

Vergaderjaar 2020–2021

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VOOR MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2021

Vanuit een uitkering aan het werk gaan. Of juist een stap terug kunnen doen van werk naar een (gedeeltelijke) uitkering als dat nodig blijkt. Van het één naar het ander wil en moet je simpel kunnen switchen. Het project *Simpel Switchen* in de Participatieketen (kortweg *Simpel Switchen*) dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opgezet samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en partners als *Divosa* en de Programmaraad regionale arbeidsmarkt beoogt dit doel te bereiken.¹ Het doel halen, vraagt om het centraal stellen van de behoeften en mogelijkheden van de individuele cliënt en het bieden van maatwerk om zo te kunnen komen tot laagdrempelige toegang tot werk en uiteindelijk een inclusievere arbeidsmarkt. Op 9 december 2020 hebben wij de Verkenning *Simpel Switchen* op de Kaart, over belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding (met een uitkering) en werk, naar uw Kamer gestuurd.² *Movisie* en *Stimulanz* hebben deze verkenning in opdracht van SZW en VWS uitgevoerd en hiervan ook een samenvattende infographic gemaakt.³ Het doel van de verkenning is om meer inzicht te krijgen in de praktijk van switchen tussen dagbesteding en (beschut) werk en op de factoren die een soepele overgang belemmeren of bevorderen. In deze brief delen wij met u, conform toezegging in de brief van 9 december 2020, de belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen uit de verkenning en geven onze beleidsreactie hierop.

Samen

Een belangrijke uitkomst van de verkenning is dat dagbesteding voor veel mensen met een beperking een passende plek is die meerwaarde heeft, zonder dat er sprake is van (een wens of mogelijkheid tot) doorstroming

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 142.

² Kamerstuk 34 252, nr. 203.

³ *Simpel Switchen* op de kaart | *Movisie*.

naar werk. Tegelijkertijd geldt dat er voor zo'n 24% van de mensen in de (arbeidsmatige) dagbesteding kansen zijn om door te stromen naar vormen van betaald werk. Dat zijn minimaal 22.000 mensen. Op deze laatste groep willen we met name inzetten, om de switch naar werk voor hen makkelijker te maken.

De afgelopen periode zijn er over de uitkomsten van de verkenning gesprekken gevoerd en bijeenkomsten georganiseerd met en voor professionals van betrokken organisaties. Ook is een webinar georganiseerd waaraan ruim 600 professionals hebben deelgenomen. Tot slot is er gesproken met mensen met een beperking voor wie we het switchen makkelijker willen maken, de ervaringsdeskundigen. De belangstelling en bereidheid tot meedenken waren steeds groot. Het centraal stellen van de ontwikkeling en het mee kunnen doen op de best passende plek is voor veel betrokken partijen een speerpunt. Zo is in de Visie Gehandicaptenzorg 2030 van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN), talentontwikkeling één van de centrale thema's.

In de gesprekken met ervaringsdeskundigen kwam naar voren dat de stap naar werk vaak groot is, omdat zij de gevolgen van een baan niet overzien. Zij vragen zich bijvoorbeeld af hoe het dan zal gaan met de ondersteuning vanuit verschillende wetten zoals de Wmo 2015 en de Participatiewet en of ze wel altijd aan de eisen van een baan kunnen voldoen. Zij vinden het belangrijk dat je jezelf in de breedste zin van het woord kunt blijven ontwikkelen, binnen de dagbesteding, naar vrijwilligerswerk of naar een betaalde baan. Nu is dat niet vanzelfsprekend en vaak is er te weinig tijd om te ontdekken waar mogelijkheden tot ontwikkeling liggen. Om toch de stap naar een (gedeeltelijke) betaalde baan te zetten, geven zij aan dat het belangrijk is dat ze voldoende tijd krijgen en dat er een terugvaloptie is, mocht het toch niet lukken.

Bovenstaande sluit aan bij de belangrijkste uitkomsten van de verkenning. Om de switch naar werk voor meer mensen makkelijker te maken, doen de onderzoekers in de verkenning één overkoepelende en vijf specifieke aanbevelingen. Gezien de demissionaire status van het kabinet kunnen geen grote nieuwe acties worden ingezet. Desalniettemin zien wij genoeg aanknopingspunten om samen met de vele partners door te gaan met het project Simpel Switchen en daarbinnen verdere stappen te zetten zodat mensen makkelijker kunnen switchen.

Belangrijkste bevindingen uit de verkenning simpel switchen op de kaart

De onderzoekers geven aan dat er ongeveer 94.000 mensen via een Wmo 2015 maatwerkvoorziening deelnemen aan de dagbesteding. Het brede beeld dat uit de verkenning naar voren komt, is dat een deel van deze mensen zich graag ontwikkelt. Dat kan zijn binnen de dagbesteding zelf of naar een vorm van werk. De aanbieders van dagbesteding schatten in dat er voor zo'n 22.000 mensen kansen zijn om door te stromen naar vormen van betaald werk. Dit zou het minimale aantal zijn omdat de hele groep mensen die dagbesteding heeft groter is, namelijk ook de mensen die via de Wet langdurige zorg (Wlz) dagbesteding hebben. Een inschatting is dat nog eens 10% van die groep de potentie heeft om door te stromen naar betaald werk. De juiste zorg en ondersteuning zijn hierbij randvoorwaarden.

Ten aanzien van de wet- en regelgeving constateren de onderzoekers dat er een breed spectrum aan regelingen en voorzieningen bestaat om passende ondersteuning te kunnen bieden en daarmee te kunnen schakelen tussen dagbesteding en werk. Echter vanwege de complexiteit

van het totale systeem en de diversiteit aan uitvoerders ontstaan er toch knelpunten. Voorbeelden hiervan zijn de toetsingscriteria per regeling en financieringsstromen vanuit verschillende instanties. Hierdoor worden de mogelijkheden die er zijn, niet ten volle benut.

Als belangrijkste belemmerende factoren om door te groeien naar werk of te switchen tussen dagbesteding en werk noemen de onderzoekers:

1. *De integrale aanpak is nog onvoldoende vormgegeven*
Alle actoren, gemeenten, UWV, aanbieders, zijn in beleid en uitvoering veelal georganiseerd volgens de financiële en inhoudelijke schotten. De samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen W&I en Wmo is niet overal optimaal vormgegeven.
2. *Er wordt nog niet voldoende ingezet op de ontwikkeling van cliënten*
Tussen gemeenten en de aanbieders van dagbesteding worden vaak geen harde afspraken gemaakt over het centraal stellen van de ontwikkeling van de cliënt en het (indien mogelijk) inzetten op doorstroom naar werk.
3. *Financiële factoren*
Het merendeel van de gemeenten (70%) betaalt voor dagbesteding een vaste prijs per deelnemer per dagdeel (P*Q). Doorstroom is dan financieel gezien nadelig voor de aanbieder.
4. *Persoonsgebonden factoren*
Mensen overzien de (financiële) consequenties van een eventuele overstap van dagbesteding naar werk niet.

Het benoemen van de belemmerende factoren leert ons waar verbeteringen mogelijk zijn en welke zaken al goed gaan. De onderzoekers constateren dat in het land steeds meer voorbeelden zijn waarbij knelpunten, die belemmerend zijn in het mogelijk doorstromen naar betaald werk, worden aangepakt. Zoals een goede samenwerking tussen de afdelingen Wmo en W&I binnen de gemeente en tussen de gemeente en de aanbieder(s), andere financieringsvormen van dagbesteding en één instantie die kijkt naar de ontwikkelings- en participatiemogelijkheden van mensen. De zes goede voorbeelden en de klantreis over de doorstroom van dagbesteding naar (beschut) werk die binnen het project Simpel Switchen zijn ontwikkeld, helpen hierbij.⁴

Aanbevelingen

De onderzoekers doen een overkoepelende aanbeveling aan de Ministeries van SZW en VWS: neem het voortouw bij het inrichten van een stimuleringsprogramma gericht op Simpel Switchen, volledig passend bij het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap⁵. Om tot zo'n stimuleringsprogramma te komen is een samenspel aan acties nodig. Deze vragen van alle stakeholders een inspanning, zowel op lokaal als op rijksniveau, van aanbieders en werkgevers, van beleid en uitvoering.

Om de overkoepelende aanbeveling in de praktijk uit te voeren, doen de onderzoekers vijf specifieke aanbevelingen die daaraan kunnen bijdragen:

1. *Stel de ontwikkeling van mensen centraal, beginnend bij hun wensen en mogelijkheden.*
De begeleiding en monitoring op lokaal niveau moet hierop worden ingericht. De onderzoekers bevelen daartoe aan om in de uitvoering de kwaliteitsstandaard «Een zinvolle dag» te gebruiken en hierop pilots te

⁴ Simpel switchen tussen zorg, beschut werk en regulier werk | Samen voor de klant.

⁵ wetten.nl – Regeling – Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, New York, 13-12-2006 – BWBV0004045 (overheid.nl).

realiseren. Deze standaard is ontwikkeld voor mensen met psychische kwetsbaarheden maar zou breder toepasbaar kunnen zijn.

2. *Maak de vraag wat de best passende plek is voor mensen leidraad in het uitvoeringsproces.*

De onderzoekers adviseren om op rijksniveau de doelstellingen van de Wmo 2015 en Participatiewet met elkaar te verbinden daar waar het gaat om de ontwikkeling en mogelijke doorstroom van mensen. Dit draagt bij aan een betere samenwerking tussen de veelal nog «geschotte» afdelingen Wmo en W&I van de gemeenten maar ook tussen gemeenten en andere uitvoerders. De onderzoekers adviseren het Rijk om een aantal routes te ontwikkelen, vanuit verschillende profielen van mensen, die leiden tot de best passende ondersteuning en de best passende plek. De onderzoekers bevelen aan om de uitgewerkte routes in pilots in de praktijk te brengen en daarna als preferente werkwijze landelijk in te voeren.

3. *Maak de wet- en regelgeving inzichtelijk en toepasbaar vanuit de verschillende wettelijke kaders en zorg dat partijen (gemeenten en UWV) toegang hebben tot dezelfde regelingen, instrumenten en financiële middelen, gericht op het simpel switchen.*

Hoewel er wettelijk gezien veel mogelijk is, vormen de complexiteit en de veelheid aan regelingen een (potentieel) belemmerende factor. De onderzoekers adviseren hiertoe als eerste stap om voor professionals een toegankelijk overzicht van wettelijke mogelijkheden en instrumenten te maken, gericht op het simpel switchen.

4. *Gemeenten, UWV en zorgkantoren moeten in hun onderlinge afspraken met de aanbieders van dagbesteding het ontwikkelingsgericht begeleiden tot standaard maken.*

Hiertoe bevelen de onderzoekers de uitvoering aan om in hun financiering aan de aanbieder het bedrijfsproces niet afhankelijk te maken van het aantal deelnemers. Zo wordt voorkomen dat aanbieders deelnemers vasthouden en wordt het aantrekkelijker om, voor zover mogelijk, als aanbieder in te zetten op doorstroming. Passend hierbij bevelen de onderzoekers aan ervoor te zorgen dat mensen die willen en kunnen doorstromen daartoe transitieruimte en transitietijd krijgen en dat vast te leggen in lokaal beleid. Het is daarbij belangrijk dat regelingen doorlopen als iemand de stap naar (beschut) werk zet. Ondersteunend hieraan kan zijn dat het Rijk expliciet oproept tot een dergelijke opvatting van beleid.

5. *Stimuleer werkgevers optimaal om (beschut) werkplekken te realiseren.*

Specifiek voor deze doelgroep zouden deze plekken ook deels binnen de dagbesteding zelf gevonden kunnen worden.

Beleidsreactie op de aanbevelingen

Een aantal aanbevelingen is gericht aan het Rijk en een aantal aan de (lokale) uitvoering. Zoals aan het begin van de brief geschetst is het niet aan het demissionair kabinet om in deze fase grote nieuwe beleidswijzigingen door te voeren. Wel hechten wij eraan aan te geven dat wij ons op hoofdlijnen kunnen vinden in de gegeven aanbevelingen. De beleidsreactie is dan ook daarop gericht, inclusief de te nemen stappen binnen het huidige project Simpel Switchen.

De overkoepelende aanbeveling om een stimuleringsprogramma Simpel Switchen in te richten is in lijn met hoe wij met alle partners de afgelopen periode al intensief en op een zeer positieve manier hebben samengewerkt. Naast de al ingezette activiteiten gaan we de komende periode:

- verdiepende bijeenkomsten organiseren over de domeinen Wmo en W&I heen. Hier worden door mensen, vanuit gemeenten, zorginstellingen en UWV specifieke door henzelf ingebrachte thema's gericht op

simpel switchen uitgediept. Het doel is betrokkenen echt te faciliteren om hier zelf mee aan de slag te kunnen gaan en andere gemeenten en organisaties te inspireren om ook met Simpel Switchen aan de slag te gaan.

- de rol van ervaringsdeskundigen binnen Simpel Switchen uitbreiden. In samenwerking met de Landelijke Cliëntenraad, Iederin en de Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk gaan we hiermee aan de slag.
- Met Divosa en SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein) verkennen wij de mogelijkheden om een integrale (digitale) leergang Simpel Switchen te ontwikkelen om professionals in de uitvoering te ondersteunen en stimuleren. Een module over hoe de ontwikkeling van mensen in de praktijk centraal kan worden gesteld, kan hier onderdeel van uit maken.

Reactie op de specifieke aanbevelingen:

- Zoals gezegd onderschrijven wij het belang van het centraal stellen van de ontwikkeling van mensen en het bieden van de best passende plek. Het uitgangspunt is en blijft dat iedereen mee moet kunnen doen naar vermogen. De ondersteuning en begeleiding moeten daarmee in lijn zijn. Op Rijks- en lokaal niveau zijn organisaties zich hier steeds meer van bewust en worden er projecten en programma's opgezet. Voorbeelden hiervan zijn Simpel Switchen en het verbeterproject «Samenwerken aan een betere toegang sociaal domein». Binnen dit verbeterproject werkt Movisie met partners (gemeenten, cliënten en aanbieders) in opdracht van de VNG en met subsidie van het Ministerie van VWS aan het verbeteren van de toegang tot het sociaal domein bij gemeenten. Ongeveer 25 gemeenten werken hierin aan hun eigen verbeteropgaven en wisselen regionaal en landelijk kennis en ervaringen uit. Eén van de thema's die door de deelnemende gemeenten is aangedragen, is een verbeterde aansluiting tussen de Wmo en de Participatiewet. Binnen Simpel Switchen werken de Ministeries van SZW en VWS al samen. Wij zullen deze samenwerking, gericht op het mee kunnen doen op de best passende plek, intensiveren en gezamenlijk het belang hiervan uitdragen naar onze partners in de uitvoering zoals gemeenten, UWV en aanbieders van dagbesteding. Wij nemen de aanbeveling om pilots met de kwaliteitsstandaard «een zinvolle dag» te starten niet over. Wel willen wij gemeenten ondersteunen door de verschillende kwaliteitsstandaarden die er al zijn in kaart te brengen en te bespreken of het wenselijk is om voor één standaard te kiezen, een nieuwe standaard te ontwikkelen of dat wellicht een andere optie beter is.
- Wij onderschrijven de gedachte dat het samen met de uitvoering ontwikkelen van een aantal routes kan helpen om de vraag wat de best passende plek is leidraad te maken in het uitvoeringsproces. Deze routes moeten in onze ogen niet leiden tot een preferente, landelijk in te voeren werkwijze, maar moeten dienen als voorbeeld en inspiratie. Het moeten geen «leiband» worden, maar juist handvatten bieden aan zowel cliënten als klantmanagers. Handvatten om in te kunnen schatten of iemand in de dagbesteding mogelijkheden heeft om door te groeien en om aan te geven wat iemand nodig heeft om naar betaald werk uit te stromen. Wij willen samen met onze partners een aantal voorbeeldroutes ontwikkelen. Indien nodig en gewenst brengen we aanvullend pilots in de praktijk waarmee we aan de hand van de ontwikkelde routes de geconstateerde belemmeringen kunnen ombuigen. Hierbij kijken we ook of we gemeenten die al pilots uitvoeren verder kunnen ondersteunen om verkregen inzichten goed in de organisatie in te bedden.
- Het is van belang dat professionals domein-overstijgende kennis hebben van wet- en regelgeving en bijbehorende instrumenten en

hiervan gebruik mogen maken bij het begeleiden van cliënten bij in-, door- en uitstroom en terugval. Bij het opleveren van de verkenning hebben de onderzoekers hier al een overzicht van gemaakt. In overleg met betrokken partijen gaan wij kijken hoe we ervoor kunnen zorgen dat dit document breed toepasbaar kan worden gemaakt. Deze informatie moet te gebruiken zijn door alle partijen: gemeenten, zorgaanbieders, werkgevers en ouders. Ook aan de mensen zelf willen we meer toegankelijke informatie over de bestaande wet- en regelgeving geven, met aandacht voor hun rechten en plichten.

- Net als de onderzoekers vinden wij het belangrijk dat mensen tijd en ruimte krijgen om te leren, te ontwikkelen en eventueel verschillende participatievormen uit te proberen. Zo zijn er recent met financiële ondersteuning van VWS, aanvullend op de opleiding tot Woonhulp, drie nieuwe brancheopleidingen ontwikkeld. Deze worden tijdens de dagbesteding aangeboden aan mensen met een beperking die niet kunnen deelnemen aan het reguliere beroepsonderwijs. Ze zijn gericht op de sectoren Groen, Facilitair en Logistiek. De brancheopleidingen kunnen op maat en in eigen tempo worden gevolgd en afgerond met een door de branche erkend certificaat.
- Ten aanzien van de laatste aanbeveling, merken we op dat gemeenten zich volop inzetten om steeds meer mensen op een beschutte werkplek te plaatsen. Het aantal beschutte werkplekken is de afgelopen jaren gestaag blijven toenemen tot in totaal 5.198 in het vierde kwartaal van 2020.⁶ Mensen die beschut werken, hebben (vooralsnog) uitsluitend mogelijkheden tot arbeidsparticipatie in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden. Dat vergt een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek, dat dit redelijkerwijs niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. De meeste beschutte werkplekken worden dan ook gerealiseerd in de sociale werkbedrijven. Dit laat onverlet dat er reguliere werkgevers zijn die mensen in beschut werk aannemen. In het land zijn er voorbeelden van gemeenten die dagbestedingsplekken en beschutte werkplekken naast en met elkaar organiseren en zo de doorstroom kunnen bevorderen. Daarbij zijn er aanpassingen in wet- en regelgeving in wording, zoals in het kader van het wetsvoorstel Breed offensief en de banenafpraak. Deze zullen (op uw verzoek) door uw Kamer met het nieuwe kabinet worden besproken.

Tot slot

Deze verkenning heeft meer inzicht gegeven in de uitvoering van de arbeidsmatige dagbesteding, de overgang naar werk en de samenwerking daarbij tussen betrokken partijen. Tevens laat het ons zien waar kansen en mogelijkheden liggen om mensen (beter) mee te kunnen laten doen op de voor hen best passende plek. Dat kan zijn betaald werk, vrijwilligerswerk of arbeidsmatige dagbesteding. Alles wat passend is en waarde heeft. We roepen het nieuwe kabinet op om met name in te zetten op de aanzienlijke groep van naar verwachting minimaal 22.000 mensen die vanuit de arbeidsmatige dagbesteding mogelijk kunnen doorstromen naar (beschut) werk, maar dat nu nog niet doen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister voor Medische Zorg,
T. van Ark

⁶ <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/rapportage-beschut-werk-4e-kwartaal-2020.pdf>.