, wijzend onder andere op het onvoldoende centraal stellen van de deelnemers. Ook op de druk op de tarieven wordt gewezen en dat de financiering (p*q) een negatief effect kan hebben. Enkele aanbieders vinden ook dat gemeenten de dagbesteding niet vaak genoeg zien als middel om aan instroom in de arbeidsmarkt te werken en dat instrumenten vanuit de Pw niet worden ingezet voor mensen in de dagbesteding. Tegelijkertijd zijn er aanbieders die vinden dat de gemeenten te veel nadruk leggen op de doorstroom naar werk, wat te veel stress geeft voor cliënten.

Versterkende factoren

Het blijkt lastig om versterkende factoren aan te wijzen. Verschillende aanbieders merken dat gemeenten sinds 2015 in hun rol gegroeid zijn, dat de contacten beter zijn en er meer wordt samengewerkt. De aanpak van gemeenten om gezamenlijk aan doorstroom van mensen naar de dagbesteding te werken, wordt naar voren gebracht als een goed uitgangspunt.

7 Conclusies en vooruitblik

Aan de hand van de vraagstelling vatten we de bevindingen concluderend samen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van Simpel Switchen en richt zich op doelstelling 3 van de belangrijkste knelpunten wat betreft participatie van mensen met een arbeidsbeperking (Kamerbrief dec. 2018): mensen op de meest passende plek aan het werk. Een onderdeel van die doelstelling is te bekijken of de best passende plek voor mensen in de dagbesteding dan wel in vormen van werk is. In deze verkenning is bekeken of er behoefte en mogelijkheden zijn voor mensen om te switchen tussen dagbesteding en vormen werk, als dit de best passende plek is.

7.1 Definities van dagbesteding

Deze paragraaf gaat in op de vragen 1 en 2: Welke definities kent dagbesteding in wet- en regelgeving en praktijk?

Er is geen sluitende, eenduidige definitie van dagbesteding, laat staan arbeidsmatige dagbesteding vastgelegd in wet- en regelgeving zoals geformuleerd in Wmo, Wlz dan wel Participatiewet. Arbeidsmatige dagbesteding kan wel ingezet worden als middel om de doelstellingen van de drie genoemde wetten te realiseren. Die doelen zijn: het zolang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren en deelnemen aan de samenleving (Wmo), het behoud van structuur en regie over het persoonlijk leven en maatschappelijke participatie (Wlz) en het participeren in werk of maatschappelijk nuttige activiteiten (Participatiewet). Het is aan de uitvoerende gemeenten om invulling te geven aan de wet in verordeningen en daarop gebaseerde besluiten en beleid.

Vanuit het voorgaande kan vermoed worden dat gemeenten verschillen in de (helderheid en reikwijdte van de) omschrijvingen van (arbeidsmatige) dagbesteding. Het literatuuronderzoek dat gedaan is voor deze studie bevestigt dat. Sommige gemeenten pogen arbeidsmatige dagbesteding te onderscheiden van betaalde arbeid inclusief beschut werk; andere gemeenten omvatten juist met hun definitie alle vormen van arbeid, inclusief arbeidsmatige dagbesteding.

In onderzoek naar arbeid en dagbesteding komen ook verschillende definities voor. Een heel omvattende en bij de pluriforme praktijk passende omschrijving vonden we bij Van der Kemp en Vree (2006), zoals in hoofdstuk 4 weergegeven en besproken. Zij stellen dat arbeidsmatige dagbesteding alleen langs verschillende dimensies te beschrijven is, zoals het al dan niet loonvormend zijn, het al dan niet product- of dienstvormend zijn. Hun schema met dergelijke dimensies maakt duidelijk dat dagbesteding niet in één korte definitie te gieten is, noch afgegrensd kan worden.

7.2 Vormgeving van dagbesteding

Deze paragraaf gaat in op de vragen 3 en 4: Hoe geven gemeenten en aanbieders dagbesteding vorm en welke doelen stellen zij daarbij?

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt aan de hand van de enquêteresultaten uitgebreid beschreven hoe dagbesteding vorm gegeven wordt.

Vanuit het perspectief van de 222 deelnemende gemeenten geeft dat gezien de respons een goed landelijk beeld. Vanuit de 104 deelnemende aanbieders van dagbesteding is het de vraag hoe representatief de verdelingen over antwoorden her en der zijn. Ook vanuit dat perspectief is echter een veelvormig beeld geschetst dat past bij de werkelijkheid van dagbesteding zoals we die kennen. We vatten hier enkele kernbevindingen samen.

In de organisatievorm zien we vanuit de gemeenten een kleine verschuiving optreden van het volledig sturen van dagbesteding volgens het systeem van maatwerkvoorzieningen, naar een mengvorm van maatwerk- en algemene voorziening. Die verschuiving is het duidelijkst bij recreatieve dagbesteding. Met name bij arbeidsmatige dagbesteding is de verschuiving veel minder duidelijk en werkt het merendeel volgens de maatwerkvoorziening.

Het merendeel van de gemeenten, circa 70%, koopt de arbeidsmatige dagbesteding in op basis van gebruik (p*q). De anderen maken gebruik van lumpsum of populatiebekostiging (10%), vormen van resultaatbekostiging, of een mengvorm van subsidie en een andere vorm van bekostiging. Bijna alle gemeenten stellen aanvullende voorwaarden aan de inkoop, waarbij een derde van de aanbieders vraagt dat ze werken aan de doorstroom richting vormen van werk als dat voor de deelnemer mogelijk is.

In bijna de helft van de gemeenten is samenwerking tussen de Wmo- en de W&I-afdeling gestart. Driekwart van de gemeenten wil dat aanbieders inzetten op de doorstroom van mensen uit de arbeidsmatige dagbesteding naar werk, hoewel hier niet altijd harde afspraken over zijn gemaakt.

De deelnemende organisaties die dagbesteding aanbieden zijn gevarieerd van aard. Ruim de helft is een zorginstelling die ook dagbesteding aanbiedt, soms ook in combinatie met re-integratie- en welzijnsactiviteiten. De overige betreffen diverse organisaties waaronder sociale werkbedrijven, sociale ondernemingen, zelfstandige zorgboerderijen en zelfstandige aanbieders van dagbesteding.

De meeste dagbestedingsorganisaties richten zich op gemengde groepen van deelnemers. De meest voorkomende doelgroepen zijn: mensen met psychosociale of psychiatrische problematiek en mensen met verstandelijke beperkingen.

De arbeidsmatige bezigheden die geboden worden, variëren en betreffen vaak eenvoudige werkzaamheden tot mbo 1-2 niveau. Het kan gaan om montage, productiewerk, houtbewerking, werk in het groen, werk op een zorgboerderij, et cetera. Het grootste deel van de organisaties ziet het bezig zijn als onderdeel van een persoonlijk ontwikkelproces. Het soort werk is in principe daaraan ondergeschikt.

7.3 Kengetallen gebruik dagbesteding

Deze paragraaf betreft de vragen 5 en 6: Is het mogelijk om in kaart te brengen hoeveel mensen via Wmo dan wel Wlz gebruik maken van arbeidsmatige dagbesteding en wie zijn de cliënten in de arbeidsmatige dagbesteding Wmo/Wlz?

Het literatuuronderzoek leert dat op dit moment geen volledig, landelijk beeld van de omvang van het gebruik van dagbesteding beschikbaar is, noch van instroom en uitstroomcijfers.

Naar schatting 93.250 mensen maken in 2018 in Nederland gebruik van een maatwerkvoorziening dagbesteding. Deze specifieke subgroep kon in kaart gebracht worden op basis van analyse van gegevens uit de monitor sociaal domein. Dit betreft een nog niet eerder gepubliceerde schatting.

Het getal van 93.250 betreft het minimale aantal deelnemers aan dagbesteding. Deze schatting heeft uitsluitend betrekking op de Wmo-maatwerkvoorziening. Voor omvattende cijfers over het beroep op dagbesteding ontbreekt echter daarnaast nog het zicht op degenen die deelnemen aan dagbesteding als algemene voorziening via lumpsum financiering en de groep die dagbesteding ontvangt via de Wlz.

In de enquête is ook gevraagd naar kengetallen van gebruik van dagbesteding, maar hierop was de respons te laag of werd aangegeven dat dergelijke cijfers niet beschikbaar zijn in de betreffende gemeente.

Het onderzoek laat verder zien dat een zeker percentage van de deelnemers aan dagbesteding een stap kan zetten naar een vorm van betaald werk. Hoewel weinig onderzocht, leert lokaal onderzoek dat naar schatting 10 à 17% van de deelnemers aan dagbesteding over zou kunnen gaan naar beschut werk. De in dit onderzoek geënquêteerde aanbieders schatten dat bijna een kwart van de deelnemers een stap naar betaald werk kan zetten.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de meeste deelnemers ‘op hun plek zitten’, in elk geval volgens de inschattingen van professionals. De beleving van deelnemers zelf is nog niet goed onderzocht. Zo is onvoldoende onderzocht in hoeverre ‘kleine’ veranderingen binnen de dagbesteding of veranderingen zoals de stap naar beschut werk mogelijk de ervaren kwaliteit van leven verhogen of positieve impact hebben op andere subjectieve indicatoren. Wat ook onvoldoende onderzocht is: voor sommige mensen is wellicht de stap van beschut werk naar dagbesteding positief.

Verder is beschreven dat het aantal beschut werk plekken fors achterblijft bij het geplande aantal. Voor een derde van het aantal mensen werd ondanks een positief formeel advies daartoe geen beschut werk plek gerealiseerd (stand van zaken 2019). In hoofdstuk 4 is te zien dat dit een trend is, en geen losstaande bevinding.

7.4 Belemmerende en bevorderende factoren in wet- en regelgeving

In deze paragraaf komt beantwoording van vraag 7 aan bod: Welke belemmerende en versterkende factoren liggen besloten in wet- en regelgeving, wat werkt belemmerend dan wel bevorderend in de praktijk en zijn er goede voorbeelden aan te wijzen.

Om te beginnen kent de wet- en regelgeving de nodige elementen die (in potentie) de participatie van mensen kunnen *bevorderen* en handvatten bieden voor switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. De wet- en regelgeving voorziet namelijk in een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen om passende ondersteuning te kunnen bieden en indien gewenst te schakelen tussen dagbesteding en werk. In hoofdstuk 3 wordt dit spectrum aan regelingen aangestipt, en bijlage 2 bevat een meer uitgebreide beschrijving.

Ook wat financiering betreft is in formele zin geen groot knelpunt zichtbaar geworden. Gemeentelijke budgetten mogen flexibel worden ingezet en vallen volledig onder de beleidsvrijheid van gemeenten. Dagbesteding en re-integratiedienstverlening kunnen vanuit hetzelfde budget gefinancierd worden en zo in theorie direct met elkaar worden verbonden.

Er zijn, aldus in de wet- en regelgeving en financiering, *sec geen concrete belemmeringen* om maatwerk te kunnen leveren en in te kunnen spelen op een veranderende behoefte. Naar aanleiding van de veldraadpleging die vooraf ging aan dit project is ook gekeken naar en nagedacht over *potentieel* belemmerende factoren.

Potentiële belemmering 1: het systeem van wet- en regelgeving is (impliciet) te zeer op een lineair proces gericht met betaald werk als hoogste stap.

Deze belemmering, of rubriek van belemmeringen, ligt besloten in de gedachtegang en doelstelling van de Wmo. Binnen dat kader kan het zijn dat het zetten van een stap van dagbesteding naar beschut werk (of ander betaald werk) tot gevolg heeft dat de indicatie voor dagbesteding wordt ingetrokken. De betrokken professionals (ambtenaren) zouden immers kunnen redeneren dat de stap naar beschut werk op vermindering van beperkingen duidt en dat daarmee het beroep op de Wmo niet langer nodig zou zijn. Mensen die beide (dagbesteding en beschut werk) nodig hebben, kunnen zo in hun ontwikkeling geremd worden. En voor mensen die na het beschut werk om een of andere reden weer ‘terug’ naar dagbesteding willen, zal eerst weer een procedure moeten starten om de indicatie dagbesteding (terug) te krijgen. Ook kan vermoed worden dat deelnemers aan dagbesteding zelf op een dergelijke impasse anticiperen en daarom de stap niet durven zetten. Deze gang van zaken geeft weinig ruimte om veilige stappen te maken, iets wat veel mensen wel nodig hebben.

Potentiële belemmering 2: Het systeem is dermate ingewikkeld dat de mogelijkheden die het biedt niet ten volle benut worden.

De tweede en wellicht belangrijkste potentiële belemmerende factor op dit terrein is de complexiteit van het hele systeem aan wet- en regelgeving op zich. Het gaat daarbij om complexiteit door:

- De hoeveelheid en diversiteit aan regelingen met eigen toetsingscriteria
- De financiële complexiteit door de verschillende financieringsstromen
- De diversiteit aan uitvoerders van de regelingen

Wanneer niet makkelijk inzichtelijk is welke mogelijkheden er zijn voor ondersteuning, wie daarvan gebruik kunnen maken en wie degene is die stappen moet zetten om de inzet van voorzieningen te realiseren, bestaat het risico dat geen optimale ondersteuning gerealiseerd wordt en ook ontwikkeling niet voldoende gefaciliteerd wordt.

Potentiële belemmering 3: De financieringssystematiek prikkelt uitvoerders – onbedoeld - tot het geven van prioriteit aan degenen die op korte termijn het meest kansrijk op de arbeidsmarkt zijn, een groep waartoe deelnemers aan dagbesteding in de regel niet gerekend worden.

Ten derde kent het systeem een aantal (perverse) prikkels die het gedrag van gemeenten, aanbieders en uitkeringsgerechtigden kunnen beïnvloeden. De kans hierop is het grootst als de primaire focus van de beleidsmakers en uitvoerende instanties bepaald wordt door financiële afwegingen. Een en ander speelt vooral in tijden van schaarste en budgettekorten. Een voorbeeld dat in dit rapport naar voren komt, is het BUIG-budget. Daarin kunnen gemeenten zelf keuzes maken bij de inzet van re-integratievoorzieningen. Het kan daarbij verleidelijk zijn om volop in te zetten op ondersteuning van mensen die een reguliere betaalde baan (snel en relatief soepel) kunnen vinden. Dat is verleidelijk, omdat trajecten met dergelijke uitkomsten substantiële besparingen opleveringen in de uitgaven voor uitkeringen. In hoofdstuk 3 is dit verder uitgewerkt.

7.5 Belemmerende en bevorderende factoren in uitvoering en praktijk

In deze paragraaf komt beantwoording van de vragen 8 en 9 aan bod (belemmerende en bevorderende factoren in praktijk/goede voorbeelden). We zetten de gesignaleerde belemmeringen, oftewel knelpunten, voorop en per knelpunt beschrijven we wat de belemmering mogelijk kan ‘opheffen’ of ‘oplossen’ vanuit de enquêtebevindingen en de resultaten van de literatuurstudie. We putten in deze paragraaf dus uit de bevindingen zelf. In de hiernavolgende paragraaf (7.6) formuleren we aanbevelingen en daarmee het antwoord op slotvraag 10 (verbeterrichting overgang tussen dagbesteding en vormen van werk).

Belemmering 4: Er is in de indicatiestelling voor dagbesteding weinig aandacht voor een mogelijke ontwikkeling richting vormen van werk.

Hoe belemmert dit? De indicatiestelling voor een dagbestedingsplek vindt plaats binnen het zorgdomein (Wmo of Wlz). Er is bij het toekennen van de indicatie dagbesteding binnen Wlz en Wmo niet primair een focus op ontwikkeling richting vormen van werk. Deelnemers aan dagbesteding worden ook niet beoordeeld op hun vermogen of wens tot werken. De indicatiestellers hebben daartoe ook geen instrumentarium. Andere doelen staan voorop.

Omgekeerd is binnen het kader van werk en inkomen en re-integratie, dagbesteding niet of nauwelijks in beeld als route om participatie dichterbij te brengen, hoewel er geen wettelijke belemmeringen zijn.

Wat bevordert een oplossing? We zien uit de praktijkraadpleging dat er stappen worden gemaakt om een meer integrale werkwijze toe te passen. Een werkproces waarbij vanuit verschillende invalshoeken gekeken wordt naar wat 'een goed leven naar eigen wens en mogelijkheden is' (waar participatie een onderdeel van uitmaakt) is een bevorderende factor.

Belemmering 5: Als gevolg van de financieringswijze zijn aanbieders van dagbesteding mogelijk terughoudend om deelnemers te ondersteunen en stimuleren om over te stappen naar andere vormen van werk.

Hoe belemmert dit? De enquête onder gemeenten leert dat zowel door afdelingen Wmo als afdelingen voor Werk en Inkomen deze belemmerende factor in de praktijk het vaakst wordt waargenomen of vermoed (rond de 40% van de geënquêteerden). In de meeste gevallen wordt dagbesteding gefinancierd via maatwerkvoorziening en op basis van price per quantity (p*q), oftewel een prijs per dagdeel per individuele deelnemer. Als deelnemers de stap maken naar een andere vorm van werk, derft de aanbieder dus inkomsten. Tenzij een nieuwe deelnemer snel genoeg de vrijgekomen plaats inneemt. Een verhoudingsgewijs kleiner aantal onder de aanbieders wijst op hetzelfde knelpunt. Ook in de literatuur is dit gesignaleerd (De argumentenfabriek 2016).

In het hier beschreven verkennende onderzoek werd ook zichtbaar dat het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken tot nu toe beduidend achterblijft bij het aantal geplande (4300 gerealiseerd ten opzichte van 6700 geïndiceerd). Het is onduidelijk in hoeverre dit door de geïnventariseerde belemmeringen komt, zoals potentiële terughoudendheid bij gemeenten om te plaatsen, dan wel door een gebrek aan gepaste en passende werkplekken. Het één (terughoudendheid) kan ook het ander (onvoldoende werkplekken) beïnvloed hebben en andersom.

Wat bevordert een oplossing? Bijna 30% van de W&I-afdelingen oppert om duidelijker in te zetten op ontwikkeling en doorstroom *zonder* financiële sturing daarop. Zo probeert een enkele gemeente het switchen naar werk te verbeteren door extra afspraken te maken over de financiering, zoals het garanderen van de bedrijfsvoering. Een andere oplossing is het financieren via een algemene voorziening. In de afgelopen jaren is een aantal gemeenten hiertoe overgegaan, in combinatie met het lumpsum financieren, met meer regelruimte voor de aanbieder ten aanzien van vertrekkende (en nieuwe of terugkerende) deelnemers. Dat het wer-

ken met een algemene voorziening en/of lumpsum financiering nog niet zo'n vlucht genomen heeft, komt mogelijk omdat anderzijds een deel van de geënquêteerde gemeenten aangeeft dat lumpsum financiering ook nadelen heeft. In hun ogen is het onder andere juist minder geschikt om toe te zien op doorstroming.

Belemmering 6: De organisatorische en financiële schotten in de gemeentelijke organisatie

Hoe belemmert dit? De organisatorische en financiële schotten, zoals tussen gemeentelijke afdelingen Wmo en W&I waarbij de een de focus op dagbesteding legt en de ander op vormen van werk, hinderen het organiseren van optimale, goed getimede persoonlijke ondersteuning bij switchen. Dit kwam in het literatuuronderzoek naar voren, de raadpleging van het veld (SZW bijeenkomst) en wordt bevestigd door de geënquêteerde gemeenten, met name vanuit de afdelingen W&I. Is een deelnemer eenmaal in het vizier van de afdeling Wmo, dan is het in de praktijk moeilijk en soms onmogelijk om daarnaast ook een beroep te doen op instrumenten van de Participatiewet die via een andere afdeling lopen, en omgekeerd. De 'schotten' tussen afdelingen kunnen verhinderen dat mensen (tijdig) gebruik kunnen maken van het gehele instrumentarium op een moment dat het passend zou zijn, zoals bij switchen.

Wat bevordert een oplossing? Rond 15% van de geënquêteerde gemeentelijke respondenten ziet heil in meer samenwerking tussen W&I en Wmo. Een vergelijkbaar percentage ziet het centraal stellen van de klant en het bieden van maatwerk als bevorderend. Dat gaat breder dan ontschotten van de organisatiestructuur, maar lijkt wel te impliceren dat het nodig is. In de voorbeeldpraktijken, zoals bijvoorbeeld gemeld door de Programmaraad, is ook integrale samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen en gemeentelijke re-integratieafdelingen enerzijds en organisaties die dagbesteding bieden anderzijds een speerpunt.

Belemmering 7: Beperkingen inherent aan het gemeentelijk beleid en de organisatie.

Hoe belemmert dit? Met name de geënquêteerde aanbieders wijzen op de gemeentelijke rol in de breedte, of allerlei aspecten daarvan. Genoemd worden onder andere onvoldoende samenwerking en afstemming met betrekking tot indicatiestelling, de al genoemde schotten, maar ook bezuinigingen die in voorgaande jaren zijn doorgevoerd en moeilijkheden om een contract te bemachtigen in de aanbesteding.

Wat bevordert een oplossing? Gewezen is al op gemeenten die een integrale aanpak nastreven. Deels in dezelfde gemeenten wordt meer verantwoordelijkheid en eigenaarschap bij de betreffende aanbieders gelegd. Zo is in hoofdstuk 4 beschreven dat bij drie van de zes voorbeeldprojecten van de Programmaraad de aanbieder zelf kan bepalen welke deelnemers welke stappen kunnen zetten, zodat het overstappen soepeler kan verlopen. Bij de voorbeeldprojecten wordt ook meer in samenwerkingsverbanden gewerkt.

Belemmering 8: Op diverse niveaus – aanbieders, gemeenten en uitvoerders van regelingen - is te weinig oog voor de ontwikkeling van deelnemers en hun mogelijkheden om stappen op het gebied van werk te zetten.

Hoe belemmert dit? Bij veel gemeenten overheerst het beeld dat de gehele groep deelnemers aan dagbesteding niet in staat is noch zal zijn om betaald werk te verrichten. Dat blijkt onder andere uit het literatuuronderzoek en de veldraadpleging. De enquête nuanceert dit beeld en leert dat driekwart van de gemeenten wil dat aanbieders werk maken van doorstroming. Een deel van de gemeenten maakt hier ook resultaatafspraken over met de aanbieders.

Wat bevordert een oplossing? Bij de genoemde voorbeeldpraktijken staat ontwikkeling van deelnemers voorop. De mens staat centraal en het zich ontwikkelen wordt bewust gevolgd. Tegelijkertijd zetten de betreffende gemeenten in op het gericht maken van afspraken over doorstroming en het volgen en toezien daarop. Ook uit de enquêtes bij met name Wmo-afdelingen blijkt dat gemeenten om het switchen te bevorderen inzetten op het sturen op resultaat - soms in combinatie met lumpsum financiering (algemene voorziening).

Belemmering 9: Deelnemers aan dagbesteding kunnen, om allerlei (geanticipeerde) ervaringen en denkbeelden, afzien van een stap naar ander werk.

Hoe belemmert dit? Het komt voor dat deelnemers zelf afzien van een stap naar ander werk, of veel moeite hebben met zo'n stap. Hun weerstand kan door eigen denkbeelden, gevoelens of gedrag ingegeven zijn. Los van wat anderen, zoals professionals, inschatten of vinden. Zo komt in het literatuuronderzoek naar voren dat deelnemers bang kunnen zijn om niet of niet soepel genoeg terug te kunnen keren naar de 'oude' situatie en de uitkering.

Wat bevordert een oplossing? Dit onderzoek levert geen duidelijke aanwijzing dat dit punt vaak concreet wordt opgepakt. Indirect blijkt uit antwoorden uit de enquêtes dat vooral op plaatsen waar gemeenten en aanbieder nauwer zijn gaan samenwerken, en anderszins voorbeeldprojecten zijn, ook deze belemmering (h)erkennen. Zo beschrijft een aanbieder dat gemeentelijke professionals de deelnemers aan dagbesteding serieuzer zijn gaan nemen en meer zijn gaan beseffen hoe belangrijk kleine stappen kunnen zijn. En meer in het algemeen kenmerken de voorbeeldprojecten zich door een meer organische kijk op het zetten van stappen. Zij organiseren mogelijkheden om uit te proberen, werk naast de dagbesteding te doen, et cetera. Alles om te voorkomen dat stappen op het gebied van werk een alles-of-niets karakter krijgen.

Belemmering 10: De 'routes' van deelnemers aan dagbesteding worden niet of nauwelijks gemonitord.

We eindigen de beantwoording van de vraag met een gegeven dat Simpel Switchen niet zozeer in zichzelf belemmert of bevordert, maar mogelijk wel de voortgang van de ontwikkeling die dagbesteding op dit vlak doormaakt. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten in toenemende mate belang hechten aan een meer ontwikkelingsgerichte benadering van dagbesteding. In toenemende mate faciliteren en vragen gemeenten van de aanbieders van dagbesteding om oog en aandacht te hebben voor het zetten van stappen naar (ander) werk. Tegelijkertijd

blijkt dat niet of nauwelijks gemonitord wordt in hoeverre dergelijke processen plaatsvinden, noch welke behoeftes deelnemers op dit vlak hebben. In hoofdstuk 4 kwam wel aan de orde dat uit onderzoek bleek dat veel deelnemers behoefte hebben aan (extra) begeleiding als zij een overstap maken. Echter, hoe het proces verloopt, en in welke mate tegemoet gekomen kan worden aan de behoeften van de werknemers (en werkgever) en welke eventuele nieuwe behoeften ontstaan, is onbekend.

7.6 Aanbevelingen

Hoe zou in de praktijk de overgang tussen dagbesteding en werk verbeterd kunnen worden? Deze vraag staat centraal in de aanbevelingen.

Voordat we deze verkenning deden, was er weinig bekend over hoe de dagbesteding invulling krijgt voor de brede diversiteit van doelgroepen binnen verschillende wettelijke kaders en met een breed palet van aanbieders. Deze studie heeft daarop meer licht geworpen. Dat is nodig om de vraag te kunnen beantwoorden naar wat nu de best passende plek voor iemand is.

Voor een substantieel deel van de mensen in dagbesteding worden in dit onderzoek kansen gezien om door te stromen naar vormen van werk. De schattingen lopen uiteen, maar het gaat volgens aanbieders om grofweg 24% van de deelnemers binnen de dagbesteding Wmo en 10% vanuit de Wlz. Beperkt tot de groep deelnemers van dagbesteding via een maatwerkvoorziening (93.500 mensen), hebben we het over ongeveer 22.000 mensen (24%) die nu in dagbesteding zitten, maar in potentie zouden kunnen en willen werken. Dit getal van 22.000 is vermoedelijk het minimale aantal. De hele groep van mensen die dagbesteding hebben, is immers veel groter. En omvat ook degenen die dagbesteding via een algemene voorziening hebben en degenen die via de Wlz dagbesteding hebben.

Het is goed om vast te stellen dat dit onderzoek ook bevestigt dat dagbesteding voor veel mensen een passende plek is die van meerwaarde is, zonder dat er sprake is van (een wens tot) doorstroming naar vormen van werk. Dagbesteding dient meer doelen dan bijdragen aan ontwikkeling richting werk.

De definiëring van het begrip ‘best passende plek’ verdient enige beschouwing. De afgelopen decennia zijn de opvattingen over wat nodig en passend was voor mensen in een kwetsbare positie ingrijpend veranderd. Er is een proces van emancipatie van mensen gaande waarin het zo gewoon mogelijk meedoen, meer eigen regie en inclusie kernbegrippen zijn. Zeker in de veelkleurige uitvoeringspraktijk van de dagbesteding is dit veranderingsproces goed waarneembaar. Van een aanbod tegen verveling in intramurale setting tot een zinvolle daginvulling met ontwikkelmogelijkheden en soms doorstroommogelijkheden richting betaald werk anno nu. Deze ontwikkelingen houden niet op bij het verschijnen van dit rapport.

Het in beeld komen van de mogelijkheden tot doorstroming vanuit de dagbesteding richting vormen van werk is een illustratie van dit veranderingsproces. Met een blik op de afgelopen decennia is het nieuw dat de overheid urgent, en met een oproep aan de uitvoering en praktijk, dit thema op de agenda zet. Dit illustreert dat het streven naar de best passende plek niet alleen een kwestie is van anders organiseren en structureren, maar ook van veranderende op-

vattingen en waarden over wat passende ondersteuning en een passende plek zijn. In dat licht draagt deze verkenning ook bij aan het zichtbaar maken van de randvoorwaarden die nodig zijn om de wens tot participeren in de praktijk vorm te geven.

Dagbesteding als onderdeel van het brede participatiepalet, met daarin de mogelijkheid simpel te switchen naar vormen van (beschut) werk en indien nodig ook terug, is nog lang geen gemeengoed, zo blijkt uit deze verkenning. Wel kunnen we op grond van literatuuronderzoek en praktijkverkenning constateren dat er voor een substantiële groep deelnemers ingeschat wordt dat er kansen tot doorstroming naar vormen van werk zijn.

Dit onderzoek toont ook dat er binnen gemeenten en vanuit aanbieders stappen worden gezet om de doorstroming vanuit dagbesteding naar vormen van werk in praktijk te brengen. Zeker sinds de gemeenten in 2015 verantwoordelijk werden voor de dagbesteding, is een veranderingsproces in gang gezet. Tegelijk geven aanbieders en gemeenten ook aan daarin belemmeringen te ervaren. Deze hebben we in beeld gebracht.

Alle overziend komen wij tot de volgende aanbevelingen:

Overkoepelende aanbeveling aan de rijksoverheid
Om te komen tot een verdere ontwikkeling van de mogelijkheden voor Simpel Switchen is het goed om de omstandigheden te optimaliseren. Het vinden van een passende plek voor mensen om te participeren is bij uitstek een proces waar veel actoren een rol in hebben. Naast een aantal specifiekere aanbevelingen, willen wij een overkoepelende aanbeveling doen aan de rijksoverheid, en dan met name aan de ministeries van VWS en SZW:

Neem het voortouw in de inrichting van een stimuleringsprogramma, gericht op het mogelijk maken dat mensen toegang hebben tot de best passende plek en dat zij hun ontwikkelingsmogelijkheden gedurende hun levensloop ten volle kunnen benutten.

Dit stimuleringsprogramma behelst minimaal:
1. Uitdragen van een andere zienswijze waarbij zorg en werk niet als gescheiden werelden worden gezien en behandeld
2. Zorgen dat het stelsel minder complex en makkelijker uitvoerbaar wordt
3. (Laten) ontwikkelen van een aantal routes voor verschillende doelgroepen en zorgen dat deze toegankelijk zijn voor mensen en dat de routes voor uitvoerders en aanbieders soepel uitgevoerd kunnen worden
4. Regievoering vanuit beide ministeries om met alle relevante partijen te komen tot een landelijke uitvoering van deze routes

Het stimuleringsprogramma kan op zich staan, maar kan ook deel uitmaken van een groter programma zoals bijvoorbeeld (een vervolg op) Simpel Switchen, het project Toegang (van VNG in samenwerking met anderen) of een nieuw programma gericht op het creëren van waardevol werk voor iedereen.

Dit mogelijk maken vraagt van alle stakeholders een inspanning: zowel op rijks- als op lokaal niveau, van aanbieders en werkgevers, van beleid en van uitvoering. Op rijksniveau gaat het om het voeren van regie en het realiseren van de juiste randvoorwaarden. Op gemeentelijk niveau gaat het om het realiseren en uitvoeren van integraal beleid en het in de praktijk brengen van Simpel Switchen. Aanbieders hebben een cruciale rol in het ontwikkelingsgericht begeleiden. En samen moeten zij tot een goede samenwerking komen. Het gehele samenspel van acties bij elkaar maakt een optimalisering mogelijk. Meer specifiek doen we dan ook de volgende aanvullende aanbevelingen. Het is noodzakelijk al deze aanbevelingen in samenhang tot uitvoer te brengen.

Aanbeveling 1:
Stel ontwikkeling van mensen centraal en begin bij hun wensen en mogelijkheden.

Evident komt naar voren dat een cruciaal uitgangspunt van het werken aan doorstroming begint bij de vraag wat mensen kunnen en willen. Dat vraagt om een vorm van begeleiding en monitoring die dit ook daadwerkelijk bevraagt en centraal stelt. Motivatie en vaardigheden van deelnemers zijn geen vaststaande gegevens, maar groeien door opgedane ervaringen. Het doorbreken van een laag zelfbeeld is een belangrijke voorwaarde om verder te kunnen groeien. Een negatieve beeldvorming over mogelijkheden van mensen is soms een factor die doorstroming beperkt. Vooroordelen en stigma zijn moeilijk aantoonbaar, maar spelen hierin zeker een rol.

Een inhoudelijke aanbeveling in dit kader is om de kwaliteitsstandaard ‘Een zinvolle dag’ na te volgen. Daarin is uitgangspunt het centraal stellen van de ontwikkeling van mensen zoals hier aanbevolen. Deze standaard is weliswaar gemaakt voor mensen met psychische kwetsbaarheden, maar de richtingen die geformuleerd worden, bijvoorbeeld ten aanzien van begeleiding, zijn ook van toepassing op andere mensen in een kwetsbare positie.

Deze standaard is in nauw samenspel en vanuit cliëntperspectief ontwikkeld. Het in de praktijk brengen van deze werkwijze gaat niet vanzelf. Wij bevelen SZW en VWS aan om (samen met de VNG) pilots te realiseren waarin het werken vanuit de uitgangspunten van de kwaliteitsstandaard centraal staat.

Aanbeveling 2:
Maak de vraag wat de best passende plek is voor mensen leidraad in het uitvoeringsproces; expliciteer en faciliteer de routes die mogelijk zijn.

De vraag wat de best passende plek is, is op dit moment bij niemand belegd. Betrokken partijen (gemeenten, UWV, aanbieders, zorgkantoren) opereren ieder vanuit eigen wettelijke kaders en/of met een eigen opdracht. Hoewel vanuit deze kaders alles om participatiebevordering gaat, is de invulling en het instrumentarium versnipperd en is er geen regie op die overstijgende vraag: wat is de best passende plek voor deze mens? De belangrijkste oplossing moet dan ook gezocht worden in het centraal stellen van deze vraag en het daarop afstemmen van werkprocessen. Dit heeft implicaties op zowel *rijks- als lokaal* niveau.

Vanuit de verkenning komen als bevorderende factoren naar voren:
- Een betere samenwerking tussen de afdelingen Wmo en W&I binnen gemeenten
- Een betere samenwerking tussen gemeenten en UWV
- Een betere afstemming tussen aanbieders en uitvoerders van wet- en regelgeving (gemeenten en UWV)

Op het gebied van samenwerking is dus nog een wereld te winnen. Kennelijk bieden de Participatiewet en de Wmo, beide verantwoordelijkheid van gemeenten, in essentie onvoldoende impuls of noodzaak om in de uitvoering nauwer samen te werken, ook al hebben beiden een participatieopdracht in zich. Op *rijksniveau* ligt er een opdracht om de beide participatiedoelstellingen met elkaar te verbinden.

Goede voorbeelden komen voort uit die gemeenten waar aan het bevorderen van die samenwerking expliciet aandacht is besteed. Er zijn voorbeelden beschreven, onder andere door de Programmaraad en door Movisie, over hoe de mogelijke routes kunnen lopen en wat er nodig is deze te faciliteren. Deze hebben een nadere uitwerking nodig.

Er zijn grote verschillen tussen de wensen, mogelijkheden en behoeften van deelnemers. Wat voor de één een goede en logische route is, is voor de ander onbegaanbaar of ongewenst. Momenteel zijn er veel mensen die niet participeren en die niet deelnemen aan dagbesteding. Voor hen zou dagbesteding een toegang tot participatie kunnen zijn om de best passende plek te verwerven. Een route die nu niet of nauwelijks benut wordt.

Om beter maatwerk te bieden bevelen we aan preciezer te kijken naar welke profielen er zijn, met welke kenmerken en wensen. Vanuit die verschillende profielen bevelen we aan een aantal routes te ontwikkelen die leiden tot de best passende ondersteuning en de best passende plek. Deze routes nemen niet alleen het korte termijn perspectief in ogenschouw, maar zijn gebaseerd op de levensfasen van mensen. Een duurzaam en levensloopbestendige aanpak voorkomt onzekerheid en uitval, maar ook te hoge verwachtingen of te veel haast.

We bevelen dan ook aan om deze routes verder te expliciteren in het kader van Simpel Switchen en binnen een aantal gemeentelijke/regionale praktijken verder uit te werken. De uitgewerkte routes worden in pilots in praktijk gebracht en daarna als preferente werkwijze landelijk ingevoerd. Deze pilots zouden nadrukkelijk de opdracht moeten hebben de gevonden belemmerende factoren in de praktijk om te buigen. Daartoe is ook de volgende aanbeveling van belang.

Aanbeveling 3:

A. Maak de wet- en regelgeving inzichtelijk en toepasbaar vanuit de verschillende wettelijke kaders (Wmo, Wlz en Participatiewet).

B. Zorg dat partijen (verschillende afdelingen binnen gemeenten en UWV) toegang hebben tot dezelfde regelingen, instrumenten en financiële middelen.

Hoewel er veel mogelijk is, is de complexiteit en de veelheid aan regelingen ook een (potentieel) belemmerende factor. Vanuit de huidige analyse die dit onderzoek oplevert, zijn een aantal vereenvoudigingen denkbaar. Een belangrijk aspect hierin is de versnipperde beschikbaarheid van het instrumentarium. De huidige situatie geeft een grote onderlinge afhankelijkheid die voor vertraging zorgt. Het vergt een nadere beschouwing om te komen tot een goed onderling afgestemd en bruikbaar instrumentarium om Simpel Switchen mogelijk te maken.

Het realiseren van deze aanbeveling zal niet over een nacht ijs gaan. Het ontsluiten van de huidige wettelijke en financiële mogelijkheden voor uitvoerend professionals om Simpel Switchen mogelijk te maken, is ook al een belangrijke stap voorwaarts. De huidige analyse biedt hier het basismateriaal voor. Een dergelijk - voor professionals toegankelijk - overzicht van de mogelijkheden en instrumenten die de wet- en regelgeving biedt, is op dit moment nergens voorhanden. Het bewerken van de huidige analyse zoals in bijlage 2 is opgenomen naar een toegankelijk document en/of instrument draagt hieraan bij.

Aanbeveling 4:

Maak samenwerkingsafspraken met aanbieders, gericht op het optimaliseren van de mogelijkheden tot ontwikkeling van deelnemers, waar een periodieke evaluatie onderdeel van uitmaakt.

Vaak kennen de aanbieders de deelnemers het beste en kunnen zij ook hun mogelijkheden goed inschatten. Zij beschikken echter vaak niet over de kennis, instrumenten en contacten om doorstroming te realiseren, de organisaties die zelf ook heel diverse vormen van werk en jobcoaching aanbieden daargelaten. Wij bevelen aan dat enerzijds gemeenten, UWV en zorgkantoren en anderzijds de aanbieders van dagbesteding (en eventueel andere vormen van werk) in hun onderlinge afspraken het ontwikkelingsgericht begeleiden tot standaard maken. Dat houdt in:

- Een systematiek waarbij ontwikkeling van deelnemer centraal staat
- Genoemde kennis en (systemische) kunde inzetten ten behoeve van ontwikkeling, zoals het toepassen van instrumenten
- Transitieruimte: de mogelijkheid om zonder druk en zonder verlies van aanspraken nieuwe wegen te verkennen
- Regelmatig stil staan bij de ontwikkelmogelijkheden van de deelnemer

Bij een en ander is belangrijk dat ook hierbij de ontwikkeling van de deelnemer leidend is (zie aanbeveling 1). Dat betekent onder andere dat men zorg draagt dat de deelnemer zelf aanwezig is of kan zijn bij gesprekken waarin het over diens ontwikkeling gaat.

Maak het voor aanbieders aantrekkelijk om gericht te zijn op het realiseren van doorstroming. Onder meer door in de financiering van de aanbieder het bedrijfsproces niet afhankelijk te maken van het aantal deelnemers. Zo wordt voorkomen dat aanwezigheid van ‘goede’ deel-

nemers zo belangrijk wordt dat het doorstroming in de weg staat en aanbieders deelnemers gaan 'vasthouden'.

Uit de verkenning komt naar voren dat de wijze van samenwerking tussen aanbieders en gemeenten de nodige belemmeringen kent. De relatie kent veel kenmerken van de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie, terwijl er ook sprake is van een samenwerkingsrelatie. Deze rollen staan soms op gespannen voet met elkaar. Een rolverheldering is hierin nodig, in de eerste plaats in het belang van de deelnemers. De vorming van de optimale routes moeten een antwoord geven op de vraag hoe de verhoudingen tussen gemeenten en aanbieders beter geregeld kunnen worden.

Passend bij deze aanbeveling is de oproep aan de uitvoerders - met name gemeenten, UWV - om bij stappen van dagbesteding naar vormen van werk én bij stappen de andere richting op, het proces zo te regelen dat de individuele mensen om wie het gaat als het ware 'transitieruimte' en 'transitietijd' krijgen. Daarmee bedoelen we dat in elk geval afgesproken zou moeten worden dat regelingen, zoals een Wmo-indicatie, doorlopen als iemand de stap naar (beschut) werk zet. De wet verhindert dat ook niet, maar in het onderzoek werd zichtbaar dat in de uitvoeringspraktijk mogelijk te snel tot herindicatie wordt overgegaan. Ons pleidooi is om volop toe te staan dat mensen, *naast* het zetten van een stap naar betaald werk, *desgewenst en indien de behoefte er is*, gebruik kunnen blijven maken van de mogelijkheden die al voorhanden waren voordat de stap gezet werd, zoals een dagbestedingsplek (vandaar ook de term -ruimte). Of dat mensen, nog lang nadat de stap gezet is, *opnieuw* een beroep op die dagbesteding kunnen doen, zonder een herindicatieproces.

Een dergelijke inrichting van het proces vergt dat de aanbevolen transitieruimte (en -tijd) expliciet vastgelegd wordt in het beleid. Wellicht is het ook gepast dat de landelijke overheid expliciet oproept tot een dergelijke opvatting van het beleid. Daar hoort ook explicitering bij welke beleidsuitvoering en -opvattingen *gewenst* zijn. Er is, zoals deze verkenning zichtbaar maakt, geen formele reden om indicaties meteen te heroverwegen als een stap op het gebied van dagbesteding en werk gezet wordt. Niettemin kan het versterkend werken als de landelijke overheid zijn visie hierop kenbaar maakt en oproept tot het bieden van de hier aanbevolen transitieruimte.

Aanbeveling 5:
Stimuleer werkgevers optimaal om (beschutte) werkplekken te realiseren, ook voor deze doelgroep.

Een van de meest voor de hand liggende 'doorstroombestemmingen' is een plek binnen het beschut werk. Het is in dit verband uitermate belangrijk dat er ook daadwerkelijk voldoende plekken zijn om naar door te stromen. In de praktijk zijn er landelijk beduidend minder beschut werken plekken gerealiseerd dan de plannen beogen, zo is ook in dit rapport beschreven. Dat maakt aannemelijk dat het vergroten van de potentiële doorstroomkansen, zoals hier betoogd en aanbevolen, zou kunnen stokken vanwege onvoldoende aanbod van geschikte plekken.

Er zijn geen feitelijke belemmeringen om voor deze groep werkplekken te creëren, de voorwaarden zijn aanwezig en de behoefte is er. Onze aanbeveling is om ook daadwerkelijk en gericht vanuit landelijke en lokale overheid te stimuleren dat dit daadwerkelijk gebeurt. Het beschrijven van de routes, met goede handvatten voor alle stakeholders, kan hiervoor als stimulans dienen.

Gemeenten hebben hierin een driedubbelrol: ze kunnen zelf als werkgever plekken creëren. Zij kunnen anderen stimuleren en aanmoedigen werkplekken op maat te creëren. In het kader van Simpel Switchen kunnen gemeenten hierin ook een voorbeeldrol voor andere werkgevers vervullen.

Het inzetten op het creëren van werkplekken voor deze groep instromers vanuit de dagbesteding is een belangrijke factor voor succes. Deels zouden deze plekken binnen dagbesteding zelf gevonden kunnen worden, in die zin dat dagbestedingsplekken omgezet worden in werk. Vaak geldt ook hiervoor dat transitieruimte nodig is, zowel voor deelnemer als voor werkgevers.

Tot slot: Simpel Switchen is geen doel op zich, maar een middel in het streven naar een passende plek voor mensen.

De doelstellingen die met Simpel Switchen worden nagestreefd, dragen bij aan een groter doel: dat meer mensen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces op een voor hen goede plek. Dit doel sluit ook aan bij het VN-verdrag handicap waaraan de Nederlandse overheid zich heeft gecommitteerd. Daarvoor is meer nodig dan het regelen van goede randvoorwaarden. Het mogelijk maken van Simpel Switchen is in onze visie onderdeel van een gesprek over hoe we waardig werk voor iedereen kunnen realiseren. Dat gesprek kenmerkt zich nu nog sterk door het zoeken naar definiëring en begrenzingen tussen de verschillende domeinen, zoals van arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Op den duur hebben we hopelijk dergelijke onderscheiden niet meer nodig en gaat het om werk dat gewaardeerd wordt en waarin mensen zich gewaardeerd weten.

Referenties

- Adelmeijer M., Rossum A. van, Eigenhuis B. & Niekerk J. van (2019). *Beschut werk en Banenafspraak/Quotumregeling*; rapportage (quickscan). Berenschot.

- Boumans J., Michon H., Knispel A., Hulsbosch L., Lange A. de (2018). *Achterblijvende arbeidsparticipatie onder mensen met psychische problemen*; Perspectieven van panelleden en re-integratieprofessionals. Deelonderzoek 5 - Landelijke Monitor Ambulantisering en Hervorming Langdurige GGZ 2018. Utrecht: Trimbos-instituut.

- Brummelkamp G. en H. Faun (2016). *Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde*. Zoetermeer: Panteia.

- Bückmann E., Dorscheidt E. & Hes M. (2017). *Maatschappelijke kosten en baten beschut werk*. Houten, KokxDeVoogd.

- De ArgumentenFabriek (2016). *Van dagbesteding tot werk in Amsterdam*: Denktank Dagbesteding. Amsterdam.

- Divosa en Cedris (2018). Visie en verbetervoorstellen Beschut Werk. Visiestuk.

- Dorenbos R. & Noels K. (2016). *Creatief uit de bijstand*: voorbeelden uit de praktijk; Eindrapportage. Den Haag: Platform 31.

- Down+Up (2018). *Wat als de leerplicht ophoudt*: Special over de overgang van onderwijs naar werk. Stichting Downsyndroom, Meppel (blz. 10 – 31).

- Eijkel R. van (2019). *De wijkteambenadering nader bekeken.* Het effect van de inzet van wijkteams op Wmo-zorggebruik. Den Haag: SCP.

- Eijkel R. van, Gerritsen S., Sadiraj K. & Versantvoort M. (2020). *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.

- Gemeente Amsterdam (2019). *Meedoen werkt!* Verbinding van activering, dagbesteding en werk. Werkconferentie 17 januari 2019. Amsterdam.

- Werkgroep Generieke module daginvulling en participatie (2017). *Generieke module daginvulling en participatie;* GGZ-standaard. Pdf gepubliceerd op 28-04-2020, AKWA website. www.ggzstandaarden.nl/uploads/pdf/project/project_ef5c9225-80e0-49d9-b91c-42c4b046fbf9_daginvulling-en-participatie__authorized-at_02-11-2017.pdf

- Houten M. van, Verweij S., Hanzon C., Lammersen G., Nourozi S., Briels B. & Middelaar M. van (2017). *Dagbesteding in ontwikkeling.* Vraagstukken voor gemeenten en 16 vernieuwende voorbeelden voor mensen met dementie en ggz-problematiek. Movisie, Utrecht, 2017.

- Inspectie SZW (2019). Evaluatie beschut werk; Eindrapport. Utrecht.

- KansPlus, LSR en Ieder(in) (2018). Keuze in dagbesteding; Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen bij de zoektocht naar passende Wlz-dagbesteding. (pdf)

- Kemp S. van der & Vree F. van (2006). *Arbeidsmatige dagbesteding*, een verkennend onderzoek naar aard en omvang. Leiden: Research voor Beleid.

- Koster L., Geurts B. & Boneschansker N. (2017) *Almere; Toets reële kostprijzen individuele ondersteuning en dagbesteding.* Significant.

- Kuiperij – van der Veen J. (2016). *Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Almere*; Passende ondersteuning die gericht is op de toeleiding naar werk? Almere.

- Lammersen G., Hanzon C., Verweij S., Houten M. van & Nourozi S. (2016). *Hoe gaan gemeenten om met dagbesteding?* Verkenning binnen 35 gemeenten. Utrecht: Movisie.

- Michon, H., Van Bergen, A., & Kasten, M. (2019). *Een dag die ertoe doet - de generieke module Daginvulling en participatie*; Eerste ervaringen bij Reakt met implementatie. *Participatie & Herstel*, 28(3), 16–28.

- Michon H., Weeghel J. van (1993). *De Schalm werkt*: evaluatie van een arbeidsrehabilitatie-programma voor mensen met psychosociale en psychiatrische problemen. Utrecht: NcGv, (NcGv-reeks 93-11).

- Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2018). Simpel Switchen in de Participatieketen; kamerbrief 27 december 2018.

- Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (2017). *Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet*: instrumenten en financiering.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). Motie Hermans & Bergkamp, Kamerstuk 35 000 XVI, nr. 25.

- Nederlandse Zorgautoriteit (website, geraadpleegd mei 2020). puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_277680_22/1/.

- Nuyten J. (2019) *Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid*: een onderzoek naar de armoedeval. Stimulansz.

- Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt (webbericht 2018). Binnen een jaar van dagbesteding naar werk. www.samenvoordeklant.nl/praktijk/binnen-een-jaar-van-dagbesteding-naar-werk.

- Programmaraad (2019). *Simpel switchen van dagbesteding naar werk;* een inspirerende verkenning aan de hand van 6 voorbeelden.

- Sondrop D. en Pankras M. (2018). *Inventarisatie initiatieven EPA-doelgroep arbeidsmarktregio Amersfoort*. Amsterdam: Radar.

- UWV (2020). Rapportage beschut werk; 1e kwartaal 2020.

- Verhaag S. & Versluis E. (2019). *Hoe de Participatiewet en de Wmo elkaar kunnen versterken*; Geurige stoofpotten: Haarlem, Bernheze, Boekel, Landerd, Oss, Uden, Drimmelen en Apeldoorn. Utrecht: Movisie.

- Waar staat je gemeente.nl (website monitor sociaal domein) – geraadpleegd oktober 2020.

- Wight M. (2016). *Inventarisatie dagbesteding en begeleiding*: Input voor transformatie. Gemeente Haarlem.

Bijlage 1: **Literatuursearch**

Er is gezocht in de volgende databases: Google, Google Scholar, Movisie literatuurdatabase en VU catalogus.

Hieronder zijn de gebruikte zoektermen uitgeschreven.

Algemeen (voor alle vragen gebruikte termen):

- Arbeidsmatige dagbesteding AND beschut werk
- Rekenkamer AND dagbesteding
- Simple switchen AND dagbesteding
- Participatieketen AND dagbesteding
- Arbeid en dagbesteding
- (Innovatieve dagbesteding arbeidsre-integratie)
- Dagbesteding re-integratie
- Pilot arbeidsmatige dagbesteding
- Mkba OR (maatschappelijke kosten-baten analyse) arbeidsmatige dagbesteding
- Mkba (maatschappelijke kosten-baten analyse) beschut werk
- Belemmeringen doorstroom naar werk AND dagbesteding
- (Creatief] Uit de dagbesteding OR bijstand
- Vertrek uit de arbeidsmatige dagbesteding OR bijstand

(Onder andere in database www.nvrr.nl/zoeken/?searchType=report)

Specifieke zoektermen voor vraag 1: Wmo verordeningen gemeentes

- Wmo verordening gemeente AND criteria dagbesteding
- Beleidsplan Wmo
- Sociale dienst OR dienst Werk en Inkomen AND dagbesteding
- Passende dagbesteding
- Gemeentelijke verordening AND daginvulling
- Beleidsregels AND daginvulling

Specifieke zoektermen voor vraag 2: Wie zijn deelnemers van dagbesteding

- Aantal cliënten Wmo voorziening
- Monitor sociaal domein AND dagbesteding

Resultaten (buiten publicaties om):
www.waarstaatjegemeente.nl zowel als www.cbs.nl indeling in categorieën te grof: geeft alleen cijfers voor aantallen maatwerkvoorzieningen en voor ondersteuning thuis (waar dagbesteding ook onder kan vallen volgens CBS-indeling). Ook www.monitorlangdurige-zorg.nl levert geen cijfers over dagbesteding mlzopendata.cbs.nl is ook niet uitgesplitst naar dagbesteding.

Meest actuele cijfers over uitstroom naar dagbesteding:
www.onderwijsincijfers.nl/themas/aansluiting-onderwijs-arbeidsmarkt/vso-en-pro-doorstroom-en-uitstroom/uitstroomprofielen-vso-vooral-doorstroom-naar-vervolgonderwijs

Specifieke zoektermen voor vraag 3: Doorstroming vanuit dagbesteding

- Belemmeringen Overgang dagbesteding (beschut) werk
- Dagbesteding doorstroom
- Dagbesteding snijvlak beschut werk

Specifieke zoektermen voor vraag 4: vso – pro en dagbesteding

- (Instroom or uitstroom dagbesteding) AND (onderwijs OR Vso)
- Doorstroom arbeidsmarkt vso

Bijlage 2: **Wet- en regelgeving en schakelen tussen dagbesteding en werk; aanvullend op Hoofdstuk 3**

Als achtergrond voor de belemmerende en versterkende factoren in wet- en regelgeving is in kaart gebracht welke definitiebepalingen van dagbesteding, beschut werk, banenafspraak en regulier werk voorkomen in de wet- en regelgeving en welk samenstel van wetten, regelingen en voorzieningen een rol kunnen spelen bij het schakelen tussen dagbesteding en vormen van werk. Het gaat daarbij om wetten die voorzien in inkomensondersteuning, waarin bepalingen van invloed zijn op het zetten van stappen op de participatieladder en waarin instrumenten zijn besloten om het participeren en het vinden en behouden van (betaald) passend werk te stimuleren en om voorzieningen die het voor werkgevers aantrekkelijk maken om mensen met een arbeidsbeperking of grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. In paragraaf 1.1 wordt aandacht besteed aan de definiëring van dagbesteding, beschut werk, banenafspraak en regulier werk in wet- en regelgeving. Paragraaf 1.2 behandelt de wet- en regelgeving die een rol speelt bij het switchen tussen dagbesteding en vormen van werk. In paragraaf 1.3 ligt de focus op de rol van de financieringssystematiek. In paragraaf 1.4 tot slot wordt aandacht besteed aan privacy-aspecten die een rol kunnen spelen bij het schakelen van dagbesteding naar (betaald) werk en weer terug.

1.1 Definiëring van dagbesteding, beschut werk, banenafspraak en regulier werk

In het kader van dit onderzoek is in de eerste plaats gekeken welke definities er in wet- en regelgeving zijn terug te vinden voor (vormen van) dagbesteding, beschut werk, banenafspraak en regulier werk. Omdat uitvoeringsorganisaties gehouden zijn om wettelijke definitiebepalingen tot uitgangspunt te nemen in nadere regelgeving, indicatiestelling en besluitvorming rond dagbestedingstrajecten, bij het aanbieden van beschut werk of instroom in werk via de banenafspraak, dan wel in regulier werk, is het belangrijk zicht te krijgen op bepalingen die dagbesteding, beschut werk, banenafspraak en regulier werk definiëren. Hoe nauwkeuriger begrippen zijn gedefinieerd, des te minder bewegingsruimte voor maatwerk uitvoeringsorganisaties hebben. Strikte definitiebepalingen kunnen zo in theorie ook belemmerend werken als het gaat om doorstroming van (arbeidsmatige) dagbesteding naar een vorm van betaalde arbeid, en zo nodig ook het terugvallen op dagbesteding als betaald werken (tijdelijk) teveel vraagt. Aan de andere kant kan een duidelijk definitie ook houvast bieden voor de uitvoeringspraktijk bij het vormgeven van dagbestedingstrajecten, de doorstroming en de financiering daarvan.

1.1.1 Definiëring dagbesteding in de wet

Centraal in de regelgeving rond dagbesteding staan de Wmo, de Wlz en de Participatiewet. De vraag die hier voorligt is of deze wetten definiëren wat precies onder dagbesteding moet worden verstaan. Als dit niet het geval is, is het belangrijk in kaart te brengen hoe de uitvoerders van deze wetten dan omgaan met de invulling van het begrip dagbesteding in lagere regelgeving zoals gemeentelijke verordeningen en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten en beleid. Ten aanzien van (arbeidsmatige) dagbesteding wordt bij een beschouwing van de wetgeving

duidelijk dat er in de Wmo, de Wlz en de Participatiewet niet wordt gedefinieerd wat onder dagbesteding moet worden verstaan.

Uitgangspunt van de **Wmo** is burgers te helpen, zodat zij zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en deelnemen aan de maatschappij. Dit wordt bereikt door het inzetten van algemene voorzieningen, maatwerkvoorzieningen en vervoersvoorzieningen. Om maatwerk mogelijk te maken en optimaal aansluiting te zoeken bij de beperkingen die burgers ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie, is in de Wmo zelf niet vastgelegd welke vormen van (maatwerk)voorzieningen de gemeente kan inzetten. Dit impliceert dus ook dat er geen definiëring van deze voorzieningen in de wet is terug te vinden. Het is aan de uitvoerende gemeenten om invulling te geven aan de wet in verordeningen en daarop gebaseerde besluiten en beleid, en uiteindelijk in de beschikking voor degene die zich meldt om een voorziening aan te vragen, vast te leggen op welke wijze met de gekozen maatwerkvoorziening een bijdrage wordt geleverd aan de zelfredzaamheid en het participeren. Het is in het licht van deze doelstelling van de wetgever logisch dat de Wmo zelf (arbeidsmatige) dagbesteding niet definieert.

De **Wlz** is een zorgwet, bedoeld voor mensen die voortdurend (intensieve) zorg nodig hebben in de nabije omgeving. Denk daarbij aan chronisch zieken, kwetsbare ouderen en mensen met een ernstige geestelijke of lichamelijke beperking of aandoening. Een definitie van (arbeidsmatige) dagbesteding kent de Wlz niet. Onder begeleiding wordt verstaan: de activiteiten waarmee een persoon wordt ondersteund bij het uitvoeren van algemene dagelijkse levensverrichtingen en bij het aanbrengen en behouden van structuur in en regie over het persoonlijk leven. Begeleiding is er dus op gericht om de zelfredzaamheid van de verzekerde te handhaven of te bevorderen. Daaronder kan bijvoorbeeld verstaan worden het leren en toepassen van kennis, communicatie, mobiliteit en tussenmenselijke interacties en relaties. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om elementen die bij het Wmo-domein horen, zoals begeleiding gericht op de maatschappelijke participatie.

De **Participatiewet** voorziet in inkomensondersteuning, eventueel in aanvulling op salaris uit werk, en gaat er vanuit dat iedereen die kan werken ook daadwerkelijk aan de slag gaat. Wie daarbij ondersteuning nodig heeft, krijgt die ondersteuning van de gemeente. De gemeente (formeel: het college van Burgemeester en Wethouders) is verantwoordelijk voor de re-integratie van een brede doelgroep. Dit kunnen personen met of zonder arbeidsbeperking en personen met of zonder uitkering zijn. De gemeente kan zelf binnen de wettelijke kaders bepalen welke doelgroepen voor welke voorzieningen in aanmerking komen.

De Participatiewet kent geen definitie van (arbeidsmatige) dagbesteding als zodanig. Arbeidsmatige dagbesteding kan echter wel een stap zijn op de participatieladder om re-integratie in (betaalde) arbeid in de toekomst te realiseren, bijvoorbeeld door dit in de vorm van een voorziening of in de vorm van een tegenprestatie aan te bieden. In paragraaf 1.2 wordt dit verder uitgewerkt.

Samenvattend kan gesteld worden dat er geen strikte wettelijke definiëring is van het begrip (arbeidsmatige) dagbesteding. Arbeidsmatige dagbesteding kan wel ingezet worden als middel om de doelstellingen van de diverse wetten te bereiken, te weten het zolang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren en deelnemen aan de samenleving (Wmo), het behoud van

structuur en regie over het persoonlijk leven en maatschappelijke participatie (Wlz) en het participeren in werk of maatschappelijk nuttige activiteiten (Participatiewet).

1.1.2 Beschut werk

De Participatiewet kent in artikel 10b een omschrijving waaruit kan worden afgeleid wat in de optiek van de wetgever moet worden verstaan onder 'beschut werk', namelijk: **arbeidsparticipatie** in een **beschutte omgeving** onder **aangepaste omstandigheden** in **dienstbetrekking**. Wat onder arbeidsparticipatie, een beschutte omgeving en aangepaste omstandigheden moet worden verstaan, wordt niet verder in de wet uitgewerkt. Er is wettelijk wel vastgelegd aan welke voorwaarden voldaan moet worden om voor een beschutte werkplek in aanmerking te komen: er moet sprake zijn van een positief advies beschut werk door het UWV, het college van B&W neemt een besluit dat de betreffende persoon uitsluitend beschut kan werken en het college zorgt ervoor dat de betreffende persoon op een beschut werkplek wordt geplaatst. Beschut werk is werk voor mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Nu de begrippen beschutte omgeving en aangepaste omstandigheden niet verder zijn uitgewerkt, is hier alle ruimte voor verdere invulling door uitvoerders en aanbieders.

Of iemand voor beschut werk in aanmerking komt, wordt beoordeeld door het UWV. Aan deze aanvraag, door een persoon die meent in aanmerking te komen of door het college van Burgemeester en Wethouders, zijn geen kosten verbonden. Het UWV adviseert op basis van de criteria die zijn vastgelegd in het Besluit advisering beschut werk (artikel 3) of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort.

Het UWV verricht onderzoek naar de vraag of de persoon met arbeidsvermogen bij het verrichten van werkzaamheden is aangewezen op:

- Een of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd
- Permanent toezicht of intensieve begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden

Als aan tenminste één van de genoemde criteria is voldaan, geeft het UWV een positief advies beschut werk aan het college en informeert het UWV de betrokkene. De hoogte van de loonwaarde is geen criterium waarop het UWV beoordeelt.

Het UWV gaat er in principe vanuit dat de mensen voor wie gemeenten een aanvraag advies beschut werk doen, arbeidsvermogen hebben. Alleen bij sterke aanwijzingen dat dat niet het geval is, beoordeelt UWV het arbeidsvermogen. Iemand heeft geen arbeidsvermogen als hij niet voldoet aan minstens één van de volgende criteria:

- Iemand kan een taak uitvoeren in een arbeidsorganisatie. Hiermee wordt bedoeld dat iemand misschien niet alle taken aankan die horen bij een baan, maar wel een taak kan uitvoeren die onderdeel uitmaakt van de baan.
- Iemand heeft basale werknemersvaardigheden. Hiermee wordt onder andere bedoeld dat iemand zich kan houden aan afspraken.
- Iemand kan tenminste een uur aaneengesloten werken. Hiermee wordt bedoeld dat iemand minimaal een uur zijn aandacht bij het werk kan houden, zonder dat hij hierbij bijvoorbeeld intensieve begeleiding nodig heeft.

- Iemand is per werkdag ten minste vier uur belastbaar. Er is geen minimum bepaald ten aanzien van het aantal dagen in de week dat iemand belastbaar moet zijn.

De arbeidsdeskundige van het UWV beoordeelt in principe of iemand voor beschut werk in aanmerking komt. De verzekeringsarts heeft geen standaardrol in de beoordeling. De beoordeling door de arbeidsdeskundige is meer gericht op mogelijkheden en minder op (medische) beperkingen. Bij twijfel over de aard van de beperkingen of als er sterke aanwijzingen zijn dat de kandidaat geen arbeidsvermogen heeft, wordt de verzekeringsarts ook om een beoordeling gevraagd.

Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk zegt niets over de mate van productiviteit van deze persoon. Het gaat om mensen met arbeidsvermogen, ongeacht het opleidingsniveau, die met (structurele) ondersteuning of aanpassing van de werkplek wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. Een belangrijk verschil tussen dagbesteding en beschut werk is dat beschut werk altijd werk in een dienstbetrekking betreft: mensen ontvangen loon. Ook is de toegang tot beschut werk afhankelijk van een positief advies beschut werk door het UWV.

De gemeente heeft beleidsvrijheid bij de vormgeving van beschut werk. In artikel 8, eerste lid onder e van de Participatiewet, is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening regels moet vaststellen over de voorziening beschut werk. In het tweede lid van artikel 10b is geregeld over welke aspecten van de voorziening beschut werk in ieder geval regels moeten worden gesteld:

- Welke voorzieningen de gemeente aanbiedt om beschut werk mogelijk te maken.
- Welke voorzieningen de gemeente aanbiedt tot het moment dat de beschut werk dienstbetrekking begint.
- Of de gemeente additionele dienstbetrekkingen beschut werk aanbiedt boven het aantal van de ministeriële regeling, en hoe wordt bepaald wie daarvoor in aanmerking komt.

Gemeenten kunnen zelf bepalen waar de beschut werkplek wordt gerealiseerd. Zij kunnen dit zelf organiseren, binnen de gemeente, bij de bestaande sociale werkbedrijven of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie. Hoewel beschut werk bedoeld is voor mensen die een zodanig hoge mate van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben dat niet van een werkgever verwacht mag worden dat hij deze mensen in dienst neemt, zijn sommige werkgevers hier toch toe bereid. De wet verbiedt gemeenten niet om met reguliere werkgevers afspraken te maken over de inrichting van een beschut werkplek.

Samenvattend kan gesteld worden dat de wet afbakent wanneer er toegang ontstaat tot de voorziening beschut werk, maar dat er regelruimte en beleidsvrijheid voor gemeenten is om het aanbod van beschut werk in verordening en beleid verder in te vullen.

1.1.3 Banenafspraak

Het sociaal akkoord van 2013 bevatte onder andere de afspraak dat werkgevers zich moeten inspannen om extra banen bij reguliere werkgevers te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De banenafspraak houdt in dat er tot en met 2025 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers worden gerealiseerd. Deze afspraak is geformaliseerd in de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten, die op 1 mei 2015 van kracht werd. Er is geen specifieke wettelijke definitiebepaling van het begrip ‘banenafspraak’. In de Wet Financiering Sociale Verzekeringen (Wfsv) is bij de invoering van de Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten in artikel 38b Wfsv geformuleerd wie onder de doelgroep

arbeidsbeperkten vallen en kunnen worden opgenomen in het doelgroepenregister, dat door het UWV wordt beheerd, en langs welke wegen dit gerealiseerd wordt.

De doelgroep voor de banenafspraak bestaat uit:
- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen met voltijdse arbeid
- Schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) die zich hebben aangemeld bij het UWV
- Mensen met een Wsw-indicatie
- Mensen met een oude Wajong of Wajong 2010 die kunnen werken
- Mensen met een Wiw baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of een Id-baan (voormalig besluit In- en doorstroombanen)
- Mensen die via de Praktijkroute in het doelgroepenregister instromen
- Mensen met een ziekte of handicap die is ontstaan voor hun 18e verjaardag of tijdens hun studie, die alleen het wettelijk minimumloon kunnen verdienen met een werkvoorziening (bijvoorbeeld een vervoersvoorziening of een brailletoetsenbord)

Om te beoordelen of iemand tot de doelgroep van de banenafspraak behoort, bepaalt UWV of iemand in staat is zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen (Wml). Met niet zelfstandig het Wml verdienen wordt bedoeld: ofwel dat iemand een jobcoach nodig heeft voor het verdienen van Wml (instroom via beoordeling arbeidsvermogen UWV), ofwel dat iemand loonkostensubsidie nodig heeft vanwege een vastgestelde verminderde loonwaarde (instroom via Praktijkroute).

Sinds 1 januari 2017 is de Praktijkroute een extra route (naast de beoordeling arbeidsvermogen door het UWV) om een indicatie banenafspraak te verkrijgen. Mensen met een arbeidsbeperking die onder de doelgroep van de Participatiewet vallen, van wie op de werkplek via een gevalideerde loonwaarde methodiek door de gemeente is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het wettelijk minimumloon, worden zonder beoordeling door het UWV opgenomen in het doelgroepenregister en gaan tot de doelgroep banenafspraak behoren. Bij de beoordeling arbeidsvermogen door het UWV beoordeelt het UWV of deze persoon in staat is om een zogenoemde drempelfunctie uit te voeren. Een drempelfunctie is een functie die een lichte belasting van iemand vraagt (voorkomend op de Nederlandse arbeidsmarkt), en die iemand met (forse) beperkingen uit kan voeren. Is een drempelfunctie niet mogelijk voor deze persoon, dan is hij niet in staat het Wml te verdienen.

Het gebruik maken van de banenafspraak is beperkt tot werk bij een reguliere werkgever. Beschut werkplekken tellen niet mee voor de banenafspraak: het zijn twee elkaar uitsluitende groepen. Als mensen in het doelgroepenregister banenafspraak zijn opgenomen en op een later moment een positief advies beschut werk door het UWV voor hen wordt afgegeven, dan worden zij uit het doelgroepenregister verwijderd. Het niet kunnen werken in een reguliere baan is het onderscheidend criterium tussen beschut werk en een baan in het kader van de banenafspraak, waar het per definitie gaat om werk bij een reguliere werkgever.

Bij de invulling van de banenafspraak gaat het om banen in loondienst bij een reguliere werkgever voor mensen met arbeidsvermogen. Doorstroming vanuit arbeidsmatige dagbesteding

naar werk in het kader van de banenafspraak is in theorie mogelijk, maar vraagt dus wel dat de kandidaat in staat is loonvormende arbeid te verrichten bij een reguliere werkgever. In paragraaf 3.2 worden de effecten van het schakelen tussen dagbesteding en vormen van (betaald) werk verder uitgewerkt.

1.1.4 Regulier werk

Doelstelling van dit onderzoek is onder meer om inzicht te krijgen hoe de belemmerende factoren, die er zijn om een soepele verbinding tussen verschillende vormen van participatie, met name tussen enerzijds dagbesteding en anderzijds vormen van werk (beschut, banenafspraak of regulier), weggenomen kunnen worden. Bij het in kaart brengen van de verschillende definities die in de wet en uitvoeringspraktijk worden gehanteerd, past daarom ook een beschouwing over de vraag wat moet worden verstaan onder 'regulier werk'.

De term regulier werk komt in de relevante wetgeving als zodanig niet voor. De Participatiewet kent wel het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' (artikel 9 lid 1 onder a Pw).

Met het begrip algemeen geaccepteerde arbeid in de Participatiewet wordt arbeid bedoeld dat algemeen maatschappelijk aanvaard is. Het college bepaalt de reikwijdte van dit begrip en de toepassing van de criteria in individuele situaties. Een individuele, op de persoonlijke omstandigheden toegesneden benadering ten aanzien van arbeidsverplichtingen is het uitgangspunt van de wet. Onder algemeen geaccepteerde arbeid in de zin van de Participatiewet worden ook alle vormen van gesubsidieerde arbeid verstaan. Algemene grenzen van wat 'algemeen geaccepteerd' is, zijn dus niet in eerste instantie in de wet te vinden, maar veeleer in aanverwante wet- en regelgeving, zoals de arbeidswetgeving. Illegale arbeid is bijvoorbeeld niet algemeen geaccepteerd, en arbeid tegen een loon dat lager is dan de wet minimumloon en minimumvakantietoeslag is evenmin 'algemeen geaccepteerd'.

Uitgangspunt van de Participatiewet is dat de weg naar werk zo kort mogelijk dient te zijn en dat, mede gelet op het vangnetkarakter van een bijstandsuitkering, dan ook elke vorm van arbeid geaccepteerd moet worden. Werk, gesubsidieerd of niet, hoeft niet aan te sluiten bij het opleidingsniveau, eerdere werkervaring of eerder genoten salaris. Ook tijdelijk werk moet geaccepteerd worden. Gesubsidieerde arbeid als voorziening is in de Participatiewet geen einddoel, zoals blijkt uit artikel 6 lid 1 onder b Pw, waarin het begrip arbeidsinschakeling wordt gedefinieerd. De verantwoordelijkheid van de gemeente om personen te ondersteunen richting arbeidsinschakeling reikt daarmee verder dan het aanbieden van gesubsidieerde arbeid. Een werknemer op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag verwachten dat de gemeente, indien nodig, ondersteuning geeft gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk.

1.2 Wet- en regelgeving en switchen tussen dagbesteding en vormen van werk

De tendens van wetgeving binnen het sociaal domein is dat mensen die uitvallen zo snel mogelijk weer aan het werk gaan en dat ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt geholpen worden aan een zinvolle (arbeidsmatige) daginvulling of werk. De wetgeving kent geen formele belemmeringen om aan het werk te gaan. In het merendeel van de relevante regelingen wordt voorzien in verplichtingen om te komen tot activering, arbeidsinschakeling of

re-integratie voor zover er arbeidsvermogen aanwezig is. De regelgeving rond dagbesteding, beschut werk en banenafspraken en het switchen daartussen worden hieronder vanuit het perspectief van de verschillende wetten belicht.

1.2.1 Wmo

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.1.1 is het uitgangspunt van de Wmo burgers te helpen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen en deelnemen aan de maatschappij door middel van het inzetten van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Algemene voorzieningen zijn toegankelijk voor iedereen, maatwerkvoorzieningen uitsluitend voor diegenen die beschikken over een indicatie. Arbeidsmatige dagbesteding wordt in de regel als maatwerkvoorziening aangeboden onder de noemer begeleiding.

De gemeente beoordeelt of en voor welke voorziening een burger in aanmerking komt. Uitgangspunt bij deze beoordeling zijn de beperkingen die betrokkene ondervindt bij het participeren. Wmo voorzieningen zijn toegankelijk voor mensen met en zonder werk of uitkering. Aanspraken op een Wmo maatwerkvoorziening kunnen zowel in natura als in de vorm van een pgb worden verstrekt.

Er geldt voor de ontvangers van voorzieningen een inlichtingenverplichting, die inhoudt dat betrokkene uit eigen beweging mededeling doet van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing tot aanspraak op voorzieningen.

De gemeente kan maximaal maatwerk toepassen en rekening houden met de specifieke situatie van de aanvrager om belemmeringen bij het participeren en deelnemen aan het maatschappelijk leven op te heffen. Er kunnen voorwaarden, bijvoorbeeld gericht op ontwikkeling van vaardigheden, gesteld worden waaraan de aanbieder van de maatwerkvoorziening moet voldoen. Op deze wijze kan de overgang naar een vorm van betaald werk dichterbij gebracht worden en een bijdrage worden geleverd aan het klimmen op de participatieladder door de inzet van de maatwerkvoorziening (arbeidsmatige) dagbesteding.

Wanneer een vorm van (arbeidsmatige) dagbesteding is geïndiceerd en een voorziening is toegekend, is daaraan doorgaans een termijn gekoppeld. Wanneer binnen de looptijd van de indicatie een (betaalde)werkkring (bijvoorbeeld in beschut werk) wordt gevonden of vanuit de uitkeringsinstantie een re-integratietraject wordt gestart waarin in een vorm van arbeidsdeelname is voorzien, waardoor betrokkene geen of minder gebruik maakt van de geïndiceerde dagbesteding, dan betekent dit niet automatisch dat de indicatie daarmee vervalt. De wet voorziet hierin niet.

Wel mag van betrokkene verwacht worden dat hij deze ontwikkelingen op grond van de op hem rustende inlichtingenverplichting doorgeeft, omdat mogelijk geen of minder gebruik wordt gemaakt van de voorziening, of wellicht minder ondersteuning nodig is omdat werk of een re-integratietraject voldoende participatiemogelijkheden biedt en daarmee de beperkingen die aanleiding waren voor het toekennen van de voorziening niet langer bestaan. Aangezien aan het gebruik maken van de voorziening kosten zijn verbonden voor de indicerende gemeente, kunnen dergelijke ontwikkelingen leiden tot een hernieuwd besluit om de aanspra-

ken op ondersteuning bij te stellen en aan te laten sluiten bij de feitelijke situatie van betrokkene. Het zetten van stappen op de participatieladder kan dus leiden tot een bijstelling van de indicatie of het verlies daarvan. In dat geval wordt op basis van de uitgangspunten van de Wmo (maatwerk) van de gemeente verwacht. Overigens wordt verwacht dat zorgvuldig wordt onderzocht of er nog aanleiding is voor een (gedeeltelijke) continuering van de voorziening alvorens tot volledige beëindiging kan worden overgegaan.

Voor degene die gebruik maakt van de voorziening is het perspectief reëel dat het aanvaarden van (vrijwilligers)werk of deelname aan een re-integratietraject kan leiden tot een aanpassing van de indicatie voor dagbesteding. Wanneer vervolgens uitval plaatsvindt en blijkt dat (arbeidsmatige) dagbesteding wellicht toch het meest aangewezen is, dan zal in principe het meldings- en aanvraagtraject, waarin de Wmo voorziet, weer doorlopen moeten worden. Er zal wederom zorgvuldig onderzoek gedaan moeten worden naar de beperkingen, de wensen en mogelijkheden van betrokkene. De uitkomst van dit traject is in principe ongewis. Er is geen garantie dat een hernieuwde aanvraag leidt tot dezelfde indicatie voor een maatwerkvoorziening. Dit kan voor de betrokken cliënt onzekerheid bieden en leiden tot een terughoudende opstelling als zich de mogelijkheid van een vorm van werk voordoet.

Dit traject van beoordeling van een (hernieuwde) melding kent verder ruime wettelijke termijnen voor onderzoek en besluitvorming. Een onderzoek naar aanleiding van een melding mag zes weken duren (artikel 2.3.2 lid 1 Wmo). Daarna kan betrokkene een aanvraag voor een maatwerkvoorziening indienen, waarop vervolgens binnen twee weken een besluit moet worden genomen (artikel 2.3.5 lid 2 Wmo). Dit betekent dat er langere tijd, namelijk twee maanden, onduidelijkheid kan bestaan over de mogelijkheden om al dan niet een hernieuwde maatwerkvoorziening voor dagbesteding te krijgen. Hierdoor kan er een vacuüm ontstaan waarin er geen sprake meer is van een vorm van werk, maar ook geen indicatie voor een maatwerkvoorziening dagbesteding/begeleiding op grond van de Wmo.
Deze problemen kunnen overigens ondervangen worden door te zorgen voor adequate afstemming en samenwerking tussen alle betrokken partijen binnen de keten. De wet staat hier niet in de weg.

1.2.2 WLZ

Dagbesteding kan een onderdeel zijn van langdurige zorg. Dit kan aan de orde zijn als er sprake is van een indicatie voor zorg op grond van de Wlz met een zorgprofiel met daarin begeleiding (groep). Bij begeleiding gaat het om het bevorderen, behouden of compenseren van zelfredzaamheid. Zelfredzaamheid is het vermogen om dagelijks algemene levensverrichtingen zelfstandig te kunnen doen. Begeleiding in de zin van de wet ziet in de eerste plaats op lichamelijke, cognitieve en psychische mogelijkheden die betrokkene in staat stellen om binnen de persoonlijke levenssfeer te functioneren. Begeleiding kan echter binnen de grenzen van de Wlz ook activerend van aard zijn, zoals het stimuleren om bepaalde activiteiten te ondernemen of sociale contacten te onderhouden.

Het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) stelt het best passende zorgprofiel vast en vermeldt dat in het indicatiebesluit. De zorgprofielen zijn globaal omschreven en niet uitgedrukt in uren zorg per week. In de zorgplanbespreking maken de cliënt en zorgaanbieder concrete afspraken over de te leveren zorg, waaronder dus in voorkomende gevallen ook (arbeidsmatige) dagbesteding kan vallen. Het wettelijk kader laat veel ruimte voor invulling van dagbesteding.

Het bieden van trainingen op het gebied van zelfstandigheid, maar ook gericht op hobby's en werk, past binnen begeleiding zoals bedoeld in de Wlz. Ook een vorm van arbeidsmatige dagbesteding behoort dus, als dit past binnen de mogelijkheden en wensen van de cliënt, tot de mogelijkheden. De wet biedt ruimte voor zorgaanbieders en cliënten om arbeidsmatige dagbesteding vorm te geven, rekening houdend met eigen behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden.

Toegang tot de Wlz wordt geregeld in artikel 3.2.1 eerste en tweede lid Wlz. Aanspraak op langdurige zorg uit hoofde van de Wlz bestaat als voldaan wordt aan een aantal cumulatieve eisen:

- De zorgbehoefte vloeit voort uit een somatische of psychogeriatrische aandoening of beperking of een verstandelijke, lichamelijke of zintuigelijke handicap
- De verzekerde heeft permanent toezicht of voortdurende zorg in de nabijheid nodig
- De zorgbehoefte is blijvend
- Het CIZ heeft een op aanvraag van de verzekerde genomen indicatiebesluit vastgesteld dat aan de eerste drie eisen is voldaan

Een blijvende behoefte aan permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid (zoals bedoeld in artikel 3.2.1 van de Wlz) wil zeggen dat deze behoefte niet meer over gaat. Het functioneren kan misschien wel verbeteren, maar zelfs als het verbetert, blijven de beperkingen zodanig dat permanent toezicht of 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig blijft.

Daarnaast kunnen verzekerden met een licht verstandelijke handicap met gedragsproblemen ook toegang hebben tot de Wlz, ondanks dat hun behoefte aan zorg mogelijk niet blijvend is. Een indicatie wordt dan verstrekt voor een periode van maximaal drie jaar.

De zorg op grond van de Wlz moet zijn afgestemd op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van degene voor wie Wlz zorg is geïndiceerd. Dit is zo bepaald in artikel 3.2.1 lid 1 aanhef Wlz. Het uitgangspunt van de wetgever is dus dat zorg op maat wordt geboden. Binnen de kaders van de wet is er met het oog op dit uitgangspunt en het ontbreken van bepalingen die het begrip begeleiding strikt inkaderen, voldoende ruimte om vorm te geven aan arbeidsmatige dagbesteding. De Wlz is wel een zorgwet, waar de nadruk ligt op het verlenen van noodzakelijke zorg, en derhalve niet in de eerste plaats op het ontwikkelen van arbeidsvermogen. De Wlz kent daarom geen specifieke wettelijke prikkels om te komen tot activering in deze zin.

Als is vastgesteld dat iemand is aangewezen op de Wlz, kan het CIZ het indicatiebesluit niet intrekken, tenzij de situatie zodanig is gewijzigd dat betrokkene niet langer is aangewezen op de Wlz. Dit zal zich niet snel voordoen, omdat de criteria voor de Wlz zo zijn geformuleerd dat in beginsel geen sprake kan zijn van een zodanige verbetering van de gezondheidssituatie van de verzekerde dat hij daardoor niet langer aan de voorwaarden voor Wlz-zorg voldoet.

Op grond van de huidige regelgeving valt te voorzien dat vormen van participatie niet snel reden zijn om een indicatie in te trekken. Participeren in arbeidsmatige dagbesteding, in beschut werk of in een baan op grond van de banenafspraak, doet aan de grondslag voor de indicatie (de onderliggende aandoening en de daaruit voortvloeiende zorgbehoefte) in de regel niets af.

Uit de Wlz volgt niet dat de Wmo een voorliggende voorziening is ten opzichte van de Wlz. Op grond van artikel 2.3.5 lid 6 Wmo kan het college echter een maatwerkvoorziening weigeren zodra er een aanspraak bestaat voor verblijf in een instelling op grond van de Wlz. Dit houdt in dat als tijdens het onderzoek naar aanleiding van een melding blijkt dat de melder een indicatiebesluit heeft voor verblijf op grond van de Wlz, het college kan weigeren een maatwerkvoorziening te verstrekken, dan wel kan besluiten een al toegekende maatwerkvoorziening te beëindigen. Daarnaast kan het college een maatwerkvoorziening weigeren als er redenen zijn om aan te nemen dat de cliënt aanspraak kan doen gelden op verblijf op grond van de Wlz, maar weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit daarover. Uit de memorie van toelichting bij de Wmo en de Wlz blijkt dat het de wetgever ook voor ogen heeft gestaan hier een duidelijke scheiding in zorg en verantwoordelijkheid aan te brengen. Ook uit rechtspraak blijkt dat het karakter van de Wlz als voorliggende voorziening het uitgangspunt is (ECLI:NL:CRVB:2018:1525). Als een verzekerde voldoet aan de entree-eis van de Wlz, dan zal die verzekerde voor zorg op grond van die wet dus in principe geen beroep kunnen doen op de maatwerkvoorzieningen van de Wmo. Algemene voorzieningen staan voor iedereen open, dus ook voor degenen met een Wlz indicatie.

1.2.3 Participatiewet

De Participatiewet kent meerdere instrumenten om participeren en werken te stimuleren. De nadruk binnen deze wet ligt op uitstroom naar betaald werk. Dat kan regulier werk zijn, beschut werk of een baan op grond van de Wet Banenafspraak. Werk met of zonder loonkostensubsidie of voorzieningen zoals aanpassingen aan de werkplek. Zoals in paragraaf 3.1.5 al is opgemerkt is gesubsidieerd werk geen einddoel. Een werknemer op een gesubsidieerde arbeidsplaats mag verwachten dat de gemeente indien nodig ondersteuning geeft, gericht op doorstroom naar ongesubsidieerd werk. Inherent aan de wet is dus dat arbeidspotentieel ontwikkeld wordt en ondersteuning wordt ingezet om arbeidsinschakeling te realiseren. Dit kan langs vele wegen gerealiseerd worden. De instrumenten uit de Participatiewet om participeren te bevorderen en arbeidspotentieel te ontwikkelen, kunnen door de aard van de activiteiten en de doelstellingen daarvan geïntegreerd worden in (arbeidsmatige) dagbestedingstrajecten of in plaats daarvan ingezet worden om stappen te zetten op de participatieladder.

Welke instrumenten beschikbaar zijn, regelt de gemeente per verordening. In artikel 8a van de Participatiewet wordt aan de gemeenteraad opgedragen per verordening regels te maken over onder andere de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en de voorzieningen daarbij, beschut werk en de tegenprestatie en wie daarop aanspraak kan maken worden vormgegeven. De gemeente heeft een breed scala aan instrumenten tot haar beschikking, die voor alle personen waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt voor ondersteuning bij re-integratie inzetbaar zijn. Dit omvat onder andere werkvoorzieningen voor personen met een arbeidsbeperking, zoals hulpmiddelen en werkplekaanpassingen, maar ook persoonlijke ondersteuning door een jobcoach. In de gemeentelijke verordening kan het kader geschetst worden waarbinnen het college de verschillende instrumenten kan inzetten.

De doelgroep die in aanmerking komt voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling is een brede, en niet beperkt tot uitsluitend bijstandsgerechtigden (artikel 7 lid 1 onder a Pw en artikel 10 Pw). De Participatiewet kent instrumenten die ingezet kunnen worden voor de volledige doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk is voor arbeidsinschakeling en instrumenten die specifiek ingezet kunnen worden voor diegenen die aanspraak maken op een bijstandsuitkering.

1.2.3.1 Instrumenten voor de volledige doelgroep

Iedereen die tot de doelgroep behoort heeft aanspraak op ondersteuning bij het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid en de naar het oordeel van het college noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling (artikel 10 Pw). De aanspraak op een gemeentelijke re-integratie-inspanning geldt ook voor personen aan wie het college tijdelijk een ontheffing van arbeidsverplichtingen heeft verleend. Er kan immers ook in die situatie een moment komen dat toeleiding naar de arbeidsmarkt weer aan de orde en ondersteuning noodzakelijk is.

De aanspraak op ondersteuning geldt verder ook voor personen die op grond van artikel 7 lid 1 onderdeel a Pw werkzaam zijn in gesubsidieerde arbeid in het kader van een door de gemeente aangeboden voorziening. Dat betekent bijvoorbeeld dat wanneer een voorziening zoals scholing noodzakelijk wordt geacht om vanuit gesubsidieerde arbeid naar ongesubsidieerd werk uit te stromen, de gemeente hierin kan voorzien.

Ook niet uitkeringsgerechtigden en degenen met een uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet (Anw) kunnen net als een bijstandsgerechtigde aanspraak maken op ondersteuning door de gemeente bij re-integratie. Het is wel aan de gemeente om te bepalen of er daadwerkelijk ondersteuning nodig is om op de arbeidsmarkt aan de slag te komen en ook om te bepalen welk aanbod dan passend is. Hier is bepalend wat de kortste weg naar duurzame arbeidsparticipatie is.

Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie compenseert de werkgever bij een verminderde productiviteit van een werknemer. Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen die behoren tot de doelgroep voor wiens re-integratie de gemeente verantwoordelijk is op grond van de Participatiewet en die niet in staat zijn met voltijdse arbeid het wettelijk minimumloon te verdienen. Het is een belangrijk instrument bij het vormgeven van een inclusieve arbeidsmarkt. Loonkostensubsidie is geregeld in artikel 10 c Pw (doelgroep) en 10d Pw (voorwaarden). De loonkostensubsidie die de werkgever van de gemeente krijgt, is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van de werknemer. De gemeente moet in de gemeentelijke verordening vaststellen op welke wijze wordt bepaald wie tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en op welke wijze de loonwaarde wordt vastgesteld. Dit is geregeld in artikel 6 lid 2 van de Pw.

In artikel 10c Pw is geregeld dat ambtshalve of op aanvraag wordt vastgesteld of iemand behoort tot de doelgroep voor loonkostensubsidie. Alle groepen voor wie de gemeente verantwoordelijk is in de ondersteuning bij arbeidsinschakeling, kunnen een aanvraag indienen om te laten vaststellen of zij tot de doelgroep behoren. Het gaat hierbij dus om degenen op een beschut werkplek zoals bedoeld in artikel 10 b Pw, de doelgroep banenafspraak (iedereen die in het doelgroepenregister is opgenomen), mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden met een arbeidsbeperking die vallen onder de Participatiewet, Wajongers met arbeidsvermogen en werkende jongeren die in de periode van zes maanden voorafgaand aan de dienstbetrekking deelnamen aan het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs of de entreeopleiding MBO. Een aanvraag kan slechts eenmaal per 12 maanden worden ingediend. Wanneer het gaat om bijstandsgerechtigden die een

plicht tot arbeidsinschakeling ten opzichte van de gemeente hebben, kan de gemeente ook ambtshalve vaststellen of zij tot de doelgroep behoren. Inzet van loonkostensubsidie is niet mogelijk voor mensen die al werken.

Hoeveel subsidie door een werkgever kan worden verkregen is afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer. De loonwaardebepaling gebeurt op basis van een onderzoek op de werkplek, waarbij de loonwaarde van werknemers met een arbeidsbeperking ten opzichte van werknemers zonder beperking wordt gemeten en vastgesteld. Dit is geregeld in het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet. In dit besluit zijn slechts de minimumeisen geformuleerd waaraan de methodiek voor loonwaardebepaling moet voldoen: de loonwaarde moet schriftelijk worden vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek van een persoon uit de doelgroep bij de werkgever en met inbreng van de werkgever die voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan. Voor het vaststellen van een loonwaarde moet gebruik gemaakt worden van een beschreven objectieve methode door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Het college is verantwoordelijk voor de deskundigheid van deze deskundige. De loonwaardemethodiek wordt ook toegepast voor het bepalen van de hoogte van de loondispensatie voor mensen met een arbeidsbeperking en een Wajong-uitkering. Zij hebben namelijk geen recht op loonkostensubsidie.

De werkgever betaalt de werknemer volledig loon, volgens de geldende CAO, of als die niet van toepassing is, het wettelijk minimumloon. De loonkostensubsidie bedraagt het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het minimumloon. De loonwaarde wordt zo objectief mogelijk op de werkplek bepaald aan de hand van een gevalideerde loonwaardemethode. Periodiek wordt de loonwaarde opnieuw beoordeeld. Het college bepaalt dit in overleg met de werkgever en de werknemer die met loonkostensubsidie aan het werk is (artikel 10d lid 6 Pw).

In de Regeling loonkostensubsidie Participatiewet worden nadere regels gesteld voor de vaststelling van de loonwaarde. Het gaat daarbij om de eisen ten aanzien van de bestanddelen die tenminste bij de vaststelling van de loonwaarde moeten worden betrokken, de functie waartegen de prestaties van de (potentiële) werknemer moeten worden afgezet en de wijze waarop de loonwaarde wordt berekend. Deze regeling is van kracht zolang er geen sprake is van een door de minister goedgekeurde loonwaardemethodiek in de arbeidsmarktregio.

De gekozen systematiek in wet- en regelgeving leidt ertoe dat er regionale verschillen kunnen bestaan bij het bepalen van de loonwaarde. Niet iedere gemeente gebruikt dezelfde methodiek om de loonwaarde vast te stellen.

De loonkostensubsidie is maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. De werkgever ontvangt daarnaast een vergoeding voor de werkgeverslasten. Het eventuele verschil tussen het minimumloon en het CAO-loon is voor rekening van de werkgever.

Het instrument loonkostensubsidie nodigt uit om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Inzet van dit instrument maakt het makkelijker om de overstap van arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk, of een baan op basis van de banenafspraak te maken.

De Participatiewet verbiedt gemeenten om loonkostensubsidie te verstrekken met betrekking tot perioden waarover recht bestaat op ziekengeld (art 10d lid 12 Pw). Dit heeft gevolgen voor mensen die na een ziekteperiode nog niet volledig hersteld zijn en slechts gedeeltelijk de werkzaamheden kunnen hervatten. In dat geval ontvangt de werkgever nog slechts een gedeeltelijke ziektewet uitkering, maar geen loonkostensubsidie meer. Deze bepaling kan voor een werkgever een negatieve prikkel zijn om zich in te spannen voor baanbehoud.

Op grond van artikel 10d lid 6 Pw wordt in overleg met de werkgever en de werknemer bepaald wanneer de loonwaarde opnieuw wordt vastgesteld. Het ontbreken van een vaste periodieke verplichting kan met zich meebrengen dat de loonwaarde gedurende langere tijd niet wordt vastgesteld en de werkgever onnodig lang loonkostensubsidie ontvangt. In situaties waarin mensen via een detacheringsconstructie te werk zijn gesteld bij aan gemeente gelieerde organisaties (bijvoorbeeld een voormalig SW bedrijf) kan de urgentie om opnieuw de loonwaarde te beoordelen ontbreken.

Beschut werk
In paragraaf 3.1.3 is beschreven hoe beschut werk is gedefinieerd in de Participatiewet en hoe de toegang tot beschut werk is geregeld. De doelgroep voor beschut werk is ruim gedefinieerd: personen die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten (zoals personen met een Participatiewet-uitkering en een nabestaandenuitkering en niet-uitkeringsgerechtigden) als ook personen met een UWV uitkering (zoals een Wajong- of een Wia-uitkering) kunnen in aanmerking komen voor beschut werk. Zowel de gemeente als personen zelf uit deze doelgroep die menen in aanmerking te komen voor beschut werk, kunnen een advies beschut werk aanvragen bij het UWV met het formulier Aanvraag beoordeling arbeidsvermogen.

In de wet is niet geregeld hoe kandidaten voor beschut werk worden geselecteerd. De gemeente kan zelf bepalen op welke wijze zij kandidaten voor beschut werk selecteert. De wijze waarop de gemeente dit organiseert, en in hoeverre samenwerking gezocht wordt met bijvoorbeeld het UWV en zorgaanbieders van arbeidsmatige dagbesteding, bepaalt mede de instroom.

Het UWV geeft haar advies aan het college binnen acht weken na de aanvraag en daaruit volgt vervolgens een besluit tot het inzetten van een voorziening beschut werken, een inspanningsverplichting voor het college en een individueel recht van de persoon die het betreft op een beschutte werkplek. Het is aan het college om daar praktische invulling aan te geven en de meest geschikte instrumenten in te zetten, binnen de kaders van de vast te stellen gemeentelijke verordening. In de verordening mogen geen criteria staan die ertoe kunnen leiden dat een persoon met een positief advies alsnog niet geplaatst wordt in een beschutwerkdienstbetrekking zolang het aantal geraamde beschutwerkplekken nog niet is gerealiseerd. Uitsluitende criteria mogen wel opgenomen worden voor de situatie nadat in een jaar het aantal geraamde beschutwerkplekken is gerealiseerd.

Het aantal beschut werkplekken dat ten minste moet worden gerealiseerd wordt door het Rijk per ministeriële regeling jaarlijks vastgesteld. Voor één beschutte werkplek is uitgegaan van een dienstverband van gemiddeld 31 uur per week. Dat betekent dat gemeenten evenredig

meer plekken moeten realiseren bij dienstverbanden van minder dan 31 uur per week en evenredig minder plekken bij dienstverbanden van meer dan 31 uur per week.

De wet kent geen expliciete voorwaarden over wanneer een gemeente daadwerkelijk een beschutte werkplek moet hebben gerealiseerd. Een gemeente kan in een jaar besluiten om meer beschut werkplekken te realiseren dan in de ministeriële regeling is aangegeven. Dit wordt dan in de gemeentelijke verordening opgenomen. Als binnen enig jaar het voor dat jaar vastgestelde aantal beschutte werkplekken is gerealiseerd en daardoor niet direct een beschutte werkplek beschikbaar is, zal uit de gemeentelijke verordening moeten blijken welke voorzieningen worden ingezet voor die personen totdat er wel een beschutte werkplek beschikbaar is. Regels voor wachtlijstbeheer kunnen ook in de gemeentelijke verordening worden opgenomen.

De gemeente is gedurende deze wachttijd verantwoordelijk voor een persoon op de wachtlijst als het gaat om een persoon uit de doelgroep van de Participatiewet. Als het gaat om iemand met een uitkering van het UWV dan is de reden voor de plaatsing op de wachtlijst bepalend voor de verantwoordelijkheid voor het inzetten van voorzieningen. Als de gemeente geen beschut werk kan aanbieden omdat het aantal beschut werkplekken dat per ministeriële regeling is vastgesteld is bereikt, dan is het UWV verantwoordelijk voor deze persoon. Hiervan kan worden afgeweken op grond van artikel 7 lid 7 van de Participatiewet. Hierin is vastgelegd dat tussen gemeente en UWV afgesproken kan worden dat niet het UWV, maar de gemeente voorzieningen aanbiedt, bijvoorbeeld als voorbereiding op beschut werk. Als er geen beschutte werkplek wordt aangeboden omdat er geen passende werkplek beschikbaar is, terwijl het vastgestelde minimumaantal nog niet is gerealiseerd, dan is de gemeente zelf verantwoordelijk voor deze persoon.

Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen die via de voorziening beschut werk aan de slag gaan. Beschut werk kan voor mensen met een Wajong-uitkering worden ingezet in combinatie met loondispensatie verleend door het UWV.

Zoals in paragraaf 3.1.3. al is uiteengezet, kunnen gemeenten zelf bepalen waar de beschut werkplek wordt gerealiseerd: bij de gemeente zelf, bij de bestaande sociale werkbedrijven of bij andere, aan de gemeente gelieerde bedrijven. Beschut werk heeft altijd de vorm van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking. Op deze dienstbetrekking is het arbeidsrecht of het ambtenarenrecht van toepassing voor wat betreft de rechtspositie van de werknemer. In de Participatiewet staan geen specifieke arbeidsvoorwaarden voor mensen die beschut gaan werken. De werknemer valt onder de arbeidsvoorwaarden van de werkgever waar hij in dienst is. De beloning bedraagt minimaal het wettelijke minimumloon, behalve voor Wajongers die werken met loondispensatie. De inhoud van de dienstbetrekking is maatwerk en afhankelijk van de mogelijkheden en behoeften van de betreffende persoon. Het contract kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd worden gegeven. De wet stelt geen eisen aan de minimale of maximale omvang van het contract. In een gemeentelijke verordening mag de gemeente dit ook niet doen. Dit betekent dat er wettelijk ruimschoots mogelijkheden zijn om maatwerk te leveren en een beschut werkplek af te stemmen op de mogelijkheden van de werknemer.

Gedurende het dienstverband kan blijken dat de mogelijkheden van betrokkene anders zijn dan tevoren ingeschat. Ook kan de werknemer zich ontwikkelen, waardoor de verwachting kan ontstaan dat iemand uiteindelijk regulier kan werken. Het kan ook zijn dat de arbeidscapaciteit afneemt. In deze situaties kan een nieuw advies beschut werk bij het UWV gevraagd worden. Als in deze situatie wederom een positief advies volgt, is het college verplicht om de betreffende persoon op een (zo nodig andere) passende beschut werkplek te plaatsen. Is het advies negatief, dan kunnen andere voorzieningen ingezet worden. Welke voorzieningen dat zijn, zal afhankelijk zijn van de inhoud van het advies. Het moeten doorlopen van wederom een volledig advies traject kan tijdrovend zijn en daardoor belemmerend werken als het gaat om doorstroming. Wanneer het traject bij het UWV doorlopen is, is vervolgens nog niet geregeld dat er dan doorstroming kan plaatsvinden naar bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding.

Nu de werknemer op een beschut werkplek een arbeidsovereenkomst heeft, zijn bij het einde van het dienstverband de normale regels van het arbeids- of ambtenarenrecht van toepassing. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de regels rond de transitievergoeding. Als het dienstverband wordt beëindigd blijft het advies beschut werk gelden, totdat het UWV anders oordeelt (op verzoek van het college of de persoon zelf). Zolang er een positief advies beschut werk van het UWV ligt, moet de gemeente een nieuwe beschut werkplek aanbieden. Wordt de werknemer op een beschut werkplek ziek, dan biedt de no-risk polis de werkgever dekking tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte.

De wijze waarop beschut werk in de Participatiewet is geregeld, impliceert dat het de bedoeling is dat maatwerk wordt geleverd en de indicatie beschut werk leidt tot meedoen op de best passende (beschutte) plek. Door te regelen dat beschut werk voor een brede doelgroep toegankelijk is en een aanvraag niet alleen via de gemeente kan lopen, maar het ook rechtstreeks mogelijk is om een aanvraag beoordeling arbeidsvermogen bij het UWV te doen, is de toegang in theorie laagdrempelig. Een indicatie beschut werk biedt een baangarantie en loon, en dit maakt dit instrument aantrekkelijk voor de cliënt die mogelijkheden heeft om door te stromen vanuit een vorm van arbeidsmatige dagbesteding.

Wanneer beschut werk toch niet passend blijkt te zijn en wellicht arbeidsmatige dagbesteding beter passend is, dan is een soepele overgang naar arbeidsmatige dagbesteding op grond van de huidige regelgeving geen automatisme. Er zal opnieuw een aanvraag gedaan moeten worden voor een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo. Dit kan tijdrovend zijn en er is geen garantie dat een indicatie verleend wordt. Wanneer er sprake is van een bestaande Wlz indicatie met een zorgprofiel met daarin begeleiding, dan is voor die doelgroep geen hernieuwde indicatie noodzakelijk en kan aan deze indicatie invulling gegeven worden in nieuwe afspraken in het zorgplan over de invulling van arbeidsmatige dagbesteding.

Er is in de huidige regelgeving niet voorzien in een termijn waarbinnen een beschut werkplek gerealiseerd moet zijn. Dit kan in theorie leiden tot wachtlijstproblematiek en daarmee belemmerend werken in de doorstroming op de participatieladder. Of dit leidt tot stagnatie in de ontwikkeling van participatievaardigheden en effectieve doorstroming, is mede afhankelijk van de wijze waarop de gemeente in haar verordening regelt welke voorzieningen worden ingezet gedurende de tijd dat er nog geen passende beschut werkplek beschikbaar is.

Jobcoach
Personen die behoren tot de doelgroep voor loonkostensubsidie hebben aanspraak op begeleiding op de werkplek. Dit is geregeld in artikel 10 da Pw. Hiermee wordt gedoeld op het instrument van jobcoaching. Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid om de verstrekking van voorzieningen, zoals die voor jobcoaches, uit te werken in eigen beleid. Ook het UWV kan jobcoaching inzetten voor werknemers die belemmeringen ervaren van een ziekte of handicap bij hun werk of het volgen van onderwijs. Uitgangspunt is dat het met de voorziening wel mogelijk is het werk te doen of onderwijs te volgen. De voorzieningen voor UWV-klanten betreffen landelijke regelingen.

Jobcoaching kan worden ingezet voor de volgende doelgroepen:
- Werknemers op een beschut werkplek op grond van de Participatiewet
- Iedereen in het doelgroepenregister (doelgroep banenafspraak)
- Uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden met een arbeidsbeperking onder de Participatiewet
- Wajongers met arbeidsvermogen
- Werkende jongeren/PRO, VSO en Entree met een arbeidsbeperking: leerlingen van de praktijkscholen en het voortgezet speciaal onderwijs krijgen tijdens hun school- en stageperiode vaak begeleiding vanuit school. Zij hebben blijvend behoefte aan begeleiding in de praktijk, om als volwaardige werknemer te kunnen functioneren bij een bedrijf.

Een gangbare omschrijving van jobcoaching is ‘de ondersteuning die mensen met een beperking in staat stelt om bij een werkgever in een reguliere functie aan de slag te gaan en te blijven’. Bepalend bij de ondersteuning is enerzijds de functie, de werkplek en de omgeving waarin de werknemer aan de slag gaat en anderzijds de mogelijkheden van de werknemer. Inzet van een jobcoach is dus bij uitstek maatwerk. Jobcoaching wordt meestal tijdelijk ingezet, meestal kort na de aanstelling. Iemand die is aangewezen op beschut werk kan echter voortdurend behoefte hebben aan een jobcoach.

Centraal in het werk van de jobcoach staat de vraag ‘wat heeft de werknemer nodig om zelfstandig(er) op de werkplek te kunnen functioneren?’ Een jobcoach kan helpen met bijvoorbeeld communicatie op de werkvloer, samenwerking met collega’s, overzicht houden op de werkzaamheden of het aanleren van nieuwe handelingen of vaardigheden. De bijdrage die een jobcoach levert aan het zelfstandiger functioneren op de werkplek kan ertoe bijdragen dat een werknemer zich op een beschut werkplek zodanig ontwikkelt dat doorstroming naar een banenafspraakbaan eerder binnen bereik komt. Ook in het kader van een baan op grond van de banenafspraak kan jobcoaching ingezet worden of voortgezet worden.

1.2.3.2 Instrumenten specifiek voor bijstandsgerechtigden
Een belanghebbende is, om in aanmerking te komen voor bijstand, van rechtswege verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden (artikel 9 lid 1 onder a Pw). Uitgangspunt van de wet is dat het college van Burgemeester en Wethouders de op te leggen arbeidsverplichtingen aanpast aan de mogelijkheden die een bijstandsgerechtigde nog wel heeft. Op het college rust ook de taak eventuele belemmeringen voor deelname aan arbeid weg te nemen door het aanbieden van voorzieningen (artikel 9 lid 1 onder b Pw). Hoofddoel van de wet is uitstroom naar betaald werk, en niet zozeer sociale activering. Sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling kan echter wel een voorziening zijn die ingezet

wordt voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor het opleggen van de verplichting om gebruik te maken van een voorziening gericht op sociale activering, is vereist dat de belanghebbende op enig moment algemeen geaccepteerde arbeid kan verkrijgen, zonder dat gebruik gemaakt wordt van een voorziening. Sociale activering kan ingezet worden als onderdeel van een traject van arbeidsmatige dagbesteding naar werk.

Tegenprestatie
In de Participatiewet is vastgelegd dat een bijstandsgerechtigde verplicht kan worden door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (artikel 9 lid 1 onder c Pw), de zogenaamde tegenprestatie. Het gaat hier om activiteiten die niet direct samen hoeven te hangen met arbeidsinschakeling. De tegenprestatie is in 2015 in de wet opgenomen omdat deze vorm van participatie ervaring, contacten en werkritme kan opleveren. Dit zijn ook voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een tegenprestatie kan zo ook een bijdrage leveren aan re-integratie in (betaald) werk of om een stap te zetten op de participatieladder. Het gaat hier om een tegenprestatie 'naar vermogen', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden waarover de betrokkene beschikt. De verplichting om een tegenprestatie te verrichten kan in theorie samengaan met dagbesteding of andere vormen van werk, voor zover daarmee onvoldoende wordt verdiend om de uitkering overbodig te maken. Personen die wachten op een plaatsing in een beschutwerkplek en aangewezen zijn op een bijstandsuitkering zijn dus ook niet vrijgesteld van de tegenprestatie. Gemeenten stellen zelf de regels met betrekking tot de inzet van de tegenprestatie vast in de gemeentelijke verordening.

Participatieplaats
Een ander instrument om participatie van bijstandsgerechtigden te bevorderen is de participatieplaats. De participatieplaats is een in de Participatiewet geregeld (artikel 10a Pw) re-integratie-instrument dat specifiek is bedoeld voor bijstandsgerechtigden van 27 jaar en ouder met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het gaat hier dus om een instrument bedoeld voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij het doel is om de bijstandsgerechtigde dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Dit houdt ook in dat ernaar gestreefd wordt om degene die werkzaamheden verricht in een participatieplaats door te laten stromen naar een volgende trede op de participatieladder, waarbij het accent meer ligt op arbeidsactivering (bijvoorbeeld een leerwerktraject, scholing of een taalcursus) of arbeidstoeleiding (bijvoorbeeld bemiddeling of een sollicitatiecursus) en uiteindelijk naar reguliere arbeid. Een participatieplaats kan ook een vervolgstap zijn na een (arbeidsmatig) dagbestedingstraject, of in een dergelijk traject geïntegreerd worden.

Gedurende een periode van maximaal twee jaar kan een bijstandsgerechtigde die behoort tot de doelgroep verplicht worden onbeloonde, additionele werkzaamheden in de vorm van een participatiebaan te verrichten. Additionele werkzaamheden in de zin van de wet zijn primair op arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden die onder verantwoordelijkheid van de gemeente in het kader van de Participatiewet worden verricht, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (artikel 10a lid 2 Pw).

Dit wil zeggen dat de activiteit primair gericht moet zijn op het bevorderen van de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde om uit de bijstand te stromen naar reguliere arbeid en niet primair gericht moet zijn op het realiseren van het bedrijfsdoel van degene voor wie de werkzaamheden verricht worden. Het gaat dus niet om activiteiten die het karakter hebben van gewone productieve arbeid. Een participatieplaats is een opstap naar regulier werk, maar is geen gewoon werk. Het betreft werkzaamheden met behoud van uitkering, waarbij de werkzaamheden nuttig moeten zijn voor de ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde richting de reguliere arbeidsmarkt.

De bijstandsgerechtigde die additionele werkzaamheden in het kader van een participatieplaatsing verricht, heeft nadat zes maanden is gewerkt recht op een premie. Deze premie, die een- of tweemalig per jaar kan worden verstrekt, bedraagt maximaal €2750 per kalenderjaar en is onbelast. De gemeente is verplicht bij verordening regels te stellen omtrent de hoogte van de premie. Er bestaat alleen aanspraak op de premie als de bijstandsgerechtigde naar het oordeel van het college in de periode van zes maanden voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces. De gemeente kan zelf de indicatiecriteria vaststellen om te bepalen wie in aanmerking gebracht wordt voor een participatieplaats. Een participatieplaats kan bijdragen aan het zetten van stappen op de participatieladder. Het participeren in een werkomgeving levert nieuwe werkervaringen, een nieuw netwerk, zingeving en structuur. Door leerdoelen te stellen kan ontwikkeling gerealiseerd worden. Scholing kan daartoe ook bijdragen. Dit kan binnen dit traject ingezet worden. Door een goede begeleiding, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, maar die feitelijk op de werkplek (die zich vaak bij een derde zal bevinden) vormgegeven moet worden, kunnen leerdoelen tijdig bijgesteld worden. Een trajectplan kan goede diensten bewijzen om de intentie van de plaatsing te verduidelijken. Hierin kunnen ook afspraken neergelegd worden met een eventuele derde waar de werkzaamheden verricht worden, bijvoorbeeld over de wijze van begeleiding. Ook afspraken over eventuele scholing kunnen in het plan van aanpak worden opgenomen. Op grond van de wet is een bijstandsgerechtigde verplicht mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak (artikel 9 lid 1 onderdeel b Pw).

In een participatiebaan kan bij een juiste begeleiding en (tussentijdse) evaluatie een duidelijk beeld ontstaan van de mogelijkheden van belanghebbende bij een verdere re-integratie. Een participatiebaan kan zo een opstap zijn voor beschut werk of een baan op grond van de banenafspraak. Een participatieplaats is uitdrukkelijk bedoeld om de bijstandsgerechtigde dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Hiervan gaat een versterkend effect uit wanneer dit instrument ingezet wordt in een traject van (arbeidsmatige) dagbesteding naar vormen van betaald werk.

De mogelijk hoge onbelaste premie kan er echter bij bijstandsgerechtigden toe leiden dat het minder aantrekkelijk wordt om door te stromen naar (betaald) werk, omdat in bepaalde gevallen (afhankelijk van de hoogte van de premie, de omvang van het dienstverband en de hoogte van het loon) het aanvaarden van een passende betaalde baan kan leiden tot een inkomensteruggang. Zo kan de premie een belemmerend effect hebben op succesvolle doorstroming.

Een bijstandsgerechtigde is verplicht mee te werken aan een plaatsing in een participatiebaan, als het college deze plaatsing noodzakelijk vindt. Het niet accepteren van een participatiebaan

kan leiden tot (forse) maatregelen in de vorm van een verlaging van de uitkering. Het verplichtend karakter kan ertoe leiden, als niet (voldoende) wordt aangesloten bij de mogelijkheden en wensen van de bijstandsgerechtigde, dat een plaatsing een averechts effect heeft en niet bijdraagt aan de ontwikkeling van arbeidspotentieel.

De Participatiewet kent ook het re-integratie-instrument 'werken met behoud van uitkering'. Daarbij staat vooral het snel krijgen van regulier werk voorop. Werken in een participatiebaan verschilt hiermee in die zin dat hierbij de doorgroei van de bijstandsgerechtigde naar een volgende trede op de participatieladder voorop staat. Vanwege deze doelstelling ligt het voor de hand dat bij het bieden van een participatiebaan aangesloten wordt bij de vaardigheden van betrokkene, en dus maatwerk wordt geleverd.

Tegenprestatie en participatieplaats
Zowel de tegenprestatie als de participatieplaats zijn middelen om een bijstandsgerechtigde te laten participeren. In beide gevallen worden de activiteiten verricht met behoud van uitkering, waarbij het karakter van de werkzaamheden additioneel is. Het verschil is erin gelegen dat werkzaamheden op een participatieplaats primair nuttig moeten zijn voor de ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde richting de arbeidsmarkt. De werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie worden primair verricht omdat voor het verkrijgen van bijstand een tegenprestatie verwacht mag worden die nuttig is voor de samenleving. Werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie zullen in de regel van korte duur zijn, terwijl een participatieplaats voorziet in werken voor een langere periode. Een laatste verschil is dat met het werken op een participatieplaats een premie wordt toegekend (als voldoende is meegewerkt aan het vergroten van de kans op arbeidsinschakeling), terwijl dat niet het geval hoeft te zijn bij het verrichten van een tegenprestatie. Als het gaat om het ontwikkelen van mogelijkheden om te participeren, biedt een participatieplaats hiertoe meer mogelijkheden op basis van de huidige regelgeving.

Vrijlating van inkomsten uit arbeid
De Participatiewet kent verschillende mogelijkheden om inkomsten uit arbeid (deels) vrij te laten en niet te verrekenen met de bijstand. Met de inkomstenvrijlatingen wordt beoogd bij te dragen aan arbeidsinschakeling. Inkomstenvrijlatingen kunnen immers een prikkel zijn om te gaan werken en een overstap van (arbeidsmatige) dagbesteding naar betaald werk aantrekkelijk maken. Gemeenten hebben de mogelijkheid om in individuele gevallen te bepalen dat een deel van de inkomsten uit arbeid (maximaal 25%) gedurende maximaal een half jaar niet worden verrekend met de bijstand (artikel 31 lid 2 onder n Pw). Doel hiervan is om personen (vanaf 27 jaar, zie artikel 31 vijfde lid Pw) met een uitkering te stimuleren een gehele of gedeeltelijke baan te accepteren. De zes maanden waarbinnen inkomsten uit arbeid kunnen worden vrijgelaten, hoeven niet aaneengesloten te zijn en kunnen voor verschillende periodes van arbeidsinkomsten worden ingezet. De vrijlating is gekoppeld aan de inkomsten in een maand ongeacht het aantal uren dat wordt gewerkt en begrensd tot een maximum van €215 per maand.

Alleenstaande ouders (ouder dan 27 jaar) met een kind tot 12 jaar komen in aanmerking voor een vrijlating van 12,5% van hun inkomsten uit arbeid, met een maximum per maand (op dit moment: €134,35), gedurende een periode van maximaal 30 maanden. Een alleenstaande ouder komt in aanmerking voor deze vrijlating indien de arbeid waaruit de alleenstaande ouder

de inkomsten geniet (naar het oordeel van het college van B&W) bijdraagt aan de arbeidsinschakeling. Het gaat hier om een inkomensvrijlating die eenmalig geldt, en dus niet per kind. De algemene inkomensvrijlating uit artikel 31 lid 2 onder n Pw, die hierboven is genoemd, blijft ook mogelijk voor alleenstaande ouders. Dit betekent dat een alleenstaande ouder eerst de algemene vrijlating kan gebruiken, en daarna de vrijlating alleen voor de alleenstaande ouder met kinderen jonger dan 12 jaar. Beide vrijlatingen kunnen niet tegelijkertijd ingezet worden. De 30 maanden waarbinnen inkomsten uit arbeid kunnen worden vrijgelaten, hoeven niet aaneengesloten te zijn en kunnen voor verschillende periodes van arbeidsinkomsten worden ingezet. De vrijlating is gekoppeld aan de inkomsten in een maand ongeacht het aantal uren dat wordt gewerkt.

Ook inkomsten uit arbeid van een bijstandsgerechtigde die medisch urenbeperkt is tot 15% van deze inkomsten uit arbeid (met een maximum van 136,26 per maand) worden vrijgelaten. Deze vrijstelling geldt alleen als er niet al een van de hierboven vermelde vrijstellingen van toepassing is. Onder het begrip medisch urenbeperkt wordt verstaan: als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling voor een geringer aantal uren belastbaar zijn dan de normale arbeidsduur (artikel 6b lid 1 Pw). Uit deze definitie volgt dat medisch urenbeperkten niet onder de doelgroep van de wet banenafspraak kunnen vallen omdat zij wel in staat zijn het minimum uurloon te verdienen, alleen niet in staat zijn dat gedurende een volledige werkweek te doen.

1.2.4 Wet Banenafspraak

Na het per 1 januari 2015 wegvallen van de mogelijkheid om mensen met een arbeidsbeperking via de Wet Sociale Werkvoorziening aan het werk te helpen, is de Wet Banenafspraak, naast het Beschut werk, een voorziening die gemeenten kunnen benutten om mensen die tot de doelgroep behoren (zie 3.1.4) richting werk te ondersteunen. Hiervoor heeft de gemeente de mogelijkheid op grond van de Participatiewet aan de doelgroep een loonkostensubsidie te verstrekken. Deze subsidie overbrugt het gedeelte tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. Daarnaast kan de gemeente financieel ondersteunen om de werkplek aan te passen, of via bijvoorbeeld de inzet van een jobcoach de werknemer te ondersteunen. In een apart artikel regelt de Participatiewet dat personen die behoren tot de doelgroep van de loonkostensubsidie aanspraak hebben op begeleiding op de werkplek (Artikel 10da).
Gemeenten hebben in hun verordening of beleid vastgelegd onder welke voorwaarden deze begeleiding wordt geboden. Vaak zijn hier in duur beperkende voorwaarden opgenomen (bijvoorbeeld maximaal 1 jaar), terwijl de behoefte aan begeleiding ook structureel kan zijn.

In de eindevaluatie van de Participatiewet[46] constateert het SCP dat de Participatiewet vooral voor de groep jonggehandicapten meer perspectief heeft geboden en niet voor de groep klassieke bijstandsgerechtigden. Het SCP concludeert dat voor die doelgroep de Wet Banenafspraak vaak niet van toepassing is. Dit komt naast de constatering dat mensen met psychische en verstandelijke problematiek de grootste groep vormen binnen de Participatiewet, terwijl de meeste plaatsingen bij werkgevers gericht zijn op mensen met lichamelijke beperkingen.

46 www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/19/eindevaluatie-van-de-participatiewet

De Participatiewet verbiedt gemeenten om loonkostensubsidie te verstrekken met betrekking tot perioden waarover recht bestaat op ziekengeld (Artikel 10d lid 12). Dit heeft gevolgen voor mensen die na een ziekteperiode nog niet volledig hersteld zijn en slechts gedeeltelijk de werkzaamheden kunnen hervatten. In dat geval ontvangt de werkgever nog slechts een gedeeltelijke ziektewet uitkering, maar geen loonkostensubsidie meer. Dit is voor de werkgever een negatieve prikkel en kan gevolgen hebben voor het baanbehoud. Op grond van artikel10d lid 6 wordt in overleg met de werkgever en de werknemer bepaald wanneer de loonwaarde opnieuw wordt vastgesteld. Het ontbreken van een periodieke verplichting kan met zich meebrengen dat de loonwaarde gedurende langere tijd niet wordt vastgesteld en de werkgever onnodig lang loonkostensubsidie ontvangt. In situaties waarin mensen via een detacheringsconstructie te werk zijn gesteld bij aan gemeente gelieerde organisaties (bijvoorbeeld een voormalig SW bedrijf) kan de urgentie om opnieuw de loonwaarde te beoordelen ontbreken.

1.2.5 Ondersteunende regelingen UWV: No-risk polis, loondispensatie, Wet Tegemoetkomingen Loondomein, proefplaatsing

Via het UWV kunnen werkgevers aanspraken maken op verschillende financiële regelingen die het voor hen aantrekkelijker maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Er zijn verschillende regelingen, die vaak ook naast elkaar kunnen bestaan. Voor mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen (doelgroep banenafspraak) kan de werkgever die deze persoon in dienst neemt bijvoorbeeld in theorie in aanmerking komen voor de no-riskpolis, een jobcoach, loonkostensubsidie, een proefplaatsing en loonkostenvoordeel voor de doelgroep banenafspraak en scholingsbelemmerden. Besproken worden hier de volgende regelingen: de no-riskpolis, de loondispensatie bij een Wajong-uitkering, de Wet Tegemoetkomingen Loondomein en de proefplaatsing.

No-risk polis

Een van de financiële regelingen om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, is de no-riskpolis. De no-riskpolis zorgt ervoor dat de werkgever financiële compensatie ontvangt van het UWV als een werknemer met een arbeidsbeperking ziek wordt. Bij ziekte krijgt zo'n werknemer een Ziektewetuitkering van UWV die de werkgever in mindering kan brengen op het loon dat hij moet doorbetalen. Ook betaalt de werkgever, wanneer de no-riskpolis geldt, geen hogere premie voor de Ziektewet en geen hogere premie als de werknemer in de Wga komt.

De no-risk polis geldt voor een brede groep werknemers met een ziekte of handicap zoals:

- De werknemer heeft bij het begin van zijn dienstverband een Wia-, Wao, Waz- of Wajong-uitkering
- De werknemer waarvan de Wajong-aanvraag is afgewezen omdat het UWV niet kon vaststellen dat de werknemer langdurig niet kon werken
- De werknemer die op grond van de Participatiewet na 1 januari 2015 op een beschutte werkplek werkt
- De werknemer die valt onder de doelgroep van de banenafspraak
- De werknemer die problemen heeft of had door zijn ziekte of handicap bij het volgen van onderwijs

Loondispensatie bij een Wajong-uitkering
Loondispensatie is bedoeld voor werknemers met een Wajong-uitkering. Bij loondispensatie betaalt de werkgever tijdelijk minder dan het wettelijk minimumloon. Werkgevers komen in aanmerking voor loondispensatie als zij een werknemer met een arbeidsbeperking en een Wajong-uitkering in dienst nemen. Zij vragen dit aan bij het UWV. Voorwaarde is dat de werknemer door zijn ziekte of handicap minder presteert dan andere werknemers met vergelijkbaar werk. Dit wordt beoordeeld door een arbeidsdeskundige door middel van een loonwaardebepaling. Het UWV vult het loon van de Wajonger dan aan tot maximaal het bedrag dat hij ontving voordat hij bij de werkgever ging werken. De loondispensatie kan een half jaar tot vijf jaar duren. Verlenging is mogelijk, maar uiteindelijk moet de werknemer hetzelfde gaan verdienen als andere werknemers. Zolang er loondispensatie wordt verleend, komt de werknemer niet in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wet Tegemoetkomingen Loondomein (Wtl). Om voor die tegemoetkomingen in aanmerking te komen moet de werknemer tenminste het minimumloon verdienen. Loondispensatie kan bijvoorbeeld gecombineerd worden met de inzet van een jobcoach op de werkplek.

Wet Tegemoetkomingen Loondomein
De Wtl biedt werkgevers een tegemoetkoming in de loonkosten als ze mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst nemen of houden. Dit gebeurt via drie instrumenten. Het **loonkostenvoordeel (LKV)**, **het lage-inkomensvoordeel (LIV)** en **het jeugd lage-inkomensvoordeel (JLIV).** De loonkostenvoordelen zijn bedoeld om het arbeidsmarktperspectief van specifieke groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals oudere werknemers en arbeidsgehandicapten, te verbeteren. Werkgevers ontvangen het LIV voor alle werknemers die tussen de 100 en 125% van het wettelijk minimumloon (Wml) verdienen en die op jaarbasis ten minste 1.248 uur werken. Het (J)LIV zorgt ervoor dat de loonkosten voor werkgevers lager worden, waardoor het aantrekkelijker wordt om personen met een laag inkomen in dienst te nemen of te houden.

Het kan voorkomen dat voor een werknemer recht bestaat op het LKV en het LIV. In dat geval wordt alleen de hoogste tegemoetkoming betaald. Zijn de bedragen van het LKV en het LIV even hoog, dan wordt alleen het LKV betaald. Als er voor een werknemer recht bestaat op het LKV en het jeugd-LIV dan worden beide tegemoetkomingen betaald.

Het loonkostenvoordeel
De loonkostenvoordelen moeten ervoor zorgen dat kwetsbare groepen werknemers betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Er zijn vier categorieën:
- Het LKV oudere werknemer
- Het LKV arbeidsgehandicapte werknemer
- Het LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden
- Het LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer

Om voor deze tegemoetkoming in aanmerking te komen is voor alle groepen een doelgroepverklaring LKV vereist. Deze vraagt de werknemer aan bij het UWV binnen drie maanden na aanvang van het dienstverband, of binnen zes maanden na aanvang van het dienstverband als het dienstverband is gestart tussen 1 januari 2020 en 1 oktober 2020. Per categorie gelden er afzonderlijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor het loonkostenvoordeel.

Het **LKV oudere werknemer** is bedoeld voor een werknemer die **niet** werkt in een Wsw dienstverband of in beschut werk via de gemeente, die verzekerd is voor de werknemersverzekeringen en 56 jaar of ouder is (maar nog niet de Aow-leeftijd heeft bereikt), en in de maand voor het begin van het dienstverband recht heeft op een Ww- of Iow uitkering, een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wao, Wia, Wet Wajong, Waz, Wamil), arbeidsondersteuning op grond van de wet Wajong, een faillissementsuitkering of een uitkering uit de EU, de EER of Zwitserland die hetzelfde doel heeft als de genoemde uitkeringen. Ook mag deze werknemer in de zes maanden voor het begin van het dienstverband nog niet bij de huidige of nieuwe werkgever gewerkt hebben. De werkgever kan het loonkostenvoordeel alleen krijgen als hij dat niet eerder heeft gekregen voor deze werknemer.

Het **LKV arbeidsgehandicapte werknemer** kan verkregen worden voor de werknemer die niet in een Wsw dienstverband of in een beschutte werkomgeving via de gemeente werkt, verzekerd is voor de werknemersverzekeringen, de Aow leeftijd nog niet heeft bereikt en in de zes maanden voor het begin van het dienstverband niet bij de huidige of nieuwe werkgever heeft gewerkt. Ook mag de werkgever niet eerder loonkostenvoordeel voor deze werknemer hebben ontvangen.

Daarnaast moet de werknemer voldoen voldoet aan een van de volgende voorwaarden:

- De werknemer had, in de maand voor hij in dienst kwam, recht op een Wia-uitkering of op een uitkering uit de EU, de EER of Zwitserland die hetzelfde doel heeft als de Wia-uitkering.
- De werknemer had een Wao- of Waz-uitkering voor 1 januari 2006. En heeft deze uitkering nog steeds of deze is in de laatste vijf jaar beëindigd.
- De werknemer heeft een beslissing van het UWV ontvangen nadat hij een arbeidskundig onderzoek van hen heeft gehad. Hierin is het volgende vastgesteld:

1. De werknemer was op de eerste dag na afloop van de (verlengde) wachttijd van de Wia voor minder dan 35% arbeidsongeschikt
2. De werknemer was 11 weken voor het einde van de (verlengde) wachttijd van de Wia nog in dienst bij dezelfde werkgever die hij had toen hij ziek werd
3. De werknemer was op de eerste dag na afloop van de (verlengde) wachttijd van de Wia niet in staat eigen of passend werk te doen bij de werkgever bij wie de werknemer zich ziek heeft gemeld
4. De werknemer komt in dienst binnen vijf jaar na de dag waarop de verlengde wachttijd van de Wia is geëindigd.

Het **LKV doelgroep banenafpraak en scholingsbelemmerden** is bedoeld voor de werknemer met een Wsw indicatie of ondersteuning door de gemeente bij het vinden van werk, maar **zonder** Wsw dienstverband of werk in een beschutte omgeving via de gemeente, die verzekerd is voor de werknemersverzekeringen en nog niet de Aow-leeftijd heeft bereikt. Deze werknemer mag in de zes maanden voor het begin van het dienstverband niet bij de huidige of nieuwe werkgever hebben gewerkt. Daarnaast voldoet de werknemer voordat hij in dienst gaat (of op de dag van indiensttreding zelf) aan een van de volgende voorwaarden:

- De werknemer heeft recht op een Wajong-uitkering of arbeidsondersteuning van de Wet Wajong

- Het UWV heeft vastgesteld dat de werknemer niet in staat is om 100% van het wettelijke minimumloon te verdienen. En de werknemer wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeente naar werk begeleid
- De gemeente heeft bij het beoordelen van de loonkostensubsidie vastgesteld dat de werknemer niet in staat is om 100% van het wettelijke minimumloon te verdienen (de Praktijkroute)
- De werknemer is in het doelgroepenregister opgenomen met een indicatie als arbeidsbeperkte. Hieronder vallen onder meer schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en schoolverlaters van het praktijkonderwijs
- De werknemer heeft een indicatie voor een Wiw-baan (Wet inschakeling werkzoekenden) of een ID-baan (voormalig besluit In- en Doorstroombaan)
- De werknemer kreeg een ziekte of handicap voor zijn 18e verjaardag of tijdens een studie en kan alleen met een voorziening het wettelijk minimumloon verdienen
- De werknemer behoort niet tot de doelgroep banenafspraak, maar heeft door een ziekte of handicap wel problemen gehad bij het volgen van onderwijs. Daarnaast is de werknemer binnen vijf jaar na afronding van dat onderwijs in dienst gegaan bij de huidige of nieuwe werkgever

Het **LKV herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemer** kan verkregen worden voor een werknemer die zijn eigen werk geheel of gedeeltelijk hervat of wordt herplaatst in een andere functie bij de eigen werkgever. Deze werknemer mag niet in een Wsw dienstverband werkzaam zijn of in een beschutte werkomgeving via de gemeente, moet verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen en de Aow-leeftijd nog niet hebben bereikt. Ook mag de werkgever nier eerder een loonkostenvoordeel voor deze werknemer hebben verkregen. Daarnaast voldoet de werknemer aan een van de volgende voorwaarden:

- De werknemer had, in de maand voor de werkhervatting of herplaatsing, recht op een Wia-uitkering of op een uitkering uit de EU, de EER of Zwitserland die hetzelfde doel heeft als de Wia-uitkering. De werknemer kan deze doelgroep verklaring LKV niet aanvragen als hij voor de eerste Wia-dag het werk in de huidige of nieuwe functie geheel of gedeeltelijk heeft hervat (bijvoorbeeld als onderdeel van zijn re-integratie)
- De werknemer had een Wao- of Waz-uitkering voor 1 januari 2006 en heeft deze uitkering nog steeds of deze is in de laatste vijf jaar beëindigd

Het loonkostenvoordeel is een financiële tegemoetkoming per verloond uur, die maximaal gedurende drie jaren kan worden verkregen. Voor het herplaatsen van een arbeidsgehandicapte werknemer kan het loonkostenvoordeel voor maximaal een jaar verkregen worden. Verloonde uren zijn de uren die in het contract van de werknemer staan, dus ook de uren die hij ziek was en verlof had. Ook overwerk valt onder verloonde uren.

Het lage-inkomensvoordeel (LIV)

Het LIV is een jaarlijkse tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon. Hierdoor dalen de loonkosten voor de werkgever, waardoor de kansen op werk voor deze werknemers toenemen. Het recht op en de hoogte van het LIV wordt vastgesteld in het jaar na het kalenderjaar waarover het LIV wordt berekend. Het LIV geldt voor werknemers met een bestaand dienstverband, die loon ontvangen en verzekerd zijn voor een of meer werknemersverzekeringen. Het gemiddeld uurloon van de werknemer moet liggen

tussen 100 en 125% van het minimumloon. Voor 2020 gaat het om een gemiddeld uurloon tussen de €10,29 en €12,87. Er moeten per jaar minimaal 1248 uren worden verloond en de werknemer mag de Aow-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt. Het LIV hoeft niet te worden aangevraagd, maar wordt op basis van de loonaangiften van de werkgever berekend.

Het jeugd lage-inkomensvoordeel (JLIV)
De tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon (JLIV) is een regeling die is ingegaan op 1 januari 2018 en die is ingevoerd vanwege de verhoging van het minimumjeugdloon per 1 juli 2017. De kosten voor een werkgever om werknemers van 18 tot en met 20 jaar in dienst te hebben of te nemen zijn daardoor gestegen. Met het JLIV kan de werkgever daarvoor een jaarlijkse tegemoetkoming krijgen. Het recht op en de hoogte van de JLIV wordt vastgesteld in het jaar na het kalenderjaar waarover het JLIV wordt berekend. Er bestaat recht op het JLIV als er sprake is van een werknemer met een dienstverband die op 31 december van het voorgaande jaar 18, 19 of 20 jaar is, is verzekerd voor een of meer werknemersverzekeringen en een gemiddeld uurloon heeft dat hoort bij het wettelijk minimumjeugdloon voor zijn leeftijd en valt binnen een per leeftijdscategorie vastgestelde onder- en bovengrens. Het kan voor komen dat een werknemer zowel recht heeft op het JLV als op het LKV. In dat geval worden beide tegemoetkomingen betaald. Het JLIV hoeft door de werkgever niet te worden aangevraagd. Het wordt berekend op basis van de aangiften loonheffingen die de werkgever doet.

Proefplaatsing
Een proefplaatsing is bedoeld voor werknemers met een Wao-uitkering, een Wia-uitkering, een Waz-uitkering, een Wajong-uitkering, een Ziektewet-uitkering en een Ww-uitkering, die moeilijk werk vinden en bij wie de werkgever twijfelt of hij geschikt is voor de functie. Na toestemming van het UWV werkt de werknemer twee maanden met behoud van zijn uitkering. De werkgever hoeft dan geen loon te betalen. Deze periode is net zolang als de wettelijke proeftijd aan het begin van een dienstverband. Na een proefplaatsing mag de werkgever geen proeftijd meer afspreken met de werknemer. Toestemming voor een proefplaatsing geeft het UWV alleen als verwacht wordt dat de werknemer zonder proefplaatsing moeilijk werk vindt.

Wanneer een proefplaatsing van twee maanden naar alle waarschijnlijkheid te kort zal zijn, kan er gevraagd worden om een langere proefplaatsing. Een proefplaatsing kan nooit langer dan in totaal zes maanden duren.
Aan een proefplaatsing zijn de volgende voorwaarden verbonden:
- De werkgever heeft de bedoeling om de werknemer na de proefplaatsing een dienstverband van minimaal zes maanden aan te bieden
- Het aantal uren van het dienstverband is minimaal hetzelfde aantal uren als de proefplaatsing
- Tijdens de proefplaatsing wordt voor de werknemer door de werkgever een aansprakelijkheidsverzekering afgesloten
- De werknemer heeft een uitkering van het UWV
- De werknemer heeft nog niet eerder bij deze werkgever gewerkt
- Als de werknemer wel eerder bij deze werkgever heeft gewerkt, kan een proefplaatsing alleen aan de orde zijn in een andere functie, of in dezelfde functie die de werknemer had voordat hij ziek werd. De proefplaatsing is dan bedoeld om te bepalen of een werknemer nog geschikt is voor de functie.

Er gelden extra voorwaarden voor een werknemer met een Ww-uitkering. De werknemer met een Ww-uitkering moet minimaal drie maanden werkloos zijn en zonder hulp moeilijk aan werk komen (ter beoordeling door het UWV). Als de werknemer korter dan drie maanden werkloos is, kan desondanks een proefplaatsing plaatsvinden wanneer het gaat om een werknemer jonger dan 27 jaar zonder startkwalificatie en als het gaat om een werknemer die langere tijd een Ziektewet- of arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving en die niet meer kan werken in zijn oude functie.

Een verzoek om een proefplaatsing doen de werknemer en de werkgever gezamenlijk bij het UWV. Het UWV beoordeelt of de proefplaatsing kan worden ingezet en voor hoelang. Hierbij is de persoonlijke situatie van de werknemer en de vraag of hij geschikt is voor de functie leidend.

1.2.6 Wajong

Mensen met een handicap of arbeidsbeperking zullen regelmatig voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op een Wajong-uitkering. De Wajong is in de loop der jaren diverse keren ingrijpend gewijzigd.

Wajong 2015
De Wajong uitkering zoals deze geldt vanaf 1 januari 2015 is alleen toegankelijk voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het recht ontstaat als mensen voor hun 18e verjaardag of tijdens een studie een ziekte of handicap hebben gekregen waardoor ze nooit meer kunnen werken. Jaarlijks worden ruim 1.400 aanvragen Wajong afgewezen omdat er sprake is van tijdelijke arbeidsongeschiktheid. Deze mensen worden naar de gemeente verwezen om aanspraak te maken op een uitkering Participatiewet. Het risico bestaat dat gemeenten wegens het ontbreken van arbeidsvermogen geen dienstverlening om te komen tot re-integratie en participatie zullen aanbieden.

Voorafgaand aan de Wajong 2015 kenden we nog twee andere Wajong regelingen. Er zijn dus uitkeringsgerechtigden met verschillende Wajong-uitkeringen, met elk een eigen wettelijke regime.

De oude Wajong (instroom 1998 – 2010)
De oude Wajong is de opvolger van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en had als primair doel inkomensondersteuning. Als een oWajonger gaat werken, is de hoogte van de aanvullende uitkering afhankelijk van de arbeidsongeschiktheidsklasse waarin hij op basis van zijn (gedispenseerde) inkomen uit arbeid fictief terecht komt.
UWV moet een fictieve schatting uitvoeren wanneer een oWajonger inkomen geniet. Dat houdt in dat fictief wordt vastgesteld wat het arbeidsongeschiktheidspercentage van de oWajonger zou zijn met het inkomen uit arbeid dat hij ontvangt en in welke arbeidsongeschiktheidsklasse hij zou vallen. Deze fictieve schatting wordt gedaan door het inkomen af te zetten tegen het maatmanloon.

Daaruit volgt een fictief arbeidsongeschiktheidspercentage. Dit arbeidsongeschiktheidspercentage hoort in een bepaalde klasse (bijv. 65-80) en iedere klasse heeft een eigen uitkeringspercentage. De uitkering wordt vervolgens uitbetaald naar het uitkeringspercentage dat hoort bij

de klasse waarin het arbeidsongeschiktheidspercentage valt (bij de klasse 65-80 is dat bijvoorbeeld 50,75%). Bij de fictieve schatting wordt gebruik gemaakt van het maatmanloon. Het maatmanloon is het bedrag dat de oWajonger zou kunnen verdienen als hij niet ziek was of geen handicap had. Meestal is dit gelijk aan het minimumloon. Zolang de oWajonger binnen dezelfde arbeidsongeschiktheidsklasse blijft, wijzigt de uitkering niet en loont extra werken. Wanneer een oWajonger door (meer) te gaan werken een arbeidsongeschiktheidsklasse opschuift, wordt er een lager uitkeringspercentage betaald. Dit kan leiden tot een lager totaal inkomen (uitkering plus inkomen uit arbeid). Door de klassen ontstaat een schoksgewijze ontwikkeling (zaagtandeffect).

Hoger inkomen uit arbeid als percentage van Wml leidt daardoor niet altijd tot hoger (netto) totaalinkomen (Uitkering + inkomen uit arbeid).

Wajong 2010 (instroom 2010 – 2015)
De Wajong 2010 bestaat uit meerdere regelingen en had als belangrijkste doel het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Werkregeling
Voor mensen met arbeidsvermogen die niet zelfstandig 75% Wml kunnen verdienen.

Voortgezette werkregeling
Per 1 januari 2017 automatisch voor Wajongers2010 die: ten minste 27 jaar oud zijn en zeven jaar recht op arbeidsondersteuning hebben gehad, of voor oWajongers die overstappen naar de Wajong2010 en die ten minste 27 jaar zijn.

Uitkeringsregeling
Bij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt.

Studieregeling
Bij studie of school 25% Wml.

In de Wajong 2010 geldt tot het bereiken van de leeftijd van minimaal 27 jaar de werkregeling:
Boven de drempel van 20% Wml gaat (meer) werken lonen. Van elke extra verdiende euro aan inkomen uit arbeid, behoudt de Wajonger2010 50 cent. Bij inkomsten van 70% Wml of meer wordt aangevuld tot 100% Wml.

Harmonisatie Wajong
De Eerste en Tweede Kamer hebben ingestemd met het harmoniseren van de regels in de Wajong. Dit betekent dat er na de wetswijziging geen meerdere regimes meer zullen zijn voor het verrekenen van inkomsten. Voor de meeste mensen loont het om (meer) te gaan werken. Het systeem wordt eenvoudiger. Wel is er een risico voor mensen die vanuit een baan weer werkloos worden en niet binnen 12 maanden nieuw werk vinden. Voor hun vervalt het garantiebedrag. Alle maatregelen zullen met ingang van 2021 van kracht zijn.

Wat verandert er met de nieuwe regels?
Als iemand werkt, ontvang hij minimaal dezelfde uitkering als hij nu ontvangt, door het garantiebedrag. Het garantiebedrag vult het verschil aan tussen wat hij nu ontvangt en wat hij volgens de nieuwe regels zou ontvangen.
Voor ieder uur dat er gewerkt wordt, gaat de werknemer erop vooruit. Bij baanverlies (of verlies van bepaalde aanvullingen door de nieuwe regels) is er een jaar tijd om een nieuwe baan te vinden. Als dit lukt en het inkomen wijzigt niet, dan bestaat er weer recht op het garantiebedrag bovenop de uitkering zodat er geen inkomensterugval is.
Als pas na een jaar een nieuwe baan wordt gevonden, dan gelden de nieuwe regels voor de hoogte van de uitkering bij werk. Bij baanverlies kan levenslang teruggevallen worden op de Wajong-uitkering (dit was 5 jaar). Bij het volgen van een opleiding blijft de volledige uitkering behouden.

1.2.7 Wia

De Wia is een vangnet voor wie langdurig niet kan werken door ziekte of beperking.

Wanneer krijgen werknemers een uitkering?
- Werknemers krijgen een Wia-uitkering als ze volgens het UWV meer dan 35% arbeidsongeschikt zijn, door een gebrek of ziekte, structureel van aard
- De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage
- Als werknemers minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, dan krijgen ze geen Wia-uitkering

Bij ziekte mag een werknemer niet ontslagen worden. De werkgever heeft de plicht om bij een structurele beperking ander werk aan te bieden. De betreffende werknemer heeft de plicht om hierbij naar vermogen mee te werken en om dit werk te accepteren als het voor hem 'passend' is. De werkgever kan ook helpen om de werknemer aan een baan bij een ander bedrijf te helpen. Lukt het toch niet om (weer) aan het werk te gaan, dan mag de werknemer uiteindelijk wel ontslagen worden. De werknemer krijgt dan mogelijk een Ww- of een bijstandsuitkering.

Als een werknemer meer dan 35% arbeidsongeschikt is, dan gelden de volgende regelingen:
- **Gedeeltelijk arbeidsgeschikt** – Als de werknemer tussen de 20% en 65% van zijn oude loon kan verdienen, is hij gedeeltelijk arbeidsgeschikt. Hij kan dan nog gedeeltelijk werken. De Wga-uitkering die hij dan krijgt, is een aanvulling op zijn loon.
- **Volledig arbeidsongeschikt met kans op herstel** – Kan de werknemer op dit moment minder dan 20% van het oude loon verdienen, maar is er een kans dat hij herstelt? Dan is hij volledig arbeidsongeschikt met kans op herstel. De werknemer krijgt dan ook een Wga-uitkering.
- **Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt** – Kan een werknemer minder dan 20% van zijn oude loon verdienen en is de kans dat hij herstelt heel klein? Dan is hij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. Hij krijgt dan een Iva-uitkering.
- Het recht op een Wia-uitkering begint als de medewerker 104 weken (bijna 2 jaar) na de eerste ziektedag nog steeds inkomstenverlies dreigt te lijden, omdat hij zijn werk niet kan doen en re-integratie of ander werk of bij een andere werkgever niet mogelijk bleek.

Hoe hoog is de Wga-uitkering?
Welke Wga-uitkering een werknemer krijgt, hangt af van zijn situatie. Bijvoorbeeld hoeveel

hij verdiend heeft voordat hij ziek werd. Ook als een werknemer zich niet genoeg inspant om weer aan het werk te komen, kan dat gevolgen hebben voor de hoogte van zijn uitkering. Er zijn drie soorten uitkeringen mogelijk:

- Loongerelateerde uitkering
- Loonaanvullingsuitkering
- Vervolguitkering

De loongerelateerde uitkering

Als er niet gewerkt wordt, is de loongerelateerde uitkering de eerste 2 maanden 75% van het Wia-maandloon. Vanaf de derde maand is de loongerelateerde uitkering 70% van het Wia-maandloon. Het Wia-maandloon wordt berekend op basis van het loon dat is verdiend in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid.

Het Wia-maandloon is gemaximeerd op een vastgesteld bedrag dat steeds wordt aangepast. De loongerelateerde Wga-uitkering bedraagt maximaal 75/70% hiervan. Bij werken is de berekening anders, omdat een deel van het inkomen wordt afgetrokken van de Wia-uitkering. De eerste 2 maanden wordt 75% van het loon afgetrokken van de uitkering en daarna 70%. Dat betekent dat de werknemer 25/30% van zijn inkomsten mag houden. Hoe meer er wordt verdiend, hoe hoger het totale inkomen is. **Werken is dus altijd gunstig voor de hoogte van het inkomen.**

De loonaanvullingsuitkering

Na afloop van de loongerelateerde uitkering kan een loonaanvullingsuitkering worden toegekend bij volledige arbeidsongeschiktheid (80-100%) of wanneer men in staat is om met werken 50% van de restverdiencapaciteit te verdienen. De restverdiencapaciteit wordt bij de Wia-beoordeling vastgesteld door de arbeidsdeskundige. Dat is het bedrag dat volgens het UWV nog met werken verdiend zou kunnen worden.

Bij de loonaanvullingsuitkering zijn er twee situaties mogelijk:

- De verdiensten liggen tussen de 50% en 100% van wat volgens de arbeidsdeskundige verdiend kan worden. De uitkering is 70% van het Wia-maandloon min 70% van het bedrag dat volgens de arbeidsdeskundige verdiend kan worden

De verdiensten zijn 100% of meer van wat volgens de arbeidsdeskundige verdiend kan worden. De uitkering is 70% van het Wia-maandloon min 70% van het bedrag dat wordt verdiend *Hoe meer gewerkt wordt, hoe hoger het inkomen is. Werken is dus altijd gunstig voor de hoogte van het inkomen.*

De Vervolguitkering (Vvu)

Is de werknemer niet in staat om met werken minimaal 50% van de restverdiencapaciteit te verdienen, maar is hij wel minimaal 35% arbeidsongeschikt? Dan is er recht op een vervolguitkering.

Dan gaat het inkomen mogelijk sterk omlaag. Er wordt namelijk niet meer uitgegaan van het oude loon, maar van het minimumloon. De hoogte van de vervolguitkering hangt af van het percentage van arbeidsongeschiktheid.

Arbeidsongeschiktheidspercentage	Uitkering
35% tot 45%	28% van het minimumloon
45% tot 55%	35% van het minimumloon
55% tot 65%	42% van het minimumloon
65% tot 80%	50,75% van het minimumloon

Ook hier geldt: hoe meer er gewerkt wordt, hoe hoger het inkomen is.

De Iva-uitkering bij volledige en blijvende arbeidsongeschiktheid
De Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (Iva) wordt uitgekeerd aan mensen die volledig zijn afgekeurd en blijvend arbeidsongeschikt zijn. De uitkering bedraagt minstens 75% van het Wia-maandloon.

De Iva uitkering is gegarandeerd tot aan het pensioen. Bij (gedeeltelijke) werkhervatting wordt gekeken of iemand 20% van het oude inkomen kan verdienen. Is dat het geval, dan valt iemand terug op de Wga uitkering.

Werkhervatting kan dus inkomensonzekerheid met zich mee brengen en is daarom een potentiële belemmering.

3.3 Financiële aspecten van switchen tussen dagbesteding en vormen van werk

De financiering van activerings-, re-integratie- en werkinschakelings-instrumentarium is als uitgangspunt gekoppeld aan de organisatie die de uitkering betaalt. Dit betekent dat de gemeente verantwoordelijk is voor degenen die een bijstandsuitkering of Iaow-uitkering ontvangen. Ook voor niet-uitkeringsgerechtigden is de gemeente op grond van artikel 7 lid 1 onder a Pw de aangewezen instantie voor ondersteuning bij re-integratie. Het UWV is verantwoordelijk voor mensen met een werkloosheidsuitkering (Ww) en arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong, Wia en Wao).

Financiering van dagbesteding vindt plaats vanuit de Wmo en de Wlz. Voor wat betreft de Wmo is dat dagbesteding voor allen die niet in een inrichting verblijven. Voor wat betreft de Wlz betreft het mensen die in een inrichting verblijven of een volledig thuis pakket ontvangen.

De financieringssystematiek van de Participatiewet voorziet enerzijds in een bijstandsbudget, dat voorziet in middelen voor het betalen van de bijstandsuitkeringen en voor het betalen van de loonkostensubsidies en anderzijds in een participatiebudget, dat voorziet in middelen die bestemd zijn voor het re-integreren, plaatsen en begeleiden op werkplekken van de doelgroep die onder de Participatiewet valt. Het gaat bij deze middelen dus om budgetten voor re-integratiekosten, loonkosten en overige kosten Wsw en de kosten van plaatsing en begeleiding van nieuwe doelgroepen (nieuw beschut en voormalig Wajong).

De gemeente ontvangt één budget voor de re-integratiekosten van hun doelgroep, de Wmo en de Jeugdwet (participatiebudget). Er bestaan geen wettelijke schotten tussen die budgetten, waardoor de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij de inzet van de middelen. Bij veel gemeenten zijn de budgetten binnen de eigen organisatie echter opgedeeld in diverse (afdelings-)begrotingen. Bij een gescheiden uitvoering van bijvoorbeeld de Wmo en de Participatiewet is een integrale inzet van middelen dan mogelijk geen vanzelfsprekendheid. De uitvoeringspraktijk laat dit ook zien. Wanneer er sprake is van een gescheiden uitvoering, kan het voorkomen dat op lokaal niveau budget bij de ene regeling nog beschikbaar is, terwijl het bij de andere regeling is uitgeput.

Veel gemeenten ervaren tekorten binnen de diverse beleidsterreinen van het sociaal domein en dit kan van invloed zijn op de bereidheid om (noodzakelijke) voorzieningen in te zetten. Zo is het logisch dat veel gemeenten een bescheidener re-integratieaanbod organiseren voor niet-uitkeringsgerechtigden. Tegenover de kosten die gemaakt worden bij een re-integratietraject voor iemand zonder uitkering staat geen vermindering van uitgaven als een baan is gevonden. Het is voor gemeenten financieel aantrekkelijker om een bijstandsgerechtigde naar werk uit te laten stromen. Hierdoor wordt op jaarbasis al snel ongeveer € 15.000 bespaard.

Ook in de afstemming tussen UWV en gemeente kunnen door de wijze van financiering knelpunten ontstaan. Het UWV kent een vastgestelde set re-integratievoorzieningen. Dagbesteding maakt hiervan geen deel uit. Het UWV kan de gemeente vragen om een persoon met Wia-uitkering dagbesteding te verstrekken. Dit kan een bijdrage leveren aan toeleiding naar arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld naar het Werkfit traject van het UWV. Gemeenten staan in een dergelijk geval voor de keuze om aan iemand die niet onder hun re-integratieverantwoordelijkheid valt dagbesteding toe te kennen. Tegenover de kosten van dagbesteding staan geen baten of uitzicht daarop ten gunste van de gemeente. Dit kan betekenen dat gemeenten bij schaarste van middelen andere keuzes maken ten gunste van de eigen uitkeringsgerechtigden.

Gemeenten ontvangen op basis van artikel 69 Pw een gebundeld budget om inkomensvoorzieningen, dus de uitkeringen en loonkostensubsidies voor de Wet Banenafspraak en beschut werk te bekostigen (bijstandsbudget). Aan SZW behoeft niet verantwoord te worden dat de middelen ook daadwerkelijk besteed zijn aan het verstrekken van inkomensvoorzieningen. Deze vorm van financiering, waarbij geld voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies uit één budget gefinancierd worden, heeft een ongewenste financiële prikkel tot gevolg (1). De financiering van de Participatiewet is gebaseerd op een financiële prikkelwerking. Meer uitstroom uit de bijstand betekent voor gemeenten een besparing van middelen. De gerealiseerde besparing is vrij besteedbaar. Het belang van gemeenten om te besparen op uitkeringen staat op gespannen voet met het verstrekken van (meer) loonkostensubsidie.

Met de inzet van loonkostensubsidies moeten de doelstellingen van de Wet Banenafspraak (125.000 extra banen voor mensen met een arbeidshandicap in 2025) en beschut werk (30.000 werkplekken structureel vanaf 2040) worden gerealiseerd. De uitgaven hiervoor zullen dus een groei te zien geven.

Een krimp (minder uitkeringen) en een groei (meer loonkostensubsidies) samengebracht in één budget kan voor gemeenten belemmerend werken bij het bepalen van de prioriteiten. Is het raadzaam om terughoudend of ruimhartig met de inzet van loonkostensubsidie om te gaan? En omdat het budget wordt toegekend op basis van objectieve verdeelmaatstaven die door gemeenten niet te beïnvloeden zijn, kan het voor gemeenten onduidelijk zijn of de uitgaven voor loonkostensubsidies wel voldoende terugkomen in het budget. De terughoudendheid wordt mede beïnvloed door bij gemeenten gevoelde onzekerheid of de overheid in de toekomst de loonkostensubsidies nog wel zal financieren. Hierbij spelen eerdere ervaringen rondom het afschaffen van de In- en doorstroombanen een belangrijke rol.

Financiering van beschut werk is ook een belangrijk aandachtspunt. Werknemers op een beschut werkplek hebben ten minste recht op het wettelijk minimumloon, terwijl de maximale loonkostensubsidie 70% van het Wml mag bedragen. De resterende kosten moeten dus gedekt worden uit de netto toegevoegde waarde van de werknemer. Omdat deze doelgroep niet altijd makkelijk plaatsbaar is en vaak ook terecht komt bij non-profit organisaties, zijn feitelijk niet alle loonkosten gedekt.

De tijdelijke stimuleringsbonus van €3.000 per gerealiseerde werkplek is per 1 januari 2020 beëindigd. Veel gemeenten geven dan ook aan beschut werk een (te) duur instrument te vinden en zijn terughoudend met de inzet hiervan (2).

Voor de begeleiding van mensen in een beschut werkbaan ontvangen gemeenten apart financiële middelen. Deze middelen zijn gekoppeld aan de kwantitatieve doelstelling die elke gemeente via een ministeriële beschikking (3) per kalenderjaar krijgt, ongeacht of die doelstelling wordt gerealiseerd. Gemeenten die geen of beperkt invulling geven aan beschut werk kunnen daarmee financieel gunstiger uit zijn dan gemeenten die voor de volledige doelstelling (of meer) gaan. Het bedrag aan begeleiding zal overigens verder worden verlaagd van €8.500 per persoon naar €7.200 per persoon.

Het wegvallen van de bonus en het verlagen van de begeleidingssubsidie betekent dat het instrument beschut werk ten opzichte van de wet Banenafspraak voor gemeenten financieel ongunstiger is geworden. Dit komt omdat de kosten van begeleiding lager en vaak tijdelijk zijn voor mensen die via de Wet Banenafspraak bij een reguliere werkgever aan het werk gaan. Ook loopt de gemeente geen risico voor het niet door loonkostensubsidie gedekte deel van de loonkosten.

Voor zover de Wajong-doelgroep geplaatst is in beschut werk, hoeft de gemeente geen loonkostensubsidie te betalen. Het UWV past loondispensatie toe en betaalt aan de gemeente begeleidingskosten. Bij loondispensatie krijgt de werkgever toestemming om een loon beneden het wettelijk minimumloon uit te betalen. De betreffende persoon krijgt een aanvullende Wajong-uitkering, waardoor het totale inkomen dan bestaat uit een gedispenseerd loon en

de Wajong-uitkering. Andere voorzieningen, zoals jobcoaching of een vervoersvoorziening, worden in het geval dat loondispensatie wordt ingezet ook door het UWV verstrekt.
Als de gemeente er in overleg met de werkgever toch voor kiest om de betreffende persoon met loonkostensubsidie te laten werken, dan is de gemeente vervolgens ook verantwoordelijk voor het verstrekken van de overige voorzieningen.

1.4 Privacy aspecten

Op 25 mei 2018 trad de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Avg) in werking. Deze door de Raad van Europa vastgestelde regeling is van directe invloed op het Nederlands Recht. Het nationaal recht en haar uitvoeringsregelingen, beroepscodes en gedragsregels is hieraan ondergeschikt.

De Avg heeft belangrijke nieuwe uitgangspunten, bijvoorbeeld dat de verwerking van persoonsgegevens ten dienste moet staan van de mens. Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft geen absolute gelding, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving.

De Avg kent **'hoofdgrondslagen'** en een **'rechtsgrondslag (= toestemming)'**. De hoofdgrondslagen om gegevens te delen zijn:

- Wettelijke plicht
- Overeenkomst
- Publiekrechtelijke taak
- Vitaal belang
- Gerechtvaardigd belang

Voor een sluitende aanpak bij hulp en zorg is de hoofdgrondslag de wettelijke taak, dan wel een publiekrechtelijke taak die door de rijksoverheid is toebedeeld aan de gemeente.

De in het sociale domein gebruikelijke handelwijze om toestemming aan betrokkene te vragen ten behoeve van het uitwisselen van diens persoonsgegevens, is dus feitelijk niet de correcte benadering zoals die op grond van de Avg is beoogd, nu het verlenen van toestemming geen hoofdgrondslag is, maar een restgrondslag.

1.4.1 Zorgvuldig uitwisselen van informatie: het transparantiebeginsel

Het transparantiebeginsel houdt in dat er niet 'zomaar' gegevens mogen worden uitgewisseld. Het vereist een methodiek, namelijk het bepalen van het doel van de gegevensuitwisseling en het informeren van de inwoner, het wegen van diens mening ten opzichte van het eigen professionele oordeel en het hanteren van het principe van subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid.

Dit betekent onder meer dat wanneer gegevensuitwisseling aan de orde is van transparantie sprake is wanneer:

- Het bij de inwoner bekend is dat de uitvoering van de gevraagde hulp een opdracht vanuit de wetgever betreft
- Dat om hulp te kunnen bieden informatie gevraagd wordt van partijen die betrokken zijn bij relevant te achten instellingen
- Dat de instellingen elkaar alleen die gegevens aanreiken en opvragen die nodig zijn om een valide beslissing tot hulp te kunnen nemen
- En dat omwille van die valide beslissing niet kan worden volstaan met het enkele uitwisselen van basale persoonsgegevens

1.4.2 Legitimatie

Als het doel op grond waarvan de samenwerkingspartner over informatie beschikt verenigbaar is met het doel waarvoor informatie wordt gevraagd, dan is de verstrekking gelegitimeerd.

De Avg heeft zoals al aangegeven als uitgangspunt dat het delen van informatie ten dienste van de mens moet staan. Daarbij geldt ook dat het recht op bescherming van persoonsgegevens geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving. Wel geldt dat er een deugdelijk doel moet zijn om informatie te delen. Samenwerken is nooit een doel, maar een middel om iets anders te bereiken. Voor het verwerken van persoonsgegevens geldt het principe dat alleen 'need to know' gegevens worden verwerkt, waarbij subsidiariteit, proportionaliteit en doelmatigheid gewogen zijn.

1.4.3 Privacy in relatie tot dagbesteding en werk

Voor zover informatie die verzameld is bij het inzetten van dagbesteding, dan wel een vorm van werk, noodzakelijk is voor de doorstroom binnen de participatieketen, kunnen deze gegevens met inachtneming van de bovenstaande grondslagen en met inachtneming van het transparantiebeginsel worden gedeeld. Het recht op informatie voor de inwoner is hierbij essentieel.

De volgende informatie moet zijn vastgelegd en gedeeld met betrokkene:

- Welke persoonsgegevens worden verwerkt?
- Wat is het doel van deze verwerking?
- Worden de gegevens gedeeld met andere organisaties, en zo ja, met welke?

kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Movisie * Postbus 19129 * 3501 DC Utrecht * T 030 789 20 00 * www.movisie.nl * info@movisie.nl