

Werkt participatie naar vermogen?

Drukke op het kruispunt Wmo en Wwb
(straks Wwnv)

Essay

Monique Stavenuiter
Fabian Dekker
Marian van der Klein

Werkt participatie naar vermogen?

Drukke op het kruispunt Wmo en Wwb (straks Wwnv)

Monique Stavenuiter
Fabian Dekker
Marian van der Klein

Maart 2012

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Beleidsverandering als aanleiding	4
1.2	Leeswijzer	7
2	Verbindend participatiebeleid: werkt het?	10
2.1	Verbindend participatiebeleid: bestaat het?	11
2.2	Ontkokering	11
2.3	Gescheiden financieringstromen	14
2.4	Samenwerking met maatschappelijke organisaties	16
2.5	Inzicht in de resultaten	17
3	Werk op het kruispunt	20
3.1	Werkt werk?	21
3.2	Kansen op de arbeidsmarkt	24
3.3	Een casus: Zoetermeer	26
4	Overlap van doelgroepen: multiprobleem of win-win	30
4.1	De doelgroep	31
4.2	Voor wat, hoort wat?	31
4.3	Meer resultaat voor lagere kosten?	34
5	Conclusies: drukte op het kruispunt	35
Bijlage:		
	Gegevens uit de Divosa-monitor	40
	Literatuur	42

1 Inleiding

1.1 Beleidsverandering als aanleiding

De Wet werken naar vermogen (Wwnv) is in voorbereiding en zal naar verwachting vanaf 1 januari 2013 de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet investeren in jongeren (Wijj)¹, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangen. Het kabinet wil er met de Wwnv voor zorgen dat mensen naar vermogen gaan werken en participeren. Gemeenten krijgen meer ruimte om hen daarbij te ondersteunen en werkgevers zullen worden gestimuleerd om mensen met een uitkering in dienst te nemen (VNG, 2011a). De nieuwe wet zal moeten leiden tot een efficiëntere uitvoering en lagere uitvoeringskosten. Ook zal de wet in het belang moeten zijn van de doelgroepen met een achtergestelde positie op de arbeidsmarkt door het aanbieden van integraal maatwerk.

De Wet werken naar vermogen heeft grote consequenties voor zowel het beleid als de uitvoering van gemeenten. Werken en participeren komt nog meer dan bij de Wwb centraal te staan en gemeenten zullen actiever de samenwerking met werkgevers moeten gaan zoeken. Bovendien worden gemeenten verantwoordelijk voor de arbeidsintegratie van een nieuwe doelgroep: de

1 Inmiddels is de Wijj samengevoegd in de Wwb.

Wajongers. De Wwnv gaat ook gepaard met bezuinigingen. Bezuinigingen op het re-integratiebudget én op de sociale werkvoorziening, waardoor gemeenten keuzes moeten maken en efficiënter moeten gaan werken. Daardoor neemt de noodzaak om binnen en buiten de gemeente samen te werken toe.

De Wet werken naar vermogen past binnen een veel bredere ontwikkeling van decentralisatie van taken en bevoegdheden naar de gemeenten. Deze wet biedt daarom ook de mogelijkheid om een brede aanpak te ontwikkelen rondom de ondersteuning van kwetsbare burgers in de samenleving. Gemeenten zijn op dit moment verantwoordelijk voor diverse wetten die zich richten op de participatiebevordering van haar burgers. Naast de Wwb, Wsw en (in de toekomst dus ook een deel van de Wajong) is dit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Ook de Wmo krijgt te maken met een uitbreiding van doelgroepen door de overheveling van de zorgfunctie 'begeleiding' van Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Awbz) naar Wmo (per 1 januari 2013 voor nieuwe gevallen en per 2014 voor iedereen). De belangrijkste verandering van deze overgang naar de Wmo voor de aanvragers, is dat begeleiding niet langer een individueel recht is op langdurige en onverzekerbare zorg. In plaats daarvan zijn gemeenten verantwoordelijk om mensen te compenseren voor belemmeringen die zij ondervinden in hun zelfredzaamheid en participatie. Net als bij de overgang van de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) naar de Wmo, komt het compensatiebeginsel in de plaats van het recht op bepaalde voorzieningen.

Over hoeveel mensen gaat het eigenlijk als we het hebben over 'de onderkant van de arbeidsmarkt' en over de uitbreiding van het aantal zorgvragers in het kader van de verbreding van de Wmo? Uit recent

cijfermateriaal blijkt dat ongeveer 590.000 mensen een beroep doen op de Wwb, Wsw of Wajong (CBS Statline, 2011). Hoeveel hiervan precies overgaan naar de Wwnv is nu nog niet bekend, omdat de Wwnv alleen gaat gelden voor Wajongers die gedeeltelijk kunnen werken. Jonggehandicapten die volledig arbeidsongeschikt zijn, blijven ook in de toekomst onder de Wajong vallen. Het aantal mensen dat binnen de Awbz gebruik maakt van de functie begeleiding bedraagt ongeveer 180.000.

Deze grote aantallen mensen waar de gemeenten in de nabije toekomst mee te maken krijgen in het kader van de decentralisatie, vergroot de urgentie van verbindend beleid. De lokale 'drukte' kan worden verminderd door aan de onderkant van de arbeidsmarkt een (meer) verbindende participatieaanpak te ontwikkelen. Naast de aandacht voor uitstroom uit een uitkering (bevordering arbeidsparticipatie) gaat het hierbij ook om het voorkomen van de instroom en het sturen op sociale participatie (Wmo). Het leggen van verbindingen tussen de beleidsterreinen werk & inkomen, zorg en welzijn is dan ook noodzakelijk. Met andere woorden, gemeenten moeten naast het stroomlijnen van werkgerelateerde regelingen ook tot een participatiebenadering komen, waar de Wmo een belangrijk onderdeel van is. Alle partijen in het veld onderschrijven in principe het belang van verbindend werken (zie ook IWI, 2010). Maar hoe moeten gemeenten deze verbindingen in de praktijk leggen en in hoeverre zijn gemeenten hier tot nu toe in geslaagd?

Wat de uitvoering van de Wmo betreft proberen de meeste gemeenten al om de verschillende beleidsterreinen met elkaar te verbinden (De Klerk et al., 2010). Tegelijkertijd wordt echter keer op keer duidelijk dat dit in de praktijk lastiger is dan het op papier lijkt (zie

bijvoorbeeld Storm et al., 2007 over het nut van een integrale benadering van gezondheids- en participatievraagstukken). In de keten werk & inkomen komen we vergelijkbare signalen tegen: alle betrokken partijen onderschrijven het belang van een integrale en gedeelde visie op participatie - denk hierbij bijvoorbeeld aan de koppeling Wmo-Wwb - maar ook in dit geval wijst de praktijk uit dat dit nog onvoldoende van de grond komt (zie Stavenuiter et al., 2011).

1.2 *Leeswijzer*

Om gemeenten goed voor te bereiden op de komst van de nieuwe wetgeving zijn we in dit onderzoek op zoek gegaan naar gemeenten die al - in enige mate - invulling geven aan een gekoppeld participatiebeleid. Hieronder verstaan we in dit onderzoek het leggen van een verbinding tussen de Wwb en de Wmo. We stellen ons daarbij de vragen: *Op welke wijze werken gemeenten aan verbindend participatiebeleid, wat zijn de knelpunten en de (verwachte) resultaten en waar is verbetering mogelijk?*

De komst van zowel de Wet werken naar vermogen en de decentralisatie van de zorgfunctie 'begeleiding' naar de Wmo, betekent straks niet alleen dat gemeenten er meer taken bij krijgen, maar ook dat de noodzaak om op zoek te gaan naar effectieve combinaties rond de beleidsterreinen werk & inkomen, zorg en welzijn toeneemt. Het is hierbij de vraag voor gemeenten op welke wijze ze dit willen gaan aanpakken. De verwachting is dat door het participatievraagstuk (koppeling Wmo, Wwb, Wsw, Wajong) integraal te benaderen er een betere - maatgerichte - dienstverlening ontstaat

richting de cliënt, en dat het rendement van het participatiebeleid wordt vergroot.

Maar op welke vlakken is nu eigenlijk rendement te behalen en wat leert het bestaande beleid op het grensvlak van de Wmo en de Wwb ons op dat gebied? Wij onderscheiden drie terreinen van rendement. In de eerste plaats is er winst te behalen door het participatiebeleid inderdaad te verbinden. Efficiënter werken kan leiden tot kostenbesparing in de uitvoering. In hoofdstuk 2 gaan we hier op in.

In de tweede plaats kunnen gemeenten besparen op de uitkeringskosten van de Wwb als het lukt om zoveel mogelijk mensen naar werk te begeleiden (werken naar vermogen). Werk kan gevonden worden door Wwb-ers te verbinden aan de zorgvraag vanuit de Wmo. De vraag is of in het verleden de kansen op het kruispunt Wmo en Wwb voldoende zijn benut en of er nog meer mogelijkheden zijn. In hoofdstuk 3 bespreken we dit vraagstuk. Voor een groot deel van de Wwb-ers is betaalde arbeid niet direct weggelegd. Vaak is sprake van gestapelde problematiek (naar schatting in 40% van de gevallen) en zullen ze van daaruit een beroep doen op de Wmo (Divosa 2011, p. 31). Gemeenten kunnen de Wmo efficiënter inzetten door mensen met een zorgvraag meer te laten participeren en minder een beroep te laten doen op (dure) individuele voorzieningen. De vraag of de gestapelde problematiek op die manier kan worden aangepakt, behandelen we in hoofdstuk 4.

Met in de toekomst een grote zorgvraag die bij de gemeente terecht komt (uitbreiding Wmo met begeleiding) en het veel grotere aanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt, kunnen gemeenten het grensvlak Wmo en Wwb niet meer projectmatig vormgeven. Voor gemeenten is de urgentie om Wmo en Wwnv echt goed te gaan verbinden overduidelijk aanwezig. In het laatste

hoofdstuk geven we hiervoor enkele beleidsrichtingen en aanbevelingen.

Om op de vragen in dit onderzoek een antwoord te geven, maken we dankbaar gebruik van data die zijn verzameld door Divosa in het kader van de zogenoemde Divosa-monitor 2011. Deze data leveren inzichten in activiteiten van gemeenten als het gaat om de uitvoering van verbindend participatiebeleid. De resultaten van de Divosa-monitor zijn eerder gepubliceerd in de publicatie *Maximaal vermogen. Over win-winsituaties in gemeentelijk participatiebeleid*.² De inventarisatie van deze gemeentelijke praktijken vormt de basis om de eerdere inzichten die we hebben opgedaan binnen gemeenten verder uit te diepen. Anders gezegd, wij verbinden de data aan de uitgangspunten van ons eerdere onderzoek (Stavenuiter et al., 2011; Stavenuiter & Van der Klein, 2010) en aan de vraag werkt *participeren naar vermogen?*

2 Met dank aan Divosa en CAB-Groningen voor het meenemen van onze vragen in de monitor en voor het beschikbaar stellen van de data. Aan het onderzoek deden 133 sociale diensten mee die samen 213 gemeenten vertegenwoordigen.

2 *Verbindend participatiebeleid: werkt het?*

‘Anders denken gaat niet van de ene op de andere dag.’
Respondent Divosa-monitor

In onze rapportage *Op het kruispunt van twee wetten* (2010) gingen we in op de gemeentelijke samenhang van Wmo en Wwb. Met de decentralisatie van de functie begeleiding van de Awbz naar de Wmo en met de toekomstige Wet werken naar vermogen, wordt het vraagstuk breder en daarmee de vraag naar afstemming groter. In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen in welke mate gemeenten op dit moment invulling geven aan verbindend participatiebeleid en in hoeverre dit beleid succesvol is. In ons onderzoek *Kansen voor het kruispunt Wmo-Wwb* (2011) constateerden we dat een succesvol verbindend participatiebeleid staat of valt met een aantal voorwaarden. De belangrijkste zijn: ontkokerde uitvoering, ontschotte financiering, nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld en inzicht in de resultaten van de initiatieven. In dit hoofdstuk bespreken we deze onderwerpen en besteden we daarbij zowel aandacht aan de knelpunten als aan de kansen zoals respondenten van gemeenten die opwerpen.

2.1 Verbindend participatiebeleid: bestaat het?

De meeste gemeenten beschouwen een breed of gekoppeld participatiebeleid als waardevol. Binnen veel gemeenten is ook een overkoepelende participatievisie opgesteld. Als we aan de respondenten van de Divosa-monitor vragen wat zij hieronder verstaan, volgt een grote variëteit aan antwoorden, die uiteindelijk in de pas lopen met het huidige beleidsdiscours van activering en stimulering van de eigen kracht van burgers.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat beide beleidsterreinen - werk & inkomen (Wwb en WIJ) en de Wmo - onderdeel uitmaken van het gemeentelijke participatiebeleid. In totaal zegt 59% van de ondervraagden dat er sprake is van een integrale beleidsvoering. De ontwikkeling naar een integrale beleidsvoering als het gaat om participatie is op beleidsniveau daarom goed merkbaar, maar er liggen wel verschillende knelpunten als het gaat om de uitvoering van dit beleid.

2.2 Ontkokering

Als we naar de antwoorden in de Divosa-monitor kijken, dan zien we dat 42% van de respondenten de verkokering binnen de gemeente als een knelpunt ervaart. Het vraagt om nauwe samenwerking op verschillende beleidsniveaus om de kansen op het kruispunt van de Wwb en de Wmo goed te benutten. Dit geldt zowel voor het niveau van de betrokken wethouders als voor de verschillende beleidsafdelingen en diensten. Als er al wordt samengewerkt op het kruispunt, dan betreft het vaak kleinere en tijdelijk projecten.

Het gezamenlijk optrekken van de verschillende wethouders, zou een gezamenlijke visie kunnen verster-

ken. In praktijk blijkt dat niet altijd te lukken, omdat een integrale beleidsvisie ontbreekt: *'Je hebt te maken met twee wethouders met elk hun eigen ambities.'* En een andere respondent geeft hierop als toelichting: *'Verkokering, hokjesdenken, geen overall-beleid. Gebrek aan helicopterview.'*

Ook als de wethouders wel goed samenwerken (of als er één wethouder voor zowel Wwb als Wmo is) kunnen er op het niveau van de afdelingen of gemeentelijke diensten knelpunten zijn in de samenwerking:

'Wmo en Wwb worden door verschillende afdelingen uitgevoerd. Hierdoor ontbreekt voldoende samenhang in financiering, (uitvoerings)beleid en de uitvoering.'

'Binnen de gemeentelijke organisatie zitten de onderdelen Welzijn en Sociale Zaken niet altijd op een lijn, maar hierin zit wel verbetering.'

Vaak zijn er wel goede bedoelingen, maar beperkt de samenwerking zich tot (kleine) projecten of zijn er onvoldoende middelen beschikbaar voor vernieuwende projecten op het kruispunt:

'Afdelingen zijn volop bezig met het realiseren van afdelingsdoelstellingen. Samenwerking wordt incidenteel gezocht en bij wijkgerichte projecten benut.'

'Er is nog onvoldoende capaciteit om een daadwerkelijke koppeling te maken tussen de Wwb en Wmo. De huidige capaciteit wordt voornamelijk gebruikt voor de reguliere werkzaamheden.'

De respondenten doen ook suggesties over hoe de interne samenwerking op het grensvlak Wmo-Wwb te verbeteren. Ze noemen zowel de bestuurlijke als de ambtelijke *commitment*. Het gaat daarbij om een *'sense*

of urgency' en de wil om 'elkaars wereld begrijpen':
'De gezamenlijke wens om integraal naar de problematiek te kijken en daarin de eigen rol niet altijd als leading te beschouwen om een effectieve aanpak te realiseren.' Vervolgens dienen er duidelijke en concrete afspraken gemaakt te worden op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Veel respondenten brengen begrippen als 'integrale beleidsvorming', 'ontschotten' en 'zorgvuldige beleidsafstemming' naar voren.

Een specifiek probleem bij de discussie over de verkokering of de 'hokjes', vormen die gemeenten waarvan de sociale dienst is ondergebracht bij een breder verband, namelijk een intergemeentelijke sociale dienst:

'De gemeente wil de Wmo niet laten uitvoeren door de intergemeentelijke sociale dienst, dit in verband met vrees van verlies van gemeentelijk autonomie.'

'Als intergemeentelijke dienst heb je te maken met acht verschillende gemeenten met ieder een eigen visie. Anders denken gaat niet van de ene op de andere dag.'

Om de doelgroepen van beide beleidsterreinen ook echt te gaan bedienen, is een betere afstemming van voorzieningen en van de hulp- en dienstverlening, noodzakelijk. Voor een deel gaat het bij de Wwb en Wmo immers om dezelfde doelgroep: mensen met een uitkering kunnen een zorgvraag hebben en omgekeerd. Door een integrale aanpak wordt de cliënt niet langer vanuit verschillende invalshoeken ondersteund, maar vanuit één afgestemd beleid. Re-integratie, arbeidsmarkt, scholing en zorg zijn op die manier in één hand, met, aldus een van de respondenten: 'zo weinig mogelijk verschillende aanspreekpunten'.

Door een goede samenwerking binnen de gemeente kunnen de doelen van zowel Wwb als Wmo tegelijkertijd worden verwezenlijkt. De interne aansturing is daarbij van groot belang. Een respondent vermeldt dat het belangrijk is dat er een projectleider of regiehouder benoemd wordt. Anderen spreken van één coach die verantwoordelijk is voor de participatie, of een regisseur die stuurt op tijdigheid en effectiviteit van de hulpverlenings- en zorgtrajecten: *'de zogenoemde spin in het web'*.

2.3 *Gescheiden financieringstromen*

Een ander belangrijk knelpunt dat de respondenten noemen, zijn de schotten in de financiering, die weer te maken hebben met de verschillende doelstellingen van de twee wetten. Er zitten immers niet alleen schotten tussen de verschillende beleidsvelden, maar ook in de financieringssystematiek van beide wetten (Wmo en Wwb) en daarmee in de verschillende geldstromen. Van de respondenten ervaart 44% de schotten in de financiering als een knelpunt. Ook in de uitgebreidere toelichting gaan de respondenten in op de schotten in de financiering en daarmee samenhangend de verschillende wettelijke kaders (en doelgroepen). Tot slot wijzen de respondenten op de vaak (te) beperkte budgetten, gezien de investering die de begeleiding van Wwb-ers vraagt.

De schotten in de financiering (lees de verschillen in de financieringssystematiek van beide wetten) bemoeilijken de uitvoering van integraal beleid op het kruispunt Wmo en Wwb:

‘Qua financiering vanuit het Rijk zijn er schotten die belemmerend werken: er zijn verschillende voorwaarden die voor een budget gelden.’

‘Er is grote behoefte aan gelijkschakeling met de Wwb-systematiek ten behoeve van verdere integratie van beleid, maar vooral ook de uitvoering.’

‘Het zou minder ingewikkeld zijn als we voor participatie een (geormerkte) uitkering in het gemeentefonds zouden hebben.’

De verkokering heeft te maken met de wettelijke kaders en met de (deels) verschillende doelgroepen van beide wetten. De kosten kunnen daarom, aldus één van de respondenten, niet zomaar worden gedeeld: *‘Behoudens inkomensondersteunende voorzieningen Wwb, ligt het accent van de Wmo bij voorzieningen voor met name ouderen, alsmede voor chronisch zieken en gehandicapten, terwijl het accent van de Wwb in hoofdzaak ligt bij voorzieningen voor werk en inkomen voor werkloze burgers en bepaalde niet-uitkeringsgerechtigden.’*

Een andere respondent benadrukt dat de Wmo (collectieve) voorzieningen biedt, waardoor burgers maatschappelijk kunnen blijven participeren. Terwijl de Wwb als doel heeft om individuele burgers met een uitkering door re-integratie volledig te laten participeren in het arbeidsproces. De inzet van middelen is dus, zowel naar aard als omvang, verschillend. Het is natuurlijk de kunst om de Wwb-ers voor de Wmo-doelstellingen te ‘laten werken’, maar nog niet alle respondenten zijn van de mogelijkheden overtuigd. Al merkt een van de respondenten op: *‘De doelstelling van de Wwb om maatschappelijke isolatie door middel van sociale activering te voorkomen en te bestrijden, heeft wel een raakvlak met de Wmo’.*

De discussie over de financiering gaat over niet alleen over schotten en verkokering: 'wie neemt initiatief, wie is verantwoordelijk', maar ook over de resultaten: 'wie strijkt met de eer, en wie verantwoordt kosten' en tot slot: 'wie betaalt wat'. Vooral deze laatste kwestie wordt urgenter naarmate de middelen beperkt zijn (of beperkter worden). Eén van de respondenten wijst op de bezuinigingen, zowel op het participatiebudget als op welzijn: *'De bezuinigingen op het participatiebudget zijn fors en dwingen tot de keuze de middelen in te zetten voor de groep waarvan verwacht wordt dat deze nog kan uitstromen. Daarnaast is er ook sprake van forse bezuinigingen op welzijn.'* Vooral de combinatie van deze bezuinigingen maakt het erg lastig, aldus de respondent.

Dat de bezuinigingen op het participatiebudget op korte termijn een knelpunt vormen voor de activiteiten op het grensvlak Wmo en Wwb, kunnen we afleiden uit het feit dat juist veel initiatieven uit dit participatiebudget worden (of werden) betaald. Het ligt voor de hand dat voor gekoppelde projecten opgezet vanuit de Wwb uitvoerig van het participatiebudget gebruik wordt gemaakt. Dit geldt voor 98% van de gevallen (zie tabel 2 in bijlage 1). Maar ook voor de gekoppelde projecten die zijn ingezet vanuit de Wmo wordt relatief vaak gebruik gemaakt van het participatiebudget, namelijk 80% (zie tabel 3 in bijlage 1).

2.4 *Samenwerking met maatschappelijke organisaties*

De ontwikkeling en uitvoering van verbindend participatiebeleid realiseren gemeenten natuurlijk niet alleen. De meeste respondenten geven aan samen te werken met

één of meerdere samenwerkingspartners in het maatschappelijke middenveld om de projecten op het terrein van de Wmo en de Wwb tot een succes te maken. Tabel 4 in bijlage 1 geeft een overzicht van de samenwerkingspartners met wie de respondenten in de regel samenwerken op het grensvlak. De samenwerking wordt het meest gezocht met welzijnsinstellingen (74%), Wsw-bedrijven (72%), vrijwilligersorganisaties en sportverenigingen (64) en zorginstellingen (64).

Uit de toelichting van de respondenten blijkt dat deze samenwerking niet altijd vlekkeloos verloopt. Ook in de samenwerking met maatschappelijke organisaties en het ‘middenveld’ speelt verkokering een rol: *‘Er [is] ook sprake van verkokering bij het maatschappelijk veld; eigen financieringsbronnen, (financiële) beperkingen/ bezuinigingen en eigen belangen die niet altijd met elkaar stroken.’*

Als voorwaarden voor een goede samenwerking met de verschillende betrokken organisaties noemen de respondenten daarom *‘Een goed en betrouwbaar netwerk met partners die innovatief willen denken’* en *‘Instellingen die elkaar beter weten te vinden’*.

Een relatief nieuwe speler in het veld zijn de werkgevers. Met het oog op de Wet werken naar vermogen zullen werkgevers een centrale rol krijgen op het grensvlak van Wmo en Wwnv. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom onder meer in op een gemeentelijke casus waarin werkgevers een belangrijke rol hebben.

2.5 *Inzicht in de resultaten*

Bij de vraag ‘wat levert het gecombineerde Wmo Wwb beleid op’, kunnen we onderscheid maken tussen

financiële opbrengsten en maatschappelijke opbrengsten. Als het om de maatschappelijke opbrengsten gaat, vermelden enkele respondenten dat deze moeilijk zichtbaar zijn te maken of in geldwaarde uit te drukken:

‘De analyse maatschappelijk rendement is lastig te maken.’

‘Wat levert ‘meedoen’ op? In financiële zin is dit lastig inzichtelijk te maken.’

‘Het inzichtelijk maken van resultaten is een probleem. Hoe meet je bijvoorbeeld effecten als minder zorgafname of minder criminaliteit.’

Volgens de Wwb-systematiek levert het toeleiden van een cliënt meetbaar geld op als deze toetreedt tot de arbeidsmarkt en uitstroomt uit de uitkering. Als het inzetten van een Wwb-er niet leidt tot een betaalde baan, is het meten van resultaten een stuk lastiger: *‘Als de Wwb-er wordt ingezet om bijvoorbeeld sociaal isolement van een Wmo-klant terug te dringen, is dat moeilijk meetbaar. Want wanneer is dat resultaat bereikt?’*

Uit de data van de Divosa-monitor kunnen we niet opmaken of de gecombineerde inspanningen van Wmo en Wwb leiden tot betere resultaten als het gaat om de uitstroom uit de bijstand en/of om een verbeterde zelfredzaamheid van kwetsbare burgers.

In de toekomst is meer aandacht nodig om de resultaten van integrale inspanningen in kaart te brengen, waarbij er diverse manieren bestaan om dit te doen. Daarom is de vraag van belang met welke indicatoren de gemeenteambtenaren op dit moment de resultaten van het integrale participatiebeleid monitoren. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de

gemeenten veruit het meeste gebruik maken van de participatieladder³ en het in het bijzonder de stappen die mensen zetten op deze ladder (61%). De outputmeting (het aantal deelnemers aan trajecten/projecten) is een goede tweede op het lijstje indicatoren (52%). Overigens zegt ruim een vijfde van de geïnterviewden helemaal niet aan resultaatmeting te doen rondom het gekoppeld Wmo- en Wwb-beleid. Met de transitie van begeleiding naar Wmo en de invoering van de Wwv zal het meten van resultaten en het monitoren van de verbindingen alleen maar urgenter worden.

3 De participatieladder geeft de afstand tot de arbeidsmarkt weer: hoe hoger op de ladder des te kleiner is deze afstand.

3 *Werk op het kruispunt*

[We] zetten steeds een stap naar integraler beleid.'
Gemeente Zoetermeer

In de publicatie *Op het kruispunt van twee wetten* lieten we zien dat gemeenten de verbinding tussen beide wetten van twee kanten benaderen. Sommige gemeenten nemen de Wmo als startpunt, andere de Wwb. Gemeenten die een Wmo-Wwb verbinding maken vanuit de Wmo doen dat vanuit de volgende perspectieven: de wijkaanpak (bevorderen sociale samenhang), het vergroten van het aantal vrijwilligers en dienstverlening in wonen, welzijn en zorg. Vanuit de Wwb worden bijstandgerechtigden geworven als hulp in de huishouding, voor sociale activering en doen mee aan dagbestedingprojecten. Voor een deel ligt de verbinding tussen Wmo en Wwb dus in het actief op zoek gaan naar banen aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Er liggen vooral mogelijkheden op het terrein van dienstverlening in wonen, welzijn en zorg. In dit hoofdstuk bespreken we of we op basis van de gegevens uit de Divosa-monitor kunnen zien of gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken en in welke mate ze dat doen. Vervolgens besteden we aandacht aan de uitgebreidere antwoorden van de respondenten over dit onderwerp en of zij onbenutte mogelijkheden waarnemen die (nog) niet uit de cijfers zijn af te leiden. Tot slot benadrukken we het toenemend belang (zeker met het oog op de

Wwv) van het nauwer betrekken van werkgevers. We doen dit aan de hand van de casus Zoetermeer.

3.1 *Werkt werk?*

Met het oog op de Wet werken naar vermogen zijn wij vooral geïnteresseerd in de vraag of de initiatieven op het grensvlak Wmo Wwb ook tot een perspectief op betaalde arbeid leidt. Vanuit de Wmo gaat het dan - zoals gezegd - om nieuwe vormen van (betaalde) dienstverlening in wonen, welzijn er zorg:

1. Het gaat dan om uitkeringsgerechtigden die (deels) met behoud van uitkering diensten verrichten voor mensen met een zorgvraag, en om:
2. Gemeenten die met werkgevers die Wmo-diensten leveren afspraken maken over het aantal in te huren uitkeringsgerechtigden. We noemen dit *contract compliance of social return on investment*.

Vanuit de Wwb gaat het om:

3. Bijstandgerechtigden die worden geworven als hulp in de huishouding.
4. Sociale activering van bijstandgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid.

Op basis van de Divosa-monitor beschikken we nu ook over kwantitatieve data over de mate waarin gemeenten op deze vormen van (gesubsidieerde) arbeid op het grensvlak Wmo en Wwb inzetten. We kijken hieronder naar de belangrijkste bevindingen.

Op de vraag of Wwb-ers worden ingezet voor persoonlijke dienstverlening antwoord 33% van de respondenten dat dit gebeurt. Ongeveer 50% van de

respondenten organiseert projecten in het kader van de leefbaarheid en 32% als het gaat om de inzet van Wwb-ers als vrijwilliger of mantelzorger. Van alle gemeenten die aangeven momenteel een koppeling aan te brengen vanuit de Wmo, is dit voor 'slechts' 59% staand beleid en voor 41% betreft het een project of pilot. Ongeveer 30% van de sociale diensten brengt in het geheel geen enkele verbinding aan met de Wmo en heeft hiertoe ook geen concrete plannen.

<i>Tabel 3.1 Koppelingen vanuit de Wmo (in %)</i>	Ja	Nee	N
Inzet Wwb-ers om de leefbaarheid te verbeteren	48	52	125
Inzet Wwb-ers als vrijwilliger of mantelzorger	32	68	123
Inzet Wwb-ers voor persoonlijke dienstverlening	33	67	124

Bron: Divosa-monitor 2011

De Divosa-monitor biedt ook inzichten in de mate waarin gemeenten investeren in initiatieven vanuit de Wwb. In tabel 3.2 zien we dat 31% van de respondenten zegt dat Wwb-ers worden geactiveerd als hulp in de huishouding en dat 54% wordt geactiveerd in het lokale welzijnswerk (via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid). Van alle gemeenten die aangeven een koppeling aan te brengen vanuit de Wwb, is dit bij 78% staand beleid. Hiermee stellen we vast dat een koppeling vanuit de Wwb eerder onderdeel is van staand beleid dan vanuit de Wmo het geval is.

<i>Tabel 3.2 Koppelingen vanuit de Wwb (in %)</i>	Ja	Nee
Wwb-ers activeren als hulp in de huishouding	31	69
Wwb-ers activeren via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid in het welzijnswerk	54	46
Wwb-ers activeren via dagbestedingsprojecten	34	66

Bron: Divosa-monitor 2011

Van de gemeenten zegt 69% geen Wwb-ers in te schakelen als huishoudelijke hulp en de overgrote meerderheid hiervan is ook niet van plan dit te gaan doen. Met betrekking tot activering via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid in het welzijnswerk geeft 46% aan dit niet te doen. Ook hier zegt een meerderheid dit niet van plan zijn te gaan doen.

We trekken op dit punt de conclusie dat gemeenten zich in een overgangsfase lijken te bevinden naar een meer integrale beleidsvoering. Dat een substantieel deel van de gemeenten geen concrete verbindingen legt tussen de Wmo en Wwb zou kunnen betekenen dat veel gemeenten momenteel nog bezig zijn met het maken van een vertaalslag van beleid naar uitvoeringspraktijk. Wat dat betreft liggen er nog volop kansen op het kruispunt. Samenwerking op het kruispunt van de Wmo en Wwb wordt wel als waardevol beschouwd: de meerderheid van de gemeenten is hier op beleidsniveau actief mee bezig. Op uitvoeringsniveau gebeurt, zoals bovenstaande cijfers aangeven, ook het een en ander, al zijn daar nog belangrijke slagen te maken. De inzet van Wwb-ers als huishoudelijke hulp is tot dusver beperkt gebleven, en maar weinig gemeenten hebben plannen om dat terrein verder te ontwikkelen. Via werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid worden Wwb-ers ook geactiveerd in het lokale welzijnswerk, maar juist

rondom deze banen zal met de komst van de Wwnv meer concurrentie van andere groepen (Wsw-ers en Wajongers) ontstaan.

3.2 *Kansen op de arbeidsmarkt*

De respondenten van de monitor geven aan dat het voor veel cliënten vaak te hoog gegrepen is om door te stromen naar de arbeidsmarkt. Toch zijn er ook respondenten die juist kansen zien voor de groepen 'aan de onderkant van de arbeidsmarkt'. Als kansen van de verbinding Wwb-Wmo noemen ze:

'Bevorderen uitstroom Wwb naar laaggeschoolde arbeid.'

'Wwb-gerechtigden doen werkervaring op waardoor hun afstand tot de arbeidsmarkt kleiner wordt.'

'Economische zelfstandigheid.'

Een respondent benadrukt dat dit zeker geldt voor specifieke groepen:

'Bijvoorbeeld allochtone vrouwen interesseren voor (deeltijd-)werk bij (thuis) zorginstellingen.'

Een andere respondent ziet goede mogelijkheden voor de lokale werkgelegenheid, omdat juist daar de vragen liggen vanuit de Wmo: *'Bij inkooptrajecten van bij voorkeur langdurige contracten en samenwerking stimuleren door maatschappelijk ondernemen en lokale vestiging.'* Wel legt deze respondent uit dat het belangrijk is dat lokale ondernemers zelf met een plan van aanpak komen: *'Dit biedt de grootste kans van slagen.'* Naast hulp bij het huishouden liggen er met name kansen

bij vervoer (koppeling Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, en AWBZ-vervoer).

Ook wijzen de respondenten er op dat de inzet van Wwb-ers op Wmo activiteiten zowel voordelen biedt voor werkgevers als de uitkeringsgerechtigden. Werkgevers krijgen opgeleide werknemers waarmee zij hun (toekomstige) personeelstekorten kunnen opvangen. De uitkeringsgerechtigde krijgt een nuttige re-integratieactiviteit: *'Alle doelgroepen op de participatieladder krijgen een passend aanbod.'*

Lang niet altijd leiden de activiteiten meteen tot werk, maar het 'wenkend perspectief' op de participatieladder is voor veel respondenten al voldoende om maatschappelijke participatie van de Wwb-ers te bevorderen:

'De activering van de Wwb doelgroep neemt toe.'

'Inzet van Wwb-ers levert maatschappelijke betrokkenheid op en activeert mensen.'

Eén respondent ziet door de activiteiten een merkbare stijging op de participatieladder. En een ander merkt op: *'Er ontstaat een ander perspectief op de participatieladder'*, en *'de ervaring werkt activerend richting betaald werk'*.

De meeste kansen lijken te liggen op het terrein van de persoonlijke dienstverlening. Gemeenten zijn hier nog niet in groten getale mee bezig, maar hebben er wel plannen voor. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van aanvullende diensten en producten, waarbij de inzet van uitkeringsgerechtigden/werkzoekenden gewenst is, zoals een buurtservice, of verschillende servicediensten voor mensen met een zorgvraag.

Een van de respondenten wijst in dit verband op het

verschijnsel van *contract compliance*. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente een opdracht toekent (bijvoorbeeld het uitvoeren van huishoudelijke hulp) onder voorwaarde dat de aannemende partij een percentage van de aanbesteding gebruikt voor de inzet van een uitkeringsgerechtigde: ‘*Social Return on investment op basis van contracten en aanbestedingen*’. Voor de gemeente betekent dit een mogelijkheid om Wwb-ers te laten uitstromen naar een betaalde baan.

3.3 *Een casus: Zoetermeer*

Om meer zicht te krijgen op de relatie tussen de Wmo en werk, hebben we een gemeente geselecteerd die proactief met de ontwikkeling van dergelijk verbindend participatiebeleid is gestart. Het gaat er bij het kruispunt Wmo en Wwb (straks Wwnv) om dat de verschillende beleidsterreinen beter op elkaar aansluiten. Dit vraagt om de nodige coördinatie en verbreding van de samenwerking met partners in het veld. Werkgevers komen in het kader van de Wwnv als partij in het bijzonder in aanmerking. Interessant aan de casus Zoetermeer is dat juist de werkgevers zijn meegenomen als belangrijke partij op het kruispunt.

De gemeente Zoetermeer is bewust bezig met de vormgeving van integraal participatiebeleid. Zoetermeer is een van de gemeenten die het bevorderen van integrale participatiebevorderende activiteiten in ontwikkeling heeft (Van der Klein et al., 2010:35). Zij stimuleerden tevens als een van de eerste gemeenten het gebruik van de participatieladder. Maar hoe geeft Zoetermeer in de praktijk invulling aan complementair participatiebeleid? En wat zijn de (verwachte maatschappelijke) opbrengsten van deze aanpak?

Een complementaire participatieaanpak houdt in dat er verbindingen worden gelegd tussen diverse beleids-terreinen en veronderstelt dat er tussen gemeentelijke afdelingen (zoals tussen de afdelingen zorg en welzijn, werk en inkomen en economie) samenwerking is, maar ook dat er relaties bestaan tussen de gemeente en het maatschappelijk middenveld (Stavenuiter et al., 2011). Wat dat laatste betreft verdient het aanknopen van relaties met het bedrijfsleven bijzondere aandacht. De Wwnv heeft immers als centraal doel om mensen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt te laten re-integreren. Het aanbod van voldoende werkplekken is dan een belangrijke factor. Het belang van samenwerking tussen de gemeenten en het bedrijfsleven staat daarom centraal in Zoetermeer.

De Sociaal Economische Agenda

Sinds een aantal jaren hebben de gemeente Zoetermeer en het lokale bedrijfsleven een gezamenlijke Sociaal Economische Agenda opgesteld (SEA). De belangrijkste doelen van deze agenda zijn:

- Het verbeteren van het ondernemersklimaat.
- Het vergroten van de werkgelegenheid.
- Het verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden.
- Het vergroten van de match tussen arbeid en arbeidsmarkt.

De samenwerkingspartners zijn onder andere: de gemeente Zoetermeer, UWV, Kamer van Koophandel, Raad voor Ondernemend Zoetermeer, Detailhandelvereniging Zoetermeer, Koninklijke Horeca Nederland, et cetera. In 2009 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van de doelen die in de SEA zijn gesteld. Hieruit blijkt dat de gestelde doelen zijn behaald: niet alleen geven de respondenten aan dat het ondernemersklimaat is

verbeterd en er een groei is in het aantal arbeidsplekken, ze zeggen ook dat er een duurzaam netwerk is ontstaan tussen overheid en lokale partners. *‘Hiermee sluit de SEA aan bij de algemene trend van integraal beleid en publiek-private samenwerkingsverbanden binnen de sociale en economische pijler’*, zo lezen we in een evaluatie (Van Dijken, 2009:7). De gemeente Zoetermeer beschouwt de behaalde resultaten als stimulans om in het kader van de Wet werken naar vermogen de integraliteit van beleid door te ontwikkelen.

In het ‘Uitvoeringsprogramma SEA 2010-2014’ continueert de gemeente Zoetermeer deze aanpak. Zo lezen we dat het ondernemersklimaat, het vergroten van de werkgelegenheid en een goede match tussen onderwijs en bedrijfsleven nog steeds belangrijke pijlers zijn (Gemeente Zoetermeer, 2010). Maar de gemeente Zoetermeer en haar partners zetten in op meer effecten.

Iedereen kan iets en iedereen doet iets

In de nieuwe nota ‘Arbeidsparticipatie’ (Gemeente Zoetermeer, 2011a) wordt de lijn van de publiek-private samenwerking doorgetrokken. De algemene doelstelling is hierbij: ‘Iedereen kan iets en iedereen doet iets’ en dat wordt in meer of minder mate bereikt via interventies zoals: de inzet van werkgeversservicepunten, re-integratie op de werkvloer en/of via allianties met het lokale bedrijfsleven.

De intensieve samenwerking met werkgevers wordt als bijzonder cruciaal gezien voor het beschikbaar stellen van voldoende (leer)werkplekken, stageplaatsen of vrijwilligersplekken. Met behulp van de participatieladder wordt vervolgens per individuele cliënt bekeken

welke ondersteuning moet worden ingezet. Betaald werk heeft de hoogste prioriteit, maar niet iedereen is hiertoe in staat. Een geïnterviewde van de gemeente Zoetermeer zegt hierover: *‘Essentieel wordt een integrale benadering, waarbij Wmo en betaalde participatie bij elkaar komen (...) Onze aanpak is in die zin al holistisch, omdat wij bijzonder inzetten op de samenwerking tussen gemeente en het bedrijfsleven. Daarnaast geven we in onze nieuwe welzijnsnota expliciet aandacht aan de verbinding tussen werk en welzijn (...) In die zin zetten we steeds een stap naar integraler beleid.’*

In de armoedenota komt deze ambitie eveneens naar voren. Een van de belangrijkste speerpunten is de nadruk op de verbindingen tussen participatie-, jeugd- en welzijnsbeleid (Gemeente Zoetermeer, 2011b). Onze respondent zegt hierover: *‘Ja, de sluitende aanpak waarbij kennisdeling en het leveren van integrale dienstverlening, kortom: maatwerk, ons uitgangspunt is.’*

4 *Overlap van doelgroepen: multiprobleem of win-win*

‘Ook de meest kansarmen kunnen op het grensolak van de Wwb en Wmo prima hun steentje bijdragen aan de maatschappij.’

Respondent Divosa-monitor

Bij de vraag naar knelpunten bij de uitvoering van het gecombineerd Wmo- en Wwb-beleid (zie tabel 1, bijlage 1) zeggen veruit de meeste respondenten (62%) dat ze knelpunten ervaren bij de inzetbaarheid en de capaciteiten van de Wwb-ers. Veel respondenten zien grote moeilijkheden bij het activeren van Wwb-ers voor Wmo-doelen, omdat veel Wwb-ers te maken hebben met gestapelde problemen of multiproblematiek. In dit hoofdstuk gaan we nader in op deze doelgroep en vragen we ons af of dit niet juist een groep is die zowel met de Wwb als met de Wmo te maken heeft. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt ook dat de participatiedoelstelling van de Wmo deze groep juist uit hun isolement en problemen zou moeten halen en dat dit - als het goed gebeurt - uiteindelijk een besparing op het Wmo-budget oplevert.

4.1 De doelgroep

We hebben in het vorige hoofdstuk gezien dat de activiteiten op het kruispunt van Wmo en Wwb een win-win situatie vormen als Wwb-ers (betaalde) werkzaamheden verrichten die aan mensen met een zorgvraag ten goede komen. Deels gaat het op dit grensvlak duidelijk om verschillende doelgroepen die elkaar kunnen helpen, maar er is in toenemende mate ook overlap tussen de doelgroepen van beide wetten. Veel uitkeringsgerechtigden hebben te maken met gestapelde problemen en doen vanuit hun zorgvraag een beroep op de Wmo. Van mensen met een zorgvraag wordt vanuit de participatiedoelstelling van de Wmo vervolgens steeds meer verwacht dat ze meedoen in de samenleving. Volgens Divosa heeft 40% van de uitkeringsgerechtigden met gestapelde problemen of multi-problematiek te maken (Divosa 2011, p. 31). Dit blijft echter een beredeneerde schatting, omdat de uitkeringsinstellingen de belemmeringen van de uitkeringsgerechtigden meestal niet registreren. Het hebben van meervoudige problemen in de domeinen economie (bijvoorbeeld onvoldoende inkomen), cultuur (bijvoorbeeld onvoldoende taalvaardigheid), veiligheid (bijvoorbeeld huiselijk geweld) en psychosociaal (bijvoorbeeld psychische problemen) wordt in de literatuur benoemd als leidraad om multiproblematiek feitelijk vast te kunnen stellen (Bosselaar et al., 2010).

4.2 Voor wat, hoort wat?

De samenhang op het grensvlak Wmo-Wwb wordt vaak projectmatig vorm gegeven en niet benaderd vanuit de multiproblematiek van de doelgroep. Een dergelijke

projectmatige en doelgerichte aanpak vergt veel van de deelnemers (maximaal meedraaien op een project) en sluit maar beperkt aan bij de gesignaleerde multiproblematiek (participeren naar vermogen). Dit heeft tot gevolg dat de mensen die het betreft al snel als 'moeilijk inzetbaar' worden gekenschetst. Er wordt te weinig gekeken naar wat de deelnemers wel kunnen of naar wat ze zouden kunnen als hun belangrijkste problemen worden aangepakt (denk aan uitzichtloze schulden, depressie en regieverlies). We zien dit duidelijk terug in de antwoorden van de respondenten in de monitor: *'We ervaren dat het moeilijk is voldoende Wwb-ers te vinden die over capaciteiten beschikten om dit werk te doen. Aandachtspunten zijn inzetbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid.'*

In de Wwb zitten veel mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Vooral mensen met gestapelde problematiek zijn niet zonder meer voor maatschappelijke dienstverlening in te schakelen. De respondenten noemen enkele voorbeelden: *'Bij het inzetten van Wwb'ers in projecten op het grensvlak van de Wwb en Wmo blijft het altijd moeilijk om gemotiveerde en kundige kandidaten te vinden, die voor langere tijd kunnen worden ingezet. Continuïteit, deskundigheid en motivatie zijn vaak struikelblokken.'*

De 'winst' voor de Wmo wordt pas duidelijker als benadrukt wordt dat participatie bijdraagt aan de zelfredzaamheid van mensen met gestapelde problematiek. De individuele uitkeringsgerechtigden kan gaan weer meedoen in de samenleving. Bij het inzetten van uitkeringsgerechtigden met gestapelde problematiek gaat het immers om participatie en activering van de Wwb-cliënten zelf, die ook Wmo-zorgvragers kunnen zijn:

'Mensen gaan weer meedoen in de samenleving. Voelen zich gekend en erkend en zijn er trots op dat ze zelf weer een bijdrage leveren.'

'Mensen vanuit een uitkerings situatie voelen zich weer betrokken bij de samenleving.'

Voor uitkeringsgerechtigden met een Wmo-zorgvraag draagt de activering bij aan het bevorderen van hun zelfredzaamheid:

'Doorontwikkelen en versterken van de zelfredzaamheid en participatie van de burger.'

'Cliënten meer in hun kracht zetten.'

'Stimuleren van zelfredzaamheid.'

'Eigen kracht van cliënten wordt benut.'

Mensen met bijvoorbeeld eenzaamheidsproblematiek, worden op die manier gestimuleerd om weer actief te worden:

'Voordeel is activering van mensen, voorkomen van terugval naar isolement.'

'Mensen komen weer in beweging, sociale contacten.'

Uiteindelijk zijn er dan niet alleen voordelen voor de individuele Wwb- en Wmo-cliënten, maar zien de respondenten ook de voordelen voor de wijk, de buurt of de gemeente als geheel:

'De leefbaarheid en sociale samenhang in wijken wordt vergroot. Mensen die aan de kant staan doen weer mee.'

‘Samenhang in wijken wordt bevorderd.’

‘Sociale contacten buitenshuis, sociale cohesie in wijk en dorp.’

‘Sociale cohesie versterken in de gemeente.’

4.3 Meer resultaat voor lagere kosten?

Veel gemeenten hebben te maken met bezuinigingen, terwijl er in de Wmo/Wwb-doelgroepen met gestapelde problemen ook veel geïnvesteerd zal moeten worden. Veel respondenten zien juist op het grensvlak Wwb en Wmo kansen om met minder geld toch goede resultaten te boeken.

De verbindende of complementaire aanpak, zo zagen we in hoofdstuk 2, betekent (theoretisch) een efficiëntere uitvoering voor de gemeenten. Dit heeft een groot voordeel: *‘Als er efficiënter gewerkt kan worden, kan dit leiden tot kostenvoordeel.’* Gemeenten kunnen efficiëntere bedrijfsvoering en effectiever omgaan met beschikbare middelen ook bereiken doordat er overlap is van doelgroepen en door het zinvol inzetten van mensen die (nog) geen betaalde functie in het arbeidsbestel kunnen verwerven. Zo verwacht een respondent dat de projecten op het grensvlak kunnen worden gebruikt om Wmo ondersteuning te realiseren, die *‘anders duur ingekocht moet worden’*.

Aan de ‘Wmo-kant’ valt verder ook te besparen door te bezuinigen op individuele voorzieningen (bijvoorbeeld de huishoudelijke dienstverlening), door de inzet van vrijwilligers en door het opzetten van collectieve voorzieningen. Een respondent omschrijft dit als volgt: *‘Het gevoel van win-win; het kan goedkoper, beter’*.

5 *Conclusies: drukte op het kruispunt*

In eerdere publicaties hebben we benadrukt dat de samenhang op het kruispunt Wmo en Wwb op drie manieren vorm kan krijgen: door een gezamenlijk project te starten, door een gezamenlijke dienst op te zetten of door één wethouder verantwoordelijk te maken voor zowel de terreinen werk en inkomen en Wmo. Slechts enkele gemeenten zetten in op alle drie de lijnen. Bovendien doet bijna een derde van de ondervraagde gemeenten (vooralsnog) *geen* poging om relaties aan te brengen tussen de Wwb en Wmo. Met de uitbreiding van de Wmo met de zorgfunctie ‘begeleiding’ en de invoering van de Wwnv krijgen gemeenten daarentegen met veel grotere groepen burgers te maken die ‘iets moeten’ op het grensvlak Wmo en Wwnv. Dit vergroot de urgentie om het samenhangende beleid zo efficiënt en effectief mogelijk te voeren. De relevantie van deze rapportage ligt in het *finetunen* van onze eerdere bevindingen op de terreinen werk, inkomen en Wmo. Mede op basis van de Divosa-data formuleren we hieronder een drietal kansen die gemeenten in onze beleving kunnen benutten om de lokale drukte op het kruispunt te reduceren.

1. Werk vanuit problemen en kansen, niet vanuit de wetten

Mensen met een uitkering zijn beperkt in hun mogelijkheden om aan sociale en maatschappelijke activiteiten deel te nemen. En gebrek aan sociale contacten kunnen

weer de mogelijkheden beperken tot bijvoorbeeld het vinden van een baan. Vaak werken ambtenaren van de afdelingen sociale zaken al samen met Wmo-ambtenaren, maar willen nog meer samenwerking op de diverse beleidsterreinen van de Wmo. Voor een deel gaat het bij de Wwb en Wmo immers om dezelfde doelgroep: mensen met een uitkering kunnen een zorgvraag hebben en omgekeerd. Door een integrale aanpak wordt de cliënt niet langer vanuit verschillende invalshoeken ondersteund, maar vanuit één afgestemd beleid. Juist de voortgaande decentralisatie van wetten naar de gemeenten biedt mogelijkheden voor een zo samenhangend mogelijk beleid. We zien deze ontwikkeling terug bij gemeenten die erin slagen beleid te ontwikkelen rond thema's als zelfredzaamheid, eenzaamheid of het bestrijden van sociale uitsluiting. Dit betekent op termijn niet alleen een verbinding van Wmo-beleid en de Wet werken naar vermogen, maar ook zoeken naar de samenhang met gezondheidsbeleid, armoedebelief en wijkaanpak. Dit gaat alleen lukken als niet de wetten, maar de burgers in de wijk centraal staan. Gemeenten zullen gaan werken vanuit de problemen en kansen in de wijk en niet op het toepassen van de wet op individuele cliënten (al zal dat voor het verstrekken van uitkeringen wel blijven gelden).

2. Aanpak multiproblematiek

De verbinding tussen Wmo en Wwb leert ons de les dat het weinig nut heeft in te zetten op re-integratie naar werk, als de problemen in de andere domeinen niet worden aangepakt. Mensen met een uitkering behoren vaak tot (zeer) kwetsbare groepen. Ze zijn kwetsbaar op verschillende domeinen: op financieel en sociaal vlak en/of op het gebied van gezondheid. Vaak gaat het om gestapelde problemen of multiproblematiek: een slechte

gezondheid, depressie, verlies van regie, schulden, sociaal isolement, et cetera. In *Kansen voor het kruispunt Wmo-Wwb* onderscheidde we drie domeinen van zelfredzaamheid: fysieke en financiële zelfredzaamheid, sociale zelfredzaamheid van burgers en zorgzelfredzaamheid. Iemand is volledig zelfredzaam als er sprake is van een adequate en gelijkwaardige combinatie van participatie in de drie domeinen. Uitgangspunt voor de Wmo en de Wwb is dan dat iemand zelfredzaam is als hij of zij in elk van de drie domeinen in meer of mindere mate actief is. Essentieel is ook dat de domeinen tot op zekere hoogte in balans zijn. Mensen met regieverlies of onoplosbare schulden naar een baan proberen te begeleiden als de andere problemen niet worden aangepakt, is verspilde moeite. Uitgangspunt van de aanpak van multiproblematiek moet dan ook zijn: wat werkt voor wie onder welke omstandigheden?

3. Voorwaarden voor decentraal verbindend beleid
‘Werken vanuit problemen en kansen’ en problemen oplossen ‘dichtbij de burger’ vraagt om een aantal voorwaarden binnen de gemeente.

- *Eén cliënt, één contactpersoon, één dienst.* Het is al vaak gezegd, maar verbindend beleid gaat niet werken in een verkokerde praktijk. Ook uit de Divosa-monitor 2011 komt weer duidelijk naar voren dat er nog onvoldoende samenhang is in de financiering, het (uitvoerings)beleid en de uitvoering. De respondenten pleiten voor één dienst op de terreinen werk & inkomen en welzijn & zorg of in elk geval op zeer nauwe samenwerking als dat niet mogelijk is. Voor de cliënt is het vooral belangrijk dat er niet met dossiers wordt geschoven, maar dat er één aanspreekpunt is en één regievoerder. De uitwisse-

ling van informatie, het komen tot een gezamenlijke aanpak via multidisciplinaire teams en de aanstelling van een centrale ‘gezinsmanager’ zijn succesvolle ingrediënten in de Amsterdamse aanpak van multiprobleemgezinnen en is bovendien een concrete vertaling van wat wij bedoelen met een integrale aanpak (zie Moerkamp, 2012).

- *Betrek nieuwe spelers: werkgevers.* Met de Wet werken naar vermogen wordt ook de samenwerking tussen gemeente en werkgevers belangrijker. Gemeente kunnen dit sturen door in te zetten op contract compliance of social return, maar de monitor laat ook zien dat het belangrijk is dat werkgevers vanuit de wijk met concrete plannen komen op het terrein van dienstverlening. De casus Zoetermeer laat zien dat intensieve samenwerking met werkgevers moet leiden tot het beschikbaar stellen van voldoende (leer)werkplekken, stageplaatsen of vrijwilligersplekken.
- *Meet resultaten.* Iedereen wil weten wat het samenhangend beleid op het grensvlak Wmo en Wwb (en straks Wwv) oplevert. Uitstroom uit de Wwb en een stijging op de participatieladder zijn belangrijke indicatoren, maar voor zicht op de brede aanpak, onvoldoende. Er zal ook zichtbaar gemaakt moeten worden wat de aanpak van multiproblematiek voor gevolgen heeft. Inzicht in de resultaten en opbrengsten van aanpakken rond multiproblematiek motiveert niet alleen de betreffende ketenpartners, maar is tevens van belang voor anderen om van te leren in het kader van *evidence based* werken. Wat zijn de werkzame bestanddelen van samenhangend beleid en hoe zijn deze te exporteren naar andere contexten, zijn de leidende vragen. Hoewel de

exacte maatschappelijke impact van een interventie zich niet makkelijk laat vaststellen, is het gezamenlijk benoemen van beschikbare indicatoren (en koppelen van bestanden) al een concrete stap voorwaarts om de maatschappelijke kosten en opbrengsten van multidisciplinaire aanpakken beter in beeld te krijgen.

Bijlage Gegevens uit de Divosa-monitor

In de onderstaande tabellen staan een aantal resultaten uit de Divosa-monitor die we in dit essay hebben gebruikt, samengevat.

Tabel 1 Knelpunten bij integraal beleid (in %)

Wij ervaren geen knelpunten	6
Inzetbaarheid en capaciteiten van Wwb-ers	62
Schotten in de financiering	44
Verkokering binnen de gemeente	42
Het inzichtelijk maken van de resultaten	42
Wettelijke kaders	22
Anders	10

N=95

In de dataset zien we verschillende financieringsmogelijkheden terugkomen die bovendien ook gecombineerd kunnen worden ingezet. In het geval van integrale projecten vanuit de sfeer van de Wwb zien we dat van het participatiebudget uitvoerig gebruik wordt gemaakt.

Tabel 2 Financiering voor integrale projecten vanuit de Wwb (in %)

Participatiebudget	98
Wmo-gelden	27
Andere middelen	17

N=99

Tabel 3 geeft de financieringsbronnen weer voor de gekoppelde projecten vanuit de Wmo. Relatief vaak wordt gebruik gemaakt van financieringsmogelijkheden vanuit het participatiebudget. Onder 'ander middelen' verstaan de respondenten financiering vanuit de wijkaanpak, provinciale middelen en/of Europese gelden.

Tabel 3 Financiering voor integrale projecten vanuit de Wmo (in %)

Participatiebudget	80
Wmo-gelden	59
Andere middelen	20

N=95

In de monitor worden de volgende samenwerkingspartners genoemd.

Tabel 4 Samenwerkingspartners bij integraal beleid (in %)

Vrijwilligersorganisaties en sportverenigingen	64
ROC's en opleidingscentra	40
Welzijnsinstellingen	74
Zorginstellingen	64
WSW-bedrijven	72
Re-integratiebedrijven	59
Woningbouwcorporaties	42
Anders	16

N=95

Literatuur

Bosselaar, H., Maurits, E., Molenaar-Cox, P. & Prins, R. (2010). *Multiproblematiek bij cliënten*. Leiden: Meccano/Astri.

Divosa (2011). *Vragenlijst Divosa-monitor 2011*. Utrecht/Groningen: Divosa/Cab.

Dijken, K. van, (2009). *De Zoetermeerse Sociaal Economische Agenda*. Den Haag: Nicis.

Edzes, A. (2010). *Werk en bijstand. Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Maastricht: Shaker.

Gemeente Zoetermeer (2010). *SEA 2010-2014*. Gemeente Zoetermeer.

Gemeente Zoetermeer (2011a). *Participatienota*. Gemeente Zoetermeer.

Gemeente zoetermeer (2011b). *Armoedenota 2011-2014*. Gemeente Zoetermeer.

IWI (2010). *Maatwerk bij meervoudigheid*. Den Haag: IWI.

Keuzenkamp, S. et al. (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.

Klein, M. van der, Lammerts, R. & Toorn, J. van der (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Zoetermeer*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klerk, M. de, et al. (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de wet maatschappelijk ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.

Kroezen et al. (2009). *Handreiking formuleren integrale beleidsvisie op participatie*. Den Haag: WWI/SZW/OC&W.

Moerkamp, J. (2012). Probleemgezin is te temmen, *Binnenlands Bestuur*, 3 februari 2012: 20-21.

Nederland, T. & Stavenuiter, M. (2008). *De gezondheid van kwetsbare burgers*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Ommeren, C., Coenen, L. & Van Engelen, M. (2011). *Verdiene naar vermogen*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

RWI (2011). *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken*. Den Haag: RWI.

Stavenuiter, M., & Klein, M. van der (2010). *Op het kruispunt van twee wetten. Gemeentelijke samenhang van Wmo en Wwb*. Wmo Essay 5. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Stavenuiter, M., Dekker, F. & Klein, M. van der (2011). *Kansen voor het kruispunt Wmo-Wwb: tien overwegingen bij integraal participatiebeleid*. Wmo Instrument 2. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Storm, I. et al. (2007). *Integraal gezondheidsbeleid: theorie en toepassing*. Bilthoven: RIVM.

VNG (2010). *Meedoen gemeten*. Den Haag: VNG.

VNG (2011a). *Tien randvoorwaarden één regeling onderkant arbeidsmarkt*. Gedownload via www.vng.nl

VNG (2011b). *Meer doen met meedoen*. Den Haag: VNG.

Wellecomme, I. (2010). *Terugblik implementatie participatieladder*. BMC.

Geraadpleegde websites:

www.cbs.nl

www.divosa.nl

www.rijksoverheid.nl

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.invoering-wmo.nl

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma “Beter in Meedoen”
Auteurs	Dr. M.M.J. Stavenuiter Dr. F.P.S. Dekker Dr. M. van der Klein
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. T. Nederland,
Omslag Uitgave	Grafitall, Eindhoven Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank>.

ISBN 978-90-5830-499-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012.

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.



Essay

Met de uitbreiding van de Wmo met de zorgfunctie ‘begeleiding’ en de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv) krijgen gemeenten te maken met grotere groepen burgers die ‘iets moeten’ op het grensvlak van de Wmo en de Wwnv. Deze veranderingen vergroten voor gemeenten de urgentie om zo efficiënt en effectief mogelijk samenhangend beleid te voeren. Uit onderzoek naar de samenhang tussen de Wmo en de Wwb blijkt dat ruim de helft van de gemeenten inzet op werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Gemeenten activeren veel minder Wwb’ers naar de persoonlijke dienstverlening. Hier valt voor gemeenten dus nog veel te winnen. Maar de verbinding tussen Wmo en Wwb heeft nog meer leerpunten opgeleverd. Een daarvan is dat het weinig nut heeft in te zetten op re-integratie naar werk als andere problemen van de uitkeringsgerechtigden niet worden aangepakt. Het uitgangspunt van de aanpak van multiproblematiek moet daarom deze vraag zijn: wat werkt voor wie en onder welke omstandigheden?

www.verwey-jonker.nl/wmoinnovatiebank

