



Toekomstschets inrichting sociaal domein

Arbeidstoeleiding van multiprobleemcliënten centraler

Inhoud

Voorwoord 4

Samenvatting 5

1 Inleiding 9

2 Ontwikkelingen in het sociale domein 13

2.1 Inkomen en arbeidstoeleiding 13

2.2 Zorg en jeugd 15

2.3 Onderwijs 17

3 Leerpunten en kansen voor gemeenten 19

3.1 Leerpunten 19

3.2 Kansen 22

4 Nieuwe inrichting maatschappelijk ondersteuning 25

4.1 Lenen van de gezondheidszorg 25

4.2 Nieuwe inrichting 26

4.3 Kracht van burgers en samenleving (nulde lijn) 27

4.4 Directe afhandeling (eerste lijn) 29

4.5 Complexe en/of langdurige ondersteuning (tweede lijn) 34

Verantwoording 39

Voorwoord

De arbeidstoeleiding van huishoudens met meervoudige problemen krijgt vaak niet de aandacht die het verdient. De komst van de Wet werken naar vermogen, de overgang van Jeugdzorg en extramurale begeleiding naar gemeenten en de nieuwe wet op Passend Onderwijs, biedt gemeenten de kans om veel meer maatwerk en samenhang in beleid en uitvoering te organiseren. Vooral de dienstverlening aan burgers met problemen op meerdere leefgebieden kan verbeteren door integraal lokaal beleid. Bij multiprobleemcliënten is er sprake van combinaties van problemen met opvoeding, werkloosheid, gezondheid, sociaal isolement, schulden, huisvesting enz.

Het verwerven van economische zelfstandigheid door betaald werk staat voorop. Als dat niet mogelijk is, moeten mensen in staat worden gesteld om actief deel te nemen aan de samenleving. Voor ons is het signaleren van kansen op uitstroom naar werk en arbeidsparticipatie een belangrijk doel, ook bij burgers met veel problemen. Het inzicht dat werk de gezondheid ondersteunt en bevordert en mensen zich prettiger voelen als ze van betekenis zijn voor anderen, wordt door steeds meer partijen gedeeld.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft met departementen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Binnenlandse Zaken (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Veiligheid en Justitie het initiatief genomen voor een handreiking voor gemeenten waarin de kansen op werk, voor de groep met meervoudige problemen, voorop staan.

Deze handreiking is tot stand gekomen met medewerking van diverse gemeenten die in tien sessies ruimhartig input hebben geleverd. Bij het opstellen van deze handreiking zijn ook VNG, UWV en Divosa betrokken. De handreiking is opgesteld door Rogier den Uyl en Bob de Levita van Radar, bureau voor sociale vraagstukken.

Maart 2012

Samenvatting

Nederland staat aan de vooravond van een ingrijpende herinrichting van de verzorgingsstaat. Dit gaat gepaard met een aantal grote decentralisaties van beleid en uitvoering op het terrein van werk en inkomen, onderwijs, jeugd(zorg) en welzijn naar gemeenten. De decentralisaties stellen andere eisen aan de inrichting van de dienstverlening van de toekomst. Veel oude instituties zullen plaats moeten maken voor nieuwe denkwijzen over inrichting en organisatie van de dienstverlening en over de rol van de overheid en van de burgers zelf.

In deze handreiking wordt gepoogd een schets te geven van de hoofdlijnen en de richting waarbinnen gemeenten de dienstverlening voor groepen burgers die ondersteuning nodig hebben, zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen vormgeven. De nieuwe kaders van de decentralisaties bieden daartoe mogelijkheden.

Deze handreiking schrijft niet voor hoe gemeenten de invulling van het nieuwe sociale domein ter hand moeten nemen. Het biedt een denkkader om binnen gemeenten met elkaar in gesprek te gaan over systeeminnovaties die nodig zijn in het sociale domein. Daarbij is het denken over arbeidstoeleiding een belangrijk thema, om binnen de toekomstige wettelijke en financiële kaders meer kwaliteit en efficiency te bereiken in de dienstverlening aan burgers.

Arbeidsparticipatie is een van de belangrijkste doelen van gemeenten en burgers. Werk geeft zelfstandigheid, status en stabiliteit. Werk biedt contacten en maakt dat mensen van betekenis zijn voor anderen en voor zichzelf. Werken is in zijn algemeenheid goed voor de gezondheid. Als betaald werk nog niet haalbaar is, is dagbesteding of arbeidsmatige dagbesteding een zinvol doel om na te streven. Ook uit kosten oogpunt is aandacht voor werk belangrijk. Het perspectief is zo veel mogelijk een vorm van betaald werk. Dit geldt ook voor burgers met problemen op meerdere leefgebieden, zoals psychische problemen, problemen met de opvoeding van hun kinderen, verslaving en schulden. Deze 'multiproblematiek' maakt het krijgen en houden van werk moeilijk.

Welke kansen bieden de drie decentralisaties gemeenten om ook voor multiprobleemgezinnen een effectieve aanpak te organiseren? Het gaat om een aanpak die primair gericht is op werk en anders op meedoen of het stabiliseren van de situatie.

In 10 brainstormsessies met gemeenten¹⁾ is deze vraag onderzocht. Deze handreiking is op basis van deze sessies geschreven.

Bij de arbeidstoeleiding van mensen met meervoudige problemen is het belangrijk om aandacht te hebben voor die problemen. Arbeidstoeleiding, sociale, maatschappelijke en psychische hulpverlening zijn echter nog te vaak gescheiden werelden. Zo is ook de hulpverlening aan deze mensen vaak nog te eenzijdig gericht op het bieden van zorg. Nu staat het verlenen van zorg voorop en komt participatie pas op de tweede plaats. In de ideale situatie zou direct oog moeten zijn voor participatie voor of naast de zorg.

¹⁾ Zie voor gemeenten de bijlage verantwoording.

Gemeenten kunnen de komende tijd de ondersteuning op het terrein van werk, opvoeding, zorg, etc. opnieuw inrichten. De decentralisaties van taken en middelen op het gebied van jeugdzorg, extramurale begeleiding en sociale zekerheid bieden volop mogelijkheden voor samenhangende ondersteuning. Juist burgers met problemen op meerdere leefgebieden zijn daarmee geholpen.

Gemeenten willen toe naar een nieuw maatschappelijk ondersteuningstelsel.

Het gaat om een beweging:

- van vooral individuele naar meer collectieve arrangementen
 - van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht
 - van curatief naar preventief
 - van zware zorg naar lichte ondersteuning
 - van formele naar meer informele ondersteuning
 - van exclusief naar inclusief
 - van duur en bureaucratisch naar goedkoper, effectief en efficiënt
 - van sectoraal naar integraal
-

In deze handreiking schetsen we een raamwerk voor de nieuwe inrichting van maatschappelijke ondersteuning in brede zin. Dit is ontleend aan initiatieven die in meerdere gemeenten in gang zijn gezet. In dit raamwerk wordt een drieslag in nulde, eerste- en tweedelijns voorzieningen beschreven. In al deze voorzieningen is aandacht voor werk en arbeidsmatige participatie mogelijk. We beschrijven voorbeelden waarin het actuele denken over toeleiding naar werk een centrale plaats in de ondersteuning van burgers kan krijgen.

Er kan nog zoveel meer gebeuren. Gemeenten en andere betrokken partijen zijn nog aan het zoeken. We geven in deze handreiking alvast de volgende tips mee om de kansen op werk te vergroten en om dagbesteding slimmer te organiseren

Versterken van de burger en kracht van de samenleving in de **nulde lijn**:

- Gemeente gaat investeren in de kracht van burgers en de samenleving. Burgers worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid.
 - Het gaat om initiatieven van burgers: vrijwilligerswerk en mantelzorg.
 - Maar het gaat ook om goede en toegankelijke basisvoorzieningen, zoals school en consultatiebureau.
 - De gemeente kan ook investeren in een breed palet aan preventieve voorzieningen. Zoals sport en cultuur om te zorgen dat mensen gezond blijven en er ruimte is voor ontmoeting en het opbouwen van een sociaal netwerk.
 - Er liggen kansen om arbeidstoeleiding en arbeidsparticipatie in de samenleving te versterken. De meeste mensen willen werken en er zelf voor zorgen dat ze aan het werk komen. Als mensen dat nog niet zelfstandig kunnen, biedt de gemeente ondersteuning.
-

Kortdurende hulp in de eerste lijn:

- Bij eerstelijns ondersteuning gaat het om gratis toegankelijke individuele ondersteuning aan burgers door professionele medewerkers. Dit is gelimiteerd, want individuele ondersteuning is kostbaar. Er zijn twee soorten eerstelijns ondersteuning: de inzet van een sociaal werker in wijkteams en een loket voor toewijzing van individuele verstrekkingen.
- De prioriteit voor hulp aan burgers met meerdere problemen moet veranderd worden: het belang van participatie moet groter worden. Werken en actief met en voor anderen bezig zijn, is belangrijk voor de gezondheid en de sociale contacten. En uitkeringen kosten de gemeente veel geld.

Inkopen gespecialiseerde ondersteuning in de tweede lijn:

- De toegang tot de tweedelijns ondersteuning verloopt via de eerste lijn.
 - In de tweede lijn bevindt zich de complexe en/of langdurige zorg. In het verleden is die veelal buiten de directe leefomgeving van de burger geboden. We zien in dit domein de regisseur die zorgt voor de integrale ondersteuning van een huishouden of gezin met meervoudige problemen. Ook hier is aandacht voor arbeidstoeleiding van belang.
 - Bij de tweede lijn wordt primair gestuurd op effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening. Er zal worden gewerkt met resultaat- en prestatie indicatoren. De ontwikkeling van het nieuwe stelsel van maatschappelijke ondersteuning staat of valt bij het krijgen van inzicht in de prestaties die aanbieders leveren en het kunnen bieden van financiële prikkels die gewenst gedrag ontlokken.
 - Voor burgers die langdurig hulp nodig hebben, is er een regisseur die het mandaat heeft om voorzieningen in te zetten, zoals hulp bij de administratie, huishoudelijke hulp en hulp bij het vinden van een woning.
 - Er is een groep burgers die niet mee kan komen in regulier werk (ook niet met loondispensatie) of in het vrijwilligerswerk. Deze groep komt in aanmerking voor beschermt werken of dagbestedingsactiviteiten.
-

1



Inleiding

Gemeenten worden de komende jaren verantwoordelijk voor vrijwel de volledige ondersteuning aan kwetsbare burgers. Alleen medische zorg en onderwijs vallen nog buiten de reikwijdte van gemeenten. Gemeenten staan binnen de overheid het dichtst bij hun burgers. Zij zijn het die problemen het snelst zien en de gevolgen merken als een gezin ontspoord en het helemaal uit de hand loopt. Zeker als er meerdere problemen binnen een gezin spelen, is er een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten.

Een substantiële groep Nederlanders heeft te maken met meerdere problemen op verschillende leefgebieden. Deze 'multiproblematiek' maakt het krijgen en houden van werk moeilijk. Een eerste cijfermatige verkenning voor het ministerie van SZW liet zien dat het om ruim 300.000 mensen gaat.² Deze mensen zijn vaak in een vicieuze cirkel van problemen terechtgekomen die ze zelf niet meer kunnen doorbreken. In onderzoek van *Meccano/ AStri* zijn groepen onderscheiden waarin de multiproblematiek en het gebrek om daar op eigen kracht uit te komen in het bijzonder speelt.

Er zijn vijf groepen onderzocht:³

- 1 Laag opgeleiden
- 2 Jongeren
- 3 Ex-gedetineerden
- 4 Licht verstandelijk beperkten
- 5 Zieke vangnetters/ WWB'ers met een arbeidsbeperking.

Bij deze groepen spelen vooral zaken als een laag opleidingsniveau, gezondheidsproblemen, gebrek aan relevante werkervaring en langdurige werkloosheid. Bij gezinnen komen schulden, verslaving, opvoedingsproblemen en voortijdig schoolverlaten vaak voor.

De ontwikkelingen staan niet stil. Met de verdergaande decentralisaties krijgen gemeenten mogelijkheden om een eigen inrichting van het sociale domein te kiezen. Gemeenten kunnen daarmee een aantal knelpunten oppakken. Deze worden hier kort opgesomd:

- De aanpak is vaak gericht op een individu en niet op het huishouden of het gezin. Daarmee worden soms meer problemen aangepakt dan nodig. Sommige problemen bij kinderen verdwijnen bijvoorbeeld als het met of tussen de ouders beter gaat;
- De hulpverlening is te veel gericht op het bieden van zorg en er is weinig oog voor toeleiding naar werk, terwijl werk leidt tot economische zelfredzaamheid en minder zorgbehoeften. En soms lost werk zelfs een deel van de problemen op (bijvoorbeeld bij armoede);
- Er wordt te veel volgtijdelijk gewerkt: eerst de verslaving en schuldproblematiek oplossen en daarna ondersteunen richting werk;
- De huidige werkwijze leidt te vaak tot passiviteit van de hulpzoekers;
- Er zijn te veel hulpverleners per multiprobleemgezin, zodat diffusie van verantwoording en ondoelmatige hulpverlening kan optreden.

²⁾ Bosselaar, H., E. Maurits, P. Molenaar-Cox en R. Prins (2010), *Multiproblematiek bij cliënten, verslag van een verkenning in relatie tot arbeidsparticipatie*, Den Haag: Ministerie van SZW.

³⁾ Dit sluit niet uit dat er ook andere groepen zijn die vaak met multiproblematiek te maken hebben.

- De financiële prikkels zijn verkeerd. Hierdoor wordt er te laat, te lang en met te zware middelen ingegrepen bij gezinnen waar het niet goed gaat.

'Nu is er sprake van een "file voor de voordeur": er zijn te veel hulpverleners en casemanagers bij probleemgezinnen.'

'De hulpverlening heeft te weinig oog voor het belang van dagbesteding en werk van cliënten. Werk begint bij maatschappelijke inzet'

Het gevolg van deze knelpunten is dat de weg naar werk voor burgers met meervoudige problemen uit het zicht is geraakt. Dit leidt tot langdurige uitkeringsafhankelijkheid en daarmee tot hoge kosten voor gemeenten en de samenleving. Toeleiding naar werk, ook van mensen met veel problemen op meerdere leefgebieden, is cruciaal voor gemeenten.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat voor burgers werken en actief met anderen bezig zijn, belangrijk is voor de gezondheid en voor het functioneren in hun sociale omgeving. Hier is zowel internationaal⁴ als nationaal bewijs voor. Uit de dissertatie van Merel Schuring⁵ blijkt dat het krijgen en hebben van werk positief bijdraagt aan de gezondheid en aan het algemene welbevinden van mensen.

Werk biedt structuur, status, een betere gezondheid en een inkomen. Het is daarom van belang om ook bij een zorgtraject of andere hulpverleningstrajecten de prioriteit bij toeleiding naar werk te leggen. Zowel de burger als de overheid heeft hier baat bij.

De vraag is: hoe kunnen gemeenten de inrichting van het nieuwe sociale domein zo structureren dat knelpunten zich minder voordoen en dat zij daarbij oog houden voor de toeleiding naar arbeid? Op basis van gesprekken en brainstormsessies met tien gemeenten⁶ en organisaties uit het sociale domein, worden in deze handreiking oplossingsrichtingen gegeven.

Gemeenten en beleidsmakers bij ministeries krijgen op basis van deze notitie een beeld van hoe er gedacht kan worden over de inrichting van een nieuw lokaal maatschappelijk ondersteuningsstelsel, waarin een meer structurele aanpak van arbeidstoeleiding van cliënten met een multi-problematiek een centrale plek heeft.

⁴ De negatieve effecten op de gezondheid van werkloosheid of anderszins inactief worden zijn beschreven in veel verschillende studies. Voor een uitgebreid overzicht van de psychologische gevolgen van werkloosheid, zie Wanberg (2011). Op basis van gegevens voor Zweden concludeert Korpi (2001) dat er onomstotelijk bewijs is voor het verslechteren van de gezondheidsstatus door werkloosheid. Bartley et al. (2004) concluderen op basis van onderzoek op Britse data dat: het hebben van vast werk met goede werkomstandigheden substantieel bijdraagt aan het verlagen van het ziekterisico voor gezonde mensen. Vast werk draagt ook bij aan de kans op herstel. Dus niet alleen zorgt werkloosheid voor slechtere gezondheidsuitkomsten, de terugkeer naar werk draagt bij aan het herstel van gezondheid. Ontleend aan R. Dekker, Erasmus Universiteit 2011.

⁵ The role of health and health promotion in labour force participation, M. Schuring, Erasmus Universiteit, 2010.

⁶ Zie voor gemeenten de bijlage verantwoording.

Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk schetst wat er momenteel op gemeenten afkomt.

In hoofdstuk drie worden leerpunten en kansen voor gemeenten geschetst.

Op basis van de ontwikkelingen en de kansen geeft hoofdstuk vier een mogelijke nieuwe inrichting van een breed en integraal stelsel van maatschappelijke ondersteuning.

2



Ontwikkelingen in het sociale domein

De komende jaren verandert er veel op het gebied van inkomen, arbeidstoeleiding, zorg en onderwijs. Gemeenten worden integraal verantwoordelijk voor: inkomensondersteuning, meedoen, arbeidsparticipatie en de zorg voor jeugd. Daarvoor krijgen zij acht miljard euro extra aan middelen tot hun beschikking, maar ze hebben ook te maken met een korting van bijna twee miljard euro. Dit vraagt van gemeenten dat ze een nieuwe kijk op het sociale domein ontwikkelen. Het speelveld van het sociale beleid verandert.

- De financiële ruimte in het participatiebudget wordt kleiner. Dit noopt tot een selectievere en efficiëntere inzet van de middelen voor ondersteuning van burgers.
- Daar staat tegenover dat gemeenten meer eigen keuzes kunnen maken over de inrichting van de begeleiding van mensen met een beperking. Ze kunnen de middelen combineren.
- Het sociale domein is traditioneel ingericht als een keten. Dit zal meer en meer veranderen in een netwerkorganisatie⁷;

Naar een nieuw sociaal domein

- Eigen verantwoordelijkheid
- Collectieve voorzieningen voor individuele voorzieningen
- Integrale bundeling van expertises
- Ondersteuning is gecentreerd in de directe leefomgeving van burgers
- Versterken van de ruimte voor professionals: 'frontlijnsturing' en mandaat
- Selectiever en resultaatgericht

2.1 Inkomen en arbeidstoeleiding

Het hoofddoel op het gebied van inkomen en arbeidstoeleiding is economische zelfstandigheid voor iedereen. Er is een belangrijke omslag in het denken gaande. Ging in het verleden de discussie vooral over rechten en plichten, nu gaat het veel meer over eigen verantwoordelijkheid en prikkels om aan de slag te gaan. Al een aantal jaren is er een omslag gaande van een voorziening waarop recht bestaat, naar tijdelijke ondersteuning (vangnet), met prikkels om deel te nemen aan het reguliere arbeidsproces.

Aanpassing WWB

Met ingang van 1 januari 2012 is een belangrijke wijziging doorgevoerd in de WWB. De gezinsbijstand is ingevoerd. En er geldt een huishoudinkomenstoets. Dit betekent dat een gezin recht heeft op één bijstandsuitkering en dat rekening gehouden wordt met het inkomen en vermogen van alle gezinsleden. Het recht op meerdere uitkeringen is afhankelijk van de hoogte van het gezinsinkomen. De grens ligt bij het bijstandsniveau. Ook mag er geen in aanmerking te nemen vermogen zijn. De verplichtingen die aan de bijstandsuitkering zijn verbonden, zoals de inlichtingenverplichting en de re-integratieverplichting, gelden voor het gehele gezin.

⁷⁾ Samenwerkingsverbanden van bedrijven die juridisch of qua management geen geheel vormen. De bedrijven werken op vrijwillige wijze samen, omdat ze gezamenlijk een sterkere positie innemen dan wanneer ze afzonderlijk zouden opereren.

Als één van de gezinsleden zijn verplichtingen niet nakomt (ook de zoon of dochter boven de 18), dan kan het hele gezin daarvoor verantwoordelijk gehouden worden. Volwassen gezinsleden moeten elkaar dus op het rechte pad houden. De Wet investeren in jongeren (WIJ) is verdwenen als aparte wet en per 1 januari 2012 in de WWB opgegaan.

Wet werken naar vermogen

De Wet werken naar vermogen (WWNV) wordt naar verwachting per 1 januari 2013 ingevoerd. Het uitgangspunt van de WWNV is dat iedereen werkt naar zijn vermogen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. De WWNV moet de sociale voorziening terugbrengen tot de oorspronkelijke functie: de bijstand als tijdelijk vangnet, op weg naar werk; de Wajong voor personen die volledig en duurzaam geen arbeidsmogelijkheden hebben en de sociale werkvoorziening voor personen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen functioneren. De invoering van de WWNV gaat gepaard met een bezuiniging.

Ontwikkelingen WWNV:

- Er is minder participatiebudget voor de inkoop van trajecten. Gemeenten moeten scherpere keuzes maken ten aanzien van de inzet van re-integratiegelden. Dit vraagt om innovatie en slagkracht van sociale diensten. Welk dienstverlening bieden we aan, aan welke klanten? Wat doen we zelf en wat wordt de rol van de andere organisaties binnen de gemeente? Er zal kritischer gekeken worden naar de effectiviteit van re-integratie;
- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de inkomensondersteuning en re-integratie van mensen met arbeidsvermogen (die voor de komst van de WWNV een beroep op de WWB, Wajong of Wsw deden);
- Werkgevers krijgen een centralere rol en werkgevers krijgen ondersteuning om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen en in dienst te houden;
- Gemeenten krijgen de beschikking over een nieuw instrument: loondispensatie;
- De sociale werkvoorziening wordt geherstructureerd.

Belangrijkere rol op de arbeidsmarkt

Met de Wet werken naar vermogen krijgt de gemeente een nog actievere rol in het arbeidsmarkt-beleid. Belangrijk daarbij wordt dat:

- er nog meer samengewerkt wordt met werkgevers. Gemeenten zullen moeten investeren in de verbinding met lokale werkgevers, door MVO-businessclubs/ pacts op te zetten en arrangementen voor instroom en begeleiding aan te gaan. Het instrument van social return kan hierbij helpen. Ook kan een gemeente investeren in gunstige vestigingsvoorwaarden en ondersteuning bieden aan startende sociale ondernemingen.
- er vanuit de gemeente via werkbedrijven en inzet van klantmanagers nog beter geschakeld moet worden om kwetsbare mensen snel, zorgvuldig en duurzaam te plaatsen.
- de vraag naar eenvoudig werk in het publieke domein wordt bevorderd. Er zijn tal van werkzaamheden te verrichten in het publieke domein voor de doelgroep van de Wet werken naar vermogen. Het gaat dan bijvoorbeeld over werk gericht op het leefbaar en veilig houden van de buurt, licht huishoudelijk werk of werken in een buurtrestaurant. Hiervoor is verbinding met andere taakvelden van de gemeenten nodig.

Rol van het UWV verandert

Het UWV trekt zich vanaf 2012 terug in een 30-tal werkgeversservicepunten. Het UWV blijft wel een belangrijke partner voor gemeenten met name voor de werkgeversdienstverlening. De focus van de samenwerking tussen gemeenten en UWV verschuift van integrale naar meer complementaire dienstverlening.

Kritische blik op re-integratie

Een andere belangrijke algemene ontwikkeling is dat er kritischer gekeken wordt naar de prestaties van re-integratiebedrijven en dat er meer aandacht is voor de effectiviteit van re-integratietrajecten. Er is minder re-integratiebudget beschikbaar voor trajecten waardoor een selectievere en nog efficiëntere inzet van middelen is nodig. Zijn deze wel zo effectief? Ook kijken gemeenten meer naar de rol van cliënt zelf. Er zal een groter beroep op eigen verantwoordelijkheid en op het eigen netwerk van mensen worden gedaan. De rol van de gemeente verandert hiermee van *zorgen voor* re-integratie (bijvoorbeeld door inkoop) naar *zorgen dat* de cliënt gaat re-integreren.

Positie Sociale werkvoorziening vraagt aandacht

Vanaf 1 januari 2013 wordt de toegang tot de Wsw voor nieuwe cliënten beperkt tot mensen die alleen in een beschutte omgeving kunnen werken. De Wsw wordt zo weer de regeling zoals oorspronkelijk bedoeld. De (fictieve) rijksbijdrage per sw-plek wordt verlaagd naar € 22.050. De sociale werkvoorziening wordt een vangnet voor ongeveer 30.000 mensen. Door deze veranderingen worden eisen gesteld aan de veranderkracht en het innovatief vermogen van gemeenten en hun sw-bedrijven. Er is een herstructureringsbudget van € 400 miljoen beschikbaar gesteld. Gemeenten vragen zich af of dit bedrag toereikend zal zijn.

2.2 Zorg en jeugd

Overgang van extramurale begeleiding naar gemeenten

Met ingang van 1 januari 2013⁸ wordt de functie extramurale begeleiding voor mensen met matige en zware beperkingen van de AWBZ gedecentraliseerd naar de gemeente⁹. Deze overgang betekent een grote opgave voor gemeenten. Het is de eerste keer dat zij verantwoordelijkheid krijgen voor een groep burgers met zware beperkingen.

Gemeenten werken voor de uitvoering van de Wmo aan methodische, inhoudelijke en organisatorische veranderingen in de ondersteuning aan burgers. Ze zijn al geruime tijd bezig om de eigen kracht en de sociale steunsystemen van de burger beter te benutten. Ook zetten ze vaker informele wijknetwerken van vrijwilligers in en organiseren ze collectieve arrangementen. Dit doen ze om te voorkomen dat een burger onnodig een te groot beroep doet op individuele professionele hulpverlening. Dit proces wordt ondersteund door een reeks van initiatieven zoals de Kanteling en Welzijn nieuwe stijl.

⁸) Deze datum geldt voor mensen die voor het eerst of opnieuw een beroep doen op begeleiding. Gemeenten worden op 1 januari 2014 verantwoordelijk voor alle cliënten met een indicatie voor begeleiding.

⁹) Het gaat om mensen met een indicatie begeleiding zonder een indicatie verblijf. Vandaar de term extramurale begeleiding. Mensen met een indicatie verblijf, blijven onder de AWBZ.

Principes van de Kanteling

- De (brede) vraag achter de vraag
- Focus op resultaten, niet op voorzieningen
- Huiskamergesprek (in plaats van indicatie) om een maatwerkarrangement te kunnen formuleren; dat maatwerkarrangement is opgebouwd vanuit:
 - de focus op eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers;
 - mogelijkheden van informele zorg;
 - collectieve arrangementen;
 - individuele, professionele voorzieningen.
- Aanbieden van sociale wijkteams van deskundige medewerkers die:
 - het huiskamergesprek kunnen voeren
 - direct voorzien in een deel van de behoeften van burgers
 - actief sturen op eigen kracht en vergroting van de zelfregie van de burger
 - een beroep doen op de informele steunstructuur rond een burger
 - collectieve arrangementen aanbieden (op wijk/buurtniveau)

De verwachting is dat gemeenten dit nieuwe denken willen doorzetten naar de AWBZ-begeleiding. Dat is ook nodig, want er gaat weliswaar veel nieuw geld naar de gemeenten, tussen de 2,7 en de 3,1 miljard aan middelen, maar er ligt ook een efficiencykorting van 5% op het budget. Gemeenten zullen dus ook echt de begeleiding van mensen met matige en ernstige beperkingen efficiënt moeten regelen. Tegelijkertijd moeten ze natuurlijk ook de kwaliteit van de begeleiding van deze groep bewaken.

Maar naast financiële motieven, zijn er ook andere redenen om de begeleiding anders vorm te geven dan onder de AWBZ. Zorgaanbieders krijgen nu betaald voor de geleverde uren zorg. Het aantal uren zorg is afhankelijk van de indicatie. Het gevolg van dit systeem is dat het financieel niet aantrekkelijk is om minder uren betaalde zorg te leveren. Dit leidt ertoe dat zorgaanbieders in beperkte mate samenwerken. Ook gelden er hoge kwaliteitseisen die ertoe leiden dat slechts op beperkte schaal vrijwilligers worden ingezet. De CIZ indicatie is op de beperking van de persoon gericht en niet op de mogelijkheden in zijn of haar omgeving. De oplopende kosten hebben ervoor gezorgd dat er een cultuur van wantrouwen met veel administratie en verantwoording is ontstaan.¹⁰

Transitie Jeugdzorg

Het kabinet wil de ondersteuning en zorg voor de jeugd onderbrengen bij gemeenten. Uiterlijk 1 januari 2015 moeten alle taken en verantwoordelijkheden zijn overgeheveld. Er komt een nieuwe wet waarin de overheveling van taken en financiering naar gemeenten geregeld wordt. In deze nieuwe wet worden taken en middelen gebundeld die nu nog vallen onder:

- het gemeentelijke preventieve beleid
- de vrijwillige provinciale jeugdzorg
- de jeugd-lvg (licht verstandelijke gehandicapten)
- de jeugd-ggz (geestelijke gezondheidszorg)

¹⁰ De AWBZ-begeleiding in de praktijk: kansen voor samenwerking en kantelen, Radar maart 2011.

- de jeugdbescherming en jeugdreclassering
- de gesloten jeugdzorg

Met de decentralisatie is circa 3 miljard gemoeid. Deze middelen zullen als decentralisatie-uitkering worden toegevoegd aan het gemeentefonds. Deze middelen kunnen worden gecombineerd met andere voorzieningen, bijvoorbeeld de arbeidstoeleiding van jongeren. De Centra voor Jeugd en Gezin zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als frontoffice voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

In de visie op de Jeugdzorg leggen de VNG en de G32 de nadruk op het kunnen participeren van jongeren in de maatschappij. Ouders hebben de plicht om goed op te voeden. Professionals moeten de opvoeding ondersteunen. Van gemeenten wordt verwacht dat ze de benodigde ondersteuning leveren en het Rijk heeft tot taak om kaders te stellen. Gemeenten hebben goed toegeruste professionals nodig met voldoende handelingsruimte. Ook is er vindplaats- en contextgerichte hulp en ondersteuning nodig. Gemeenten moeten een samenhangend aanbod van hulp uit alle domeinen hebben. De verantwoordelijkheden en budgetten worden zo lokaal mogelijk vast gelegd.

2.3 Onderwijs

De wet Kwaliteit (V)SO wordt ingevoerd op 1 januari 2013.

Enkele kernthema's voor passend onderwijs zijn:

- zorgplicht (voor besturen)
- verplichte regionale samenwerking (regulier-speciaal)
- zorgbudget voor het regionale samenwerkingsverband
- handelingsgericht indiceren (samenwerkingsverband)
- onderwijs zorg profiel (iedere school)
- landelijke geschillenregeling (bindend)
- landelijk referentiekader (richting)
- verevening en ontschotten Cluster 3 en 4 (verstandelijke, fysieke handicaps en gedragsproblemen)

Er zal een bezuiniging van € 300 miljoen structureel worden doorgevoerd. Onder meer door het vergroten van de groepen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs(SO/VSO), vermindering van de ambulante begeleiding en vermindering van het aantal plaatsen in SO/VSO van 110.000 naar 70.000. De gedachte is dat het speciaal onderwijs meer een tweedelijns voorziening wordt. De besturen van samenwerkingsverbanden worden een onderhandelingspartij van de gemeenten in de regio waarin ze werkzaam zijn. Er zal onderhandeld worden over het opstellen van een zorgplan met de inzet van de scholen en de jeugdzorg door de gemeenten. En er moeten afspraken komen over vervoer en accommodaties van speciale onderwijsvoorzieningen in de regio. Ook de ontwikkelingen in het MBO hebben mogelijk gevolgen. Hiervoor verwijzen we naar het actieplan MBO van het ministerie van OCW.

3



Leerpunten en kansen voor gemeenten

3.1 Leerpunten

Radar heeft in een tiental gemeenten sessies gehouden met vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen en met gemeenteambtenaren¹¹. In deze sessies is aan de hand van een voorbeeld van een huishouden met meervoudige problemen gekeken naar de problemen die er spelen in de aanpak. Ook zijn leerpunten van gemeenten verzameld, bijvoorbeeld met de 'Achter de voordeur aanpak', het werken met frontlinie teams en de inzet van gezins- of wijkcoaches. Verder is gekeken naar de kansen die de decentralisaties bieden voor een bredere en nieuwe aanpak. Een aanpak die echt leidt tot een meer preventief, integraal maatschappelijk ondersteuningstelsel in gemeenten. Ook is er meer in het bijzonder gekeken hoe arbeidstoeleiding aandacht kan krijgen in de nieuwe werkwijzen.

We kijken eerst naar wat de diverse professionele werkers aandragen, aan de hand van een huishouden met veel problemen.

Casus Myra: de gezinssituatie

Myra is een alleenstaande Russische dame van 44 jaar die redelijk goed Nederlands spreekt. Ze heeft in Rusland een mbo-opleiding voor winkelpersoneel gevolgd en is daarna als model aan het werk gegaan. Myra is al 14 jaar gescheiden van haar Nederlandse man en is, op wat tijdelijke baantjes in het productie-werk na, ruim 14 jaar werkloos. Ze leeft van een bijstandsuitkering. Ze heeft verschillende relaties achter de rug met mannen met verslavingsproblemen of agressief gedrag. Ze heeft een zoon van 17 jaar, Jeffrey, die bij haar inwoont. Jeffrey zit niet meer op school en is al verscheidene keren opgepakt door de politie vanwege inbraak en drugshandel. Myra heeft ook een dochter van 14 jaar, Linda, die regelmatig uitvalt op het vmbo. Ze leeft een eigen leven met haar vrienden en vriendinnen en luistert niet naar Myra. Ze hebben veel ruzie. Myra houdt van de natuur en schildert graag. Ze heeft sinds ze in de uitkering zit weinig tot geen vrienden of vriendinnen meer. Met haar burens heeft ze geen contact. Als er contact is, is het vanwege de overlast die haar zoon veroorzaakt. Jeffrey is vaste klant bij Bureau Jeugdzorg.

Hij is al vele malen behandeld en ook getest. Hij zit op het randje van een lichte verstandelijke beperking en loopt nu bij een gezinstherapeut. Linda wordt eveneens intensief gevolgd door Bureau Jeugdzorg en de leerplichtambtenaar. Myra krijgt ondersteuning van een psycholoog vanwege haar labiele gesteldheid. Ze is regelmatig depressief. Verder zit ze in een schuldhulpverleningstraject om van de schulden af te komen die haar ex heeft veroorzaakt. Myra wil heel graag werken in een banketbakkerij maar wordt niet aangenomen, vanwege de problemen in haar gezin en haar regelmatige uitval. Ze heeft diverse re-integratie trajecten gevolgd en zit in een sociaal activeringstraject waarmee ze een dagbesteding heeft. Ze helpt wekelijks mee in een kookclub. Myra heeft een sterk verantwoordelijkheidsgevoel, maar als het teveel wordt dan komt er niets meer uit haar handen en loopt alles in de soep. Ze is erg chaotisch, waardoor mensen haar weinig toevertrouwen omdat ze niet op haar kunnen bouwen. Hierdoor wordt haar zelfvertrouwen steeds minder.

¹¹) Deze sessies zijn gehouden in de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Helmond, Haarlemmermeer, Hoogeveen, Sappemeer, Maastricht, Nijmegen, Oss/Veghel en Zwolle.

Wat gaat er mis en wat kan daaruit worden geleerd?

- Er wordt te laat en daarom te zwaar (in geld, maar ook in termen van impact voor het gezin) ingegrepen.
- Gezinsleden staan niet los van elkaar, ze beïnvloeden elkaar. Problemen van het ene gezinslid kunnen (mede) worden veroorzaakt door een ander gezinslid. Door naast het individuele probleem ook het gezin en de omgeving in de analyse mee te nemen, kan een interventie effectiever worden.

'De hulpverlening is teveel gericht op individuen, niet op het gezin als geheel. Hulpverleners werken vaak vanuit de eigen discipline, terwijl er een bredere blik nodig is.'

- Er zijn al vele aanpakken voor multiprobleemgezinnen, maar het ontbreekt vaak aan voldoende doorzettingsmacht en schotten zijn moeilijk te doorbreken.
- Een cultuuromslag bij de instituties is nodig. In plaats van dienstverlening aan cliënten, zou het betrekken van de samenleving (burgers en werkgevers) meer centraal moeten staan. Of zoals Jos van de Lans en Nico de Boer¹² het stellen: een beroep doen op burgerkracht.
- De professional moet ruimte krijgen: wil de gemeente zijn (ingehuurde) professional echt in zijn kracht zetten dan is het nodig dat budgetten samengevoegd worden en lager in de organisatie worden belegd (budgetdelegatie). De decentralisaties bieden daartoe kansen. Er zal goed gekeken moeten worden naar andere randvoorwaarden zoals: erkenning, ICT/registratie, privacy, tijd, ruimte voor professionals en instrumenten (verwijzing, indicatoren, financiële prikkels, sociale waarde).
- Het aansturen van het management kan ook meer integraal gebeuren. De aansturing zou ook minder gericht moeten zijn op de juridische en administratieve organisatie, maar meer op het resultaat voor cliënt en maatschappij.

'Er is een andere cultuur van samenwerking nodig tussen de hulpverleners die bij een gezin zijn betrokken. Een integrale aanpak ontbreekt, partijen denken in hun eigen hokje en worden ook afgerekend op resultaten in het eigen domein.'

- Het is van belang om te investeren in het verbinden van bestuur, beleid en uitvoering. De verschillende decentralisaties zijn een grote opgave voor gemeenten maar bieden tegelijk ook mogelijkheden voor het leggen van die verbinding. De complexiteit vraagt om voortdurende communicatie tussen bestuur, beleid en de uitvoering. Via continue afstemming zullen politiek, beleid en uitvoering de ideale inrichting van het lokale sociaal systeem moeten vinden.

¹²⁾ Nico de Boer en Jos van der Lans, Burgerkracht, de toekomst van het sociaal werk in Nederland, NWO 2011

Casus Myra: behoefte aan een integrale benadering

De hulpverlening is nu te veel gericht op individuen en niet op het gezin als geheel. Bureau Jeugdzorg richt de behandeling te veel op de individuele kinderen, zonder de situatie van Myra te betrekken in de oplossingsrichtingen. Ook de afdeling Werk en inkomen van de gemeente kijkt teveel naar het individu (Myra), terwijl haar omgeving van grote invloed is op haar kansen en motivatie om te gaan werken. Met de juiste begeleiding en training of een opleiding krijgt Myra betere kansen op werk, meer zelfvertrouwen en misschien ook een stabielere relatie. Ook in de dagbesteding waar ze nu zit, kan zij zich ontwikkelen en werken aan haar vaardigheden, bijvoorbeeld om te leren plannen en samen te werken. Als zij haar leven weer op de rit krijgt, kan zij wellicht met opvoedondersteuning of een gezinscoach, weer een positieve invloed hebben

op haar kinderen, waardoor deze hun opleiding kunnen afmaken of werk kunnen zoeken.

Om naar het gezin als geheel te kijken is er een andere cultuur van samenwerking nodig tussen de hulpverleners die bij een gezin zijn betrokken. Er is nu vaak geen integrale aanpak. Partijen denken in hun eigen 'hokje' en worden ook afgerekend op resultaten in het eigen domein. Jeugdzorg kijkt te weinig naar de mogelijkheden voor werk of participatie voor de zoon (Jeffrey). De dienst Werk en inkomen betreft de problemen met haar kinderen te weinig bij de re-integratie van Myra. Maar hoe organiseer je een dergelijke integrale aanpak? Wie is eindverantwoordelijk? Welke problemen moeten eerst opgelost worden?

- Het succes is mede afhankelijk van het vinden van antwoorden op methodische hoe-vragen. In welke volgorde behandel je meerdere problemen die zich gelijktijdig aandienen? Moet zorg, leren of werk voorrang krijgen bij een aanpak? Hoe ga je van zorg naar participatie? Hoe bemiddel je naar werk? Wanneer en in welke vorm moet drang worden toegepast en welke keuzevrijheid heeft de cliënt?

Leerervaringen van de aanpak van huishoudens met zware meervoudige problemen

Op veel van deze punten is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de inzet van regisseurs, sociale interventieteams, gezinscoaches en wijkcoaches bij multiprobleemhuishoudens. Inmiddels zijn er drang en dwang methoden om in huishoudens de verandering te bewerkstelligen en zijn er volop voorbeelden van frontline- en 'Achter de voordeur' werkers. Recent is er een landelijk netwerk gevormd van 'Achter de voordeur' projectleiders die ervaringen uitwisselen. De resultaten van het experiment 'Achter de voordeur' zijn beschreven in een e-book. Dit experiment heeft zich specifiek gericht op de complexe problematiek in huishoudens waar een groot aantal instanties betrokken zijn bij de zorg-, hulp- en dienstverlening. In deze multiprobleemhuishoudens hebben meerdere leden van het gezin problemen en weten de verschillende hulpverleners vaak niets af van elkaars interventie en/of ondersteuning. De uitdaging van het experiment was uit te zoeken hoe de verschillende zorg-, hulp- en dienstverleners effectiever kunnen samenwerken.¹³

¹³ E-book: aan de slag achter de voordeur, mei 2011. Te vinden op diverse overheidswebsites.

De inzet van een regisseur of gezinscoach bij de ‘Achter de voordeur’ aanpak

De ‘Achter de voordeur’ aanpak en de inzet van gezinscoaches komt veelal voort uit de overlast en onveiligheid die probleemgezinnen voortbrengen. Deze ontwikkeling heeft, als gevolg van de tijdelijke extra gelden voor de inzet van maatschappelijke opvang, een impuls gekregen. Contacten met de politie, schoolverzuim, overlast bij bureaus en dreigende huisuitzettingen, zijn aanleiding geweest voor deze inzet. Waarbij in essentie de regie over de hulpverlening door een persoon tijdelijk wordt overgenomen, zodat hulpverlening effectief kan zijn. De ‘Achter de voordeur’ aanpak en het frontline werken kenmerken zich door een lage caseload van de professionele werker, bijvoorbeeld 1 op 5 of 1 op 7 gezinnen. Dat is ook nodig om effectief te kunnen opereren in een gezin met zoveel problemen. Aan de andere kant wordt in toenemende mate duidelijk dat de groep van huishoudens die veel overlast veroorzaakt, betrekkelijk gering is qua omvang. In de gemeente Amsterdam gaat het bijvoorbeeld om circa 300 huishoudens op ruim 700.000 inwoners. In de gemeente Utrecht gaat het om 40 probleemgezinnen op circa 250.000 inwoners. Kortom; de inzet van een regisseur of gezinscoach is effectief en kostbaar, maar hoeft gelukkig relatief weinig ingezet te worden.

3.2 Kansen

Veel overlap

De decentralisaties op het gebied van inkomen, zorg, jeugd en onderwijs bieden naast uitdagingen ook kansen. Gemeenten zien een overlap in de visie en doelen die op de leefdomeinen worden gesteld. Het gaat om participatie, meer eigen kracht en inzet van sociale steunsystemen. Er is overlap in doelgroepen en in het activiteiten aanbod. Veel mensen met een Wajonguitkering hebben ook begeleiding uit de AWBZ. Dat geldt ook voor mensen in de sociale werkvoorziening. Veel mensen met dagbesteding in de AWBZ verschillen echter niet erg van mensen in de sociale werkvoorziening of van de groep aan de onderkant van het WWB-bestand. De gezinnen met hulp vanuit de jeugdzorg, zijn ook vaak gezinnen met een bijstanduitkering en soms hebben de ouders begeleiding uit de AWBZ. Dat speelt vaak bij vormen van lichte verstandelijke beperkingen.¹⁴

Meer preventief: snel en integraal aanpakken

De centrale boodschap is dat gemeenten nu te maken hebben met een veel grotere groep van huishoudens. Maar ze hebben ook meer mogelijkheden om vanuit meerdere leefdomeinen de ondersteuning zo samenhangend mogelijk in te richten. Bijvoorbeeld jeugdzorg, AWBZ en Wmo, arbeidstoeleiding via Wajong, WWB of sw en ondersteuning vanuit sociale zaken als het gaat om armoede en schuldenproblematiek. Gemeenten hebben al ervaring met multiprobleemgezinnen die overlast en onveiligheid veroorzaken. Het is nu de kunst om bij de lichtere en veel bredere doelgroep, ook vanuit een integrale aanpak, betere maatschappelijke ondersteuning te bieden. Net als bij het frontline werken, geldt wel dat de gemeente er sneller bij wil zijn, nog vóórdat de

¹⁴ Er zijn bij ons geen landelijke cijfers bekend over de overlap tussen gebruik van voorzieningen bij AWBZ, Wmo, jeugdzorg en WWB. Er vindt nu wel op verschillende plaatsen onderzoek naar plaats. Ruwweg stellen we op basis van indrukken van professionele werkers, dat doorgaans meer dan de helft gebruik maakt van meerdere voorzieningen uit sociale zekerheid, zorg en of jeugd.

problemen zich in een huishouden opstapelen. De ervaring uit het verleden leert immers, dat als ondersteuning lang uitblijft en niet effectief wordt ingezet, uiteindelijk de maatschappelijke effecten groot zijn en de kosten hoog.

Meedoen en het vergroten van de kracht en eigen verantwoordelijkheid van de burger en samenleving

Het uiteindelijke doel op het gebied van inkomen, arbeidstoeleiding, zorg, opvoeding en onderwijs is het meedoen en het vergroten van de (economische) zelfredzaamheid. De valkuil uit het verleden is dat de gemeente zelf alles gaat doen en het dan niet kan waarmaken. De opgave is om de eigen verantwoordelijkheid en de kracht van de burger aan te spreken. Daar past het principe van wederkerigheid en de kracht van de samenleving bij. Het gaat om: vrienden, familie, burens en allerlei informele hulpstructuren, maar ook om de werkgevers en maatschappelijke organisaties. Gebruik maken van de kracht van de samenleving is een opgave voor de gemeenten.

Beter kijken naar de infrastructuur

In een gemeente zijn er meerdere plekken waar geïnvesteerd wordt in een sociale en stabiele omgeving voor kwetsbare burgers. Deze investering komt tot uitdrukking in voorzieningen als: dagbesteding in de GGZ, gehandicaptenzorg, ouderenzorg, sociale werkvoorziening, buurtaccommodaties van het welzijnswerk, etcetera. Ook daar liggen kansen voor gemeenten. De vraag die een gemeente zich moet stellen is of de samenwerking geïntensiveerd kan worden en of de verschillende diensten elkaars mogelijkheden beter kunnen benutten.

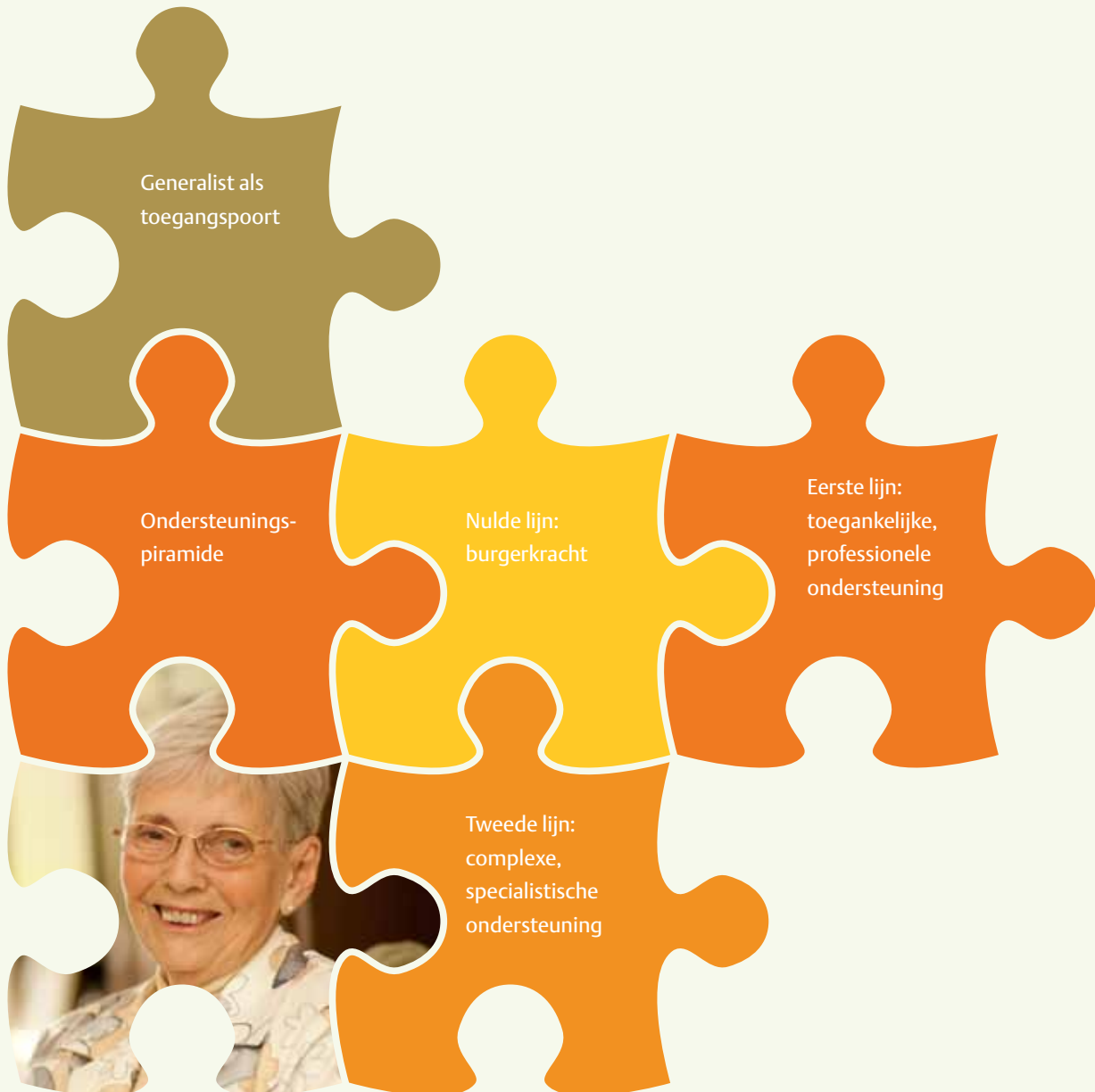
Voorbeelden zijn de eigen kracht conferentie (waarbij het eigen netwerk actief betrokken wordt), buurtprojecten, gerichte preventieve activiteiten, gesubsidieerde groepsondersteuning aan kwetsbare burgers, tafeltje dekje, het inrichten van hangplekken, de formulierenbrigade en ondersteuning van verenigingen.

Gemeenten willen toe naar een nieuw maatschappelijk ondersteuningstelsel.

Het gaat om een beweging:

- van vooral individuele naar meer collectieve arrangementen
 - van aanbod- en systeemgericht naar vraag- en mensgericht
 - van curatief naar preventief
 - van zware zorg naar lichte ondersteuning
 - van formele naar meer informele ondersteuning
 - van exclusief naar inclusief
 - van duur en bureaucratisch naar goedkoper, effectief en efficiënt
 - van sectoraal naar integraal
-

4



Nieuwe inrichting maatschappelijke ondersteuning

Op basis van de ontwikkelingen en de kansen kunnen stappen worden genomen voor herinrichting van het sociale domein. In dit hoofdstuk geven we een oplossingsrichting weer.

4.1 Lenen van de gezondheidszorg

Gemeenten staan voor de taak een beter stelsel te organiseren dat effectiever, minder versnipperd en minder bureaucratisch is. Een stelsel dat verantwoordelijkheden teruglegt bij burgers; dat burgers niet uitsluit uit hun eigen leefomgeving als dat niet nodig is; dat compenseert en niet medicaliseert en waarin slimmer met de beschikbare middelen wordt omgegaan. Dit laatste is relatief nieuw. Er is in het sociale domein al veel gekeken naar de kwaliteit en het effect maar veel minder naar de doelmatigheid. Voortbouwen op de bestaande inrichting zal vanwege bezuinigingen en oplopende kosten automatisch leiden tot grote tekorten en een verschraling van de ondersteuning.

In de gezondheidszorg spelen vergelijkbare vraagstukken van kwaliteit en beheersing van de kosten. Een effectieve oplossing daarbinnen is de huisarts. De huisarts is een generalist met grote status. Hij is de toegangspoort tot de gezondheidszorg. De huisarts is toegankelijk en heeft een zelfstandige rol in het oplossen van veel problemen. Komt de huisarts er niet uit omdat het te complex of te langdurig is, dan verwijst hij door. Van de huisarts wordt verwacht dat hij niet te veel doorverwijst. Een veel gehanteerde norm is dat op 1.000 cliënten er niet meer dan gemiddeld 174 naar een specialist doorverwezen worden. En tegelijkertijd wordt verwacht dat de huisarts bij risico snel handelt. De huisarts heeft hiervoor een gedegen opleiding, krijgt nascholing en heeft de beschikking over protocollen waarin duidelijk wordt hoe te handelen in welke situatie.

‘Er is een brede generalist nodig, een spin in het web met mandaat en regie. Deze generalist coacht, structureert en stimuleert de eigen kracht van de mensen in het gezin.’

Voor het sociale domein zou dit een sociaal werker kunnen zijn. Deze generalist zit bij een loket of in een team. De sociaal werker heeft een aantal interventies tot zijn beschikking waardoor lichte eenvoudige problemen snel op te lossen zijn. De sociaal werker krijgt net als de arts een gedegen opleiding en nascholing. De sociaal werker krijgt daarnaast bevoegdheden om problemen aan te pakken en daar waar nodig door te verwijzen naar een specialist of langdurige begeleiding. Hij draagt in een complexe situatie over aan specialisten of regisseurs. De regisseurs zijn in dit model de begeleiders van gezinnen of mensen die langdurig en complexe problemen hebben. En zij voeren de regie in het helpen oplossen van de vele problemen.

Casus Chantal

Sociaal werker Linda krijgt de melding dat er een kind van groep 1 wordt thuisgehouden door de moeder, die alleenstaand is. Linda gaat naar het huisadres. Chantal is een jonge mooie vrouw die erg wantrouwend is. Linda vraagt of ze binnen mag komen om te horen wat er speelt en aan de keukentafel gaan ze in gesprek. Chantal blijkt een geschiedenis te hebben van loverboys en gedwongen prostitutie. Ze is zwanger geraakt. Ze is door de politie en de vrouwenopvang uit de prostitutie gehaald. Dat was super. Ze leeft nu in een andere gemeente, maar is erg terughoudend en zit in een isolement. Ze heeft een bijstanduitkering. Waarom ze haar kind thuishoudt? Haar dochter gaat nu naar groep 1 en daar zit een onderwijzer die naar Chantal lonkte. Chantal vertrouwt hem niet en wil haar kind niet bij hem in de klas hebben. Linda vraagt of dit het leven is dat Chantal wil. Nee, Chantal wil wel meer, maar hoe? Linda geeft aan dat ze Chantal tijdelijk zal ondersteunen zodat ze op eigen kracht

haar weg leert vinden, meer contacten met anderen aangaat en weer gaat werken. Ze spreken een aantal doelen af. Het dochtertje moet weer naar school. Linda regelt een gesprek met de onderwijzer, die Chantal de foto's van zijn kinderen en vrouw laat zien en aangeeft dat hij zielsgelukkig is met zijn gezin. Linda zorgt dat Chantal voor een paar gesprekken bij een psycholoog terecht komt, zodat ze wat meer in het reine met haar verleden kan komen. Ze zorgt dat Chantal zich weer aansluit bij het vrouwenvoetbalteam waar ze vroeger speelde. Met enige druk zorgt ze ervoor dat Chantal via een uitzendbureau aan het werk gaat bij een verpleeghuis, waar alleen vrouwelijke collega's werken. Met ups en downs verloopt het jaar en gaandeweg begint Chantal meer naar buiten te treden. Ze krijgt bovendien een vaste aanstelling bij het verpleeghuis. De ondersteuning van Linda heeft zij niet meer nodig. Ze trekt meer op met de meiden van het voetbalteam.

4.2 Nieuwe inrichting

De eigen verantwoordelijkheid, kracht van de burger en de samenleving en de sociaal werker van de toekomst, vormen de basis voor een nieuwe inrichting van het sociale domein. Deze ondersteuningspiramide¹⁵ is een visuele weergave van een nieuwe kijk op het sociale domein:



¹⁵ DE PIRAMIDE; een kijk op de uitvoering in het sociale domein, Taken en verantwoordelijkheden in het lokale sociale domein van Divosa en Radar 2011

Toelichting op de Piramide

De brede basis/nuldelijns ondersteuning

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

De verbindende middenlaag eerstelijns ondersteuning

De gemeente is vooral in deze middenlaag aanwezig. Hier is de expertise die nodig is om te bepalen of mensen hun probleem zelf kunnen oplossen, hun omgeving het probleem kan oplossen of dat ze daarbij professionele ondersteuning nodig hebben. Indien nodig wordt een breed scala aan kortdurende hulpverlening en ondersteuning geboden dat voor iedereen eenvoudig toegankelijk is. En tot slotte kan hier uiteindelijk ook de diagnose worden gesteld dat meer specialistische hulp nodig is. Dit zijn de loketten en sociale teams in de wijk.

De smalle top tweedelijns ondersteuning

Aan de top bevindt zich de langdurige en of specialistische zorg voor een kleinere groep burgers in de samenleving. Het gaat om geïndiceerde professionele begeleiding van en hulpverlening aan kwetsbare groepen. Het is ook meer de opgave om deze zorg niet geïsoleerd van de samenleving te organiseren, maar te verbinden aan de brede doelstelling van meedoen. Het gaat hier om specialistische hulp door professionals als schuldhulpverlener, sociaal raadslieden, psychologen, relatietherapeuten en arbeidsre-integratiecoaches. Daarnaast gaat om langdurige zorg voor complexe problemen (gezinscoaching, lifestyle coaching en dagbesteding).

In de volgende paragrafen wordt deze manier van kijken verder verkend.

4.3 Kracht van burgers en samenleving (nulde lijn)

De gemeenten gaan investeren in de kracht van de burgers en de samenleving. Dit doen zij in de 'nulde lijn' waar lichte ondersteuning en algemene voorzieningen worden geboden. In de nuldelijn zet de gemeente ook in op collectieve arrangementen. Het gaat om initiatieven van burgers: vrijwilligerswerk en mantelzorg. Maar het gaat ook om goede basisvoorzieningen, zoals school en consultatiebureau. De gemeente kan ook investeren in een breed palet aan preventieve voorzieningen, zoals sport en cultuur, om te zorgen dat mensen gezond blijven en er ruimte is voor ontmoeting.

Voorbeelden zijn eigen kracht conferentie (actief betrekken van het eigen netwerk), buurtprojecten, gerichte preventieve activiteiten, gesubsidieerde groepsondersteuning aan kwetsbare burgers. Zoals tafeltje dekje, het inrichten van hangplekken, de formulierenbrigade en ondersteuning van verenigingen.

Aandacht voor arbeidstoeleiding en participatie

Er liggen volop kansen om arbeidstoeleiding en arbeidsparticipatie in de samenleving te versterken. Gelukkig hebben we de periode achter ons dat sommige burgers er trots op waren te leven van een uitkering. De meeste mensen willen werken en zorgen dat ze op eigen kracht aan het werk komen. En als mensen nog niet zelf aan het werk komen, biedt de gemeente als basisvoorziening bijvoorbeeld een workfirst aanbod waarmee mensen hun arbeidsritme kunnen vasthouden.

Burgers hebben zelf ideeën en wensen waar ze willen werken. De gemeente kan daarbij faciliteren en ondersteunen door een goede informatie- en adviesfunctie. Dit kan georganiseerd worden op een werkplein of via een informatiepunt bij de sociale dienst of publiekszaken. In de nulde lijn zit in ieder geval de e-dienstverlening vanuit het UWV. Daarnaast kan een gemeente investeren in bijvoorbeeld een eigen werkplein, mentorprojecten en taalcoachprojecten.

De gemeente kan ook de betrokkenheid en kracht van de samenleving stimuleren door werkgevers aan te spreken. Niet met dwang, maar door een appel op hen te doen om een bijdrage te leveren bij de arbeidsinpassing van mensen die niet makkelijk zelf aan het werk komen.

Social return en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

Gemeenten kunnen in contracten met leveranciers opnemen dat zij een gedeelte van het personeel uit het bestand van werklozen moeten aannemen. Belangrijk bij het aannemen van mensen met een uitkering en/of een beperking is dat zij door de werkgever begeleid worden. Begeleiding kan soms vrij intensief zijn voor een werkgever. De werkgever kan daarin ondersteund worden, bijvoorbeeld door de gemeente, het sw-bedrijf of de zorginstelling.

De gemeente Rotterdam heeft met een aantal grote bedrijven die veel producten en diensten van de gemeente afnemen, afspraken gemaakt dat zij binnen een raamcontract als preferente aannemers mogen opereren. Die bedrijven moeten dan wel een garantie afgeven dat ze een groep werklozen in dienst nemen. Het maakt niet uit op welke plaats op de participatieladder ze staan, als ze maar gemotiveerd en leerbaar zijn. Het bedrijf is zelf verantwoordelijk voor het scholen en opleiden van deze mensen. Er zit geen intermediaire laag tussen.

Daarnaast zijn er werkgevers die vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen mensen met een uitkering of een beperking aannemen. Bedrijven die de lokale sportclub sponsoren, kunnen mogelijk ook een bijdrage leveren aan initiatieven om mensen aan het werk te krijgen. En natuurlijk kunnen bedrijven helpen bij het bieden van dagbesteding aan mensen met beperkingen. Of dat nu is in de vorm dat ze medewerkers de gelegenheid geven om vrijwilligerswerk te doen, of dat ze zelf ruimte en faciliteiten beschikbaar stellen.

Meerdere sportclubs zoals Sparta, ADO, NAC en Heerenveen werken mee aan Niemand Buitenspel. Jongeren die niet aan het werk komen, krijgen begeleiding via de sportclub bij het vinden van werkstages bij bedrijven die de club sponsoren. Via het rolmodel van de succesvolle spelers leren ze om ervoor te gaan en te werken aan het krijgen van een betaalde baan.

Vrijwilligers- en welzijnswerk als mensontwikkelingspartijen

Gemeenten kijken naar dwarsverbanden tussen projecten, organisaties en doelgroepen vanuit de Wwnv en de Wmo/AWBZ. Vanuit de Wmo kunnen gemeenten gebruik maken van de inzet van vrijwilligers- en welzijnswerk om participatie en doorstroom van werklozen naar een vorm van werk te ondersteunen. Gemeenten kunnen mensen een opstapje naar betaalde arbeid bieden. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van vrijwilligers of mentoren die klanten helpen bij het zoeken naar (vrijwilligers)werk, bij het schrijven van sollicitatiebrieven, het oefenen van sollicitatiegesprekken of door begeleiding bij de (vrijwilligers)werkzaamheden. Daarmee krijgen vrijwilligers- en welzijnsorganisaties steeds meer een rol bij de ontwikkeling van burgers die dat steuntje nodig hebben. Deze ondersteuning kan ook ingezet worden voor mensen met een beperking. Een andere mogelijkheid voor gemeenten om de stap naar betaald werk te vergemakkelijken, is het inzetten van uitkeringsontvangers om andere uitkeringsontvangers en jongeren of mensen met een beperking te begeleiden. Op deze manier vraagt de gemeente een tegenprestatie aan mensen met een uitkering. De tegenprestatie wordt ingezet om iets terug te doen voor de maatschappij, in de vorm van activiteiten en diensten in de wijk en voor de (buurt) bewoners. Hierdoor kan ook de sociale cohesie en de leefbaarheid in de buurt verbeterd worden. Gemeenten krijgen zo een betere verbinding tussen activering, re-integratie en het opbouwen van de Civil Society. Een concreet voorbeeld hiervan is een activeringscentrum, waarbij WWB'ers elkaar activeren en diensten in de buurt aanbieden.

Deze vorm kan ook worden ingezet voor mensen met een beperking¹⁶.

De hoofdgedachte achter de nuldelijn is dat door een goede basis:

- minder mensen een beroep doen op de eerstelijns hulpverlening (men kan bijvoorbeeld bij een eenvoudige vraag terugverwijzen);
- de toegang tot de eerste lijn vroegtijdig gerealiseerd kan worden. Op basis van een risico-inschatting kan vanuit de basisvoorzieningen en netwerken vroegtijdige signalering plaatsvinden. Preventie krijgt daarmee een prominente plaats in het stelsel.

De gemeente moet deze twee doelstellingen telkens in het achterhoofd houden als zij investeringen doet.

4.4 Directe afhandeling (eerste lijn)

Bij eerstelijns ondersteuning gaat het om gratis toegankelijke, individuele ondersteuning aan burgers door professionele medewerkers. Dit is gelimiteerd, want individuele ondersteuning is kostbaar. Er zijn twee soorten van eerstelijns ondersteuning: de inzet van de sociaal werker in wijkteams en een loket voor toewijzing van individuele verstrekkingen.

Er zijn tal van benamingen voor deze functie. Gemeenten spreken over sociale huisartsen, maatschappelijk ondersteuners, maatschappelijk werkers, wijkcoaches of sociaal werkers. Het gaat dan ook niet om de naam, maar om het type functie. De generalist die kortstondige, kleine problemen over meerdere leefgebieden kan aanpakken en oplossen. En oplossen betekent ook

¹⁶ Om het moment wordt hier mee geëxperimenteerd, bijvoorbeeld bij de zorgaanbieder Pluryn.

maximaal profiteren van de kracht van de burger en van kracht van de sociale netwerken in de wijk en in de vrienden- en familiekring. En als het te zwaar is of te lang gaat duren is deze generalist in staat om adequaat door te verwijzen.

In deze handreiking hanteren we de term sociaal werker. Sociaal werkers in teams op wijkniveau hebben mandaat om direct handelend op te treden (zonder indicatie) of toegang te verschaffen tot achterliggende hulpverlening. Door de decentralisatie krijgt een gemeente de mogelijkheid dit te regelen.

Ruimte voor en vertrouwen in de professionele kracht

De overheid hanteert traditioneel een werkwijze om bij maatschappelijke problemen (werkloosheid, jeugdzorg en gezondheidszorg) een wet te maken om het probleem aan te pakken en daar de financiering in te regelen. Vervolgens ontstaan er uitvoeringsorganisaties die de wet uitvoeren. Bij ieder gezinsdrama of schrijnende situatie die de media en politieke arena bereikt, wordt een steeds verdergaande bureaucratie van schijnzekerheid opgebouwd, met protocollen, uitvoeringsregels en controle- en verantwoordingsmechanismen. Dat is vele jaren zo geweest. Een groot probleem bij deze werkwijze is dat bij de ondersteuning aan burgers met meervoudige problemen tegen allerlei schotten wordt aangelopen. Er komen 20 hulpverleners bij een gezin thuis die vervolgens allemaal worden aangestuurd vanuit het eigen domein, met eigen doelstellingen en organisatiestructuren.

Midden jaren '90 hebben we, als tegenreactie, de opkomst van het Persoonsgebonden Budget (Pgb) gezien. Dit moest het instrument zijn om optimaal de ondersteuning en zorg voor burgers met complexe problemen in te richten. Anno nu kunnen we vaststellen dat het soms behoorlijk misgaat met het op grote schaal ter beschikking stellen van collectieve middelen. Deze praktijk leidt bovendien tot het extra betalen van diensten van burgers onderling door de overheid (zie het rapport van het SCP uit mei 2011). Dat willen we als overheid juist niet.

Maar er is ook een derde weg mogelijk, namelijk het bieden van ruimte aan de professionele medewerker om samen met de burger en werkgevers een integrale oplossing op maat te vinden. Een oplossing die zoveel mogelijk direct kan worden afgehandeld door de professional zelf. En een burger die adequaat door de professional wordt ondersteund om regie te voeren over zijn eigen vraag en de daarbij behorende oplossing. Met andere woorden: we hebben het over krachtige burgers en krachtige professionals.

Er zijn al voorbeelden in onder meer de gemeenten Leeuwarden, Enschede, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Nijmegen en Eindhoven. Daar vinden we de aanzet voor zelfstandig draaiende teams van sociaal werkers in de wijk, die als frontliniewerkers problemen oppakken en aanpakken. En die met een goed netwerk in de wijk of van de burger zelf, ervoor zorgen dat een burger weer zelfredzaam wordt. Dit netwerk weet bij zware of langdurige problemen een burger adequaat door te verwijzen. En is ook in staat om burgers uit het professionele circuit te tillen, met inzet van dit sociale netwerk om de burger heen. Alles is erop gericht de burger weer zelfredzaam te maken en zo het gebruik van voorzieningen te verminderen.

Casus Theo

Theo is door de politie voor het eerst aangehouden wegens openbare dronkenschap. Sociaal werker Ali gaat bij hem langs. Theo is een man van 55. Hij is werkloos en sinds twee jaar gescheiden. Hij maakt een onverzorgde indruk. De flat is troosteloos ingericht. Theo heeft veel verdriet. Hij vertelt dat hij altijd veel en hard werkte en hij vindt het onrechtvaardig dat hij ontslagen is. Zijn vrouw is van hem gescheiden en hij heeft alle bezittingen bij haar achter gelaten. In plaats van dankbaar te zijn, wil ze hem steeds minder zien, omdat ze hem vervelend vindt. Ali gaat met hem in gesprek en confronteert Theo met zijn situatie: hij is werkloos, boos, verdrietig en onverzorgd. Wie heeft nou zin om met zo iemand om te gaan? Is dit wat Theo wil? Ali legt een plan aan hem voor. Ali gaat Theo helpen, maar hij moet een aantal zaken zelf oppakken. 1) Weg met de drank in huis. 2) Hij gaat naar de kapper, de sport-school, de tandarts en hij gaat nieuwe kleren kopen. Ali gaat met hem mee shoppen en betaalt eenmalig een deel van de kosten. 3) Theo gaat meedoen met

de lotgenotenclub van gescheiden mannen in de wijk. Dat is een netwerk van mannen dat elkaar helpt na een scheiding. Ze volgen kooklessen, ze oefenen in sociale omgangsvormen, ze doen spelletjes en klussen voor ouderen in de wijk. Dit blijkt afdoende te zijn. Een gesprek met een psycholoog om de scheiding te verwerken is niet nodig.

4) Theo moet weer aan het werk, hoewel hij denkt dat hij niet meer kan werken. Dat blijkt niet te kloppen. Ali meldt Theo als vrijwilliger aan om bij de administratie van een sportclub te helpen. Tot zijn eigen verrassing wordt Theo al snel benaderd door een van de leden van de club voor een baan in zijn bedrijf. Weliswaar tegen een lager salaris dan vroeger, maar het is wel € 800,- per maand, meer dan de uitkering.

Na een jaar heeft Theo verkering met een vrouw die hij via een datingsite heeft ontmoet. Het klikt en hij denkt er over zijn eigen flat op te geven en bij haar in te trekken. Ali is al drie maanden niet meer langs geweest. Dat is ook niet nodig.

Er zijn diverse inrichtingsmodellen denkbaar voor eerstelijns teams. Een aantal gemeenten onderzoekt op dit moment de voor- en nadelen van de verschillende modellen.

Een belangrijke vraag is hoe de gemeente kan sturen op de kwaliteit en resultaten van zo'n sociaal team. De gemeente kan sturen op een aantal kwaliteitskenmerken. In onze optiek gaat het om: integraliteit, generalisme en om hoogwaardig opgeleide medewerkers van het juiste niveau (in beginsel hbo, maar ook andere niveaus zijn denkbaar). Het gaat ook om professionele ruimte die zo'n team krijgt en om het juiste mandaat van het team. Verder stuurt de gemeente op bereik, op het zoveel mogelijk direct afhandelen van het probleem van de burger en op het beperken van het aantal doorverwijzingen naar de tweede lijn (zwaarste vorm van ondersteuning), maar vooral ook op waardering van diensten. De activiteiten en resultaten van sociaal werkers en de sociale teams kunnen via een benchmark bijgehouden worden. Opvallende uitschieters worden besproken, zodat er gaandeweg consensus groeit over de werkwijze.

De financiering van een sociale team kan vergelijkbaar worden gemaakt met die van de huisarts. Ieder team krijgt dan een basisbedrag, gerelateerd aan het aantal bewoners van de wijk en een betaling per cliëntcontact en extra betaling voor directe hulpverlening.

Voor enkelvoudige vragen houdt de gemeente vooralsnog de huidige loketten in stand (Wmo, Sociale Zaken, CJG¹⁷⁾).

¹⁷⁾ Sommige gemeenten integreren deze drie lokketen in één loket.

Aandacht voor arbeidstoeleiding en participatie

Tijdens de gesprekken met een aantal gemeenten bleek dat arbeidstoeleiding en sociale, maatschappelijk en psychische hulpverlening nog steeds gescheiden werelden zijn. Zowel het voorkomen dat iemand afhankelijk van een uitkering wordt als het ervoor zorgen dat iemand zo snel mogelijk weer aan het werk komt, krijgen in de hulpverlening onvoldoende prioriteit.

‘We werken vaak curatief in plaats van preventief. Er is pas aandacht voor iemand als die in de bakken van de sociale dienst zit.’

‘Het vertrekpunt in de nulde lijn is bij ons sinds kort werk, activering en participatie; dit schept goede voorwaarden voor succes op de andere domeinen.’

Er is een aantal redenen om in de herinrichting arbeidstoeleiding meer prioriteit te geven:

- Werken en actief met en voor anderen bezig zijn, is belangrijk voor de gezondheid en voor de sociale contacten. Werk biedt bovendien structuur en status. Door gelijktijdig in een zorgtraject voor werk te zorgen, wordt de hulpverlening effectiever.
- Uitkeringen kosten de gemeente veel geld. Het verstrekken van de uitkering kost ongeveer € 15.000 per jaar en hoe langer mensen langs de kant staan, des te kleiner is de kans om weer aan het werk te komen.

‘Er wordt nog te weinig gedacht vanuit schadelastbeperking door gemeenten.’

Eigenlijk zou de prioriteit van doelstellingen omgedraaid moeten worden. Nu staat het verlenen van zorg voorop en participatie komt op de tweede plaats. In de ideale situatie zou er direct oog moeten zijn voor participatie voor of naast de zorg¹⁸.

Sociale diensten en met name klantmanagers, hebben in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met arbeidstoeleiding. Door klantmanagers in te zetten in het sociale team en klantmanagers om te scholen tot sociale werkers, wordt de kennis, ervaring en de focus op arbeidstoeleiding meegenomen. In ieder geval moet de sociaal werker oog hebben voor het belang van arbeidstoeleiding en daartoe de noodzakelijke verbinding kunnen leggen. De sociale werker analyseert de problemen. Is er sprake van werkloosheid of dreiging van werkloosheid dan zal de sociale werker aan de hand van een sociale kaart terugverwijzen. Bijvoorbeeld naar dienstverlening bij het UWV, mentorprojecten, tegenprestatie/ vrijwilligerswerk, welzijnswerk of een eigen kracht benadering zoals een ‘voor wat, hoort wat’ aanpak. Biedt dit onvoldoende soelaas, dan kan de sociaal werker voorzieningen inzetten als speciale werk-/leer programma’s bij een ROC of andere opleidingsvoorzieningen. Ook kan gedacht worden aan het plaatsen van mensen bij werk- en leerbedrijven (sociale firma’s). Een andere optie is

¹⁸⁾ Deze denkwijze is te vinden in het visiedocument van de G32 bestuurders over de komst van de begeleiding naar de Wmo, Hoenderkamp, VNG, mei 2011.

plaatsing bij een werkgever met inzet van loondispensatie. Is het risico van uitval te groot dan kunnen andere instrumenten worden ingezet, zoals jobcoaching voor langer tijd of begeleiding AWBZ. Voor mensen die een indicatie hebben dat ze alleen beschut kunnen werken is er de sociale werkvoorziening.

Er liggen kansen voor de inzet van klantmanagers in een sociaal team. De klantmanager is vertrouwd met deze instrumenten en heeft een mandaat om tijdelijk extra ondersteuning te geven aan een burger (bijvoorbeeld door de inzet van loondispensatie). Hij heeft ervaring met de inkoop van gespecialiseerde ondersteuning (door de ervaringen met re-integratiebureaus). In dat verband verdient het aanbeveling om het traject *Impuls vakmanschap van klantmanager* te verbinden aan de ontwikkeling van de functie van een generalistisch werkende sociaal werker.

Sociale teams zouden ook de verbinding met het onderwijs moeten maken. Een belangrijk doel bij de opvoeding is dat kinderen allemaal een opleiding op hun niveau kunnen volgen om ze voor te bereiden op hun toekomst op de arbeidsmarkt en het leven als volwassene. Daarmee heeft onderwijs ook een preventieve functie. Onderwijs speelt ook een rol bij het naar werk toeleiden van mensen die met problemen op meerdere leefgebieden kampen. Door in te zetten op scholing of bijscholing voor deze groep burgers kunnen zij weer van waarde zijn op de arbeidsmarkt. Het onderwijs heeft bovendien een signalerende functie. Leraren zien dagelijks hoe het met een kind of jongere gaat en kunnen signalen opvangen. Leerplicht en Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) gaan met een jongere aan de slag en betrekken daarbij ook andere hulpverleners. In dit opzicht kan ook gekeken worden hoe een eerstelijns team de specifieke deskundigheid van Leerplicht en RMC beter kan benutten.

Om ervoor te zorgen dat de sociaal werker van de toekomst instrumenten in handen heeft voor arbeidstoeleiding, kan de gemeente op een aantal manieren (blijven) investeren. Hieronder wordt een aanzet gegeven.

Werkgeversbenadering, loondispensatie, jobcarving

Werkgevers krijgen met de Wwnv een nog belangrijkere rol. De gemeente die op een goede manier haar kwetsbare burgers weet te verbinden met werkgevers heeft op de lange termijn het meeste succes. Dat maakt het belangrijk om te investeren in de werkgeversbenadering. Daarbij gaat het om een uitwisseling van belangen tussen werkgever en gemeente: werkgevers zijn op zoek naar goede en betrouwbare medewerkers en anderzijds kunnen gemeenten besparen op hun uitkeringsbudget, door meer mensen duurzaam te plaatsen bij werkgevers. De mate waarin de instrumenten als jobcarving (functiedifferentiatie) en loondispensatie succesvol ingezet kunnen worden, bepaalt mede het succes dat een sociaal team haalt op het terrein van van arbeidstoeleiding van kwetsbare burgers.

Sociale ondernemingen

Gemeenten kunnen gebruik maken van zogenaamde sociale ondernemingen. Een sociale onderneming is een maatschappelijke onderneming die naast economische-, ook sociale doelstellingen hanteert¹⁹. Een gedeelte van de werknemers bestaat bijvoorbeeld uit mensen met

¹⁹⁾ Voor meer info: Aukje Smit, Bart de Graaf, Eldine Verweij, Peter Brouwer, Sociale ondernemingen en werknemers met een Arbeidsbeperking uit 2011.

een functiebeperking. De sociale onderneming is onafhankelijk en streeft naar continuïteit en een marktpositie. Door de specifieke samenstelling van het personeel wordt de sociale integratie van werknemers met en zonder handicap nagestreefd. Een belangrijk verschil tussen een sociale onderneming en de sociale werkvoorziening is dat een sociale onderneming geleid wordt door een ondernemer.

Speciale werk-/leer programma's

Het krijgen van werk is in een hoogwaardige samenleving als Nederland sterk verweven met het hebben van vaardigheden en kwalificaties. Het opleidingsniveau van iemand is een belangrijke voorspeller om zelfstandig en duurzaam in een eigen inkomen te voorzien. Het volgen van onderwijs en het halen van een beroepskwalificatie heeft een preventieve werking. Het is daarom belangrijk kinderen die nu in multiprobleemgezinnen leven te ondersteunen bij het volgen van het onderwijs. Dat moet aansluiten bij hun niveau, mogelijkheden en thuissituatie zodat zij een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt halen.

Een belangrijk instrument zijn de speciale werk-/leerprogramma's bij ROC's. Deze programma's functioneren goed bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Deze programma's kunnen ook voor oudere werkzoekenden soelaas bieden. De programma's bieden een combinatie van werken en leren, met speciale aandacht voor vaktechnische- en werknemersvaardigheden (soft skills). Deze programma's lijken op de korte termijn kostbaar maar bieden voor de lange termijn een betere garantie voor laagopgeleiden, ook met meervoudige problemen om een duurzame plaats op de arbeidsmarkt te krijgen.

4.5 Complexe en/of langdurige ondersteuning (tweede lijn)

Tweedelijns ondersteuning

De toegang tot de tweedelijns ondersteuning verloopt via de eerste lijn. In complexe situaties dragen de sociale teams de cliënt over aan specialisten of aan regisseurs.

De tweede lijn omvat complexe en/of langdurige zorg, die in het verleden meestal buiten de directe leefomgeving van de burger werd geboden. We zien in dit domein de regisseur die zorgt voor de integrale ondersteuning van een huishouden of gezin met meervoudige problemen. Ook hierin is aandacht voor arbeidstoeleiding van belang.

Een omslag die moet worden gemaakt, is dat veel tweedelijns ondersteuning, meer integraal en dicht bij de burger in de wijk wordt aangeboden. Daarbij wordt de vraag naar eenduidige ondersteuning en verantwoording door een hulpverlener groter. Een goed voorbeeld hiervan is het verlenen van buurtzorg binnen de thuiszorg. Buurtzorg biedt langdurige zorg op indicatie. De kracht van buurtzorg is dat de vraag van de cliënt, gecombineerd wordt met de inzet van de kracht van de professional. Die krijgt maximale ruimte door te opereren vanuit zelfsturende teams van 10 tot 15 medewerkers die in de wijk de cliënt ondersteunen. Het gaat om goed opgeleide professionals (veelal hbo+) die worden gefaciliteerd met hoogwaardige ict, in de vorm van een community en administratieve ondersteuning (met digitale instrumenten als buurtweb en buurtplein). Daardoor is verdere overhead in de vorm van management, p&o en administratie vrijwel overbodig. Buurtzorg claimt circa 30% goedkoper uit te zijn dan andere

thuiszorginstellingen²⁰. Een tweede voorbeeld is de inzet van ACT-teams in de GGZ waar thuiswonende psychiatrische patiënten via een team op afstand worden begeleid. Inmiddels zijn in Nederland meer dan 200 van dergelijke teams actief.

Bij de tweede lijn wordt primair gestuurd op effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van dienstverlening. Aanbevolen wordt om te werken met resultaat- en prestatieindicatoren. Doordat in meerdere wijken soortgelijke diensten worden aangeboden, is het mogelijk wijkresultaten te benchmarken op de geleverde kwaliteit en kosten-/baten verhouding. Bij het sluiten van raamcontracten met aanbieders van tweedelijns dienstverlening kunnen gemeenten rekening houden met de benchmarkresultaten. Voor veel burgers met zware problematiek geldt dat stabilisatie van de problematiek al een goede prestatie is. Een gevolg van een slimmere herinrichting van de tweede lijn kan zijn dat veel instellingen, die nu veelal een vergelijkbaar dienstenaanbod hebben, in de toekomst met minder diensten toekunnen. De gemeente zal gaandeweg de overlap in het dienstenaanbod van diverse instellingen kunnen verminderen. Dit leidt tot besparingen.

‘De huidige afreksystematiek werkt tegen, er zitten te veel schotten in de financieringsstructuur. Veel mensen vallen hierdoor tussen wal en schip.’

Casus Myra: aanpak in de nieuwe inrichting van het sociale domein

In de nieuwe inrichting van het nieuwe sociale domein kan de hulpverlening aan Myra en haar gezin op een andere wijze georganiseerd worden dan nu het geval is. Er kan een sterker beroep gedaan worden op de basisvoorzieningen om signalen bijtijds op te pakken. Bijvoorbeeld op de scholen die merken dat Linda en/of Jeffrey niet komen opdagen, door de huisarts die Myra heeft bezocht vanwege haar depressieve klachten en door de politie die zich regelmatig met Jeffrey bemoeit. Deze instanties kunnen eerder aan de bel trekken voordat de problemen escaleren. Dit kunnen ze doen door een signaal af te geven aan één centraal, multidisciplinair werkend wijkteam.

Dit multidisciplinaire team met hulpverleners maakt een plan voor het hele gezin en zorgt dat er weer rust

komt in het gezin. De inzet van het team wordt gecoördineerd en gevolgd door een generalist. De eerste focus is dat Myra naar werk wordt toegeleid. Daarnaast wordt er een gezinscoach ingezet die Myra helpt om het contact met haar kinderen te herstellen en om de kinderen te begeleiden richting school of werk. Zodra het gezin weer stabiel is, kan het team van hulpverleners weer een stap terug doen.

Verder neemt de coach uit het multidisciplinaire team contact op met de schuldhulpverlening om afspraken te maken, zodat haar schulden voor Myra geen belemmering meer vormen om aan het werk te gaan.

²⁰ Nieuwe vormen van zorg aan huis, Radar, den Uyl e.a., 2009

Ontwikkeling van prestatiebekostiging

De ontwikkeling van het nieuwe stelsel van maatschappelijke ondersteuning staat of valt bij het krijgen van inzicht in de prestaties die aanbieders leveren en het inzetten van financiële prikkels die gewenst gedrag ontlokken. We moeten daar reëel in zijn. Gemeenten staan nog aan het begin hiervan. Ze hebben met de WWB ervaring opgedaan met resultaatbekostiging, maar in de jeugdzorg en bij de Wmo is nog een lange weg te gaan. We zien dat een aantal gemeenten is gestart met het geven van budgetten aan sociale teams (waarbij ze vaak een gemeente-ambtenaar als regisseur budgetbevoegd maken). Die teams kopen vervolgens, aan de hand van een zorgplan dat samen met een burger is opgesteld, gericht integraal ondersteuning in. Zo kan de gemeente een budgetplafond meegeven aan het sociale team. Dit geeft een prikkel om keer op keer bewust na te denken over de kosten die samenhangen met de zorgplannen en deze ook te delen met de burger: 'het geld dat je besteedt aan het ene zorgplan, kan niet aan het andere worden uitgegeven'.

Naast het meten van de resultaten van een interventie, is het wenselijk dat gemeenten ook indicatoren ontwikkelen die de maatschappelijke effecten bij burgers meten. Want dat is uiteindelijk waar de gemeente zichzelf op wil beoordelen. 'Zijn we in staat om met de middelen die we als gemeente krijgen, burgers die dat nodig hebben te ondersteunen om zelfredzaam te worden?' Ook hiervoor geldt dat er in meerdere gemeenten interessante initiatieven zijn, zoals de sociale index van Rotterdam. Maar ook hier is nog een weg te gaan.

Lokaal of regionaal

Een belangrijk aandachtspunt bij de herinrichting van het sociale domein, is of het lokaal of regionaal opgepakt moet worden. Dit is maatwerk. Per regio en gemeente zal de samenwerking verschillen. We kunnen er een paar zaken over zeggen.

Opvoedingsondersteuning of een Wmo-voorziening moet dicht bij huis geleverd worden; vaak is de wijk of buurt de meest aangewezen plek om dit te regelen. Als het gaat om betaald werk dan is de gemeentegrens te beperkt. Betaald werk is eerder een regionaal vraagstuk.

Een tweede aspect is dat er historische regionale verbanden zijn om jeugdzorg of AWBZ zorg te regelen. Onder meer wordt de inkoop soms via deze regio's georganiseerd.

Functie regisseur met oog voor participatie/ arbeidstoeleiding

Zoals al benoemd zijn er groepen die langdurige specialistische begeleiding nodig hebben. Voor deze burgers die vaak meerdere problemen hebben, is het belangrijk dat de hulpverlening door de verschillende betrokkenen onderling wordt afgestemd. Voor burgers die langdurige specialistische begeleiding nodig hebben, kunnen gemeenten een regisseur aanstellen. Die levert niet alle begeleiding die de burger nodig heeft zelf, maar kan een beroep doen op voorzieningen die er zijn. De aangewezen regisseur heeft het mandaat om deze voorzieningen in te zetten. Denk aan: hulp bij de administratie, huishoudelijke hulp en hulp bij het vinden van een woning. De aangewezen regisseur heeft als belangrijkste taak dat de kwetsbare burger zoveel mogelijk mee kan blijven doen. Hij zal moeten kijken hoe de beperkingen zoveel mogelijk met collectieve voorzieningen worden gecompenseerd. De regisseur draagt bij aan:

- meer participatie (niet alleen zelfredzaamheid)
- arbeidstoeleiding/werken naar vermogen
- meer eigen regie van de cliënt (en dus minder afhankelijkheid)
- meer betekenisvolle contacten
- meer zinvolle activiteiten (en dus minder bezighouden van de cliënt).

Sommige burgers kunnen niet meekomen in regulier werk (ook niet met loondispensatie) of in het welzijnswerk. Deze groep komt in aanmerking voor:

- beschut werken²¹;
- of dagbestedingsactiviteiten.

Deze trajecten zijn al snel kostbaar en zullen worden ingezet met een behoorlijke prestatie-component voor de specialist die de klus aanneemt.

Bij de herinrichting van het sociale domein zullen fundamentele keuzes gemaakt moeten worden, waarbij oude structuren en werkwijzen doorbroken moeten worden.

We realiseren ons dat in een aantal jaren tijd veel veranderingen op gemeenten afkomen. Een aantal gemeenten is hiermee al mee bezig, andere gemeenten bereiden zich hierop voor. Toch zijn wij ervan overtuigd dat de grote structuurwijzigingen in de sociale zekerheid, het onderwijs en de (jeugd)zorg de gemeenten zeker ook kansen bieden om de kwaliteit van de ondersteuning en dienstverlening voor die burgers die dat nodig hebben, op peil te houden.

²¹⁾ Per 2013 is de Wsw alleen nog toegankelijk voor wie slechts in een beschutte omgeving kan werken. Iedereen met arbeidsvermogen valt per 2013 onder de WWNV (m.u.v. zittend bestand Wajong en Wsw). Inzet in de WWNV is zo regulier mogelijk werk, waar nodig met ondersteuning.

Verantwoording

Deze notitie is in opdracht van het ministerie van SZW uitgevoerd en begeleid door de interdepartementale werkgroep multiproblematiek, bestaande uit leden van de ministeries van SZW, VWS, OCW, BZK en VenJ.

De basis voor deze notitie is gelegd in 10 brainstormsessie bij gemeenten. Deze sessies gingen over een nieuwe uitvoeringsstructuur voor de dienstverlening binnen gemeenten en de rol van arbeidstoeleiding daarbinnen. Deze sessies hebben wij gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Helmond, Haarlemmermeer, Hoogezand-Sappemeer, Maastricht, Nijmegen, Oss/Veghel en Zwolle.

Aan de sessie hebben de werkgroepleden deelgenomen. Vanuit de gemeenten zijn professionals uitgenodigd. De deelnemers verschilden per sessie. Soms waren het vertegenwoordigers van organisaties in veld en soms alleen medewerkers van de gemeenten. Het was vaak een mix van uitvoering, beleid en strategie.

Wij danken allen die deelgenomen hebben aan de sessies.

Naast deze sessie hebben wij met meerdere mensen in het veld gesprekken gevoerd.

Ook hun inbreng is verwerkt in dit document.

Tot slot hebben we gebruik gemaakt van een aantal eerder uitgevoerde onderzoeken.

U vindt deze in de voetnoten.



Colofon

Maart 2012

In opdracht van het Ministerie
van Sociale Zaken en Werk-
gelegenheid uitgevoerd door
Radar.

Auteurs

Bob de Levita en Rogier den Uyl

Redactie en coördinatie

RadarCommunicatie

Vormgeving

DATBureau