

Kansen voor het kruispunt Wmo-Wwb

Tien overwegingen bij een gecombineerd participatiebeleid

Monique Stavenuiter
Fabian Dekker
Marian van der Klein

April 2011

Inhoud

Inleiding	3
1 Hoe krijg ik integraal participatiebeleid op de lokale beleidsagenda?	5
2 Met welke partijen werk ik samen op het kruispunt van de Wmo en de Wwb?	7
3 Organiseer ik integraal participatiebeleid op regionaal of op lokaalniveau?	9
4 Hoe leg ik afspraken vast?	11
5 Hoe financier ik integraal participatiebeleid?	13
6 Wat zijn voorbeeldprojecten op het raakvlak van de Wmo en de Wwb?	15
7 Wat mag ik van de burger verwachten?	19
8 Hoe krijg ik zicht op de resultaten van integraal participatiebeleid?	23
9 Hoe kan ik investeren in professionals?	27
10 Waar kan ik nog meer relevante informatie vinden over de Wmo-Wwb verbinding?	31

Inleiding



De Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn beide het resultaat van een lang proces van decentralisatie. Met de invoering van de Wmo in 2007, is de verantwoordelijkheid voor belangrijke onderdelen van zorg en welzijn verschoven van het landelijke naar het lokale niveau. De Wwb, ingevoerd in 2004, biedt gemeenten bovendien meer verantwoordelijkheid voor de re-integratie. Beide wetten hebben participatie hoog in het vaandel staan. De Wmo is vooral een participatiewet (meedoen); activering en re-integratie zijn thema's waar de uitvoerders van de Wwb zich al jaren mee bezighouden. Over het algemeen constateren gemeenten dat mensen die langdurig in de bijstand zitten over onvoldoende vaardigheden beschikken om zonder meer toe te treden tot de reguliere arbeidsmarkt. Het zijn

(zeer) kwetsbare burgers met meervoudige problemen. De Wmo kan deze mensen tot meedoen verleiden, maar dat gaat niet eenvoudig.

Waarom deze brochure?

Gemeenten streven ernaar om zoveel mogelijk samenhang aan te brengen in het lokale beleid. De achterliggende gedachte is dat door beleidsprogramma's en -terreinen met elkaar te verbinden, de verschillende onderdelen elkaar versterken. Integraal beleid bevordert in deze optiek de participatie van burgers en levert daarnaast een bijdrage aan een doelmatige inzet van middelen. Op verschillende beleidsterreinen liggen raakvlakken. Gemeenten proberen bijvoorbeeld een samenhangend pakket van maatregelen te ontwikkelen rondom het lokale gezondheidsbeleid (zie bijvoorbeeld RIVM, 2007)¹, maar ook rondom de Wwb en de Wmo zijn gemeenten op zoek naar nieuwe verbindingen (zie bijvoorbeeld Stavenuiter & Van der Klein, 2010). Over het laatstgenoemde raakvlak gaat deze brochure. Ondanks dat gemeenten ernaar streven om integraal beleid te ontwikkelen, is het in de praktijk vaak lastig om verbindingen te leggen. Het belangrijkste doel van deze brochure is daarom om gemeenten praktische handvatten te geven bij de vormgeving van een integraal participatiebeleid.

1 RIVM (2007). *Integraal gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: RIVM.

Leeswijzer

Op basis van de ervaringen van het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut rond het thema participatie, hebben we een tiental veel voorkomende vragen van (beleids)ambtenaren en professionals op een rij gezet. Per vraag geven we ter overweging hoe het lokale Wwb- en Wmo-beleid elkaar kunnen versterken. De volgende vragen komen aan de orde:

1. Hoe krijg ik integraal participatiebeleid op de lokale beleidsagenda?
2. Met welke partijen werk ik samen op het kruispunt van de Wmo en de Wwb?
3. Organiseer ik integraal participatiebeleid op regionaal of op lokaal niveau?
4. Hoe leg ik afspraken vast?
5. Hoe financier ik integraal participatiebeleid?
6. Wat zijn voorbeeldprojecten op het raakvlak van de Wmo en de Wwb?
7. Wat mag ik van de burger verwachten?
8. Hoe krijg ik zicht op de resultaten van integraal participatiebeleid?
9. Hoe kan ik investeren in professionals?
10. Waar kan ik nog meer relevante informatie vinden over de Wmo-Wwb verbinding?

1 Hoe krijg ik integraal participatiebeleid op de lokale beleidsagenda?

Het belang van een integrale aanpak

Gemeenten hebben een centrale verantwoordelijkheid als het gaat om de uitvoering van de Wwb en de Wmo. Tussen deze twee wetten bestaat een duidelijk verband. Beide wetten hebben als doel participatiebevordering en beide hebben deels betrekking op dezelfde groepen kwetsbare burgers. Het ligt dan ook voor de hand om na te denken over manieren om de verschillende beleidslijnen steviger met elkaar te verbinden. Door integrale interventies te ontwikkelen kunnen de verschillende doelstellingen tegelijkertijd worden behaald. Zo kan de zelfredzaamheid van mensen met een chronische beperking worden bevorderd (Wmo), terwijl ook hun re-integratie naar de arbeidsmarkt vorm krijgt (Wwb). Een integrale benadering is niet alleen vanuit een efficiënte inzet van middelen wenselijk, maar draagt bovendien bij aan een betere dienstverlening richting de burger. Daarom leggen gemeenten zich in toenemende mate toe op het ontwikkelen van een integrale beleidsvisie en combinatieprojecten.

Het ontwikkelen van draagvlak

In de praktijk blijkt het vaak lastig om de verschillende terreinen daadwerkelijk met elkaar te verbinden. Om integraal participatiebeleid van de grond te krijgen, is het in de eerste plaats noodzakelijk dat een wethouder, een gemeentelijke afdeling of (beleids)ambtenaar het initiatief neemt om een integrale Wwb/Wmo-aanpak op de lokale



beleidsagenda te krijgen. Om direct het belang van een integrale aanpak te benadrukken, is de rol van de wethouder vaak onontbeerlijk. Hij of zij kan zorgen voor het nodige politieke en bestuurlijke draagvlak en het belang van een integrale beleidsaanpak en samenwerking stimuleren.

Vaak behoren in een gemeente de beleidsterreinen welzijn (Wmo) en werk & inkomen (Wwb) tot de verantwoordelijkheden van verschillende wethouders, die elk hun eigen prioriteiten stellen. In dat geval kunnen de partijen bij elkaar worden gebracht door de voordelen van een integrale aanpak expliciet te benoemen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hiervoor een (tijdelijke) projectgroep op te richten of een programmamanager aan te stellen.

Gemeenten kunnen ook aan de andere kant beginnen en een succesvol, klein concreet project op het kruispunt van Wmo en Wwb opnieuw bezien vanuit een integrale benadering. Een aantal gemeenten brengt de portefeuilles van Wmo en Wwb in de hand van één wethouder (zoals de gemeenten Almere, Eindhoven en Waddinxveen) of organiseert de betrokken ambtenarij nadrukkelijk in één dienst (Eindhoven en Den Haag), waardoor draagvlak veel sneller groeit.

Door de raakvlakken en winstpunten in een breder perspectief te plaatsen - dus niet alleen vanuit een nadruk op uitstroom uit de Wwb, of alleen vanuit de nadruk op maatschappelijke participatie zonder dat het betaalde arbeid betreft - komt de aandacht voor integraal participatiebeleid van de grond. Het is dan belangrijk om vooraf de opbrengst van een integrale beleidsvoering te benoemen.

2 *Met welke partijen werk ik samen op het kruispunt van de Wmo en de Wwb?*

Het belang van samenwerking

Een integrale aanpak staat of valt met een goede samenwerking. Allereerst is er tussen de gemeentelijke afdelingen samenwerking vereist (we spreken dan ook wel over het 'ontschotten' tussen afdelingen), maar ook samenwerking met het maatschappelijk middenveld is vaak nodig: het UWV, woningbouwcorporaties, vrijwilligersorganisaties, re-integratiebedrijven, zorg- en welzijnsinstellingen, werkgevers en/of het onderwijs kunnen betrokken worden. Hoe kan een gemeente deze partijen betrekken bij een integraal traject? Een wethouder kan als een lokale 'ambassadeur' optreden om de verschillende partijen bij elkaar te brengen, maar ook de programmamanager of de meest betrokken ambtena(ar)en kunnen dit organiseren. Tijdens onderzoeken naar lokale armoedebestrijding zagen de onderzoekers van het Verwey-Jonker

Instituut dat samenwerking met maatschappelijke organisaties vaak wezenlijk is voor het slagen van integrale beleidsvoering. Via werkbijeenkomsten met lokale partijen in het veld kan de gemeente breed draagvlak en een gedeelde visie op participatie ontwikkelen in de lokale samenleving. Ze kunnen tevens dienen om afspraken met elkaar te maken en informatie te delen. Ook via een aanbestedingsprocedure kan natuurlijk samenwerking ontstaan. De gemeente Amsterdam is een voorbeeld van een gemeente die via samenwerking met verschillende ketenpartners richting geeft aan integraal participatiebeleid.²

2 Gemeente Amsterdam (2010). Bestek permanente aanbestedingsprocedure dagbestedingsactiviteiten voor (drugs)verslaafde klanten en klanten met psychiatrische klachten. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.





8

Praktijkvoorbeeld: Proeftuin Wmo/Wwb: dagbesteding Amsterdam

Sinds 2006 begeeft de gemeente Amsterdam zich via de zogenaamde 'proeftuin Wmo/Wwb: dagbesteding' bij uitstek op het raakvlak van ondersteuning en activering. In eerste instantie is het project begonnen als een pilot. In 2007 kreeg het programma een duurzaam vervolg via een permanente aanbesteding. Het project richt zich op mensen die niet mee doen aan het maatschappelijk leven. Het gaat dan om personen die geregistreerd zijn bij de sociale dienst, zorginstellingen en/of bij de politie of andere instellingen. Uitgangspunt van de proeftuin Wmo/Wwb is dat door de mogelijkheden voor dagbesteding uit te breiden, niet alleen doelstellingen vanuit de Wmo, maar ook vanuit de Wwb kunnen worden gerealiseerd. Concreet ontwikkelen de Dienst Werk en Inkomen, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de GGD, het zorgkantoor, zorginstellingen en de verschillende stadsdelen gezamenlijk integrale trajecten voor maatschappelijke participatie, dagbesteding en waar mogelijk naar de arbeidsmarkt. Het project bestrijkt hiermee zowel doelstellingen vanuit de Wmo (maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en informatie en advies), als de Wwb (arbeidsbemiddeling). Zie: gemeente Amsterdam (2010)

3 *Organiseer ik integraal participatiebeleid op regionaal of op lokaal niveau?*

Maak afspraken op verschillende beleidsniveaus

Een integrale aanpak gericht op arbeids- en sociale participatie legt niet alleen verbindingen tussen wetten, maar -waar het kan- ook tussen het lokale en regionale beleidsniveau. In principe zijn gemeenten op lokaal niveau goed in staat om burgers te ondersteunen bij het volwaardig participeren aan de samenleving (denk bijvoorbeeld aan het aanbod van een lokale vervoersvoorziening of een woningaanpassing). Maar samenwerking met andere (buurt) gemeenten is zeker raadzaam, vooral als uw gemeente niet zo groot is. De Wmo-afdeling van Sociale Zaken van de gemeente Woerden werkt bijvoorbeeld samen met Montfoort en Oudewater. En in Friesland hebben acht gemeenten rond Franekeradeel (inclusief Terschelling en Vlieland) de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noordwest Fryslân gemandateerd om onder meer de Wmo-prestatievelen 5 en 6 uit te voeren. Dat zijn goede startsituaties om regionaal meerwaarde te bereiken op het kruispunt van de Wmo en Wwb. Schaalvoordelen kunnen worden bereikt door gezamenlijk aan te besteden in het kader van de Wmo.

Daarnaast kunnen partijen via een regionaal platform of een Wmo-netwerk onderling kennis delen. De mogelijkheden om te re-integreren op de arbeidsmarkt zijn eveneens niet aan lokale grenzen gebonden. Op de Werkpleinen worden de krachten tussen gemeente, UWV en werkgevers steeds vaker regionaal gebundeld.

Voorbeeld van een regionale aanpak

In 2007 is de Sociale Dienst voor de Drechtsteden opgericht. Hier nemen in totaal zes gemeenten aan deel op het gebied van werk, inkomen en zorg (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambracht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht). De belangrijkste taken van deze regionale sociale dienst zijn de uitvoering van de Wmo en de Wwb. Een centraal uitgangspunt is het aanbrengen van meer samenhang tussen de uitvoering van de Wmo en de Wwb. In dit verband streeft de regionale sociale dienst er bijvoorbeeld naar om uitkeringsgerechtigden in te zetten in de thuiszorg om zo ervaring op te doen en de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Een ander voorbeeld is het inzetten van bijstandsgerechtigden voor comfortdiensten (maaltijden, zorg, vervoer, et cetera) aan mensen die ondersteuning nodig hebben vanwege hun beperkingen (zie: Sociale Dienst Drechtsteden, 2007).³

9

3 Sociale Dienst Drechtsteden (2007). *Meerjarenprogramma 2007-2010*. Dordrecht: Sociale Dienst Drechtsteden.



4 *Hoe leg ik afspraken vast?*

Aandacht voor doelen en verantwoordelijkheden

Als de samenwerkingspartners een gedeelde visie hebben rondom een integrale participatiebevordering van burgers is het zaak om gezamenlijk doelstellingen, beoogde prestaties en effecten te formuleren en afspraken schriftelijk vast te leggen. Deze geven richting aan de activiteiten en zijn in een later stadium van belang om het traject te kunnen evalueren. Via een contract, convenant, samenwerkingsplan of individueel projectvoorstel zijn afspraken over integraal participatiebeleid en de onderlinge verantwoordelijkheden (wie doet wat en tegen welke kosten?) vast te leggen. De doelstellingen kunnen concreet worden vastgelegd in termen van 'output' (prestaties/resultaten) en/of 'outcome' (effecten). De zogenaamde SMART-methode kan hierbij behulpzaam zijn, waarbij het zo specifiek mogelijk formuleren voorop staat (zie www.socialtools.nl). Bij output valt bijvoorbeeld te

denken aan het aantal bijstandsccliënten dat uit de Wwb stroomt, het aantal cliënten dat sociaal actief is (bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk), maar output kan ook een specifieke systematiek betreffen die gedurende het traject ontwikkeld wordt (zoals de opzet van een integraal informatiesysteem). Bij 'outcome' gaat het om behaalde effecten, zoals bevordering van de zelfredzaamheid (sociaal of financieel). Het maken van heldere afspraken en het benoemen van prestatie-indicatoren dragen bijna altijd bij aan een betere kwaliteit van de aanpak.

Enkele suggesties

Om de verschillende taken en verantwoordelijkheden goed op elkaar af te stemmen en vast te leggen, bestaan er verschillende mogelijkheden. Het ligt voor de hand om duidelijkheid te krijgen rondom de volgende vragen:

- ▶ De belangrijkste doelstelling(en) van de integrale aanpak: op wie en op wat is de aanpak gericht?
- ▶ De samenwerkingspartners en hun werkzaamheden: wie doet wat bij de integrale participatiebevordering?
- ▶ De doelgroep(en) waarop de integrale aanpak zich richt: wie komt voor de aanpak in aanmerking en wie niet?
- ▶ De inhoud van de integrale aanpak: wat zijn de bestaande voorzieningen? Welke nieuwe voorzieningen en activiteiten moeten worden ontwikkeld?
- ▶ De looptijd van de integrale aanpak (duur aanpak?)
- ▶ Het benodigde budget (denk bijvoorbeeld aan de uurtarieven van deelnemers en de benodigde materiële middelen. Dit is natuurlijk ook van belang bij aanbestedingsprocedures).
- ▶ De beoogde resultaten en de wijze van evalueren: wie stelt de verantwoording op en wat moet daar in elk geval in staan?

5 *Hoe financier ik integraal participatiebeleid?*

Het inventariseren van de financiële mogelijkheden

Gemeenten hebben vanuit de Wwb een inkomensbudget (het I-deel) en een werkbudget (het W-deel, dit valt vanaf 2009 onder het zogenaamde participatiebudget), terwijl de Wmo-middelen afkomstig zijn uit het Gemeentefonds. Vaak wordt gedacht dat financiering een belangrijk knelpunt is om integraal participatiebeleid te bevorderen. Verschillende gemeentelijke afdelingen hebben immers verschillende doelstellingen en eigen budgetten die ze niet graag delen.

Aangezien gemeenten eventuele overschotten op het inkomensdeel in de Wwb vrij mogen besteden, staat het belang van uitstroom uit de uitkering in de Wwb voorop. Dit botst op het eerste oog mogelijk met de doelstellingen van de Wmo, waar het gaat om het bevorderen van maatschappelijke participatie in brede zin. Dit is echter schijn; het participatiebudget kan bijvoorbeeld ingezet worden om de kansen op werk te vergroten en tegelijkertijd invulling te geven aan de Wmo. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de inzet van re-integratiegelden op kwetsbare groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een chronische beperking. Mensen kunnen zo niet alleen aan het werk worden geholpen, maar de inzet van participatiegelden stimuleert tegelijkertijd de zelfredzaamheid. Het gaat in dit specifieke geval om bevordering van de participatie via betaalde arbeid en om tegelijkertijd oog te hebben voor groepen die in de Wmo centraal staan, zoals mensen met een beper-

king. Overigens is het van belang om ook (lokale) werkgevers te betrekken bij het verkennen van financieringsmogelijkheden. Vanuit de Wmo zijn er eveneens mogelijkheden denkbaar om te financieren. In het kader van een aanbestedingstraject met professionele instellingen kunnen gemeenten bijvoorbeeld tegelijkertijd afspraken maken over het opzetten van leerwerkplaatsen voor bijstandsgerechtigden. Hiermee worden dwarsverbanden gelegd tussen beleidsterreinen, zonder dat er direct middelenproblemen ontstaan.

Enkele voorbeelden

Een viertal voorbeelden van financieringsmogelijkheden zijn:

- ▶ De financiering van dwarsverbanden vanuit het W-deel van de Wwb (dat tegenwoordig onder het participatiebudget valt). Hierbij valt concreet te denken aan de inzet van re-integratiegelden voor kwetsbare groepen.
- ▶ De inzet van financiële middelen binnen het Gemeentefonds.
- ▶ De ontwikkeling van integrale activiteiten via aanbestedingstrajecten.
- ▶ (Co-)financiering vanuit het stedenbeleid of via samenwerking met het bedrijfsleven.



6 *Wat zijn voorbeeldprojecten op het raakvlak van de Wmo en de Wwb?*

In gemeenten zijn diverse voorbeelden van verbindingen tussen de Wwb en de Wmo denkbaar. Zo kan iemand met een bijstandsuitkering mantelzorg verrichten voor een ziek familielid. Tegelijkertijd biedt dit mogelijkheden voor het verwerven van vaardigheden die van belang kunnen zijn bij een opstap naar een betaalde baan. Gemeenten zijn bovendien in staat om vanuit het participatiebudget gerichte scholingsmogelijkheden aan te bieden, om zo de verworven competenties verder te ontwikkelen. Een ander voorbeeld is bijstandsgerechtigden die vrijwilligerswerk verrichten, evenals het inzetten van Wwb'ers die met behoud van de uitkering maatschappelijk nuttige taken gaan verrichten in de wijk en op deze manier bijdragen aan een verbeterde leefbaarheid en sociale cohesie. De uitdaging is om vanuit de eigen lokale praktijk op zoek te gaan naar dit soort concrete dwarsverbanden.

Dwarsverbanden

Activering, dagbesteding en werkervaringsplaatsen bestonden al voor de invoering van de Wmo, maar dragen inmiddels ook bij aan de doelstellingen van de Wmo:

- ▶ Bijstandsgerechtigden werven als betaalde alfahulp om burgers met indicatie HV 1 te helpen.
- ▶ Sociale activering van bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid.
- ▶ Maatschappelijke activering van kwetsbare groepen (uit prestatieveld 7, 8 en 9): via dagbestedingsprojecten voor mensen die gebruikmaken van maatschappelijke opvang (zoals uitkeringsgerechtigde verslaafden, dak- en thuislozen en cliënten van de OGGZ).

De actieve inzet van Wwb-ers heeft nieuwe kansen gekregen met de komst van de Wmo en de perspectieven hebben zich verbreed. We kunnen verschillende perspectieven onderscheiden:

- ▶ **Wijkaanpak:** bijstandsgerechtigden helpen met behoud van uitkering mee de leefbaarheid en sociale samenhang van de wijk te verbeteren.
- ▶ **Participatie:** het vergroten van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers in de gemeente. Bijstandsgerechtigden worden actief als vrijwilliger geworven en er is ondersteuning voor mantelzorgers.
- ▶ **Dienstverlening in wonen, welzijn, zorg:** bijstandsgerechtigden doen met behoud van uitkering klusjes en verrichten diensten voor mensen die hun vraag aan het Wmo-loket kenbaar gemaakt hebben. Ook zijn er gemeenten die afspraken met thuiszorginstellingen of andere werkgevers maken in het kader van de Wmo, om een bepaald aantal bijstandsgerechtigden als arbeidskrachten aan te nemen (contract compliance).



Voorbeelden

Verschillende gemeenten hebben projecten lopen op het kruispunt Wmo-Wwb. Voorbeelden zijn het geluksbudget in Almelo en de participatieladder die veel gemeenten hanteren (zie omschrijving hieronder). Een ander mooi voorbeeld is het project Dienstencheque Eindhoven. Dit is gericht op het inschakelen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voor ondersteunende diensten aan zelfstandig wonende mensen met een beperking en een laag inkomen. Dienstencheque Eindhoven werkt wijkgericht.

Het geluksbudget in Almelo

Dit persoonsgebonden budget is gericht op het vergroten van de participatie van chronisch zieken en gehandicapten. Het budget bestaat uit een bedrag van 450 euro dat te gebruiken is voor uiteenlopende zaken, zoals een plek huren op de markt, vistuig aanschaffen, een cursus bloemschikken of een voetbalseizoenkaart kopen. Het geluksbudget is in principe eenmalig en aanvullend op bestaande regelingen. Inmiddels is het budget uitgebreid naar mensen met een bijstandsuitkering die vanwege gezondheidsproblemen niet of nauwelijks meer aan het werk kunnen komen. Ook andere gemeenten zijn met het geluksbudget aan de slag gegaan (Borne, Deventer, Haaksbergen, Hardenberg, Hengelo, Hellendoorn, Hof van Twente, Oldenzaal).

Zie: www.geluksbudget.nl

Een ander voorbeeld van een integraal participatieproject is het project 'Dubbelslag'. Samenhang tussen de Wmo en de Wwb wordt in dit project tot stand gebracht door uitkeringsgerechtigden huishoudelijke diensten uit te laten voeren. Op deze manier ontvangen mensen met een hulpvraag ondersteuning en kunnen mensen met een bijstandsuitkering werkervaring opdoen. Inmiddels doen de eerste gemeenten aan dit project mee (zie: www.radaradvies.nl/producten/dubbelslag).

De Participatieladder

Met de Wwb worden activeringsprojecten geïnitieerd en uitgevoerd vanuit de Sociale Dienst of de afdeling Sociale Zaken van een gemeente. Deze projecten vallen onder de noemer van re-integratie, activering en/of gesubsidieerde arbeid. Het doel van activering sluit ook goed aan bij de doelstelling van de Wmo. De Participatieladder biedt gemeenten een meetinstrument om het eigen participatiebeleid systematisch te volgen. De Participatieladder telt 6 niveaus: niveau 6: betaald werk; niveau 5: betaald werk met ondersteuning; niveau 4: onbetaald werk; niveau 3: deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging); niveau 2: sociale contacten buitenshuis en niveau 1: geïsoleerd levend.

Voor meer informatie: www.participatieladder.nl

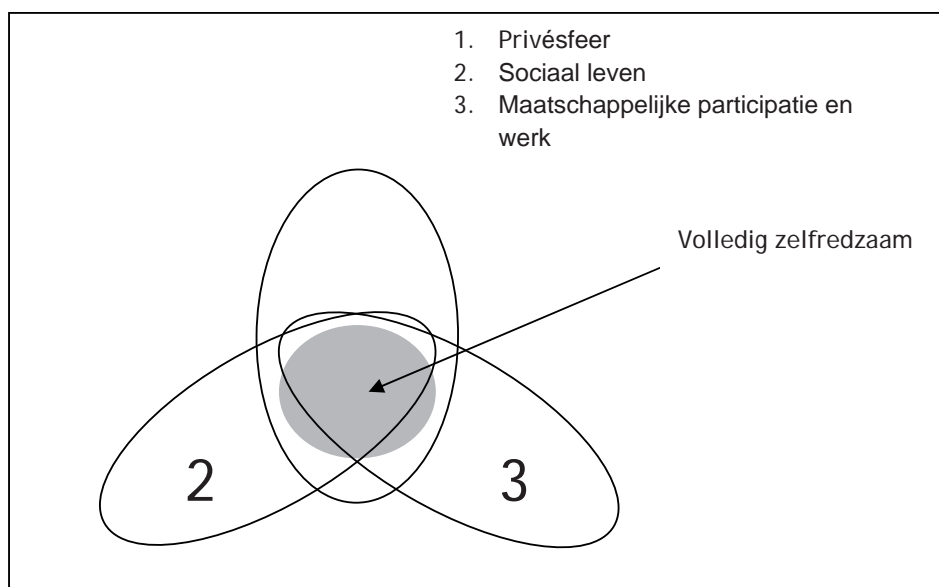
7 Wat mag ik van de burger verwachten?

Nadruk op maatwerk

Van mensen die zich al lang in een uitkeringssituatie bevinden, valt niet te verwachten dat zij in alle gevallen direct geschikt zijn om (maatschappelijke) taken uit te voeren. De groepen waar het om gaat zijn immers zeer divers. Veel gemeenten gaan daarom niet meer uit van minima, maar spreken van beleid voor kwetsbare groepen. Deze groepen zijn kwetsbaar op financieel en sociaal vlak en/of op het gebied van gezondheid. Vaak gaat het bovendien om een combinatie van factoren. Dit vraagt om een

combinatie van Wmo en Wwb. De problemen van kwetsbare groepen zijn niet opgelost met alleen een uitkering of schuldhulpverlening. Andere factoren spelen een rol: een slechte gezondheid, vermoeidheid, depressie, het verlies van regie door een schokkende levenservaring, een uitzichtloze schuldsituatie, sociaal isolement en het ontbreken van perspectief. Het bevorderen van de participatie van mensen met een bijstandsuitkering blijft dan ook maatwerk.

Figuur 1: Leefdomeinen en zelfredzaamheid



Versterken zelfredzaamheid

Om participatie mogelijk te maken, is het van belang om eerst de zelfredzaamheid van de cliënt onder de loep te nemen. Het gaat daarbij niet alleen om financiële zelfredzaamheid, maar ook om zorgzelfredzaamheid (kan men voor zichzelf en zijn naaste omgeving zorgen) en om sociale zelfredzaamheid. De verschillende vormen van zelfredzaamheid hangen samen met de verschillende leefdomeinen. Uitgangspunt voor de Wmo en de Wwb is dan dat iemand zelfredzaam is als hij of zij in elk van de drie leefdomeinen in meer of mindere mate actief is. Het versterken van zelfredzaamheid in de privésfeer en de sociale sfeer zijn randvoorwaardelijk voor maatschappelijke participatie en werk.

Het belang van ervaringskennis

Daarnaast is het belangrijk om bij de uitkeringsgerechtigden zelf te rade te gaan. Het dagelijks leven van mensen met een uitkering is een realiteit die beleidsactoren en veel professionals van maatschappelijke organisaties niet of slechts ten dele kennen. Hierdoor bestaat er een missing link tussen de beleidsmaatregelen en de interventies voor deze groepen burgers en hun problemen. Door ervaringsdeskundigen in te schakelen is de kloof tussen sociale voorzieningen en de mensen die in een uitkerings situatie leven te overbruggen. Die ervaringsdeskundigen kunnen professionals, vrijwilligers of minima zelf zijn.



Voorbeeld van een methodiek: STA-teams in Roosendaal

De gemeente Roosendaal schakelt bijstandsgerechtigden in bij het armoedebeleid. Zij werken mee in de zogenoemde STA-teams. STA staat voor Samen Tegen Armoede. De STA-teamleden hebben recente ervaring met het leven van een minimuminkomen. De leden van de teams hebben een heel diverse achtergrond wat betreft culturele kennis, opleiding en werkervaring. Voor het werk van de STA-teams zijn drie kwalificaties noodzakelijk:

1. Kennis over de toegang tot voorzieningen (globale inhoud regelgeving, formulieren invullen en dergelijke).
 2. Methodische vaardigheden om gesprekken te voeren (bejegening, luisteren en doorvragen om goed zicht te krijgen op het gebruik van voorzieningen, de leefsituatie, de behoeften en de wensen van de minima).
 3. Schriftelijke verslaglegging van de gesprekken om de kennis over de behoeften en de leefsituatie van de minima naar beleidsontwikkeling te kunnen vertalen.
- Voor het aanleren van deze kwalificaties is een opleidingsprogramma ontwikkeld. De nieuw ontwikkelde methodiek van de huisbezoeken bestaat uit het voeren van open gesprekken over de dag- en weekbesteding, aan de hand van een lijst met onderwerpen. De medewerkers doen verslag van deze gesprekken volgens een bepaald format. Ook motiveren en ondersteunen de STA-teams de mensen met wie zij in gesprek gaan om van de lokale voorzieningen gebruik te maken.

De analyse van de ervaringskennis levert waardevolle kennis op over de achtergronden van het niet-gebruik van de gemeentelijke voorzieningen. De kennis biedt een schat aan informatie over de ondersteuningbehoeften van mensen met een laag inkomen. We kunnen bij deze methodiek spreken van een kanteling van de beleidsinput: naast de al bestaande input van professionals, ambtenaren en beleidsverantwoordelijken is er input vanuit de STA-teams. En dat heeft een vergaande invloed op het uiteindelijke beleid.

8 *Hoe krijg ik zicht op de resultaten van integraal participatiebeleid?*

Formuleer heldere doelstellingen

Voordat de implementatie van start gaat, is het van belang om heldere doelstellingen te formuleren die met het integraal participatiebeleid worden nagestreefd. De vraag die nu voorligt is: werkte het? Het bepalen van de resultaten kan in de praktijk bijzonder lastig zijn, zeker in de sociale sector. Naast de invloed van een sociale interventie kunnen immers allerlei externe factoren een rol spelen bij het ontstaan van resultaten. Om een zo'n goed mogelijk zicht te krijgen in de resultaten, hebben we al aangegeven dat het eenduidig formuleren van de doelstellingen een voorwaarde is om tot inzicht te komen in wat werkt. Zo heeft de gemeente Roosendaal bijvoorbeeld het Wmo-Wwb project Samen tegen Armoede (STA) goed kunnen evalueren door vooraf heldere doelen te stellen.

Streefcijfers

Resultaten zijn van belang in het kader van de horizontale verantwoording in de Wmo en bij de verantwoordingsrelaties tussen de partners in de keten werk en inkomen (Wwb). De focus op resultaten kan bovendien stimulerend werken voor de verschillende partners. Het is hierbij belangrijk dat alle deelnemers de benodigde informatie aanleveren. Via een bestandskoppeling, de oprichting van een beschermde website of het simpelweg verzamelen van allerlei registraties kan data worden verzameld en benut. Concrete resultaten zijn bijvoorbeeld:

- ▶ uitstroomgegevens uit de Wwb;
- ▶ positie en stijging op de participatieladder (zie www.participatieladder.nl);
- ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan werkprojecten in de buurt;
- ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan vrijwilligerswerk;
- ▶ het aantal mensen dat gebruik maakt van het participatiebudget;
- ▶ het aantal samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met integraal participatiebeleid;
- ▶ de lancering van een integraal informatiesysteem Wwb-Wmo.

Resultaten van maatschappelijke participatie

Sociale diensten zijn de laatste jaren steeds meer outputgericht gaan werken en meer gewend geraakt aan het werken met resultaatafspraken. Binnen de Wmo is er nog vaak minder aandacht voor het bereikte resultaat van projecten en maatregelen. Nu de Wmo en de Wwb in de uitvoering meer samengaan, kunnen de betrokkenen op beide beleidsterreinen in dit opzicht van elkaar leren. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld nog geen streefcijfers voor de mate van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie of voor vrijwillige inzet, maar zijn er wel mee bezig om dit vorm te geven. Omgekeerd hoeft vanuit de Wwb niet alles gericht te zijn op het weer aan het werk krijgen van



24

mensen, terwijl in de praktijk duidelijk is dat sommige mensen alleen vrijwilligerswerk kunnen doen. Als de maatschappelijke opbrengsten van participatie en vrijwilligerswerk zichtbaarder worden, is het voor uitvoerders van de Wwb makkelijker te verantwoorden om in te zetten op participatie en activering van kwetsbare burgers.

De resultaten van de input van gemeenten en de output (resultaten) leveren uiteindelijk maatschappelijke effecten op (de outcome). Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht:

A →	B →	C →	D →
Input	Throughput: proces	Output: presaties/resultaten	Outcome: effecten
<p>Veranderingen die zijn doorgevoerd om het kruispunt vorm te geven. Zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ financiële middelen gericht op het kruispunt; ▶ nieuwe vormen van interne en externe samenwerking; ▶ aangepaste procedures; ▶ voorbeeld/pilot projecten. 		<p>De output kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ uitstroomgegevens uit de Wwb; ▶ positie en stijging op de participatieladder; ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan werkprojecten in de buurt; ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan vrijwilligerswerk; ▶ het aantal mensen dat gebruik maakt van het participatiebudget; ▶ het aantal samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met integraal participatiebeleid; ▶ de lancering van een integraal informatiesysteem Wwb-Wmo. 	<p>Beoogde maatschappelijk effecten van de Wmo en Wwb:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ vergroten (arbeids) participatie en zelfredzaamheid.

9 *Hoe kan ik investeren in professionals?*

Ruimte voor de professional

De uitvoering van beleid op het kruispunt van de Wmo en de Wwb vraagt om een andere rol van de professional. We hebben hiervoor gezien dat het vaak draait om maatwerk en om de persoonlijke kenmerken, situatie en behoeften van de (kwetsbare) burger. Dit vraagt een bepaalde houding, kennis en vaardigheden van zowel de Wmo- als de Wwb-consulenten. Om dit vorm te geven werkt men in Almelo bijvoorbeeld met beleidsateliers. Daarbinnen werken mensen van verschillende afdelingen samen om iets op te zetten, vervolgens sturen zij een voorstel naar het college dat zich hierover buigt.

Naast samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen is het belangrijk dat ambtenaren nauw samenwerken met professionals van maatschappelijke organisaties. Bij het bevorderen van participatie hebben gemeenten de organisaties in het veld nodig. De maatschappelijke organisaties die zich hiermee bezig houden zijn talrijk en op vele fronten deskundig. De gemeentelijke ambtenarij en professionele instellingen kunnen knooppunten organiseren om hun deskundigheid op dit gebied te delen, ook met de vrijwilligersorganisaties die hierop actief zijn.

De rol van de professional voor het bereiken van de beleidsdoelen

De doeltreffendheid van het gezamenlijk Wmo- en Wwb-beleid (output en outcome) wordt bereikt door



een andere inzet van gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers (input). Voor het uiteindelijk slagen van het kruispunt is het uitvoeringsproces, lees: de rol van de professionals (throughput), cruciaal. De professionals maken een beslissend deel uit van de 'rendementsketen'. We kunnen het rendementsschema daarom verder invullen met de manier van werken door de professionals.

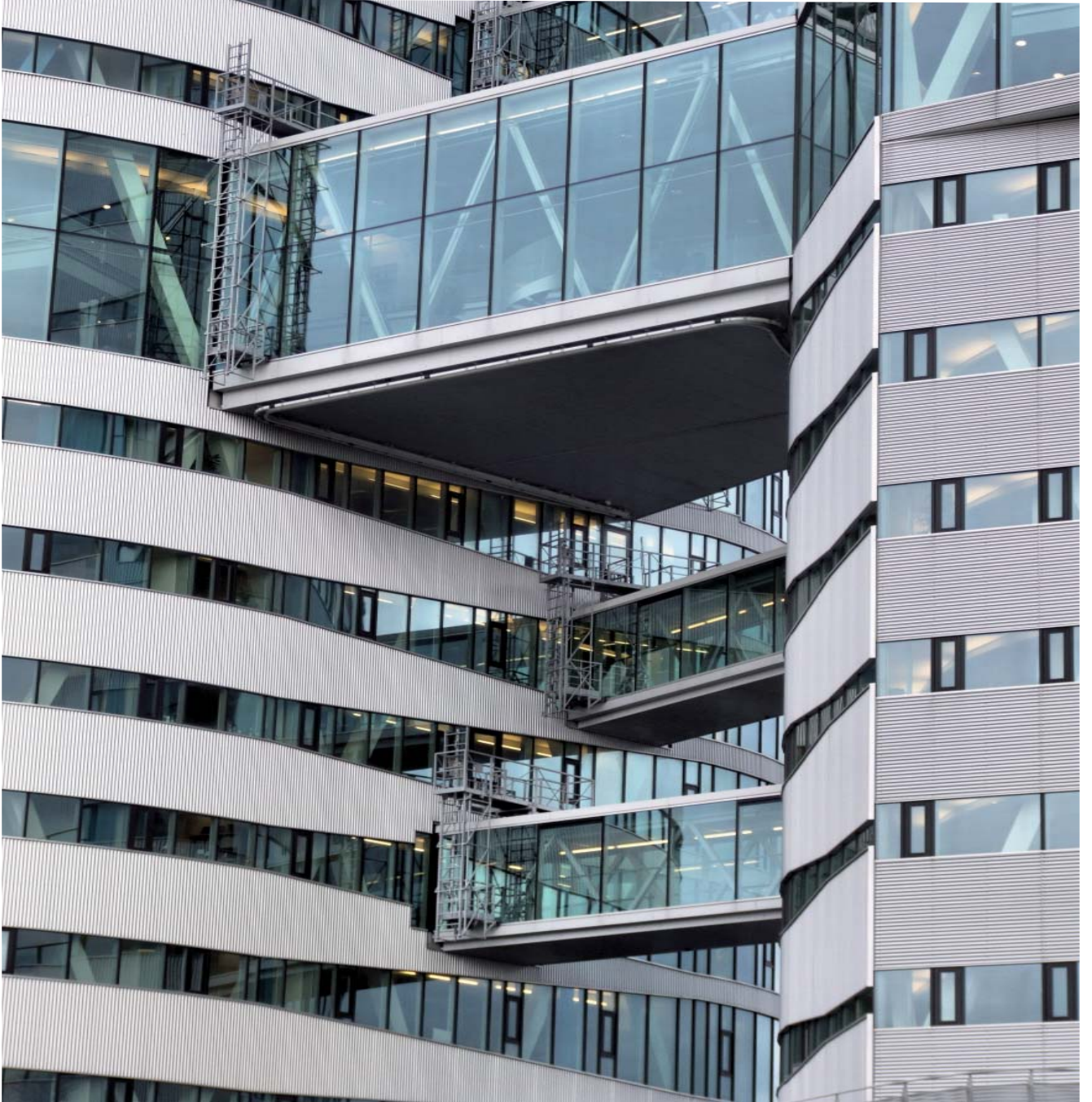
A →	B →	C →	D →
Input	Throughput: proces	Output: prestaties/ resultaten	Outcome: effecten
<p>Veranderingen die zijn doorgevoerd om het kruispunt vorm te geven. Zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ financiële middelen gericht op het kruispunt; ▶ nieuwe vormen van interne en externe samenwerking; ▶ aangepaste procedures; ▶ voorbeeld/pilot projecten. 	<p>Om vervolgens de uitvoering of het proces op de werkvloer te laten slagen, is tevens een andere manier van werken door de professionals vereist:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ vraaggericht ▶ kansgericht ▶ contextgericht ▶ integraal ▶ opbrengstgericht 	<p>De output kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ uitstroomgegevens uit de Wwb; ▶ positie en stijging op de participatieladder; ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan werkprojecten in de buurt; ▶ het aantal bijstandsgerechtigden dat deelneemt aan vrijwilligerswerk; ▶ het aantal mensen dat gebruik maakt van het participatiebudget; ▶ het aantal samenwerkingsverbanden die zich bezighoudt met integraal participatiebeleid; ▶ de lancering van een integraal informatiesysteem Wwb-Wmo. 	<p>Beoogde maatschappelijk effecten van de Wmo en Wwb:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ vergroten (arbeids)-participatie en zelfredzaamheid.

Competenties

Het handelen van consultants op het kruispunt vraagt nieuwe vaardigheden van de professionals. We kunnen de volgende vijf basisvaardigheden onderscheiden: 1. vraaggericht, 2. kansgericht, 3. contextgericht, 4. integraal en 5. opbrengstgericht. Op basis van deze kenmerken kunnen we vijf bijbehorende basiscompetenties formuleren. Voor

het bereiken van het maatschappelijk rendement van het raakvlak Wmo en Wwb is het voor gemeenten van belang de consultants te scholen in deze competenties. Dat kan via opleidingen/cursussen/masterclasses, maar ook via vormen van leren van elkaar (intervisie, kenniscirculatie, uitwisseling *good practices*).

Kenmerken	Competenties
Vraaggericht	Signaleren en analyseren van de explicite vraag en de impliciete behoeften, inleven, vertalen naar aanbod, doelen stellen en realiseren.
Kansgericht	Signaleren en analyseren van de kansen en mogelijkheden, stimuleren en ondersteunen van initiatieven en verbinden tussen sociale lagen.
Contextgericht	Breed perspectief, inclusief denkend, reflectie op de cliënt in zijn omgeving en visievorming.
Integraal	Ruimte bieden aan andere perspectieven, sensitief voor andere. Perspectieven en samenwerken.
Opbrengstgericht	Concrete doelen stellen, projectmanagement (plannen, begroten, organiseren, et cetera), kostenbewustzijn en concrete resultaten laten zien (als deel van proces).



10 *Waar kan ik nog meer relevante informatie vinden over de Wmo-Wwb verbinding?*

Deze brochure geeft een inzicht in een aantal veel voorkomende algemene vragen rondom de Wmo en Wwb. Natuurlijk zijn er veel meer vragen denkbaar. Wij hebben hieronder een aantal publicaties en websites op een rij gezet die hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Meer lezen

Divosa (2005). *Relatie Wmo en WWB*. Utrecht: Divosa.

Klein, M. van der, Toorn, J. van den, Nederland, T. & Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europese jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Nederland, T. & Stavenuiter, M. (2009). *Samenhang in armoedebelid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

PON/PSW (2005). *Op weg naar sociale verbindingen*. Den Bosch: PON/PSW.

Stavenuiter, M. & Van der Klein, M. (2010). *Op het kruispunt van twee wetten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo essay nr. 5.

Szw/Vrom/Oc&w (2008). *Handreiking formuleren integrale beleidsvisie op participatie*. Den Haag: Szw/Vrom/Oc&w.

Vliet, K. van (2009). *Nieuwe eisen aan sociale professionals. De wisselwerking tussen competentieontwikkeling en kennisontwikkeling*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Wmo Essay nr. 1.

Websites

www.invoeringwmo.nl

www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank

www.vng.nl

www.participatieladder.nl

www.geluksbudget.nl

www.doenerij.nl

www.wzsw.nl

www.stedenestafette.nl

www.socialtools.nl

www.radaradvies.nl/producten/dubbelslag

www.linkedin.com (integraal participatiebeleid)

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "Beter in Meedoen". Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website www.invoeringwmo.nl

32

Opdrachtgever/ financier	Ministerie van VWS, programma "Beter in Meedoen"
Auteurs	Dr. Monique Stavenuiter Drs. F. Dekker Dr. M. van der Klein
Redactie	Prof. dr. Hans Boutellier Drs. Trudi Nederland Dr. Monique Stavenuiter
Omslag	Grafital, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 e-mail secr@verwey-jonker.nl http://www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank

ISBN 978-90-5830-445-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2011.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.