



Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders

Projectnummer P0286

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Jildou Talman (De Beleidsonderzoekers) | Suzanne Kluit (Significant) | Sanne van der Laan (Significant) | Maarten Batterink (Significant) | Ruben Wienema (De Beleidsonderzoekers) | Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers))

© 8 september 2023 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl | Significant | www.significant-groep.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	5
Infographic: Gebruik van voorzieningen voor werk, school en thuis	13
H1. Inleiding	14
1.1 Achtergrond: loketgebruik en (werk)voorzieningen	14
1.2 Onderzoeksactiviteiten	17
1.3 Leeswijzer	19
H2. De gang van zaken en ervaringen in de uitvoering	21
2.1 Werkvoorzieningen	21
2.2 Privévoorzieningen	27
2.3 Onderwijsvoorzieningen	27
2.4 Vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen	28
2.5 Zorghulpmiddelen	29
2.6 Aanpassingen in een sociale huurwoning	29
2.7 Conclusie: geïnterviewde professionals ervaren weinig problemen in de uitvoering	30
H3. Voorzieningen in cijfers	32
3.1 Gebruikte data en methodologische keuzes	32
3.2 Gebruik voorzieningen uit meerdere domeinen	33
3.3 Gebruik van verschillende typen werkvoorzieningen	36
3.4 Gebruik voorzieningen Pwet en Wmo	40
3.5 Gebruik voorzieningen UWV en Wmo	41
3.6 Gebruik voorzieningen UWV en voorzieningen Pwet	42
3.7 Conclusie	44
H4. Ervaringen van multigebruikers	45
4.1 Visuele beperkingen	46
4.2 Auditieve beperkingen	49
4.3 Motorische en/of fysieke beperkingen	53
4.4 Psychische beperkingen	55
4.5 Cognitieve beperkingen	56
4.6 Rode draden in de gebruikerservaringen	57
4.7 Conclusie: elementen van het probleem	58
H5. Conclusies en verbetermogelijkheden	62
5.1 Conclusies	62
5.2 Verbetermogelijkheden	63
Bijlage 1: Begrippenlijst Pwet-voorziening	72
Bijlage 2: Begrippenlijst UWV voorziening	73

Bijlage 3: Begrippenlijst Wmo-voorziening	74
Bijlage 4: Overlap tussen werkvoorzieningen vanuit Pwet en UWV	75
Bijlage 5: Voorzieningengebruik en loonkostensubsidie (LKS)	76
Bijlage 6: Kwantitatieve methodologische verantwoording	77

Samenvatting

Voor u ligt het eindproduct van een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) naar multigebruik van voorzieningen. Dit onderzoek liep van eind 2022 tot halverwege 2023. Het gebrek aan inzicht in werkende multigebruikers vormde voor SZW de aanleiding voor dit onderzoek. Multigebruik in dit onderzoek betekent dat iemand niet alleen om te kunnen werken een voorziening nodig heeft, maar dat er ook in andere domeinen (onderwijs of thuis) voorzieningen nodig zijn of dat er meer dan één voorziening nodig is (bijvoorbeeld een brailleleesregel en een vervoervoorziening) om te kunnen werken.

Dit is het eerste onderzoek dat multigebruik in kaart brengt met werk als uitgangspunt. We spraken verschillende mensen - waaronder uitvoerend professionals en een groot aantal multigebruikers - en brachten multigebruik ook cijfermatig in beeld aan de hand van UWV- en CBS-data. Dit rapport is in de eerste instantie bedoeld voor de verschillende betrokken ministeries en directies bij de rijksoverheid (zoals SZW, VWS en OCW), maar we hopen dat ook gebruikers en uitvoerders zich in deze rapportage herkennen en zich gehoord voelen.

In deze samenvatting presenteren we de perspectieven op multigebruik vanuit de uitvoering en vanuit de gebruiker. We sluiten af met onze ideeën voor de toekomst van loketten voor voorzieningen.

In dit onderzoek is voor ons de UWV-definitie van werkvoorzieningen leidend wanneer we het hebben over voorzieningen. UWV verstrekt de volgende werkvoorzieningen:

- Verplaatsen op of naar het werk
- Hulpmiddelen
- Jobcoach (ook wel Persoonlijke Ondersteuning jobcoach of jobcoaching op de werkplek)
- Schrijf- of gebarentolk (ook wel tolkenvoorziening)
- Ondersteuning van een intermediair
- Startkrediet voor zelfstandigen

Bij gemeenten zijn grosso modo dezelfde werkvoorzieningen beschikbaar.

Perspectief van de uitvoering

Voor dit onderzoek spraken we zeven uitvoerders bij UWV en enkele betrokkenen bij vijf gemeenten over hun uitvoeringsproces. Bij UWV ging het enerzijds om arbeidsdeskundigen en anderzijds om beslissers; bij gemeenten spraken we met uiteenlopende functies. Uit de interviews met zeven professionals van UWV blijkt dat zij grotendeels hetzelfde tegen hun werkproces aankijken. Bij gemeenten daarentegen zijn de verschillen tussen werkprocessen groot. Door middel van vijf interviews hebben we enkele voorbeelden van de gemeentelijke

praktijk kunnen ophalen, maar het gaat niet om een representatief beeld van alle gemeenten. Waar nodig en mogelijk hebben we onze observaties aangevuld met bevindingen uit de literatuur.

Hieronder bespreken we de wijze waarop werkvoorzieningen uitgevoerd worden, welke ervaringen uitvoerders hebben met multigebruik en welke bevorderende en belemmerende factoren uitvoerders in hun werkproces signaleren. De verschillen tussen de uitvoeringsprocessen van UWV en tussen gemeenten zijn betrekkelijk groot, daarom maken we waar relevant het onderscheid expliciet.

Uitvoering van werkvoorzieningen

Werkvoorzieningen worden uitgevoerd door twee partijen: UWV en gemeenten (specifiek de afdeling Werk en Inkomen). Mensen met een uitkering vanuit de Participatiewet vragen hun voorzieningen bij gemeenten aan, mensen met een uitkering vanuit UWV (zoals de Wajong of WIA) vragen hun voorzieningen bij UWV aan. Incidenteel wordt een hulpmiddel vanuit de zorg deels ingezet voor werk, denk aan een gehoorapparaat of een geleidehond.

Het werkproces bij **UWV** is gestroomlijnd en er is veel expertise over elke afzonderlijke voorziening aanwezig. Voor elk cluster van voorzieningen (tolkenvoorziening, vervoer en mobiliteit, intermediaire diensten, etc.) is een apart team ingericht waarbinnen maximale kennisopbouw mogelijk is. **Gemeenten** hebben naar eigen zeggen weinig ervaring met de werkvoorzieningen uit de UWV-lijst hierboven (zoals hulpmiddelen en vervoer), behalve met jobcoaching. Er bestaan daarmee tussen UWV en gemeenten grote verschillen in de uitvoeringsprocessen, de kennis en de ervaringen. Met jobcoaching hebben zowel UWV als gemeenten veel ervaring.

UWV en gemeenten vergoeden over het algemeen werkvoorzieningen wanneer de verwachting is dat de **kosten** (uitgaven voor de voorziening) opwegen tegen de **baten**. UWV beoordeelt deze 'proportionaliteit' volgens het eigen Protocol Voorzieningen van 2021. Zo wordt bijvoorbeeld bekeken of de voorziening bijdraagt aan het (volledig) kunnen benutten van de arbeidscapaciteit van de persoon, de aard en omvang van de loonvormende arbeid waarvoor de voorziening is gevraagd en de eventuele besparing op de uitkering die het verstrekken van een voorziening met zich mee zou brengen. Gemeenten maken elk de afweging volgens lokaal beleid. In de meeste gevallen is de voorziening proportioneel en kunnen UWV/gemeenten de voorziening toekennen. Overschrijden de kosten de batens, dan zoeken de uitvoeringspartijen samen met de aanvrager naar minder prijzige adequate alternatieven. Soms zijn er geen goedkopere alternatieven, dan moeten UWV en gemeenten de aanvraag afwijzen.

Uitvoerders signaleren weinig knelpunten in het uitvoeringsproces

Er zijn de afgelopen jaren verbeteringen doorgevoerd in de uitvoeringsprocessen bij UWV en bij gemeenten. Arbeidsdeskundigen van UWV kunnen bijvoorbeeld breder informatie verstrekken dan alleen over de voorziening die aangevraagd is. Ook in het kader van het Breed Offensief zal er het een en ander in de uitvoering gaan veranderen. Bij zowel UWV als bij gemeenten is in de afgelopen jaren steeds meer ruimte voor maatwerk gekomen, zie bijvoorbeeld de Maatwerkplaats bij UWV.

Sommige voorzieningsgerelateerde werkprocessen bij UWV kunnen volgens de geïnterviewde uitvoerders aangescherpt worden. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat de digitale aanvraagformulieren nog toegespitst kunnen worden. Rondom (multigebruik van)

voorzieningen komen er geen grote knelpunten naar voren uit de zeven interviews, noch met beslissers noch met arbeidsdeskundigen.

Gemeentelijke uitvoerders lopen soms tegen knelpunten op, die knelpunten zijn afhankelijk van hun lokale uitvoeringsbeleid. Bij de ene gemeente kunnen onduidelijke formulieren bijvoorbeeld een knelpunt vormen, terwijl een andere gemeente de formulieren heeft herschreven maar bijvoorbeeld juist meer moeite heeft met de samenwerking met andere gemeenten binnen een gemeenschappelijke regeling. Over het algemeen gaat de uitvoering van voorzieningen volgens de gemeenten goed.

Uitvoerders bij UWV en gemeenten vermoeden dat de uitvoeringsprocessen soms onoverzichtelijk kunnen zijn voor aanvragers, zo nu en dan zien ze voor dat vermoeden in hun dagelijkse praktijk signalen. Over het fenomeen multigebruik is hun kennis beperkt. We hebben uitvoerders bij UWV en bij gemeenten niet kunnen vragen om te reflecteren op de gebruikerservaringen die we hebben opgehaald.

Van multigebruik krijgen uitvoerders weinig mee

In het onderzoek signaleren we dat overlap tussen domeinen vaak voorkomt. Uitvoerders spreken hun kandidaten beperkt over andere domeinen, maar vermoedens van multigebruik hebben ze wel. Een voorbeeld daarvan is dat beslissers bij UWV soms signaleren dat aanvragers ook een jobcoach vanuit UWV hebben. En werkconsulenten bij gemeenten horen wel eens iets over begeleiding thuis vanuit de Wmo.

Ondanks die constatering dat multigebruik bestaat, stemmen de uitvoerend professionals die wij hebben gesproken zelden voorzieningen op elkaar af. De voorzieningenteams bij UWV lijken weinig contact met elkaar te hebben over voorzieningen. Werkconsulenten en Wmo-consulenten bij de gemeenten weten van elkaar af, maar spreken elkaar zelden op casusniveau, laat staan over de voorzieningen die een inwoner nodig heeft. En terwijl er op bestuur- en beleidsniveau wel contact is tussen gemeenten en UWV, komt uit de interviews naar voren dat uitvoerend professionals elkaar beperkt spreken. In uitzonderlijke gevallen zoeken uitvoerders soms contact met elkaar, maar structurele samenwerking is er niet. Het uitgangspunt is voor de uitvoerend professional de aanvraag die binnenkomt.

Perspectief van de gebruiker

Het perspectief van de gebruiker hebben we op twee manieren in kaart gebracht: door middel van 25 interviews met gebruikers zelf en door middel van CBS- en UWV-data. De interviews geven een verdiepend beeld van multigebruik - en hoe mensen dat eigenlijk ervaren - en de cijfers laten zien om hoe veel mensen het gaat. We beschrijven eerst de resultaten van de kwantitatieve analyse.

Er waren in de periode 2017-2022 rond de 40.000 multigebruikers

Ruim 133 duizend mensen maakten op een bepaald moment tussen begin 2017 en eind 2022 gebruik van voorzieningen voor werk. Van deze 133 duizend mensen was ongeveer 30 procent multigebruiker.

De groep die zowel bij de afdeling Werk en Inkomen (uitvoering Pwet) als bij de afdeling Wmo voorzieningen gebruikt, bestaat uit bijna 19 duizend mensen. De groep die bij UWV

voorzieningen¹ en bij de Wmo privévoorzieningen heeft, telt bijna 20 duizend mensen. Ten slotte is er een kleine groep die in de afgelopen zes jaar zowel bij Werk en Inkomen/de gemeente als bij UWV voorzieningen gebruikte. Dat betekent waarschijnlijk dat deze mensen vanuit het ene wettelijk kader naar een ander zijn overgestapt (van de Participatiewet naar bijvoorbeeld de WIA of vice versa), daarmee moeten ze ook een nieuwe aanvraag voor voorzieningen indienen. Er is ook een kleine groep die in de afgelopen zes jaar van zowel UWV als van Werk en Inkomen (gemeente) als van Wmo (gemeente) een voorziening heeft gehad.

Uit de cijfers blijkt ook dat multigebruikers relatief vaak praktisch geschoold, vrouw en tussen de 28 en 55 jaar oud zijn.

De geïnterviewde multigebruikers gebruiken elk een ander pakket van voorzieningen, maar ze stuiten grotendeels op dezelfde knelpunten

De (arbeids)beperkingen van de gebruikers kunnen zeer divers zijn (iemand die blind is, heeft iets anders nodig dan iemand met een lichtverstandelijke beperking). Toch zijn de ervaringen die de geïnterviewde multigebruikers hebben met het systeem, veel minder uiteenlopend. Zoals eerder beschreven hebben we voor dit onderzoek 25 werkenden en één persoon die graag wil werken gesproken. We beschrijven hierover de knelpunten die geïnterviewde gebruikers hebben ervaren bij het multigebruik van voorzieningen:

- De geïnterviewde gebruikers hebben het gevoel te worden benaderd vanuit **wantrouwen**, alsof ze fraudeurs zijn. Dit gevoel krijgen zij vooral wanneer ze bij een herindicatie of bij een verlenging van een voorziening weer opnieuw moeten bewijzen dat ze een beperking hebben, bijvoorbeeld met een verklaring van de huisarts of met een meting van de audioloog. De respondenten voelen zich ook gewantrouwd wanneer uitvoeringspartijen in onderhandeling gaan over goedkopere alternatieven of oplossingen in het eigen sociaal netwerk. Ze kloppen toch niet zómaar aan bij de gemeente of bij UWV?
- Bij een herindicatie of verlenging worden geïnterviewde gebruikers gevraagd om bewijs dat ze een beperking hebben. Niet alleen spreekt daaruit voor hen het wantrouwen van de overheid, maar ook is het voor gebruikers onlogisch. Zij hebben tijd nodig om te herstellen (denk aan een complexe psychische beperking) of weten dat ze nooit zullen herstellen van hun beperking (denk aan mensen die vanaf hun geboorte rolstoelgebonden zijn), maar de overheid doet **alsof deze mensen ineens beter zouden kunnen worden**. Dat is voor de geïnterviewde gebruikers pijnlijk.
- De gebruikers die wij spreken, zetten alles op alles om te kunnen participeren in de samenleving. Ze werken, sporten, zetten zich in als vrijwilliger en onderhouden sociale contacten. Tegelijkertijd krijgen ze van de bejegening door de uitvoeringspartijen soms het gevoel dat **het systeem niet wil dat ze participeren. Geld lijkt soms belangrijker** voor de uitvoeringspartijen dan deelname aan de maatschappij. Het komt onder de geïnterviewde multigebruikers ook wel eens voor dat geld/kosten meer prioriteit krijgen dan het welzijn en de veiligheid van de gebruiker, bijvoorbeeld wanneer iemand een voorziening wordt geweigerd omdat de kosten te hoog zijn.
- De overheid werpt volgens geïnterviewden **tussen levensdomeinen schotten** op, terwijl voor gebruikers het onderscheid niet duidelijk is. In dit onderzoek zien we met name dat het onderscheid tussen werk en privé soms vaag is, vooral waar het aankomt op

Voetnoten:

¹ UWV biedt werkvoorzieningen, onderwijsvoorzieningen en enkele privévoorzieningen. De tolkenvoorzieningen voor het privé-domein is daar een voorbeeld van.

vervoersvoorzieningen. Door het complexe systeem zien de geïnterviewde gebruikers zich **soms genoodzaakt de regels te overtreden** en een werkvoorziening privé in te zetten of vice versa: Een andere keuze (dan maanden 'thuis op de bank' wachten tot uitvoeringsorganisatie volgens de protocollen een oplossing hebben geregeld) hebben ze niet.

- De overheid maakt gebruik van strakke protocollen. Multigebruikers hebben **maatwerk nodig**, maar wanneer de geïnterviewde multigebruikers vragen om uitzonderingen, lijken uitvoerders die mogelijkheid niet te hebben. Soms lijkt een oplossing voor een vraagstuk rondom voorzieningen zo simpel - maar als die oplossing samenwerking tussen afdelingen of samenwerking tussen organisaties vereist, moeten gebruikers soms hemel en aarde bewegen om die oplossing te realiseren.
- De geïnterviewde multigebruikers hebben in bepaalde periodes een **dagtaak** aan het regelen van aanvragen en van verlengingen van voorzieningen. Ze moeten onderzoek doen, formulieren invullen, bewijs verzamelen, onderhandelen over de meest passende voorziening, eventueel bezwaar indienen en dát soms voor meerdere voorzieningen tegelijkertijd. Dat vergt veel **tijd en energie** van hen. Werkenden zonder beperking hoeven die tijd en energie niet te besteden om zichzelf van een inkomen te voorzien, dat voelt **onrechtvaardig**.
- De geïnterviewde gebruikers hebben soms het gevoel dat uitvoeringsorganisaties **wél naar professionals luisteren** (bijvoorbeeld huisarts, audioloog, ergotherapeut, belangenbehartigers), maar niet naar hen. Uitvoeringsorganisaties zien die professionals als experts, terwijl gebruikers zelf de meeste kennis hebben van mijn hun eigen beperking en situatie. Het komt volgens de respondenten voor dat professionals precies hetzelfde verhaal vertellen als een gebruiker, maar naar aanleiding van het verhaal van een professional onderneemt een uitvoeringsorganisatie wel actie en niet naar aanleiding van het verhaal van een gebruiker zelf.

De ervaringen die gebruikers hebben opgedaan zijn soms al van langer geleden, immers multigebruikers hebben gedurende hun loopbaan vaker voorzieningen om te kunnen werken moeten aanvragen. Wij hebben op basis van de interviews niet de indruk dat er veel ontwikkelingen zijn opgetreden in de gebruikerservaringen. Alleen de centralisering van de tolkenvoorziening bij UWV is een duidelijke ontwikkeling geweest voor multigebruikers met een auditieve beperking.

Geïntegreerd perspectief

Volgens uitvoerders gaat er bij het aanvragen en gebruiken van voorzieningen vooral veel goed. Ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben daaraan een bijdrage leveren. Details kunnen volgens uitvoerders verbeterd worden, vooral wat betreft toegankelijkheid van formulieren.

Volgens de multigebruikers die wij spreken voor dit onderzoek, gaat er vooral veel mis. Hun ervaringen in het verleden, maar ook recentere ervaringen, verliepen zeker niet altijd eenvoudig. Zij moeten constant voor zichzelf opkomen om een pakket van voorzieningen te regelen dat aansluit op hun persoonlijke situatie, zodat het voor hen mogelijk wordt om te werken.

De perspectieven van uitvoerders en van multigebruikers botsen met elkaar. Dat leidt tot de volgende meer overkoepelende knelpunten:

- **In het leven van gebruikers bestaan geen schotten.** We zien met name rondom hulpmiddelen en rondom vervoersvoorzieningen dat het onderscheid werk-privé soms onduidelijk is. Organisaties kunnen in sommige situaties maatwerk bieden, maar doen dat niet altijd. Uitvoerders hebben niet altijd het gevoel dat maatwerk bieden voor hen een mogelijkheid is, bijvoorbeeld omdat zij dat niet als hun taak zien of omdat ze te weinig tijd en/of budget hebben. Omdat de regels niet goed aansluiten op de realiteit van de gebruiker, moeten gebruikers de regels soms overtreden, door een werkvoorziening privé te gebruiken of omgekeerd. Dat kan voor de gebruiker als de enige logische oplossing aanvoelen.
- **Professionals zien in het huidige stelsel zelden het hele plaatje.** Ons onderzoekers valt op dat voor uitvoerders hun eigen proces vaak het kader vormt en niet het perspectief van de aanvrager. Het systeem staat centraal, niet de gebruiker. Uitvoerders komen er amper aan toe over andere aanvraagprocessen die bij andere uitvoerders lopen, onderling te communiceren. Binnen hun eigen uitvoeringspraktijk kunnen uitvoerders onvoldoende rekening houden met samenhang tussen voorzieningen en tussen aanvraagprocessen.
- **De gebruiker is de postbode tussen verschillende afdelingen en verschillende organisaties.** De aanvrager stemt zélf de verschillende aanvraag- en verlengprocessen op elkaar af. De aanvrager – en dus niet een professional – is de spin in het web. Dat levert soms een ‘van-het-kastje-naar-de-muurgevoel’ op bij aanvragers.
- **Professionals die én kennis hebben van het systeem én die een compleet beeld hebben van de gebruiker, zijn nu de uitzondering op de regel.** De ervaring van gebruikers is dat zij bij veel loketten steeds wisselende professionals toegewezen krijgen. Per voorziening is er een nieuwe professional. Gebruikers zien dat er een snel verloop van uitvoerders is: voordat je het weet is die ene professional met wie je goede ervaringen had, weer vertrokken. Zo kan een gebruiker van voorzieningen geen vertrouwensband opbouwen met uitvoerders, elke nieuwe uitvoerder heeft opnieuw een toelichting op de aanvraag nodig.
- **Bij decentrale loketten is opbouw van kennis niet altijd mogelijk.** Dit knelpunt gaat specifiek over voorzieningen die mensen bij gemeenten aanvragen. Respondenten hebben vaak de ervaring dat zij aan uitvoerders moeten uitleggen wat hun beperking inhoudt, welke voorzieningen er beschikbaar zijn en wat de aandachtspunten bij die voorzieningen zijn. Dit kan te maken hebben met het feit dat professionals van gemeenten relatief weinig aanvragen per jaar krijgen.
- **Gebrek aan actieve communicatie.** Een persoon kan heel lang niet op de hoogte van beschikbare voorzieningen zijn, totdat deze persoon per toeval ontdekt dat een voorziening bestaat en er een aanvraag voor indient. Een aanvrager kan heel lang wachten op een beschikking of afwijzing, zonder dat de betrokken uitvoeringsinstantie updates toestuurt. Het is ook heel goed denkbaar dat mensen die minder talig, minder digitaal vaardig en minder assertief zijn, in het huidige stelsel minder ver komen of zelfs afhaken bij het zien van de formulieren die nodig zijn om een voorziening aan te vragen.²
- **Lange wachttijden stapelen zich op.** Geïnterviewde respondenten laten weten dat uitvoeringsorganisaties vaak van het maximale aantal weken gebruik maken. Wil je als aanvrager weten hoe ver het proces gevorderd is, dan moet je zelf contact opnemen.
- **Voorzieningen zijn niet voor het leven, terwijl beperkingen dat vaak wel zijn.** Verlengingen en herindicaties komen in het leven van multigebruikers regelmatig voor.

Voetnoten:

² In dit onderzoek was helaas geen ruimte om het niet-gebruik in kaart te brengen. Dit is een nog openstaand punt dat verder onderzoek vereist.

Voor een verlenging/herindicatie is het vaak nodig dat een gebruiker aantoont dat de beperking waarvoor diegene ooit een voorziening ontving, nog steeds speelt. Dit geldt voor alle doelgroepen, ook voor de mensen wiens beperking chronisch is.

Perspectief op de toekomst

In 2023 worden er in het sociaal domein al stappen gezet om de mens centraal te stellen en er zijn zeker uitvoerders die in de systeemwereld zoveel mogelijk doen wat nodig is voor hun kandidaten. Sommige van deze uitvoerders spreken wij ook in het onderzoek. Wat zij doen is prijzenswaardig en mag zeker niet over het hoofd gezien worden. Deze uitvoerders laten zien dat de **ruimte voor maatwerk** er is, maar we hebben op basis van de gesprekken met multigebruikers de indruk dat deze meer **mensgerichte uitvoering niet de standaard werkwijze** is.

Het merendeel van de uitvoerders die wij spraken heeft de neiging vanuit hun eigen werkproces te denken: De stappen daarvan zijn duidelijk en (als het goed is) ook uitvoerbaar voor een aanvrager. De realiteit van multigebruikers is zoals we hebben gezien complexer; zij kunnen op één moment met twee, drie of nog meer aanvraag- of verlengprocessen bezig zijn. En elk proces loopt weer anders, afhankelijk van de wet, het domein, de uitvoeringspartij en de specifieke uitvoerder waarmee een gebruiker te maken heeft. Het systeem lijkt - vanuit het perspectief van de gebruiker - momenteel het uitgangspunt te vormen, en niet de multigebruiker. Dat gaat op voor de meeste professionals die wij hebben gesproken, UWV en gemeenten.

Volgens geïnterviewde experts, professionals en gebruikers zijn er in het stelsel van voorzieningen verbeteringen mogelijk die het principe van de mens als uitgangspunt meer borgen. Daarmee is een multigebruiker niet afhankelijk van de uitvoerders met wie diegene (per toeval) in aanraking komt. We zetten de verbetermogelijkheden die door de respondenten geopperd zijn, hieronder uiteen:

- **Een digitale routekaart of keuzehulp** kan multigebruikers beter helpen hun weg in het systeem te vinden. Een aantal van de multigebruikers, maar ook een aantal uitvoerders opperden zelf deze mogelijkheid. Ook uitvoerders kunnen veel hebben aan een routekaart, bijvoorbeeld wanneer zij een kandidaat toegewezen krijgen die óók andere voorzieningen gebruikt of die met andere aanvraagprocessen bezig is. Een routekaart is te zien als een *quick win*: hiermee is het uitvoeringsproces redelijk snel te verduidelijken voor meerdere betrokkenen.
- **Samenwerking binnen en tussen uitvoeringsorganisaties en kennis van elkaar** zorgt ervoor dat een multigebruiker minder hoeft op te treden als boodschapper tussen organisaties. Geïnterviewde multigebruikers geven aan dat zij hier veel ruimte voor verbetering zien. De AVG vormt momenteel nog een (gepercipieerd) obstakel bij de samenwerking, het is noodzakelijk dat er voor uitvoerders meer duidelijkheid komt over de mogelijkheden voor samenwerking met inachtneming van de AVG. Samenwerking tussen organisaties kan de basis vormen voor een meer mensgericht systeem, zo lang de financiering van de voorzieningen gebaseerd is op verschillende wettelijke kaders.
- **Een nieuwe en centrale frontoffice** voor voorzieningen kan multigebruikers ontzorgen. We hebben deze verbetermogelijkheid voorgelegd aan experts, uitvoerders en respondenten. Respondenten zien voordelen in deze mogelijkheid, vooral wanneer het om een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie gaat die tussen gemeenten, UWV en andere

partijen in kan staan. Multigebruikers kunnen voorzieningen direct aanvragen bij zo'n onafhankelijke frontoffice en de backoffices (UWV, gemeenten, zorgverzekeraars, etc.) blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van hun domeinen. Een frontoffice kan ook voorlichten over voorzieningen die beschikbaar zijn. Een frontoffice vereist professionals die 1) kennis hebben van voorzieningen, 2) kennis hebben van verschillende (arbeids)beperkingen, 3) voldoende tijd hebben om elke casus integraal door te nemen en 4) doorzettingskracht hebben bij andere uitvoeringsorganisaties.

- Een **persoonlijk ondersteuner** per persoon of per gezin is een mogelijkheid die nu ook al bestaat. Er zijn immers onafhankelijk cliëntondersteuners, ergotherapeuten en gespecialiseerde adviesbureaus die zich kunnen ontfemen over multigebruikers. Van deze mogelijkheden wordt vooralsnog niet altijd gebruik gemaakt door multigebruikers. Het kan waardevol zijn om te investeren in de bekendheid van dit type persoonlijke ondersteuning.
- We zien momenteel dat er een beweging gaande is richting **centralisering** van voorzieningen. De tolkenvoorziening (frontoffice en backoffice) is gecentraliseerd bij UWV. Werkvoorzieningen voor mensen met een visuele beperking zullen in de nabije toekomst ook bij UWV gecentraliseerd worden. Centralisering bij één uitvoeringsorganisatie betekent dat er mogelijkheden bijkomen om maatwerk te leveren, mits er binnen die uitvoeringsorganisatie ook voldoende samengewerkt wordt tussen teams en tussen professionals. Belangrijk voordeel is dat multigebruikers dan altijd zeker weten bij welke partij ze moeten zijn voor hun voorzieningen.

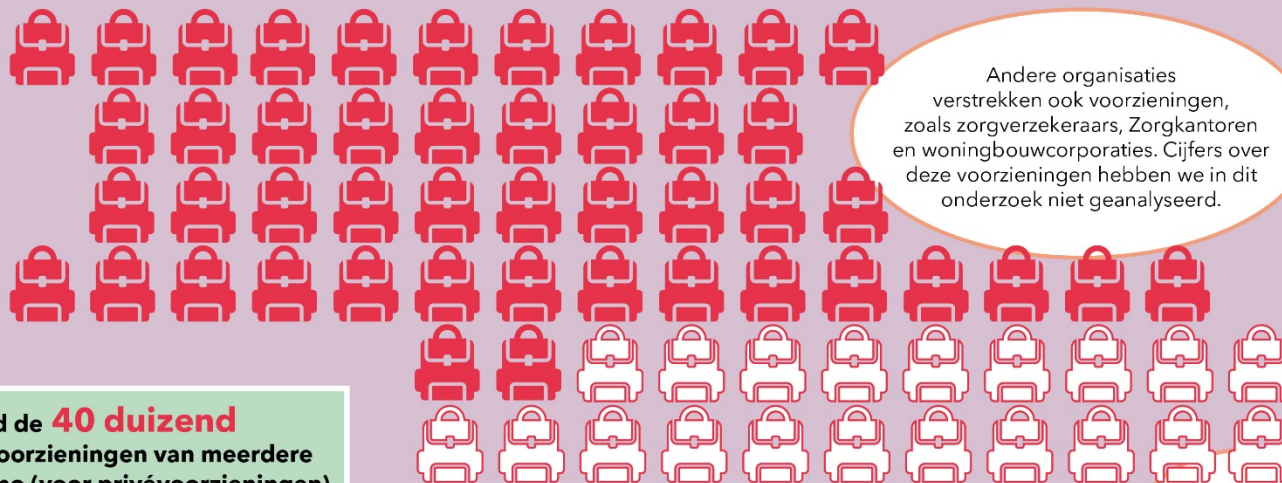
Een **integrale werkwijze**, waarbij enerzijds voldoende **generalistische** kennis aanwezig is om naar de klant als geheel te kijken en anderzijds voldoende **specialistische** kennis aanwezig is om te klant echt goed te adviseren en ondersteunen bij alle aspecten van werk, leven en onderwijs, is waarschijnlijk de beste mogelijkheid om de knelpunten van multigebruikers op te lossen. Integraal werken vergt wel veel kennis van uitvoerders die multigebruikers domeinoverstijgend ondersteuning moeten bieden. Dat is duidelijk een andere werkwijze dan de werkwijze die in het huidige systeem wordt ingezet: uitvoerders moeten dan in staat gesteld worden om meer te denken vanuit de behoefte van de burger, over zowel het werk- als het privédomein, in plaats van vanuit vaste protocollen per regeling.

Gebruik van voorzieningen voor werk, school en thuis

Deze informatie is afkomstig uit het rapport "Ervaringen met het gebruik van voorzieningen bij meerdere loketten. Kwantitatief en kwalitatief onderzoek onder gebruikers en uitvoerders."

Er waren sinds 2017 ongeveer **133 duizend** mensen die een werk- of onderwijsvoorziening gebruikten van UWV of vanuit de Pwet

Eén rode rugzak (🎒) staat gelijk aan 2.000 gebruikers één voorziening



Andere organisaties verstrekken ook voorzieningen, zoals zorgverzekeraars, Zorgkantoren en woningbouwcorporaties. Cijfers over deze voorzieningen hebben we in dit onderzoek niet geanalyseerd.

Van al deze gebruikers zijn rond de **40 duizend** multigebruiker: zij gebruiken voorzieningen van meerdere loketten, waaronder ook de Wmo (voor privévoorzieningen)

• **18.897** mensen hadden één of meerdere voorzieningen vanuit de Pwet en één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo

• **19.801** mensen hadden één of meerdere voorzieningen vanuit een UWV-regeling en één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo

• **781** mensen gebruikten sinds 2017 zowel voorzieningen uit een UWV-regeling als vanuit de Pwet

Ruim **400** multigebruikers hebben zowel voorzieningen vanuit de Pwet, als vanuit de Wmo, als vanuit een UWV-regeling.

Eén witte rugzak (🎒) staat gelijk aan 2.000 multigebruikers

We spraken met 26 multigebruikers. Welke **ervaringen** met loketten overheersten bij hen?



Geïnterviewde multigebruikers hebben het gevoel dat ze niet serieus genomen worden, dat ze gezien worden als "beperkte" en dat er geen oog is voor wat ze wél kunnen en willen.



Ze hebben het gevoel te worden benaderd vanuit wantrouwen, alsof ze fraudeurs zijn.



Ze hebben het gevoel dat geld voor uitvoerders belangrijker is dan dat zij deelnemen aan de maatschappij, of belangrijker is dan hun welzijn/veiligheid.



Ze zien dat de overheid tussen levensdomeinen schotten opwerpt, terwijl hun leven geen schotten kent.



De protocollen sluiten niet goed aan op wat zij nodig hebben, maar de overheid lijkt niet te willen afwijken van dat protocol.



Het regelen van voorzieningen vergt veel tijd en energie van geïnterviewde multigebruikers.



Multigebruikers voelen soms: naar een professional luisteren uitvoerders wel, maar niet naar gebruikers zelf (terwijl zij toch de meeste kennis hebben van hun eigen beperking?).



Om de zoveel tijd moeten gebruikers bij een medisch specialist bewijs ophalen dat ze nog steeds een beperking hebben. Dat is vervelend, want: "Alsof ik zomaar ineens beter zou kunnen worden!"

H1. Inleiding

Het onderzoek naar gebruik van voorzieningen liep van november 2022 tot en met juni 2023. In dit hoofdstuk beschrijven we waarom en hoe we dit onderzoek hebben uitgevoerd. In paragraaf 1.1 lopen we achtereenvolgens de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek na. In paragraaf 1.2 beschrijven we de gebruikte onderzoeksmethoden. In paragraaf 1.3 zetten we kort de opzet van dit rapport uiteen.

1.1 Achtergrond: loketgebruik en (werk)voorzieningen

1.1.1 Achtergrond en context van het onderzoek

Overheidsloketten zijn te zien als ingang voor de burger bij de overheid en als toegangspolek voor allerlei zaken die burgers nodig kunnen hebben. Bij loketten kunnen burgers vragen stellen en aanvragen indienen. Er is vanuit verschillende kanten aandacht voor de (kwaliteit van de) dienstverlening van overheidsloketten.

Er zijn verschillende bewegingen in gang gezet om de dienstverlening bij overheidsloketten te verbeteren en de toegang voor burgers te vereenvoudigen. Zo is er in 2021 een overheidsbreed, domeinoverstijgend projectteam gestart om de mogelijkheden van één loketfunctie voor verder uit te werken³. Eén loket betekent in dit kader één centraal punt waar minder zelfredzame burgers met allerlei vragen terecht kunnen.

Enkele jaren geleden is er voor de gebaren- en schrijftolkenvoorzieningen overgegaan naar één loket bij UWV. Onafhankelijk van het levensdomein waarvoor een inwoner een tolkenvoorziening nodig heeft (werk, onderwijs of privé), UWV is het uitvoerende loket. En zeer recent is er een wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen om de uitvoering van werkvoorzieningen (behalve de jobcoachvoorziening) voor mensen met een visuele beperking te centraliseren bij UWV. Wat voor uitkeringsachtergrond een persoon met een visuele beperking ook heeft, voor werkvoorzieningen kan deze bij UWV terecht⁴. De rode draad in deze ontwikkelingen is dat de burger of de cliënt meer centraal is komen te staan bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en dat er meer wordt ingezet op een toegankelijke overheid, juist ook voor de kwetsbare groepen.

Het onderzoek dat voor u ligt, richt zich op mensen die werken met één of meerdere voorzieningen of die in bredere zin voorzieningen nodig hebben om te kunnen werken. Het gaat

Voetnoten:

³ Zie de overheidsbrede beweging Werk aan de Uitvoering: <https://www.werkaanuitvoering.nl/>

⁴ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/kamerstukken/2022/11/10/wetsvoorstel-tot-wijziging-van-de-participatiewet-ten-behoeve-van-de-werkvoorzieningen-voor-visueel-beperkten>

om mensen die naast werkvoorzieningen ook voorzieningen in andere domeinen gebruiken: **multigebruik met werk als uitgangspunt**. Het ministerie van SZW heeft ons gevraagd onderzoek te doen naar gebruikerservaringen met deze voorzieningen en met de dienstverlening rondom deze voorzieningen.

1.1.2 Doelstelling en afbakening van de opdracht

De algemene doelstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- Inzichtelijk maken van de **omvang van de doelgroep** van mensen die werken met één of meerdere werkvoorzieningen en die daarnaast ook gebruik maken van voorzieningen uit andere levensdomeinen (= multigebruikers)⁵.
- Inzichtelijk maken wat de **gebruikerservaringen** zijn van multigebruikers met de loketten voor voorzieningen in de verschillende domeinen en door verschillende uitvoerders.
- Inzichtelijk maken van de **uitvoeringspraktijk** van UWV en gemeenten bij het aanvragen en verstrekken van werkvoorzieningen in combinatie met voorzieningen in andere domeinen.

Box: werkvoorzieningen vormen het startpunt van dit onderzoek

UWV en gemeenten zijn uitvoerders van werkvoorzieningen. UWV verstrekt werkvoorzieningen aan mensen die onder de WIA of Wajong (of oudere equivalenten daarvan) vallen, gemeenten zijn verantwoordelijk voor werkvoorzieningen voor mensen onder de Participatiewet. Bij de afbakening van het begrip werkvoorzieningen baseren we ons op de website van UWV:

- Verplaatsen op of naar het werk
- Hulpmiddelen
- Jobcoach (ook wel Persoonlijke Ondersteuning jobcoach of jobcoaching op de werkplek)
- Schrijf- of gebarentolk (ook wel tolkenvoorziening)
- Ondersteuning van een intermediair
- Startkrediet voor zelfstandigen

In dit onderzoek is speciale interesse voor de (ervaringen met de) **tolkenvoorziening**, omdat de toegang tot deze voorziening in 2019 is gecentraliseerd bij UWV. Er is sindsdien nog maar één loket voor deze voorziening. Uit de ervaringen van gebruikers en uitvoerders trekken we lessen over de wenselijkheid van centralisering van andere voorzieningen in de toekomst.

Voetnoten:

⁵ We hebben ons in het kwantitatieve deel (zie hoofdstuk 3) van dit onderzoek om praktische redenen beperkt tot het werk-, privé- en onderwijsdomein. In het kwalitatieve deel (zie vooral hoofdstuk 4 over de ervaringen van gebruikers) van het onderzoek zijn ook andere domeinen aan bod gekomen, zoals het zorgdomein en het woondomein.

Box: er bestaan meerdere vormen van multigebruik

We zien in dit onderzoek op hoofdlijnen drie verschillende vormen van multigebruik, die we zowel in het kwantitatieve als in het kwalitatieve deel zoveel mogelijk hebben meegenomen⁶:

- Multigebruik kan betekenen dat iemand **meerdere werkvoorzieningen** gebruikt, die door verschillende (overheids)loketten verstrekt worden. Valt iemand met een auditieve beperking bijvoorbeeld onder de Participatiewet, dan vraagt diegene de tolkenvoorziening aan bij UWV en alle andere werkvoorzieningen bij de gemeente.
Voorzieningen/hulpmiddelen van de zorgverzekeraar zijn meestal formeel niet als werkvoorziening te bestempelen, ook al kunnen ze soms wel meegenomen worden naar het werk⁷.
- Multigebruik kan betekenen dat iemand **gelijktijdig uit meerdere domeinen** voorzieningen gebruikt. We zien dat mensen die voorzieningen in hun werk gebruiken, ook vaak voorzieningen thuis nodig hebben.
- Multigebruik heeft soms betrekking op **overgangsmomenten vanuit het ene domein naar het andere**. Twee voorbeelden daar van zijn de overgang van onderwijs naar werk en de overgang van privé/dagbesteding naar werk. Een gebruiker kan ook overgaan van de Participatiewet (gemeente) naar een werknemersregeling bij UWV of vice versa.

1.1.3 Vraagstelling van het onderzoek

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende subvragen:

1. Wat is de **omvang** van de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking die naast een werkvoorziening ook gebruik maken van (een of meerdere) voorzieningen uit andere levensdomeinen? Wat zijn de **kenmerken** van deze gebruikers?
2. Hoe reflecteren **professionals van UWV en gemeenten** op de gebruikservaringen van de doelgroep en hoe zien zij zelf de organisatie van de loketten⁸? Wat kan er beter of moet anders worden georganiseerd?
3. Wat zijn de **gebruikservaringen** van mensen met een arbeidsbeperking (bezien vanuit de werksituatie) met de loketten voor voorzieningen in de verschillende domeinen en door verschillende uitvoerders?
4. Wat zijn de gebruikservaringen met de centralisatie van de **tolkenvoorziening**?

Voetnoten:

⁶ Multigebruik verwijst in dit onderzoek níét naar het domeinoverstijgend gebruiken van één voorziening. We zien in dit onderzoek wel dat sommige mensen met domeinoverstijgend gebruik van een voorziening knelpunten in de uitvoering oplossen. Dat mag wettelijk gezien niet.

⁷ De zorgverzekeraar kan (aanvullende) hoorhulpmiddelen verstrekken die specifiek voor werk bedoeld zijn. UWV is daarom niet betrokken bij de uitvoering hiervan (zie artikel 2, lid 3 van het Reïntegratiebesluit). Zie ook: [Hulpmiddelen voor slechthorenden en doven \(auditieve hulpmiddelen\) \(Zvw\) | Verzekerde zorg | Zorginstituut Nederland](#)

⁸ In het onderzoek spraken we om praktische redenen professionals eerder dan we de gebruikers spraken. Daardoor hebben professionals niet kunnen reflecteren op de ervaringen van gebruikers die we geïnterviewd hebben. In H2 beschrijven we dat professionals in de praktijk weinig zien van multigebruik, dat maakt reflectie op het onderwerp lastig. Een antwoord op deze specifieke deelvraag kunnen we dus niet geven.

5. Welke **toekomstscenario's** zijn denkbaar om voor personen met een arbeidsbeperking die een werkvoorziening en voorzieningen in overige levensdomeinen nodig hebben, de dienstverlening zo gebruiksvriendelijk mogelijk te organiseren?

1.2 Onderzoeksactiviteiten

Met ons onderzoek hebben we zo goed mogelijk geprobeerd multigebruik vanuit verschillende invalshoeken in kaart te brengen. Dit hebben we in een aantal stappen gedaan. Elke stap beschrijven we hieronder.

1.2.1 Deskresearch

In de voorbereiding van dit onderzoek hebben we ons laten voeden door kwalitatieve én kwantitatieve kennis die in het verleden al verzameld is rondom soortgelijke onderwerpen. In dit rapport verwijzen we waar dat relevant is door middel van voetnoten naar onderzoeksrapporten, wetteksten, artikelen en andere bronnen die we in dit voorbereidende stadium van het onderzoek hebben doorgenomen.

1.2.2 Expertinterviews

In dit onderzoek zijn we bijgestaan door een begeleidingscommissie van partijen in het sociaal domein. In die begeleidingscommissie was veel kennis aanwezig over voorzieningen, verschillende doelgroepen die gebruik kunnen maken van voorzieningen, en de uitvoeringspraktijk.

Naast de leden van de begeleidingscommissie hebben we nog enkele externe experts betrokken en geïnterviewd over multigebruik van voorzieningen. We hebben in totaal 17 expertinterviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Bartiméus
- Cliëntenraad UWV
- De Normaalste Zaak
- De Oogvereniging
- De Patiëntenfederatie
- FNV Wajong
- Ieder(in)
- De Landelijke Cliëntenraad (LCR)
- Solgu Utrecht
- Stichting MEE
- Stichting Studeren en Werken op Maat (SWOM)
- Brede Raad 010
- Tolkcontact
- VNG en Divosa
- Voorall Den Haag
- Zorginstituut Nederland

1.2.3 Kwantitatief onderzoek

Het in kaart brengen van de omvang van de doelgroep multigebruikers was één van de hoofddoelen van dit onderzoek. We hebben dat gedaan aan de hand van data van UWV en CBS. UWV beschikt over data over voorzieningen verstrekt vanuit UWV, CBS beschikt over data over voorzieningen verstrekt vanuit gemeenten (onderdeel van de Statistiek Re-integratie door Gemeenten of SRG).

We hebben deze databestanden aan elkaar gekoppeld om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in het voorzieningengebruik van werkenden. De resultaten van het kwantitatieve onderzoek vindt u vooral in H3.

Om praktische redenen hebben we ervoor gekozen in het kwantitatieve onderzoek geen cijfers mee te nemen over hulpmiddelengebruik vanuit de zorg. In het kwalitatieve deel van dit onderzoek is aan zorghulpmiddelen wel aandacht besteed.

1.2.4 Interviews met uitvoerders

Voor wat betreft werkvoorzieningen zijn UWV en gemeenten de primaire overheidsloketten. We hebben bij UWV en bij gemeenten elk een reeks interviews uitgevoerd om meer kennis op te doen over de uitvoeringspraktijk en over mogelijke verbeteringen in de uitvoeringspraktijk (volgens professionals zelf).

Bij UWV hebben we gesproken met een aantal beslissers voorzieningen en met een aantal arbeidsdeskundigen. Sommige van hen zijn ook betrokken bij de uitvoering van de tolkvoorziening. Zo hebben we het aanvraagproces van begin tot eind bij UWV in kaart kunnen brengen, dat is voor de meeste typen voorzieningen ongeveer gelijk. We spraken bij UWV zeven verschillende uitvoerend professionals. Na het zevende interview was kennisverzadiging opgetreden: de werkprocessen en ervaringen van de professionals leken grotendeels overeen te komen.

Gemeenten hebben we benaderd via Divosa en VNG. Specifiek waren dat gemeenten die actief werk maken van integraal werken in het sociaal domein. We hebben vijf gemeenten gesproken over de wijze waarop ze werkvoorzieningen uitvoeren en samenhang met andere voorzieningen vormgeven. Omdat de Participatiewet en de Wmo gedecentraliseerd zijn, is de uitvoeringspraktijk in elke gemeente anders. Vijf interviews met gemeenten betekent dan ook dat we vijf uiteenlopende uitvoeringspraktijken op hoofdlijnen in kaart hebben kunnen brengen, maar dat we geen representatief beeld kunnen schetsen van alle uitvoeringspraktijken in de Nederlandse gemeenten.

1.2.5 Interviews met multigebruikers

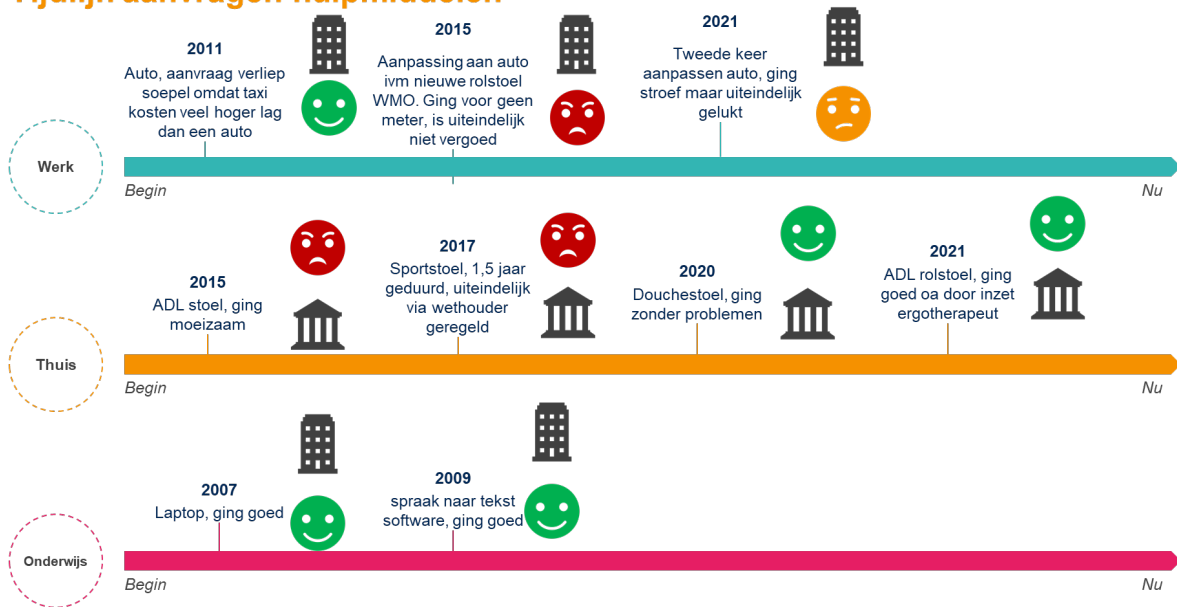
Een specifieke doelstelling van dit onderzoek was om inzicht te bieden in de ervaringen van multigebruikers. We hebben een uitnodiging voor deelname aan dit onderzoek breed verspreid, onder andere via sociale media en via de persoonlijke/professionele netwerken van de experts die we in een eerder stadium interviewden.

Geïnteresseerden in het onderzoek konden zich aanmelden via een zogenaamde digitale 'landingspagina'. Op deze landingspagina vroegen we hen om enkele gegevens, zoals de voorzieningen die zij gebruiken, het type arbeidsbeperking en hun contactgegevens.

We selecteerden 26 aanmelders voor een interview. Onze doelstelling was een zo divers mogelijke groep mensen te spreken. We hebben in de selectie oog gehad voor type beperking, leeftijdscategorie, spreiding door het land en gebruikte voorzieningen. Zo hebben we gestreefd naar een zo goed mogelijke dwarsdoorsnede van de doelgroep, al is lastig vast te stellen hoe representatief deze dwarsdoorsnede is.

De interviews waren elk minimaal een uur lang. Veel deelnemers hadden meer tijd nodig om hun verhaal te doen. Ter voorbereiding op de interviews hebben we deelnemers gevraagd een tijdslijn in te vullen, een aantal van hen hebben dat gedaan. Hieronder een voorbeeld van zo'n tijdslijn:

Tijdslijn aanvragen hulpmiddelen



Tijdens de gesprekken met gebruikers namen we de huidige baan of meest recente baan als uitgangspunt. Alle voorzieningen die in de tussentijd voor andere domeinen zijn aangevraagd, lieten we ook de revue passeren. Interviews sloten we af met verbetermogelijkheden in de uitvoering en in het systeem.

We spraken in totaal 25 werkenden (werknemers, zelfstandigen en vrijwilligers) en één persoon die wel wil werken, maar die met haar beperking niet aan het werk komt. Dat leverde 26 interviewverslagen op. De verslagen hebben we gegroepeerd naar type beperking. Vervolgens hebben we van elke groep een soort 'gemiddelde' genomen en dat gemiddelde tot een portret verwerkt. Bij het schrijven van de portretten hebben aandacht gehad voor de rode lijnen, sprekende citaten en terugkerende gebruikerservaringen. De zes portretten die dat opleverde, zijn te vinden in hoofdstuk 4.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk #	Onderwerp van het hoofdstuk
Hoofdstuk 2	Beschrijving van de uitvoeringspraktijk bij UWV en gemeenten en de reflectie van de betrokken professionals daarop. Ook de gedachten van de geïnterviewde professionals over de ervaringen van (multi)gebruikers staan in dit hoofdstuk beschreven

Hoofdstuk 3	Inventarisatie van de omvang van de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking die naast een werkvoorziening ook gebruik maken van (een of meerdere) voorzieningen uit andere levensdomeinen
Hoofdstuk 4	Beschrijving van de gebruikservaringen van mensen met een arbeidsbeperking met de loketten voor voorzieningen in de verschillende domeinen en door verschillende uitvoerders
Hoofdstuk 5	Mogelijke oplossingsrichtingen om voor personen met een arbeidsbeperking die een werkvoorziening en voorzieningen in overige levensdomeinen nodig hebben, de dienstverlening zo gebruiksvriendelijk mogelijk te organiseren

H2. De gang van zaken en ervaringen in de uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe UWV en gemeenten uitvoering geven aan voorzieningen in verschillende domeinen. De uitvoeringspraktijk beschrijven we aan de hand van de gesprekken met professionals en de stukken die we gelezen hebben. We lopen de verschillende domeinen na. Het domein werk beschrijven we eerst, daarnaast onderscheiden we ook het privé-, onderwijs-, zorg- en woondomein. Vervoer- en mobiliteitsvoorzieningen beschrijven we in een losse paragraaf, omdat er in dit cluster voorzieningen veel sprake is van domeinoverstijgend gebruik.

2.1 Werkvoorzieningen

Allereerst beschrijven we het uitvoeringsproces voor werkvoorzieningen. Werkvoorzieningen zijn⁹:

- Verplaatsen op of naar het werk (formeel: vervoer en mobiliteit)
- Hulpmiddelen (denk aan concrete zaken zoals software en apparatuur voor de computer, bureaumeubilair en orthopedische schoenen)
- Jobcoach (specifiek op de werkvloer)
- Schrijf- of gebarentolk (formeel: tolkenvoorziening, valt ook onder de categorie intermediair)
- Ondersteuning van een intermediair (denk aan een persoon die specifiek ingehuurd wordt om taken op de werkvloer uit te voeren die een werkende met een beperking niet zelf kan uitvoeren, zoals de eerder genoemde schrijf- of gebarentolk of een intermediair die met de hand vergadernotities schrijft voor een werkende met een motorische beperking)
- Startkrediet voor zelfstandigen met een arbeidsbeperking¹⁰

UWV en gemeenten zijn de uitvoerders van werkvoorzieningen. Deze uitvoeringsorganisaties toetsen aanvragen voor voorzieningen op proportionaliteit en op de goedkoopste adequate

Voetnoten:

⁹ Uitgaande van de definitie van UWV, die concreter en wat smaller is dan de definitie die gemeenten hanteren.

¹⁰ Deze lijst van voorzieningen is gebaseerd op het overzicht van voorzieningen van UWV hier: <https://www.uwv.nl/particulieren/voorzieningen/voorzieningen-werk/index.aspx>. Gemeenten gebruiken een andere indeling van voorzieningen. De twee indelingen hebben we naast elkaar gezet in Bijlage 1.

voorziening. Dat betekent dat ze bij de besluitvorming over voorzieningen vaak de kosten afzetten tegen de baten. De kosten bedragen de uitgaven voor een voorziening; de baten worden bij elke uitvoeringsorganisatie anders gedefinieerd. UWV beoordeelt 'proportionaliteit' bijvoorbeeld of de voorziening bijdraagt aan het (volledig) kunnen benutten van de arbeidscapaciteit van de persoon, de aard en omvang van de loonvormende arbeid waarvoor de voorziening is gevraagd maar ook eventuele besparing op de uitkering die het verstrekken van een voorziening met zich mee zou brengen^{11 12}. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om kosten en baten ook breder te trekken dan dat (bijvoorbeeld besparing op zorg).

In de meeste gevallen lijkt het zo te zijn dat de kosten van een voorziening lager zijn dan de baten, en dat de voorziening dus toegewezen wordt. Overschrijden de kosten de baten, dan zoeken de uitvoeringspartijen samen met de aanvrager naar minder prijzige alternatieven. Dat gebeurt bijvoorbeeld relatief vaak in het geval van vervoersvoorzieningen zoals aangepaste voertuigen en taxivoorzieningen.

Ervaringen van de geïnterviewde uitvoerders met het uitvoeringsproces beschrijven we in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 4 van dit rapport komen de ervaringen van gebruikers apart aan bod.

Uitvoeringsorganisatie afhankelijk van uitkeringsachtergrond

Bij welke uitvoeringsorganisatie je als aanvrager moet zijn, is afhankelijk van uitkering die je ontvangt en de (sociaal-medische) indicatie die je hebt.

Heeft de aanvrager een **Wajong-indicatie of een WIA-uitkering**¹³, dan is UWV de uitvoerder waarbij de persoon werkvoorzieningen kan aanvragen. Een Wajong-indicatie of WIA-uitkering kan iemand krijgen na een sociaal-medische beoordeling door een verzekeringsarts. Als onderdeel van deze sociaal-medische beoordeling wordt ook gekeken naar arbeidsvermogen. Tot 2015 konden Wajongers (gedeeltelijk) arbeidsvermogen hebben, onder de vernieuwde Wajong is dat voor nieuwe instroom niet meer mogelijk. Mensen met een WIA-uitkering kunnen wel duurzaam een gedeeltelijk arbeidsvermogen hebben, dan vallen ze onder de WGA. Mensen in de Wajong of WIA die voor hun werk voorzieningen nodig hebben, kunnen die aanvragen bij UWV. Meestal is die aanvraag digitaal, de digitale aanvraag komt terecht bij het betrokken team van UWV.

Ontvangt een aanvrager een uitkering vanuit de **Participatiewet**, dan vraagt die aanvrager werkvoorzieningen aan bij de gemeente waarin diegene woonachtig is. De Participatiewet is een laatste vangnet: iedereen die geen inkomen heeft maar die niet onder de wetgeving van UWV valt, kan onder voorwaarden een uitkering vanuit de Participatiewet aanvragen. De aanvrager kan alleen gebruik maken van het aanbod aan voorzieningen in de eigen woongemeente. De woongemeente financiert de werkvoorzieningen vanuit het eigen Participatiebudget (inmiddels opgegaan in het algemene gemeentefonds). Een persoon valt niet meer onder de

Voetnoten:

¹¹ Bron: *Protocol Voorzieningen UWV 2021*, uitgangspunt 2.5.

¹² In dit onderzoek wordt niet duidelijk hoe de financiële afweging eruit ziet bij aanvragers die géén uitkering ontvangen. De definitie van baten van een voorziening is in dat geval niet duidelijk, want er is geen besparing op de uitkering mogelijk.

¹³ Verder kunnen mensen beperkingen onder de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of onder de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) vallen als zij voor 1 januari 2004 werk hadden én een visuele beperking opliepen. De WAO en WAZ worden ook door UWV uitgevoerd.

verantwoordelijkheid van de gemeente op het moment dat diegene aaneengesloten twee jaar zonder ondersteuning het minimumloon of meer heeft verdiend. In theorie hoeft de gemeente dan geen werkvoorzieningen meer te financieren.

Ook **werkenden zonder uitkering** die niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen zijn volgens de WIA (artikel 35, eerste lid) welkom bij UWV voor werkvoorzieningen, er moet dan wel eerst door een verzekeringsarts vastgesteld worden dat er sprake is van een arbeidsbeperking.

Niet-uitkeringsgerechtigden¹⁴ die geregistreerd staan als **werkloze werkzoekenden** en die niet in aanmerking komen voor andere dienstverlening vanuit gemeente of UWV kunnen volgens de Participatiewet (artikel 10, eerste lid) ook ondersteuning én voorzieningen bij de arbeidsinschakeling aanvragen bij gemeenten, maar gemeenten bepalen zelf welke vormen van ondersteuning en voorzieningen ze op dat moment bieden.

Er zijn daarnaast nog enkele kleinere (meestal oudere) uitkeringsachtergronden en enkele uitzonderingen op de doelgroepen die we hierboven genoemd hebben. Het draagt te ver om op deze uitzonderingsgevallen in te gaan. Over het algemeen geldt dat UWV uitvoerder is.

UWV heeft een vast uitvoeringsproces voor voorzieningen

Voor een groot deel van de werkvoorzieningen loopt het uitvoeringsproces bij UWV op dezelfde manier:



Beslissers zijn formeel werkzaam bij UWV WERKbedrijf. Teams van beslissers zijn verdeeld over zeven locaties in Nederland. De teams hebben elk een eigen soort voorziening toegewezen gekregen. Zo is er een team voor vervoer- en mobiliteitsvoorzieningen, een team voor de tolkenvoorziening, enzovoorts. Binnen dat team bouwen de beslissers expertise op en is casuïstiekoverleg mogelijk. Beslissers nemen de online aanvraag voor een werkvoorziening door en kijken of alle noodzakelijke informatie beschikbaar is. Zo niet, dan kunnen zij de aanvrager nabellen of per e-mail aanvullende informatie opvragen. Beslissers hebben de bevoegdheid om aanvragen af te wijzen wanneer deze niet aan de voorwaarden voldoen. De geïnterviewde beslissers wijzen erop dat ze bij ontbrekende informatie nooit aanvragen afwijzen, maar liever contact opnemen om de ontbrekende informatie alsnog op te vragen.

Wanneer de beslissers een aanvraag voor een werkvoorziening goedkeuren én bepalen dat alle noodzakelijke informatie aanwezig is, wordt in ieder geval bij de eerste aanvraag een **arbeidsdeskundige** ingeschakeld om het hoe en wat van een voorziening uit te zoeken. Arbeidsdeskundigen kunnen bijvoorbeeld op werkbezoek gaan om de werkplek te bestuderen. De arbeidsdeskundigen die wij spreken, proberen goed mee te denken met de aanvrager en écht te kijken naar de voorziening die het beste aan de behoeften van de aanvrager voldoet. Wel is het zo dat ze nauwelijks kunnen afwijken van de aanvraag die ingediend is: Blijkt bijvoorbeeld dat iemand die een vervoersvoorziening aanvraagt ook een aangepaste stoel nodig heeft, dan moet de aanvrager een nieuwe aanvraag indienen (en die aanvraag komt in dit

Voetnoten:

¹⁴ Zie voor een definitie: [Niet-uitkeringsgerechtigde \(in het kader van de Participatiewet\) \(cbs.nl\)](#)

geval bij een ander team van beslissers terecht). Arbeidsdeskundigen worden meestal toegewezen op basis van postcode, ze zijn werkzaam op alle locaties in Nederland. Ze beoordelen alle voorzieningen, ongeacht het type.

Verzekeringsartsen worden bij het voorzieningenproces betrokken wanneer een sociaal-medische keuring nodig is (bijvoorbeeld wanneer een werknemer zonder uitkering of Wajong-indicatie een aanvraag indient), of wanneer bevestiging nodig is dat er een sociaal-medische noodzaak voor een werkvoorziening is. Voor elk type arbeidsbeperking (zintuigelijk, motorisch/fysiek en psychisch) werken verzekeringsartsen volgens een vast protocol. Op deze manier hebben verzekeringsartsen van UWV een zo gestandaardiseerd mogelijke werkwijze bij het beoordelen van arbeidsbeperkingen.

Er bestaan twee uitzonderingen op het bovenstaande proces bij UWV: jobcoaches en tolken

Jobcoaching op de werkvloer is een werkvoorziening die ook bij UWV aangevraagd kan worden. Daarvoor heeft UWV protocollen. Het uitvoeringsproces voor de voorziening jobcoaching is – afgaande op wat de professionals bij UWV ons vertellen – losgetrokken van de andere voorzieningen. De voorziening jobcoaching heeft eigen beslissers en eigen arbeidsdeskundigen om te bepalen welke inzet nodig is. We hebben in dit onderzoek geen professionals gesproken die betrokken zijn bij de uitvoering van de jobcoachvoorziening.

De **tolkenvoorziening** is in 2019 volledig belegd bij UWV. UWV financiert de tolkenvoorziening vanuit meerdere budgetten voor werk, privé (Wmo) en onderwijs. Voor werk krijgen mensen een vast aantal tolkenuren per jaar. Het vaste aantal uren voor werk bedraagt maximaal 15 procent van de werktijd (met een contract van 32 uur per week kan iemand bijvoorbeeld gebruik maken van 4,8 tolkenuren), voor het merendeel van de gebruikers is dat voldoende¹⁵. Het aantal tolkenuren kan eventueel opgehoogd worden na overleg met een arbeidsdeskundige. Verder heeft de beslisser in de uitvoering van de voorziening een relatief grote rol, de arbeidsdeskundige een relatief kleine. De beslisser kan in principe zónder betrokkenheid van een arbeidsdeskundige de tolkenvoorziening goedkeuren en verlengen, een audiogram¹⁶ volstaat.

Gemeenten hebben elk een ander uitvoeringsproces

Voor alle mensen met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet vallen, voeren gemeenten de werkvoorzieningen uit.

Over de uitvoering van werkvoorzieningen staat momenteel niets genoemd in de Participatiewet. Gemeenten bepalen zelf welke voorzieningen ze als onderdeel van de re-integratie aanbieden, hoe ze die aanbieden en wie de voorzieningen levert. Dat leggen ze vast

Voetnoten:

¹⁵ Van de Camp, L., Batterink, M., & Tazelaar, P. (augustus 2016). *Harmonisatie tolkenvoorziening. Onderzoek naar knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor de tolkenvoorziening in het leef-, werk- en onderwijsdomein*. Significant.

¹⁶ Dat is een uitdraai van een hoortest waarin de gehoordrempel van een persoon wordt weergegeven.

in een gemeentelijke verordening¹⁷. Niet iedereen met een uitkering vanuit de Participatiewet kan aanspraak maken op voorzieningen. Soms kijken gemeenten bijvoorbeeld of er sprake is van een **doelgroepregistratie banenafpraak**. Daarnaast zijn er ook gemeenten die een bredere doelgroep de kans geven werkvoorzieningen te gebruiker, bijvoorbeeld ook stathouders en mensen met een advies beschut werk.

Welke professional bij de gemeente een voorziening regelt en wie ervoor betaalt, is afhankelijk van de uitvoeringsstructuur van de gemeente (met andere woorden: waar is de uitvoering van 'Werk en Inkomen' in een gemeente belegd). In het vervolg van dit rapport gebruiken we **de term 'gemeente'** om de hele gemeentelijke organisatie aan te duiden die de Participatiewet uitvoert, inclusief uitvoeringsdienst en/of sociaal ontwikkelbedrijf. We verwijzen niet apart naar uitvoeringsdiensten of sociaal ontwikkelbedrijven, tenzij dat relevant is.

Gemeenten kunnen intern arbeidsdeskundigen hebben die de inzet van een werkvoorziening bepalen, of ze brengen klanten in contact met arbeidsdeskundigen van UWV wanneer een sociaal-medische keuring nodig is bij de aanvraag van een werkvoorziening. Bij gemeenten hebben **arbeidsdeskundigen** dezelfde functie als bij UWV: Zij bepalen de vorm en inzet van een voorziening (de werkconsulent heeft meer een signaalfunctie). Geïnterviewde gemeenten met interne arbeidsdeskundigen laten weten dat dit een aanwinst is; het draagt bij aan de snelheid waarmee ze aanvragen voor voorzieningen¹⁸ kunnen inwilligen.

Het aanbod van gemeenten is niet wettelijk, maar lokaal bepaald

Gemeenten hebben grosso modo hetzelfde aanbod van werkvoorzieningen als UWV. Een aangepaste bureaustoel kunnen Wajongers en WIA-ontvangers bijvoorbeeld bij UWV aanvragen, een bijstandsgerechtigde kan deze in diens woonplaats aanvragen bij de gemeente. Gemeenten kunnen in verordeningen vastleggen welke werkvoorzieningen ze aanbieden, er is bijvoorbeeld een modelverordening van de VNG.

Over het algemeen lijkt onder de geïnterviewden de ervaring van gemeentelijke uitvoerders met voorzieningen relatief beperkt te zijn. De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk in de beperkt aanwezige doelgroep in veel gemeenten.

“Ik denk dat we vervoer te weinig doen om daar echt deskundig in te worden. Nu gaat het nog om een taxi maar als een inwoner een rijbewijs haalt en vast contract aangeboden krijgt, is een eigen aangepaste auto voordeliger, en dan denk ik: als je dat maar eens in de vijf jaar doet, heb je daar eigenlijk te weinig expertise in en heb ik liever dat UWV dit doet.” – Uitvoerder gemeente

Voetnoten:

¹⁷ Eind januari 2023 heeft de VNG een modelverordening re-integratie uitgebracht. Die modelverordening kunnen gemeenten gebruiken om een eigen re-integratieverordening op te stellen. Een modelverordening kan bijdragen aan het gelijk trekken van gemeentelijke verordeningen, mits gemeenten er daadwerkelijk gebruik van maken.

¹⁸ En aanvragen voor trajecten, adviezen beschut werk of opname in het doelgroepregister. Dat soort aanvragen valt buiten de scope van dit onderzoek.

Gemeenten hebben veel ervaring met de jobcoachvoorziening

Alleen met de jobcoachvoorziening (ook wel een Persoonlijke Ondersteuning jobcoach of een jobcoach op de werkvloer) hebben geïnterviewde gemeenten naar eigen zeggen veel ervaring. Die zetten gemeenten vaak in voor inwoners met een doelgroepregistratie banenafpraak, maar een jobcoach kan ook voor een bredere groep Participatiewetters ingezet worden. Bijvoorbeeld inwoners met een advies beschut werk en statushouders. Uit de factsheet over de Participatiewet in 2023 blijkt dat er in december 2022 bijna 18 duizend jobcoachvoorzieningen liepen, niet alleen voor mensen met een loonkostensubsidie of mensen met een doelgroepregistratie¹⁹.

Gemeenten hebben zélf jobcoaches in dienst²⁰, huren jobcoaches in bij jobcoachorganisaties of werken met UWV samen bij de inzet van jobcoaches. Deze jobcoachvoorzieningen worden vanuit het voormalig Participatiebudget (inmiddels opgegaan in het gemeentefonds) gefinancierd.

Welke criteria gemeenten handhaven bij het inzetten van een jobcoachvoorziening, wordt lokaal bepaald. Daardoor kunnen werkgevers die in meerdere gemeenten locaties hebben, verschillen tussen kandidaten ervaren. Dat stelden Panteia, Muzus en ZINZIZ eerder al vast in hun rapport over afwegingen bij re-integratie en jobcoaching²¹. En werknemers/kandidaten die van de ene naar de andere gemeente verhuizen, kunnen te maken krijgen met een ander beleid rondom jobcoaching. Dat kan betekenen dat zij ineens gebruik kunnen maken van een grotere of kleinere jobcoachvoorziening of dat hun jobcoachvoorziening onverwachts komt te vervallen.

Na de eerste aanvraag bij UWV en gemeenten een kwestie van verlenging

Sommige voorzieningen gebruik je voor een langere periode, zoals aangepaste schoenen op het werk. Vaak is er sprake van een doorlooptermijn van één of twee jaar. Sommige voorzieningen zijn in de eerste instantie voor een kortere periode bedoeld, zoals de jobcoachvoorziening. Dan blijkt het soms toch nodig om ze te verlengen.

Een **verlenging** verloopt vaak net iets anders dan de eerste aanvraag, want UWV en gemeenten hebben bij een verlenging al beschikking over de benodigde informatie en er heeft al een arbeidsdeskundig oordeel plaatsgevonden. Meestal verloopt een verlenging daarom volgens de geïnterviewde uitvoerders vrij soepel. Wel moeten de uitvoeringsinstanties naar eigen zeggen soms om een geüpdatete sociaal-medische beoordeling vragen, bijvoorbeeld van de verzekeringsarts of een huisarts. Bij het opvragen van een geüpdatete sociaal-medische beoordeling maken de geïnterviewde uitvoerders geen onderscheid tussen progressieve aandoeningen of duurzame beperkingen die niet veranderen.

Het komt ook voor dat werkvoorzieningen **stuk gaan** tijdens de doorlooptermijn. Dan moet de uitvoeringsinstantie meedenken over een vervangende oplossing. Soms kan de voorziening

Voetnoten:

¹⁹ Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (mei 2023). *Participatiewet (uitvoering in 2022)*, p. 5.

²⁰ We treffen onder andere een gemeente waar alle werkconsulenten aangeduid worden met de term 'jobcoach'. 'Jobcoaching' wordt in deze gemeente gezien als begeleiding óp de werkvloer, pas dan is er sprake van een voorziening en wordt er extra budget ingezet.

²¹ Bron: Bennenbroek, F., Buckle, A., Drijvers, A., Kistemaker, N., Oomkens, R., Rossetti, S., Salome, L., Van der Schoor, R., & Wachter, M. (november 2021). *Afwegingen bij re-integratie & jobcoaching*. Panteia, Muzus, & ZINZIZ: Zoetermeer.

door de leverancier gerepareerd worden, soms is het nodig dat er een geheel nieuwe voorziening komt. De oude voorziening wordt dan meestal ingenomen. Ook is het vaak formeel zo dat voor een **nieuwe werkplek** nieuwe voorzieningen aangevraagd moeten worden.

2.2 Privévoorzieningen

De meeste voorzieningen voor gebruik in de privésfeer (met name thuis, maar bijvoorbeeld ook voor bezoek aan familie of vrienden) zijn aan te vragen bij sociale wijkteams/Wmo-consulenten. Ook de voorzieningenteams van UWV zijn deels verantwoordelijk voor het privédomein. Zo is de tolkenvoorziening voor het privédomein ook aan te vragen bij UWV (gefinancierd met een stukje Wmo dat aan UWV uitgekeerd wordt). En heeft iemand al een vervoersvoorziening voor diens werk of opleiding, dan mag die met goedkeuring van UWV ook voor het privédomein ingezet worden²².

De invulling van de Wmo is (net als de invulling van de Participatiewet) gemeentelijk bepaald. Meestal dient een inwoner een (digitale) aanvraag in bij het sociaal wijkteam of direct bij een Wmo-consulent. Die aanvraag moet zoveel mogelijk worden onderbouwd, bijvoorbeeld door middel van een brief van de huisarts. Soms komt de behandelaar van de aanvraag op huisbezoek (ook wel: het keukentafelgesprek) om de situatie nader te inspecteren.

Over het algemeen worden het werkdomein en het privédomein gescheiden uitgevoerd

De respondenten die wij vanuit gemeenten en UWV hebben gesproken, geven aan dat er over het algemeen weinig afstemming bestaat tussen werkvoorzieningen en privévoorzieningen. Bij gemeenten zijn **Werk en Inkomen en Wmo** vaak verschillende afdelingen, soms zelfs werkzaam op verschillende locaties. Er zijn hierop uitzonderingen, incidenteel zijn er gemeenten waar de samenwerking tussen de verschillende teams beter tot stand is gekomen. Heeft iemand **werkvoorzieningen vanuit UWV en privévoorzieningen vanuit de gemeente**, dan is samenwerking volgens de meeste geïnterviewde uitvoerders niet aan de orde (want UWV en gemeenten hebben verschillende schaalgroottes).

Alleen bij de **tolkenvoorziening**, die in zijn geheel uitgevoerd wordt door UWV, is afstemming mogelijk over het gebruik van de voorziening voor werk en het privégebruik. Het zijn immers dezelfde beslissers die betrokken zijn bij het werk- en bij het privédomein, zij overleggen continu met elkaar.

2.3 Onderwijsvoorzieningen

Waar de Wmo het merendeel van het privédomein voor haar rekening neemt, is vooral UWV verantwoordelijk voor voorzieningen voor school en opleiding. Dat zijn ongeveer dezelfde voorzieningen die ook nodig kunnen zijn voor werk: vervoer en mobiliteit, hulpmiddelen en de tolkenvoorziening. De aanvraag van een voorziening voor school en opleiding begint met het invullen van het aanvraagformulier op de website van UWV. De beslissers voorzieningen beoordelen naast aanvragen voor werkvoorzieningen óók aanvragen voor

Voetnoten:

²² Bron: UWV WERKbedrijf, team BA&C (11 maart 2021). *Visie op voorzieningen (versie 2)*.

onderwijsvoorzieningen, de eerder genoemde arbeidsdeskundigen kunnen ook scholen bezoeken om te kijken welke onderwijsvoorzieningen er nodig zijn. Oftewel: dezelfde UWV-professionals zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zowel werk- als onderwijsvoorzieningen.

Deze voorzieningen zijn beschikbaar voor iedere scholier en student die niet op het speciaal onderwijs zit. Speciaal onderwijs heeft benodigde voorzieningen vaak intern al beschikbaar. Denk aan hoe een school voor kinderen met auditieve beperkingen zelf een gebaren- of schrijftolk in dienst kan hebben of kan inhuren voor schoolreisjes.

2.4 Vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen

Theoretisch gezien zijn vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen in te delen onder de bovenstaande drie domeinen. **Vervoer** beslaat voorzieningen zoals een aangepaste auto, een taxivoorziening en een reiskostenvergoeding. UWV kan ook financieel bijdragen aan het behalen van een speciaal rijbewijs. **Mobiliteit** beslaat voorzieningen zoals rolstoelen, scootmobielen en handbikes.

“Vervoersvoorzieningen zijn nooit hetzelfde. Het is best wel een ingewikkelde voorziening. Wat mensen aanvragen is soms iets anders dan wat ze bedoelen. De vraag of we bevoegd zijn is niet altijd makkelijk te beantwoorden.”

– Uitvoerder UWV

Het onderscheid tussen domeinen is echter niet altijd even makkelijk te maken. Heel vaak komt het volgens geïnterviewde professionals bij gemeenten en UWV voor dat ritten met elkaar gecombineerd worden (bijvoorbeeld een vader die zijn kinderen naar school brengt voordat hij doorrijdt naar zijn werk) of dat vervoers- of mobiliteitsvoorzieningen voor meerdere activiteiten ingezet worden (een scootmobiel wordt niet alleen ingezet om jezelf te verplaatsen op de werkvloer, maar ook om boodschappen te doen bij de supermarkt).

Volgens de geïnterviewde professionals ontstaat er relatief vaak discussie tussen gemeente en UWV over vervoersvoorzieningen. Vervoersvoorzieningen zijn

duur²³. Reizen met het OV is vaak een meer betaalbare vervoersvoorziening, maar niet elke aanvrager is daartoe in staat. We horen van geïnterviewde professionals dat er zelden in gezamenlijkheid een oplossing tot stand komt, maar dat ófwel UWV ófwel een gemeente de kosten voor rekening neemt. Er zijn wel voorbeelden van oplossingen die deels vanuit Wmo-gelden en deels vanuit het Participatiebudget worden betaald, het gaat dan om vervoersvoorzieningen die domeinoverstijgend ingezet worden.

Voetnoten:

²³ Mobiliteitsvoorzieningen kunnen ook prijzig zijn. We horen minder voorbeelden waarbij discussie ontstaan is over mobiliteitsvoorzieningen. Daar is blijkbaar meestal wel voldoende budget voor.

2.5 Zorghulpmiddelen

Vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) en vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) kunnen mensen ook zorghulpmiddelen gebruiken. Je zou deze hulpmiddelen ook als een voorziening kunnen zien. Vanuit de Wlz zijn zorghulpmiddelen beschikbaar voor mensen die 24 uur per dag op zorg aangewezen zijn²⁴. Vanuit de Zvw zijn zorghulpmiddelen beschikbaar die bijdragen aan de curatie/behandeling van een handicap of ziekte. De Zvw wordt uitgevoerd door zorgverzekeraars, de Wlz door zorgkantoren. Overkoepelend spreken we van het domein 'zorg'.

Vanuit de zorg zijn meerdere categorieën van hulpmiddelen beschikbaar, waaronder orthesen en schoenvoorzieningen (denk aan orthopedische schoenen), auditieve hulpmiddelen (denk aan gehoorapparaten), visuele hulpmiddelen (denk aan geleidehonden) en hulpmiddelen voor de mobiliteit van personen (denk aan rolstoelen). Er zijn veel meer hulpmiddelen vanuit de zorg beschikbaar, deze vier typen beslaan de hulpmiddelen die we in het onderzoek bij gebruikers tegenkomen. Hulpmiddelen vanuit het zorgdomein kunnen ook meegenomen worden naar het werk. Zorgverzekeraars lijken **incidenteel gebruik van een zorghulpmiddel op de werkvloer** geen probleem te vinden, zolang werk maar niet de primaire reden is om een zorghulpmiddel aan te vragen²⁵.

Uit onderzoek van bureau HHM blijkt dat verstrekkers van zorghulpmiddelen (zorgverzekeraars en zorgkantoren) tevreden zijn over hun werkwijze²⁶. In het onderzoek van HHM pleiten de verstrekkers met name voor het behouden van de huidige werkwijze.

2.6 Aanpassingen in een sociale huurwoning

Enkele multigebruikers die wij spreken zijn in aanraking met de **woningbouwcorporatie** gekomen bij het aanvragen van aanpassingen aan hun woning. Het gaat dan specifiek om multigebruikers die in een sociale huurwoning wonen. Een sociale huurwoning kan alleen aangepast worden in overleg met een woningbouwcorporatie. In dit onderzoek spreken wij geen vertegenwoordigers van de woningbouwcorporatie.

Uit de verhalen van multigebruikers blijkt dat er discussie tussen de Wmo en de woningbouwcorporatie kan ontstaan over wie de aanpassing vergoedt. Zo kan het gebeuren dat de Wmo betaalt voor een aangepaste keuken in een koophuis, terwijl de woningbouwcorporatie betaalt voor een aangepaste keuken in een sociale huurwoning.

Voetnoten:

²⁴ Sommige mensen met een Wlz-indicatie kunnen ook werk verrichten. In dit onderzoek treffen we ook iemand die met haar Wlz-indicatie zelf in de zorg werkt. Collega's kunnen zorg verrichten als dat nodig is, maar ook andere zorgverleners zijn nooit ver weg. Zo kunnen mensen met een Wlz-indicatie in een goed georganiseerde werkomgeving toch productief zijn. Het gaat waarschijnlijk wel om uitzonderlijke gevallen.

²⁵ Een uitzondering zijn de al eerder genoemde aanvullende hoorhulpmiddelen voor werk of onderwijs.

²⁶ Bron: Janzen, P., Jenneboer, L., Pansier-Mast, L., & Van der Zee, V. (17 juni 2022). *Eindrapportage. Verkenning vereenvoudiging hulpmiddelen*. Bureau HHM.

2.7 **Conclusie: geïnterviewde professionals ervaren weinig problemen in de uitvoering**

Uitvoering van werkvoorzieningen

Werkvoorzieningen worden uitgevoerd door twee partijen: UWV en gemeenten (specifiek de afdeling Werk en Inkomen). Incidenteel wordt een hulpmiddel vanuit de zorg deels ingezet voor werk.

Bij welke partij een aanvrager moet zijn voor een werkvoorziening is afhankelijk van de uitkeringsachtergrond van de aanvrager. Het werkproces bij UWV is gestroomlijnd en er is veel expertise over elke afzonderlijke voorziening aanwezig. Gemeenten komen incidenteel met voorzieningen in aanraking. De meest ingezette voorziening bij zowel UWV als bij gemeenten is een (interne of externe) jobcoachvoorziening.

Vooraf vervoersvoorzieningen zijn duur, daarover wordt volgens geïnterviewde professionals nog wel eens onderling (tussen Werk en Inkomen en Wmo bij gemeenten, of tussen gemeenten en UWV) gediscussieerd. UWV en gemeenten vergoeden over het algemeen alleen voorzieningen wanneer deze proportioneel zijn: wanneer de kosten opwegen tegen de baten. Overschrijden de kosten de baten, dan zoeken de uitvoeringspartijen samen met de aanvrager naar minder prijzige alternatieven. Bijvoorbeeld een vergoeding van OV-reiskosten in plaats van een aangepaste auto (en bijbehorend rijbewijs).

Multigebruik

Overlap tussen het werkdomein en het privédomein komt vaak voor, al blijkt uit de interviews dat tussen de uitvoerende professionals van deze domeinen zelden afstemming plaatsvindt. We merken in het onderzoek bijvoorbeeld dat veel werkzame Wajongers ook thuis aanpassingen nodig hebben, ze onderhouden dan per definitie contact met zowel UWV (voor het werk) als met de Wmo (voor thuis). Vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen zijn vaak voor meerdere domeinen noodzakelijk. Volgens professionals vindt er op casusniveau wel eens overleg plaats, maar uitvoerders van verschillende teams en verschillende uitvoeringsorganisaties lijken niet structureel met elkaar te overleggen over klanten die meerdere voorzieningen gebruiken. Op bestuurs- en beleidsniveau is er in de afgelopen jaren wel meer samenwerking tot stand gekomen.

Er bestaan ook momenten waarop mensen overstappen van het ene domein naar het andere. Van onderwijs naar werk, bijvoorbeeld. Een andere overstap die steeds vaker voor lijkt te komen is van dagbesteding (valt onder privédomein) naar werk. Voor zover de geïnterviewde uitvoerders ons iets kunnen vertellen, is het eerder de gebruiker die zichzelf door dit soort overgangsmomenten navigeert dan dat partijen met elkaar samenwerken om de overgang simpeler te maken. Het uitgangspunt is de zelfredzaamheid van de gebruiker. Er zijn ook mensen die overstappen van de Participatiewet naar een werkgerelateerde wet van UWV (WIA, Wajong, etc.) of vice versa.

Geïnterviewde uitvoerders ervaren weinig knelpunten in het uitvoeringsproces

UWV heeft een duidelijk uitvoeringsproces voor elk 'cluster' aan voorzieningen. Gemeenten komen zelden in aanraking met voorzieningen – op de jobcoachvoorziening na. Voor elke voorziening wordt een nieuw werkproces aangemaakt en voorzieningen worden over het algemeen losstaand van elkaar uitgevoerd. De geïnterviewde uitvoerders bij beide uitvoeringsorganisaties vermoeden dat de uitvoeringsprocessen soms onoverzichtelijk kunnen

zijn voor aanvragers, zo nu en dan zien ze voor dat vermoeden in hun dagelijkse praktijk signalen. Over het fenomeen multigebruik is de kennis van de geïnterviewde professionals beperkt. Problematiek bij het aanvragen en gebruiken van voorzieningen lijkt, afgaande op de gesprekken met geïnterviewde uitvoerders, beperkt.

H3. Voorzieningen in cijfers

In dit hoofdstuk geven we cijfermatig inzicht in gebruikers van werkgerelateerde voorzieningen, met speciale aandacht voor de multigebruikers. We laten zien hoeveel gebruikers meerdere typen voorzieningen gebruiken en welke combinaties van voorzieningengebruik veel voorkomen. Het gaat hier uitsluitend om voorzieningen die door UWV en gemeenten (Wmo en Participatiewet, hierna Pwet) worden verstrekt.

3.1 Gebruikte data en methodologische keuzes

Om het gebruik van de voorzieningen inzichtelijk te maken, gebruiken we CBS-Microdata en data van UWV. Deze data hebben betrekking op personen die voorzieningen gebruiken en op de voorzieningen zelf. CBS-Microdata gebruiken we om het gebruik van voorzieningen in het kader van de Pwet en de Wmo (oftewel: gemeentelijke voorzieningen) inzichtelijk te maken²⁷. De UWV-data gebruiken we om de werk- en onderwijsgerelateerde voorzieningen die een persoon van UWV kan krijgen, in kaart te brengen. In bijlagen 1 tot en met 3 is uitgewerkt welke voorzieningen onder welke categorie vallen.

Uit de gebruikerservaringen (zie hoofdstuk 4) blijkt onder andere dat het gebruik van werkgerelateerde voorzieningen en de ervaringen die mensen hebben met het aanvragen van deze voorzieningen vaak betrekking hebben op een langere periode. Voor de analyse in dit hoofdstuk is daarom gekozen voor de langst haalbare periode gegeven de beschikbaarheid van de data. De analyseperiode is daarmee 2017 tot en met 2022. We kijken in deze periode naar de mensen die binnen deze zes jaar één of meerdere keren een bepaalde voorziening heeft gebruikt.

De aantallen in de tabellen in dit hoofdstuk gaan nadrukkelijk over het gebruik/aanvragen van die specifieke voorziening. Deze tabellen hebben betrekking op het unieke aantal mensen dat gedurende de analyseperiode minstens één keer gebruik heeft gemaakt van die voorziening. Elke persoon die gebruik heeft gemaakt van die specifieke voorziening telt één keer mee, ongeacht het aantal keren dat diegene die specifieke voorziening heeft gebruikt/ontvangen. Een persoon kan echter naast die ene specifieke voorziening (voorziening A), ook gebruik hebben gemaakt van een andere voorziening in de lijst gedurende de analyseperiode (voorziening B). Deze persoon wordt dan zowel bij het gebruik van voorziening A, als bij het

Voetnoten:

²⁷ Voor het gebruik van voorzieningen in het kader van de Pwet maken wij gebruik van de SRG: Statistiek re-integratie door gemeenten. Hieronder vallen allerlei verschillende werkvoorzieningen, maar ook bijvoorbeeld re-integratietrajecten. Uit alle werkvoorzieningen die gemeenten bijhouden, hebben we alleen de werkvoorzieningen geselecteerd zoals we die eerder in dit rapport in paragraaf 1.1.2 definieerden.

gebruik van voorziening B meegeteld. In figuur 3.4, figuur 3.5 en figuur 3.6 is te zien dat verschillende personen meer dan één voorziening vanuit de Pwet, vanuit de Wmo of van UWV hebben gebruikt gedurende de analyseperiode. De meeste mensen hebben één of twee voorzieningen vanuit de Pwet, vanuit de Wmo of van UWV. Dit betekent dat er in de tabel in een beperkte mate sprake is van een dubbeling van het aantal mensen. Het totaal aantal mensen binnen een wet kan dus niet berekend worden door het optellen van het aantal mensen per voorziening, omdat een persoon meerdere voorzieningen kan hebben.

3.2 Gebruik voorzieningen uit meerdere domeinen

In onderstaande tabel hebben wij alle gebruikers van werkgerelateerde voorzieningen opgenomen. Dit zijn mensen die bij UWV een voorziening hebben aangevraagd of die bij gemeenten in het kader van de Pwet een voorziening hebben aangevraagd. De tabel laat zien wat het aantal unieke gebruikers van werkgerelateerde voorzieningen per domein is en wat het aantal unieke gebruikers is dat vanuit meerdere domeinen een voorziening heeft gebruikt (de multigebruikers). Het aantal gebruikers van Wmo-voorzieningen betreft hier alleen gebruikers van de Wmo die óók een voorziening vanuit de Pwet of van UWV hebben gebruikt²⁸.

Tabel 3.1. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van voorzieningen vanuit verschillende domeinen in de periode 2017-2022.

	Totaal	Pwet	UWV	Wmo
Pwet	72.512		781	18.897
UWV	61.396	781		19.801
Wmo (plus één of meerdere werkvoorzieningen)	38.273	18.897	19.801	

De meeste gebruikers (72 duizend personen) gebruiken werkvoorzieningen²⁹ vanuit de **Pwet**. Ruim 700 personen (ongeveer 1%) van deze gebruikers heeft in de betreffende periode ook één of meerdere voorzieningen van UWV gebruikt. Bijna 19 duizend van de personen die één of meerdere Pwet-voorzieningen hebben gebruikt (ongeveer 26%), gebruiken ook één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo.

Het aantal unieke gebruikers van **UWV**-voorzieningen bedroeg in de periode 2017-2022 ongeveer 61 duizend personen. Ruim 1 procent van deze gebruikers heeft ook één of meerdere voorzieningen vanuit de Pwet gebruikt. En ongeveer een derde van deze gebruikers bij UWV heeft ook een of meerdere voorziening vanuit de Wmo gebruikt in de betreffende periode. Een groot deel van de geïnterviewde multigebruikers in dit onderzoek valt in deze laatste groep (UWV en Wmo).

Voetnoten:

²⁸ Er zijn dus veel meer Wmo-gebruikers dan de 38 duizend die we in tabel 3.1 noemen. Omdat werkenden in dit onderzoek het uitgangspunt vormen, geven we hier alleen naar Wmo-gebruikers weer die ook een werkvoorziening gebruiken. Wmo-gebruikers zonder werkvoorziening hebben we niet meegenomen in onze berekeningen.

²⁹ We hebben de volgende gemeentelijke werkvoorzieningen in dit onderzoek meegenomen: ondersteuning op de werkplek, begeleiding op werkring/jobcoach, overig faciliterende voorzieningen en vervoer.

Ruim 400 mensen hebben naast een voorziening van UWV ook een voorziening vanuit de Pwet én een voorziening vanuit de Wmo gebruikt. In de tabel hebben we deze 400 mensen niet apart weergegeven, ze tellen wel in elke cel van de tabel mee.

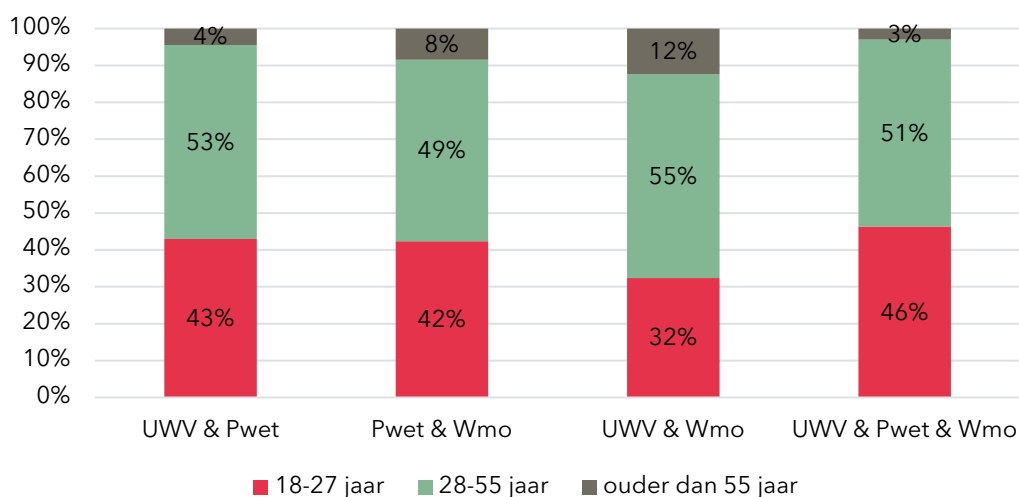
Kenmerken van de multigebruikers

In onderstaande grafieken zijn enkele kenmerken van de ongeveer 40.000 multigebruikers weergegeven. Het gaat hierbij om geslacht, leeftijd en opleidingsniveau van de gebruikers. De leeftijd van de gebruiker is de leeftijd op het moment dat die gebruiker voor het eerst gebruik maakte van een voorziening vanuit de Pwet of van het UWV in de onderzoeksperiode (2017-2022).

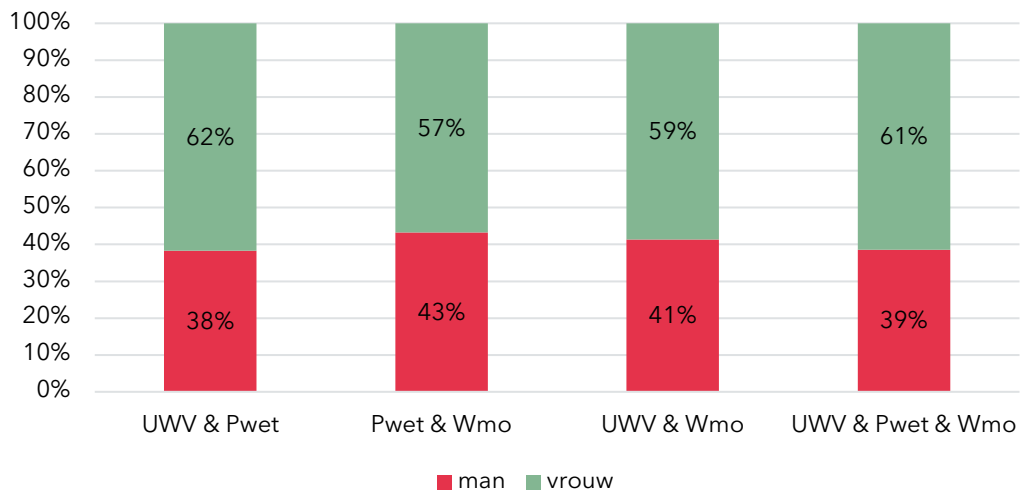
Ongeacht het type multigebruik valt op dat de meeste gebruikers tussen de 28 en 55 jaar oud zijn, vrouw zijn en een relatief laag opleidingsniveau hebben. Voornamelijk bij Pwet/Wmo multigebruik is het merendeel van de gebruikers lager opgeleid. Ook is het aandeel mannelijke gebruikers bij dit type multigebruik groter dan dat bij de andere typen multigebruik. De Pwet/UWV multigebruikers zijn relatief jong.

In de grafieken is ook de groep weergegeven die zowel een voorziening vanuit UWV, als de Pwet en de Wmo heeft. De kenmerken van deze groep wijken niet substantieel af van de andere typen multigebruikers.

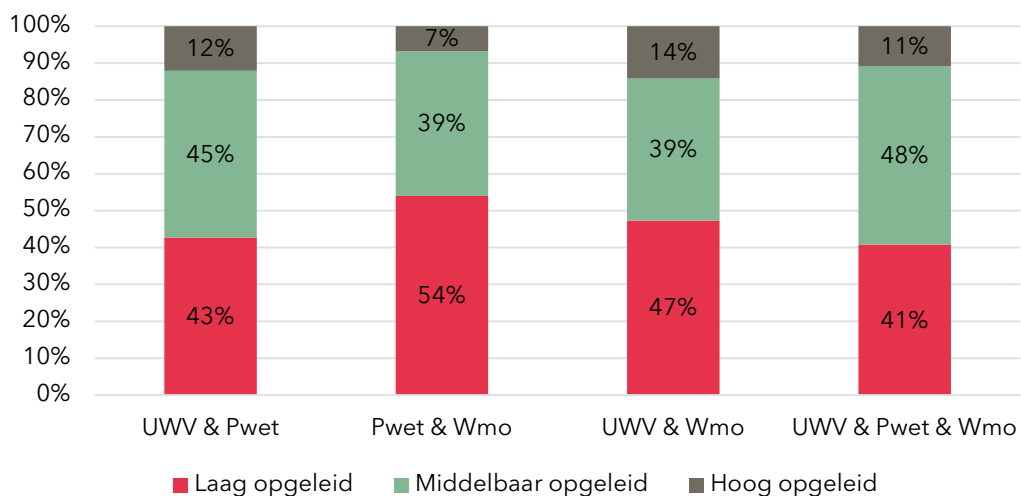
Figuur 3.1. Verdeling van de mensen die in de periode 2017-2022 gebruik hebben gemaakt van voorzieningen vanuit verschillende domeinen naar leeftijdscategorie.



Figuur 3.2. Verdeling van de mensen die in de periode 2017-2022 gebruik hebben gemaakt van voorzieningen vanuit verschillende domeinen naar geslacht.



Figuur 3.3. Verdeling van de mensen die in de periode 2017-2022 gebruik hebben gemaakt van voorzieningen vanuit verschillende domeinen naar opleidingsniveau³⁰.



Voetnoten:

³⁰ In dit rapport verdelen wij de opleidingsniveaus in drie categorieën, namelijk: laag, midden en hoog. Hierbij volgen wij de standaard onderwijsindeling die het CBS ook gebruikt ([PubSoi2021_ed2122\(1\).pdf](#)). **Laag opgeleid:** basisonderwijs groep 1 t/m 8; praktijkonderwijs; vmbo basis/kader; vmbo g/t; MBO niveau 1; havo/vwo - onderbouw. **Middelbaar opgeleid:** MBO niveau 2/3/4; havo/vwo - bovenbouw. **Hoog opgeleid:** hbo - associate degree; hbo - bachelor; wo - bachelor; hbo - master; wo - master; doctor.

3.3 Gebruik van verschillende typen werkvoorzieningen

Voorzieningen vanuit de Pwet

In de periode 2017-2022 waren er op basis van de CBS-microdata ruim 72 duizend unieke gebruikers van voorzieningen vanuit de Pwet. Wanneer we inzoomen op de verschillende typen Pwet-voorzieningen, valt op dat vooral 'ondersteuning op de werkplek' is ingezet.

De Statistiek Re-integratie door Gemeenten³¹ bevat naast werkvoorzieningen ook voorzieningen die kunnen worden gezien als re-integratietrajecten naar werk (zoals werkplekken en trainingen) en loonkostensubsidie. Trajecten naar werk en loonkostensubsidie³² vallen buiten de scope van dit onderzoek (zie ook paragraaf 1.1.2 van dit rapport voor onze definitie van werkvoorzieningen) en worden daarom niet meegenomen in de cijfers. Voor de volledigheid hebben wij in bijlage 5 ook het gebruik van de loonkostensubsidie opgenomen, ook in relatie tot het gebruik van andere voorzieningen van de Wmo en het UWV.

In de onderstaande tabellen gaat het om het aantal gebruikers per voorziening. Een persoon kan in de analyseperiode meerdere voorzieningen van de Pwet gebruiken en daardoor in meerdere rijen voorkomen. Het totaal aantal unieke gebruikers (in de tweede rij) is daarom kleiner dan wanneer je alle voorzieningen (in de derde tot en met de zevende rij) bij elkaar zou optellen. Heeft een persoon in de periode van zes jaar meerdere malen dezelfde voorziening gebruikt, dan tellen we dat overigens maar als één voorziening.

Tabel 3.2. Aantal mensen dat voorzieningen vanuit de Pwet heeft gebruikt in de periode 2017-2022³³.

Gebruik Pwet-werkvoorzieningen	Aantal gebruikers
Totaal aantal unieke gebruikers	72.512
Ondersteuning op de werkplek *	26.768
Begeleiding op werkkring/jobcoach ~	3.792
Overig faciliterende voorzieningen*	10.927
Vervoer	20.737
Overig	19.155

Voetnoten:

³¹ Per 2019 zijn de gegevens die gemeenten moeten aanleveren voor de Statistiek Re-integratie door Gemeenten wat betreft de Participatiewet deels verandert ([SRG 2019](#)). De lijst met type voorzieningen binnen de P-wet is in 2019 uitgebreid. Omdat niet elk type voorziening vanaf 2019 één op één vergeleken kan worden met die een type voorziening tot 2019 hebben wij voor sommige voorzieningen enkel de gegevens van 2017 en 2018 gebruikt, voor andere voorzieningen enkel de data vanaf 2019 en voor een deel van de voorzieningen hebben wij data over de gehele analyseperiode gebruikt.

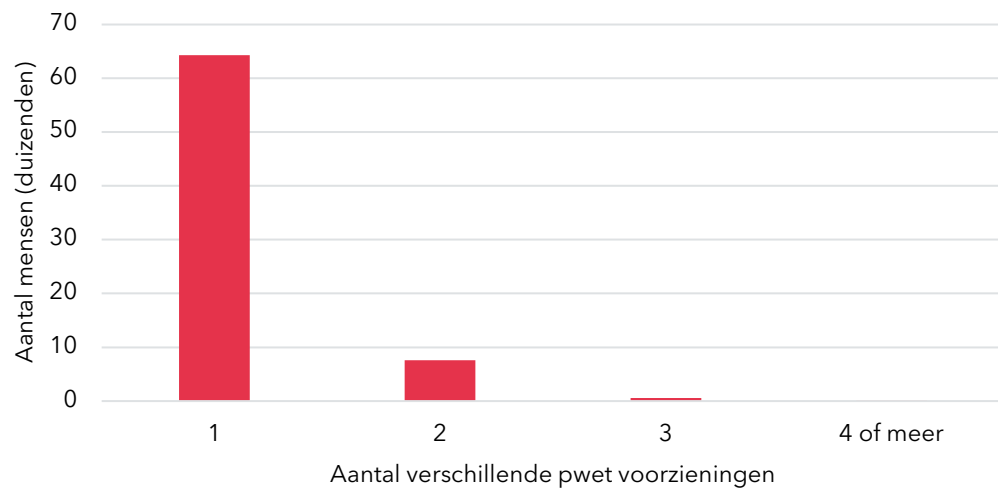
³² Binnen de Pwet geldt dat personen die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie, ook aanspraak kunnen maken op begeleiding op de werkplek. Het gebruik van loonkostensubsidie tellen we niet mee in de cijfers over werkvoorzieningen; het gebruik van begeleiding op de werkplek wél.

³³ In bijlage 4 leggen we uit dat de gemeentelijke registratie van voorzieningen in 2019 iets is aangepast. Categorieën van voorzieningen met een ~-markering zijn inmiddels van naam veranderd. Dat heeft ook consequenties voor de cijfers. Had een gebruiker bijvoorbeeld in 2018 een jobcoach die ook in 2019 aanbleef, dan wordt deze gebruiker zowel meegerekend bij de categorie 'ondersteuning op de werkplek' als bij 'begeleiding op werkkring/jobcoach'. Wel telt deze persoon mee als één unieke gebruiker.

- * Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.
- ~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.
- ** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

Figuur 3.4 laat het aantal mensen zien dat één of meerdere typen voorzieningen heeft gebruikt in de periode 2017-2022. Veruit de meeste mensen die Pwet-voorzieningen gebruikten, maakten gebruik van één type voorziening³⁴. Ruim 8 duizend mensen die Pwet-voorzieningen gebruikten, hebben in de periode 2017-2022 echter meer dan één Pwet-voorziening gebruikt.

Figuur 3.4. Aantal mensen dat één of meerdere voorzieningen van de Pwet heeft gebruikt in de periode 2017-2022.



In tabel 3.3 zijn de verschillende typen voorzieningen van de Pwet tegen elkaar afgezet. Daarmee is te zien welke combinaties van gebruik van Pwet-voorzieningen veel voorkomen en welke minder. De meest voorkomende combinatie van het gebruik van twee verschillende Pwet-voorzieningen gedurende de periode 2017-2022 is de combinatie van 'ondersteuning op de werkplek' en de voorziening 'begeleiding op de werkring/jobcoach'³⁵. Ook wordt vervoer vaak ingezet in combinatie met een andere werkgerelateerde voorziening.

Tabel 3.3. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van combinaties van voorzieningen vanuit de Pwet in de periode 2017-2022

	Ondersteuning op de werkplek *	Begeleiding op werkring/jobcoach ~	Overig faciliterende voorzieningen*	Vervoer	Overig
Ondersteuning op de werkplek *		2.075	989	1.500	1.213
Begeleiding op werkring/jobcoach ~			81	76	250
Overig faciliterende voorzieningen*				1.459	814

Voetnoten:

³⁴ Het kan ook zijn dat één voorziening meerdere malen in de periode 2017-2022 is ingezet, denk bijvoorbeeld aan meerdere jobcoachvoorzieningen.

³⁵ Zie voor een nadere toelichting op deze categorieën van voorzieningen bijlage 1.

Vervoer					1.088
---------	--	--	--	--	-------

* Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.

~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

Voorzieningen door UWV verstrekt

In de periode 2017-2023 waren er ruim 61 duizend gebruikers van voorzieningen die door UWV zijn verstrekt. Wanneer we inzoomen op de verschillende typen voorzieningen, valt op dat bij UWV vooral de jobcoachvoorziening is ingezet. Dat gaven de geïnterviewde uitvoerders ook in de gesprekken aan.

Tabel 3.4 Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van voorzieningen van UWV in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type voorziening.

Gebruik UWV - voorzieningen	Totaal'
Totaal aantal unieke gebruikers	61.396
Intermediair	8.227
Jobcoach	26.306
Meeneembare voorzieningen	22.304
Startkrediet	1.032
Vervoer	7.137

' Het gaat hierbij om het unieke gebruik van die specifieke voorziening. Als een persoon meerdere UWV-voorzieningen gebruikt, dan komt deze persoon in meerdere rijen voor. Het totaal aantal unieke gebruikers van UWV-voorzieningen is daarom lager dan het totaal van het aantal unieke gebruikers per voorziening bij elkaar opgeteld.

In tabel 3.5 zijn de typen werkvoorzieningen van UWV tegen elkaar afgezet. In de tabel is het aantal multigebruikers van UWV-werkvoorzieningen te zien per combinatie van voorzieningen. De aantallen in onderstaande tabel zijn relatief beperkt, wat betekent dat relatief weinig mensen een combinatie van meerdere voorzieningen van UWV gebruiken. Onder de mensen die meerdere voorzieningen van UWV gebruiken, komt de combinatie van een 'meeneembare voorziening' en 'vervoer' het vaakst voor.

Tabel 3.5. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van combinaties van typen voorzieningen van het UWV in de periode 2017-2022.

	Jobcoach	Meeneembare voorzieningen	Startkrediet	Vervoer
Intermediair	363	249	**	221
Jobcoach		687	26	455
Meeneembare voorzieningen			36	1.793
Startkrediet				32
Vervoer				

De meeste gebruikers van voorzieningen van UWV hebben een Wajong-indicatie of WGA-uitkering. Tabel 3.6 geeft het aantal gebruikers van UWV per wettelijke achtergrond weer. De tolkenvoorziening voor werk valt onder de categorie 'Intermediair'. UWV verstrekt de tolkenvoorziening ook voor het privédoel (in de tabel getoond als 'Tolk Wmo') en voor mensen die in de Pwet zitten (in de tabel getoond als 'Tolk Pwet'). Onder de categorie 'Onderwijsvoorzieningen' vallen tolken, andere intermediairs, hulpmiddelen en vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen voor het onderwijs.

In de tabel is te zien dat vooral mensen met een Wajong-indicatie de jobcoachvoorziening op hun werkplek gebruiken. Meeneembare voorzieningen worden in verhouding veel gebruikt door mensen die een WGA-uitkering hebben en door mensen die deze voor het onderwijs nodig hebben.

Tabel 3.6. Aantal gebruikers van voorzieningen door UWV per wettelijke achtergrond in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type voorziening.

		UWV wettelijke achtergrond								
		Totaal'	Wajong	Wajong (tot 2015)	WAO	WAZ	WGA	Onderwijsvoorzieningen	Tolk Wmo	Tolk Pwet
Totaal''			16.193	14.073	1.224	114	23.580	8.747	7.501	137
UWV - voorziening	Intermediair	8.227	310	463	118	13	2.061	947	7.501	128
	Jobcoach	26.306	14.669	12.082	219	**	3.443	**	**	**
	Meeneembare voorzieningen	22.304	749	905	516	47	14.713	6.257	**	**
	Startkrediet	1.032	161	111	46	30	642	**	**	**
	Vervoer	7.137	846	1.306	436	24	3.971	2.140	**	**

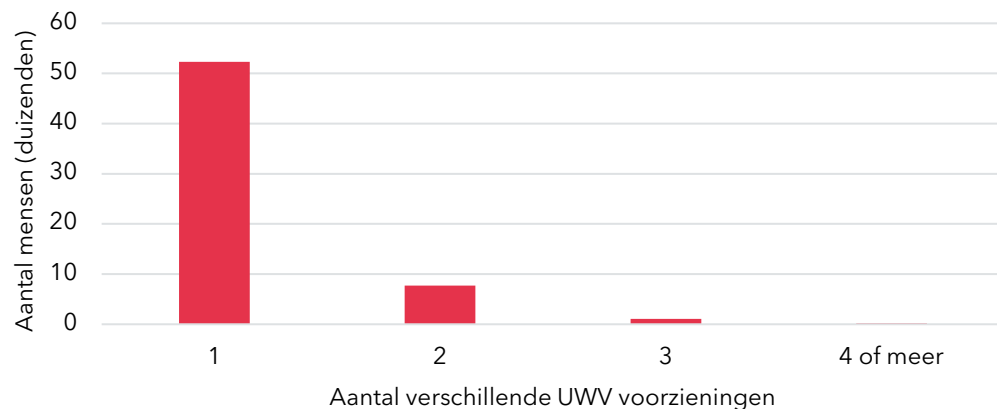
** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

' Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode gebruik heeft gemaakt van een UWV-voorziening. De som van het aantal unieke gebruikers per wettelijke achtergrond is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen tegelijkertijd voorzieningen vanuit meerdere wettelijke achtergronden kunnen gebruiken en dus in meerdere kolommen kunnen voorkomen.

'' Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode viel onder een specifieke wettelijke achtergrond. De som van het aantal unieke gebruikers per UWV-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen vanuit één wettelijk domein meerdere voorzieningen kunnen gebruiken. Ze komen dan in meerdere rijen voor.

Een deel van de mensen die een UWV-voorziening gebruikt hebben, heeft in de periode 2017-2022 tegelijkertijd één of meerdere andere UWV-voorzieningen gebruikt. Omdat voorzieningen van UWV elk door een ander team worden uitgevoerd, betekent dat dat een deel van deze mensen bij meerdere UWV-loketten tegelijkertijd liepen (bijvoorbeeld bij het loket voor vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen en bij het loket voor meeneembare voorzieningen/hulpmiddelen). Figuur 3.5 laat het aantal mensen zien dat één of meerdere typen voorzieningen heeft gebruikt in de periode 2017-2022. Veruit de meeste mensen maken gebruik van één type voorziening, maar ruim 7 duizend mensen gebruiken meerdere typen voorzieningen.

Figuur 3.5. Aantal mensen dat één of meerdere voorzieningen van UWV heeft gebruikt in de periode 2017-2022.



3.4 Gebruik voorzieningen Pwet en Wmo

In paragraaf 3.2 zagen we dat ongeveer 19 duizend mensen in de periode 2017-2022 zowel één of meerdere voorzieningen vanuit de Pwet als één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo hebben gebruikt. De Pwet en de Wmo worden bij gemeenten meestal door aparte loketten uitgevoerd (de afdeling Werk en Inkomen en de afdeling Wmo, respectievelijk). Ook mensen die zowel voorzieningen vanuit de Pwet als voorzieningen vanuit de Wmo gebruiken, lopen daarmee bij meerdere loketten. We beschreven in hoofdstuk 2 al dat deze twee loketten in de meeste gemeenten los van elkaar opereren.

In onderstaande tabel zetten we de verschillende typen voorzieningen van de Pwet af tegen de verschillende categorieën voorzieningen binnen de Wmo. In deze tabel is te zien dat er vooral veel overlap is in gebruik van Pwet-voorzieningen met Wmo-voorzieningen die vallen onder 'Ondersteuning thuis'. Hier vallen bijvoorbeeld dagbesteding en individuele ondersteuning thuis onder. Daarnaast is de Wmo-voorziening 'Verblijf en opvang' ook relatief vaak gebruikt in combinatie met een Pwet-voorziening. Het gaat hier bijvoorbeeld om de groep mensen die in de betreffende periode in een instelling voor beschermd wonen of in de maatschappelijke opvang zaten, die op een zeker moment ook aan het werk gingen met een werkvoorziening van de gemeente krijgen, zoals een ondersteuning op de werkplek³⁶.

Tabel 3.7. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van Pwet-voorzieningen en Wmo-voorzieningen in de periode 2017-2022.

		Wmo					
		Totaal'	Hulp bij het huishouden	Ondersteuning thuis	Hulpmiddelen en diensten	Verblijf en opvang	Overig
Pwet	Ondersteuning op de werkplek *	26.768	677	6.973	771	1.825	1.460
	Begeleiding op werkring/jobcoach~	3.792	106	1.102	133	279	273

Voetnoten:

³⁶ Zie voor een toelichting op deze categorieën van Wmo-voorzieningen bijlage 3.

Overige faciliterende voorziening *	10.927	472	2.029	380	401	355
Vervoer	20.737	458	2.714	564	622	436
Overig	19.155	890	3.240	799	722	1.107

* Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.

~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.

’ Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode gebruik heeft gemaakt van een Pwet-voorziening. De som van het aantal unieke gebruikers per Wmo-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen in combinatie met een Pwet-voorziening meerdere Wmo-voorzieningen kunnen gebruiken. Ze komen dan in meerdere kolommen voor. Ook mensen die wel gebruikmaken van de genoemde Pwet-voorziening, maar die geen enkele Wmo-voorziening gebruiken, tellen mee bij dit totaal.

3.5 Gebruik voorzieningen UWV en Wmo

In paragraaf 3.2 zagen we dat ongeveer 20 duizend mensen in de periode 2017-2022 zowel één of meerdere voorzieningen vanuit UWV als één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo hebben gebruikt. Dit is tevens de groep die wij in dit onderzoek het vaakst gesproken hebben, zie hoofdstuk 4.

In de onderstaande tabel zetten we de verschillende typen voorzieningen van UWV af tegen de verschillende categorieën voorzieningen vanuit de Wmo. In deze tabel is te zien dat er vooral veel multigebruik is van UWV-voorzieningen in combinatie met Wmo-voorzieningen die vallen onder ‘Ondersteuning thuis’. Vanuit UWV heeft deze groep met name gebruik gemaakt van een jobcoach. Daarnaast is er een relatief grote groep mensen die gebruik maakte van een vervoersvoorziening van UWV (ongeveer de helft van deze groep) die ook gebruik maakte van hulpmiddelen en diensten (waar ook vervoersdiensten onder vallen) vanuit de Wmo.

Tabel 3.8. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van voorzieningen van UWV en voorzieningen vanuit de Wmo in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type voorziening.

		Wmo					
		Totaal'	Hulp bij het huishouden	Ondersteuning thuis	Hulpmiddelen en diensten	Verblijf en opvang	Overig
UWV	Intermediair	8.227	723	1.641	1.052	73	228
	Jobcoach	26.306	1.214	7.889	1.000	1.431	1.564
	Meeneembare voorziening	22.304	1.150	1.089	3.687	127	354
	Startkrediet	1.032	56	131	51	33	36
	Vervoer	7.137	1.325	1.098	3.612	178	398

’ Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode gebruik heeft gemaakt van een UWV-voorziening. De som van het aantal unieke gebruikers per Wmo-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen in combinatie met een UWV-voorziening meerdere Wmo-voorzieningen kunnen gebruiken. Ze komen dan in meerdere kolommen voor. Ook mensen die wel gebruikmaken van de genoemde UWV-voorziening, maar die geen enkele Wmo-voorziening gebruiken, tellen mee bij dit totaal.

In onderstaande tabel is de overlap in gebruik van voorzieningen van UWV en gebruik van de Wmo uitgesplitst naar wettelijke achtergrond. In de tabel is te zien dat er een relatief grote groep mensen met een Wajong-uitkering is die ook een Wmo-voorziening gebruikt vallend

onder 'Ondersteuning thuis' (hieronder valt bijvoorbeeld individuele begeleiding en dagbesteding).

Tabel 3.9. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van voorzieningen door UWV verstrekt en voorzieningen vanuit de Wmo in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar wettelijke achtergrond.

		Wmo					
		Totaal'	Hulp bij het huishouden	Ondersteuning thuis	Hulpmiddelen en diensten	Verblijf en opvang	Overig
UWV	Wajong	16.193	744	4.837	999	1.090	1.000
	Wajong (tot 2015)	14.073	18	**	**	1.702	2192
	WAO	1.224	201	157	352	19	56
	WAZ	114	11	11	18	0	0
	WGA	23.580	1.702	2.192	2.971	277	601
	Onderwijsvoorzieningen	8.747	249	669	2.708	110	187
	Tolk Wmo	7.501	681	1.580	917	65	208
	Tolk Pwet	137	**	43	**	**	**

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

' Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode onder een wettelijk kader viel. De som van het aantal unieke gebruikers per Wmo-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen die onder één wettelijk kader van UWV vallen, tegelijkertijd meerdere Wmo-voorzieningen kunnen gebruiken. Ze komen dan in meerdere kolommen voor. Ook mensen die wel onder een wettelijk kader vallen, maar die geen enkele Wmo-voorziening gebruiken, tellen mee bij dit totaal.

3.6 Gebruik voorzieningen UWV en voorzieningen Pwet

In paragraaf 3.2 zagen we dat bijna 800 mensen in de periode 2017-2022 zowel één of meerdere werkvoorzieningen vanuit de Pwet als één of meerdere voorzieningen vanuit UWV verstrekt hebben gekregen. Deze groep heeft dus met meerdere loketten te maken gehad om voorzieningen te kunnen gebruiken. Het gaat hier waarschijnlijk om mensen die in de betreffende periode van het ene wettelijke kader in een ander kader terecht zijn gekomen, bijvoorbeeld mensen die vanuit een bijstandssituatie aan het werk gaan en die vervolgens (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt raken. Het kan ook gaan om mensen met een auditieve beperking die onder de Pwet vallen en die daarnaast gebruikmaken van de tolkenvoorziening die door UWV verstrekt wordt.

In onderstaande tabel zetten we de verschillende typen voorzieningen vanuit de Pwet af tegen de voorzieningen die door UWV zijn verstrekt. Het aantal mensen dat bepaalde typen voorzieningen vanuit de Pwet en vanuit het UWV heeft gebruikt in de betreffende periode van zes jaar is relatief beperkt.

Tabel 3.10. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van Pwet-voorzieningen én UWV-voorzieningen in de periode 2017-2022.

	UWV-voorziening					
	Totaal'	Intermediair	Jobcoach	Meeneembare voorzieningen	Startkrediet	Vervoer
Totaal''		8.227	26.306	22.304	1.032	7.137
Ondersteuning op de werkplek *	26.768	120	225	137	**	117
Begeleiding op werkring / jobcoach ~	3.792	24	26	26	**	12
Overige faciliterende voorziening *	10.927	17	14	30	**	19
Vervoer	20.737	11	15	24	**	49
Overig	19.155	34	33	38	**	24

* Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.

~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

' Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode gebruik heeft gemaakt van een Pwet-voorziening. De som van het aantal unieke gebruikers per UWV-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen naast een Pwet-voorziening in dezelfde periode meerdere UWV-voorzieningen kunnen gebruiken en dus in meerdere kolommen kunnen voorkomen. Ook mensen die wel gebruikmaken van de genoemde Pwet-voorziening, maar die geen enkele UWV-voorziening gebruiken, tellen mee bij dit totaal.

'' Het gaat bij het totaal om het totaal aantal unieke mensen dat in de analyseperiode gebruik heeft gemaakt van een UWV-voorziening. De som van het aantal unieke gebruikers per Pwet-voorziening is niet gelijk aan dit totaal, omdat mensen met een UWV-voorziening in dezelfde periode meerdere Pwet-voorzieningen kunnen gebruiken. Ze komen dan in meerdere rijen voor. Ook mensen die wel gebruikmaken van de genoemde UWV-voorziening, maar die geen enkele Pwet-voorziening gebruiken, tellen mee bij dit totaal.

Naast de voorziening die iemand ontvangt, registreert UWV ook welke wettelijke achtergrond de voorziening heeft. Vandaar dat wij ook kijken naar de overlap tussen de Pwet-voorziening en de uitkeringssoort van waaruit iemand UWV-voorzieningen heeft ontvangen. De combinatie van een Pwet-voorziening met voorzieningen vanuit de WGA komt relatief vaak voor.

Tabel 3.11. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van Pwet-voorzieningen met de wettelijke achtergrond van UWV.

		UWV wettelijke achtergrond							
		Wajong	Wajong (tot 2015)	WAO	WAZ	WGA	Onderwijsvoorzieningen	Tolk Wmo	Tolk Pwet
Pwet	Ondersteuning op de werkplek *	81	49	**	**	356	68	109	25
	Begeleiding op werkring/jobcoach~	**	**	**	**	60	**	23	**
	Overige faciliterende voorziening *	**	**	**	**	46	12	16	**

Vervoer	10	**	**	**	63	20	10	**
Overig	15	**	**	**	74	12	34	**

* Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.

~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

3.7 Conclusie

Aantal multigebruikers en meest voorkomende voorzieningen bij multigebruik

In dit hoofdstuk hebben we vastgesteld wat het aantal multigebruikers van onder meer werkvoorzieningen is. Deze multigebruikers hebben we geïdentificeerd door de personen te tellen die in een periode van zes jaar (2017-2022) voorzieningen gebruikten vanuit verschillende domeinen en die daarvoor aangewezen zijn op verschillende loketten (bij UWV en gemeenten). Het vertrekpunt van onze analyses zijn personen die werkvoorzieningen gebruiken (via UWV of vanuit de Participatiewet), maar we hebben ook gekeken naar het gebruik van Wmo-voorzieningen in het privé-domein en enkele onderwijsvoorzieningen (verstrekkt door UWV).

Een groot aantal gebruikers van werkvoorzieningen vanuit de Pwet maakte in 2017-2022 ook gebruik van één of meerdere Wmo-voorzieningen (bijna 19 duizend mensen), vooral de combinatie met ondersteuning thuis (waar individuele begeleiding, persoonlijke verzorging en dagbesteding onder vallen) komt relatief vaak voor.

Ongeveer een derde van de gebruikers van voorzieningen die zijn verstrekt door UWV (20 duizend mensen) maakt ook gebruik van een Wmo-voorziening. Hier komt de combinatie jobcoach (UWV) plus ondersteuning thuis vanuit de Wmo (individuele begeleiding, persoonlijke verzorging en dagbesteding) en de combinatie vervoer (UWV) plus hulpmiddelen en diensten vanuit de Wmo (waaronder vervoer en hulpmiddelen) relatief vaak voor.

Multigebruik van voorzieningen vanuit de Pwet en van UWV komt relatief weinig voor. Gebruik van dergelijke voorzieningen is afhankelijk van de wettelijke kaders (zoals Pwet, WGA, Wajong) en deze sluiten elkaar in principe uit. Multigebruik kan dan wel volgtijdelijk zijn. Ook het gebruik van de tolkvoorziening bij UWV kan in combinatie met Pwet-voorzieningen worden gezien als multigebruik.









Kenmerken van multigebruikers

Ongeacht het type multigebruik valt op dat de meeste gebruikers tussen de 28 en 55 jaar oud zijn, vrouw zijn en een relatief laag opleidingsniveau hebben. Voornamelijk bij het multigebruik van een voorziening uit de Pwet en vanuit de Wmo is het merendeel van de gebruikers praktisch geschoold.

H4. Ervaringen van multigebruikers

In het vervolg van dit rapport presenteren we de ervaringen van gebruikers met voorzieningen. Het gaat over ervaringen in het verleden, maar ook over recente ervaringen. We doen dat aan de hand van typen beperkingen, omdat het voorzieningengebruik van een persoon vaak samen gaat met het type beperking dat diegene heeft. Als voorbeeld: de tolkenvoorziening wordt met name gebruikt door mensen met auditieve beperkingen. NB. Sommige mensen hebben meerdere beperkingen en gebruiken dan soms meerdere 'sets' voorzieningen.

In dit hoofdstuk maken we gebruik van portretten. In totaal zijn het zes portretten. De portretten hebben we geschreven aan de hand van de interviews met gebruikers van voorzieningen. Per doelgroep hebben we de verschillende interviews 'samengevoegd' tot een enkel portret. In de rest van dit rapport markeren we deze knelpunten met een pictogram. Zo ontstaat er een helder overzicht. We gebruiken de volgende pictogrammen:

Pictogram	Betekenis
	gevoel dat ze me niet serieus nemen, me alleen zien als "beperkte", geen oog voor wat ik wél kan en wil
	ik word benaderd vanuit wantrouwen, alsof ik een fraudeur ben
	geld is voor de uitvoerder belangrijker dan dat ik deelneem aan de maatschappij, of belangrijker dan mijn welzijn/veiligheid
	de overheid werpt tussen levensdomeinen schotten op, terwijl voor mij het onderscheid niet duidelijk is
	het protocol sluit niet aan op wat ik nodig heb, maar de overheid wil niet afwijken van het protocol
	het regelen van voorzieningen vergt veel tijd en energie van me
	naar een professional luisteren ze wel, naar mij niet (terwijl ik toch het meeste kennis heb van mijn eigen beperking en situatie?)
	om de zoveel tijd moet ik bij een medisch specialist bewijs ophalen dat ik nog steeds beperkt ben, alsof ik zomaar ineens beter zou kunnen worden!

4.1 Visuele beperkingen

Een deel van de werkenden die voorzieningen gebruikt op de werkvloer, heeft ondersteuning nodig bij visuele taken. Bijvoorbeeld de weg naar het werk vinden, navigeren op de werkvloer, geschreven teksten lezen of stukken schrijven. Deze werkenden kunnen slechtziend of blind zijn. Afhankelijk van het resterende zicht zijn voorzieningen nodig.

Omvang van de doelgroep

UWV en gemeenten registreren niet of hun klanten/cliënten een beperking hebben, laat staan om wat voor beperking het dan gaat. Hoeveel mensen met een visuele beperking gebruik maken van werkvoorzieningen, is daarmee niet eenvoudig uit de cijfers af te leiden.

We nemen in plaats daarvan voorzieningengebruik als indicator dat mensen een visuele beperking hebben. Een aantal voorzieningen die door UWV worden verstrekt, is namelijk specifiek bedoeld ter ondersteuning van mensen met een visuele beperking. Denk bijvoorbeeld aan een brailleleesregel voor het werk. Op basis van het gebruik van deze voorzieningen kunnen we een groep identificeren van mensen die naar alle waarschijnlijkheid een visuele beperking hebben³⁷. Het totaal aantal unieke personen die in de periode 2017-2022 één of meerdere UWV-voorzieningen hebben gebruikt gericht op een visuele beperking is 1.609.

In tabel 4.1 is te zien vanuit welk wettelijk kader mensen met een visuele beperking voorzieningen gebruiken. De meeste werkende mensen gebruikten tussen 2016 en 2022 één of meerdere UWV-voorzieningen vanuit de WGA.

Tabel 4.1. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van UWV-voorzieningen voor mensen met een visuele beperking in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar wettelijke achtergrond.

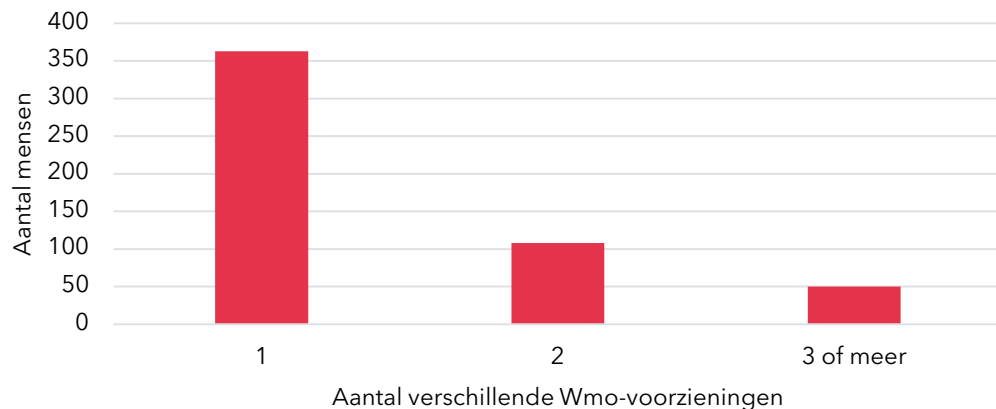
	Wajong	Wajong (tot 2015)	WAO	WAZ	WGA	Onderwijsvoorzieningen
Aantal gebruikers dat tevens voorzieningen gebruikt gericht op visuele beperking	206	260	48	*	813	660

Een deel van de mensen met een visuele beperking heeft in de periode 2017-2022 meerdere Wmo-voorzieningen gebruikt. Figuur 4.1 laat het aantal mensen zien dat één of meerdere typen voorzieningen heeft gebruikt in de periode 2017-2022 (mogelijk wel meerdere keren dezelfde voorziening in die periode).

Voetnoten:

³⁷ De totale lijst van voorzieningen voor mensen met een visuele beperking is lang; om praktische redenen hebben we naar een beperkt aantal voorzieningen kunnen kijken. Dat betekent dat we het aantal mensen met een visuele beperking die werken waarschijnlijk onderschatten.

Figuur 4.1. Aantal mensen dat naast voorzieningen gericht op visuele beperkingen ook één of meerdere voorzieningen van de Wmo heeft gehad in de periode 2017-2022,.



Casus: slechtziend

Mijn naam is Elise en ik ben 41 jaar oud. Ik ben slechtziend: in één oog blind en het zicht in mijn andere oog gaat ook achteruit, ik zie daar nu ongeveer 12 procent mee. Die slechtziendheid is progressief, ik ga er zeker niet op vooruit. Daarom heb ik een Wajong-indicatie gekregen van UWV.

Toen ik jonger was kon ik nog iets beter zien, ik heb toen een zorgopleiding gedaan. Mijn hart heeft altijd in de zorg gelegen. Maar naarmate mijn zicht slechter werd, werd een baan in de zorg steeds lastiger voor mij.



Ik heb op den duur gesolliciteerd op een baan als receptionist bij een klein verzorgingshuis. Via via kende ik daar iemand, dus ik mocht op proefplaatsing. Bizar: ik mocht de softwaresleutels van mijn vorige werk niet meenemen naar die proefplaatsing! Ik had gewoon een briefje liggen met de registratiecode voor de vergrotingssoftware, maar ik mocht de software niet installeren op de computer bij het verzorgingshuis. UWV wilde pas betalen voor die software als ik baanzekerheid kon garanderen, en dat was natuurlijk nog niet zo tijdens die proefplaatsing. Dat werd nog niet gezien als echt werk, maar reken maar dat ik hard gewerkt heb! Het was echt zes maanden knokken, ik moest keihard werken om te compenseren voor mijn slechte zicht. Ik wilde zó graag. Ik moet eerlijk toegeven dat ik tegen het einde van die proefplaatsing mijn computersoftware van thuis heb ingezet, dat mag natuurlijk eigenlijk niet. Het was alleen om die laatste maanden te overbruggen.

Gelukkig was mijn nieuwe werkgever geduldig en meegaand. Na zes maanden kreeg ik een contract aangeboden. Die was in de pocket, en toen mocht ik eindelijk vergrotingssoftware voor werk installeren. Het leek allemaal heel makkelijk te gaan, maar toen moest de ellende nog komen: het vervoer naar mijn werk.



Het verzorgingshuis ligt best ver weg van mijn woning. Het is echt een andere gemeente. UWV stond erop dat ik met het ov ging, maar dat was makkelijker gezegd dan gedaan. Ik moest namelijk een eind lopen naar de dichtstbijzijnde bushalte én het is ver vanaf de bushalte naar mijn werk. Die route moest ik in de winter 's ochtends en 's avonds in het donker afleggen. Vooral in de buurt van mijn werk staan veel garages waar zomaar ineens auto's of bestelbusjes uit kunnen rijden. Ja, je zou het best levensgevaarlijk kunnen noemen. Maar UWV wilde maar

niet naar me luisteren. Ik heb ze uitgenodigd om met mij die route te komen afleggen, maar daar zijn ze niet op ingegaan. Een taxivoorziening was te duur volgens hen.



Twee jaar later, toen ik na eigen onderzoek eindelijk een goedkoper taxibedrijf had weten te vinden, zegden ze die taxivoorziening pas toe. Dat andere taxibedrijf kon mij voor 53 euro per rit vervoeren in plaats van 110 euro per rit. Ja, dat is ook duur. Maar je ziet ook: Het wordt van achter een bureau beslist, de praktijk is toch echt anders. En ik wil graag werken, is dat niet juist waar UWV voor staat? En ik heb nog een aardig hbo-niveau, ik kan daar nog wel wegwijs in worden.

Weet je: eind goed, al goed. We hebben onze schouders eronder gezet en er is iets mooi van gekomen. We zijn van ver gekomen, nu heb ik een vast contract in de zorg. Ik ben supertrots op mezelf.

Casus: blind

Ik ben Jan, ik ben 47 jaar. Ik ben blind, ik ben ook altijd blind geweest. Ik heb daarom een Wajong-indicatie. Eigenlijk ben ik me er nauwelijks van bewust dat ik blind ben, mijn hele leven is erop ingericht dat ik niet kan zien, inclusief mijn werk. Alleen bij het aanvragen van voorzieningen word ik telkens weer met mijn neus op de feiten gedrukt.

Het is al even geleden dat ik gestudeerd heb. Sindsdien heb ik mijn eigen bedrijfje. Ik ben daar direct in gerold. Ik merkte namelijk dat er een gat in de markt was: teksten leesbaar maken voor mensen zoals ik. Ik bied advies over de toegankelijkheid van teksten en kan ook drukwerk leveren in braille. Ik heb niet genoeg inkomen om helemaal zelfstandig te zijn, deels heb ik nog een Wajong-uitkering.



In mijn werk gebruik ik een brailleleesregel en software die daarop aansluit. Voor privégebruik heb ik een aparte brailleleesregel en een screenreader. Die leesregel en de screenreader voor privégebruik heb ik van de zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar vraagt mij om de zoveel tijd om medisch bewijs dat ik nog blind ben. Belachelijk vind ik dat. Alsof mijn ogen zomaar ineens wel zouden kunnen werken! Was het maar zo. Ik ben daar tijd aan kwijt en mijn huisarts is daar tijd aan kwijt. Ik regel het wel, maar principieel klopt er natuurlijk niks van. Hetzelfde geldt trouwens voor de huishoudelijke hulp vanuit de Wmo, die moet ik ook om de zoveel tijd opnieuw aanvragen. Het zou toch wel bekend moeten zijn inmiddels dat ik blind ben. Als dat gewoon in het systeem staat, ben je toch na één keer klaar.



Ik heb bij de Wmo en de zorgverzekeraar vaak het gevoel dat men je behandelt alsof je fraudeert, je moet driedubbel en dwars laten zien dat je je pgb alleen inzet voor huishoudelijke hulp en het duurt lang en wordt allemaal gecontroleerd. Geef mij gewoon dat geld, dat zou ook goedkoper zijn. Het kan veel praktischer. Denk je soms dat ik er patat van ga kopen? Er zit een gevoel van wantrouwen achter vanuit de overheid, dat voel je.

Privé en werk houd ik gescheiden om die reden. Ik wil ze niet daar ook over op mijn dak hebben. Voor mijn werk als zelfstandige kon ik helaas geen voorzieningen aanvragen bij UWV. Ik wist wel dat zij alleen maar spullen vergoeden in werk- en studiesituaties, en dan werk in de zin van in loondienst. Ik heb toen een afgeschreven brailleleesregel van de zorgverzekeraar gehouden en gebruikt voor mijn werk. Dat was toen mijn oplossing en van die oude leesregel

maak ik nu nog steeds gebruik. Er mist inmiddels wel een pinnetje, maar ik kan er goed mee werken.

Vorig jaar kwam er ineens een kans voorbij. Ik kon ineens mijn werk als toegankelijkheidsadviseur gaan doen in loondienst bij een belangenbehartigingspartij hier in de regio. De werkgever bood mij een webinar aan over werk en inkomen voor visueel gehandicapten, en toen hoorde ik tot mijn verrassing dat ik als zelfstandige ook recht heb op een brailleleesregel (en zelf intermediaire diensten!) via het UWV.



In het normale leven ben ik een collega, een mens, een vader, een vriend, maar met de ondersteuning die je kan krijgen voel ik me soms zo gehandicapt. Dat kan pijn doen. Het wantrouwen, het onderschatten en het kleiner maken ervaar ik bij UWV, gemeente en zorgverzekeraar en bij de leveranciers. Er wordt soms bij die bedrijven gedaan alsof jij gek bent, terwijl zij zelf een fout maken. Iemand die minder bedeed is dan ik die heeft aan de overheid geen vriend.

4.2 Auditieve beperkingen

Een deel van de werkenden die voorzieningen gebruikt op de werkvloer, heeft ondersteuning nodig bij auditieve taken. Bijvoorbeeld bij het voeren van individuele of groepsgesprekken. Deze werkenden kunnen slechthorend of doof zijn. Afhankelijk van het resterende gehoor zijn voorzieningen nodig.

Omvang van de doelgroep

In 2017-2022 hebben 7.728 mensen met een auditieve beperking een tolkenvoorziening voor werk, privé en/of onderwijs gebruikt³⁸. Een klein deel van deze mensen (2%) heeft in dezelfde periode ook gebruik gemaakt van een werkvoorziening vanuit de Pwet (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.2. Aantal mensen dat naast een tolkenvoorziening ook werkvoorzieningen vanuit de Pwet heeft gebruikt in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type Pwet-voorziening.

	Totaal aantal gebruikers tolkenvoorziening dat ook voorzieningen vanuit de Pwet gebruikte	Ondersteuning op de werkplek *	Begeleiding op werkring/job-coach~	Overige faciliterende voorziening *	Vervoer	Overig
Aantal gebruikers van de tolkenvoorziening	161	116	24	17	11	34

* Vanaf 2019 is deze categorie opgenomen in de dataset.

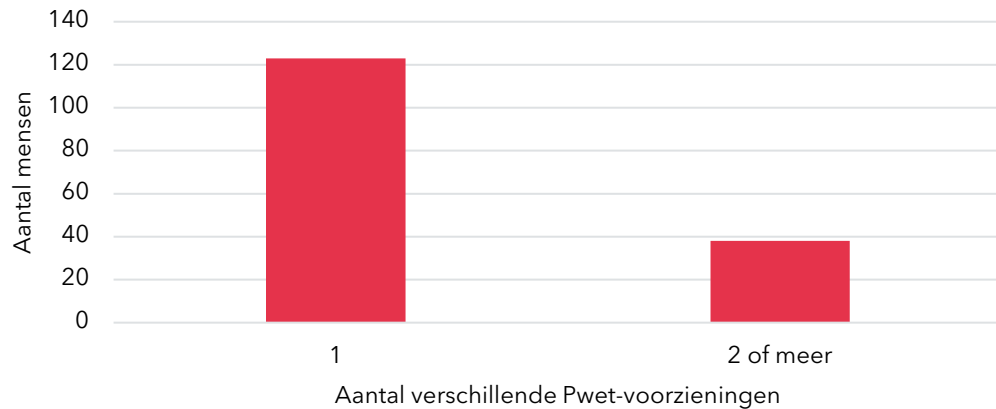
~ Vanaf 2019 is deze categorie niet meer opgenomen in de dataset.

Voetnoten:

³⁸ Bron: analyse van UWV-data. Het totale aantal mensen met een auditieve beperking in Nederland ligt hoger, het gaat hier alleen om mensen die voor hun auditieve beperking één of meerdere voorzieningen gebruiken.

Naast de tolkenvoorziening kunnen mensen met een auditieve beperking dus ook voorzieningen vanuit de Pwet gebruiken. Figuur 4.3 laat het aantal mensen zien dat naast de tolkenvoorziening nog één of meerdere typen Pwet-voorzieningen heeft gebruikt.

Figuur 4.3. Aantal mensen dat één of meerdere voorzieningen vanuit de Pwet hebben gebruikt in de periode 2017-2022, die tevens een tolkenvoorziening gebruiken.



Uit onderstaande tabel blijkt dat een beperkt deel van de gebruikers van de tolkenvoorziening in de periode 2017-2022 ook andere voorzieningen van UWV heeft gebruikt.

Tabel 4.3. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van een tolkenvoorziening van UWV en andere voorzieningen van UWV in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type voorziening van het UWV.

	Jobcoach	Meeneembare voorziening	Startkrediet	Vervoer
Aantal gebruikers van de tolkenvoorziening	350	139	**	35

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

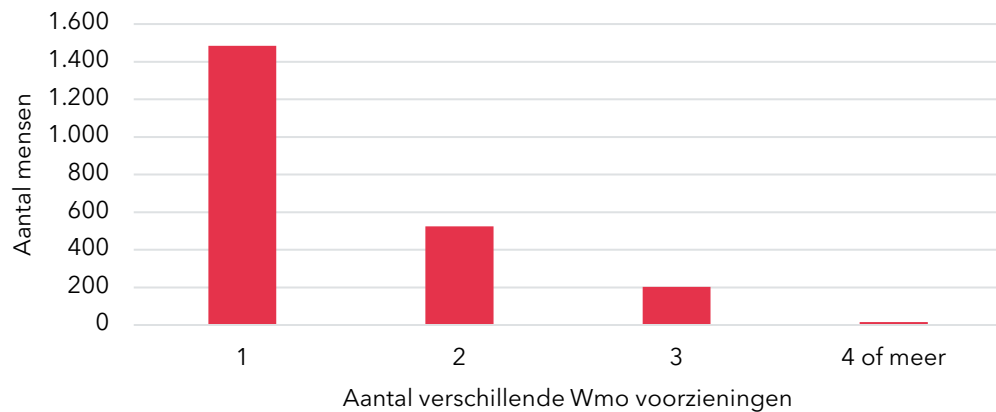
Uit onderstaande tabel blijkt dat een deel van de gebruikers van de tolkenvoorziening in de periode 2017-2022 ook Wmo-voorzieningen (exclusief de tolkenvoorziening voor het privédoel) heeft gebruikt. Het gaat daarbij vooral om gebruik van 'ondersteuning thuis', waar onder andere individuele begeleiding, persoonlijke verzorging en dagbesteding onder vallen. In mindere mate maakt deze doelgroep gebruik van hulp bij het huishouden en hulpmiddelen en diensten vanuit de Wmo.

Tabel 4.4. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van een tolkenvoorziening van UWV en voorzieningen vanuit de Wmo in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar type Wmo-voorziening.

	Totaal aantal gebruikers tolkenvoorziening dat ook voorzieningen vanuit de Wmo gebruikte	Hulp bij het huishouden	Ondersteuning thuis	Hulpmiddelen en diensten	Verblijf en opvang	Overig
Aantal gebruikers van de tolkenvoorziening	2.228	625	1.490	828	66	194

Naast de tolkenvoorziening kunnen mensen met een auditieve beperking dus ook voorzieningen vanuit de Wmo gebruiken. Figuur 4.4 laat het aantal mensen zien dat naast de tolkenvoorziening nog één of meerdere typen Wmo-voorzieningen heeft gebruikt.

Figuur 4.4. Aantal mensen dat één of meerdere voorzieningen vanuit de Wmo hebben gebruikt in de periode 2017-2022, die tevens een tolkenvoorziening gebruiken.



In tabel 4.5 is te zien welke wettelijke achtergrond mensen die tussen 2017-2022 een tolkenvoorziening gebruikten, hebben. De meeste mensen gebruikten een tolkenvoorziening vanuit de WGA. Ongeveer 3 duizend gebruikers van de tolkenvoorziening gebruikten deze voorziening (ook) als werkvoorziening, dat komt neer op een kleine 40 procent van alle gebruikers van een tolkenvoorziening.

Tabel 4.5. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van de tolkenvoorziening in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar wettelijke achtergrond.

	Wajong	Wajong (tot 2015)	WAO	WAZ	WGA	Onderwijsvoorzieningen	Tolk Wmo	Tolk Pwet
Aantal gebruikers van de tolkenvoorziening	329	473	108	12	1.936	889	7.283	125

Casus: slechthorend

Ik ben Karin, ik ben net 29 geworden. Ik heb één Nederlands cochleair implantaat (CI) en één Belgisch CI. Daardoor kan ik nu een beetje horen. Ik kan bijvoorbeeld met jou één op één dit gesprek voeren, in grote gezelschappen heb ik technische hulp nodig. Ik heb rechten gestudeerd en werk in een rechtbank, dus af en toe komt het wel voor dat ik last heb van mijn beperking. Ik wist nooit dat de Wajong bestond, dus ik was te laat met een Wajong-indicatie aanvragen.



Ik zat een tijdje in de Participatiewet. Dat vond ik echt helemaal niks. De bijstand wordt echt als afvoerputje van de samenleving gezien. Je moet goed rekening houden met wat er binnenkomt op je bankrekening. Ik krijg vanuit de zorgverzekering bijvoorbeeld een bedrag voor de CI's. Ik kon in de eerste instantie geen bijstand krijgen omdat mijn eigen vermogen daardoor wat te



hoog was. Dat kon met maatwerk wel opgelost worden bij de gemeente, maar bij de Belastingdienst en bij Toeslagen kon dat niet. Die konden het bedrag voor mijn CI's niet aanmerken als bijzonder inkomen. Daardoor loop ik nu huurtoeslag mis. Dat is een flink gat in mijn inkomsten, bijna 3.000 euro per jaar. Ze moeten de wetgeving voor bijzonder inkomen breder insteken, of maatwerk bieden net zoals bij mijn gemeente.

Ik heb bij het zoeken van werk begeleiding gezocht bij PlanPlan. Dat is een specifiek bureau dat zich bezighoudt met het werk van dove en slechthorende mensen. Zij begeleiden ook heel veel en hebben goede contacten met de verzekeraar. Ik hoef sinds ik en mijn ouders bij hen begeleiding hebben aangevraagd, niet alles meer alleen te doen. Dat maakt het een stuk makkelijker.

PlanPlan raadde mij aan om een doelgroepregistratie aan te vragen bij mijn gemeente. Ik heb eerst alle voorwaarden online onderzocht. Toen ik op gesprek kwam bij UWV was het al vrij snel duidelijk. Sindsdien word ik goed geholpen door de gemeente. En zomaar stonden er drie werkgevers te springen om mij aan te nemen! Ik heb zo een heel goede werkgever weten te vinden. Ik heb voor deze baan van de gemeente een jobcoach gekregen. Via de zorgverzekeraar heb ik soloapparatuur om te kunnen horen.

Voor mijn studie gebruikte ik af en toe een schrijftolk. Die moest ik ieder jaar opnieuw aanvragen. Ik wist dat in het begin niet en was er soms laat bij. Nu ik een contract heb bij de rechtbank, hoef ik niet telkens verlengingen aan te vragen. Het gaat nu automatisch. Dat is een opluchting! Ik moest op mijn nieuwe werkplek echt leren waar ik een schrijftolk voor nodig zou hebben. Ik heb een eigen pooltje van schrijftolken, het kan lastig zijn om passende tolken te vinden. In het werk maak in gebruik van schrijftolken bij grote vergaderingen, vooral online.

Ik kan het overzicht over de loketten redelijk goed houden, ik weet waar ik wat moet vragen. Ik kan me voorstellen dat het soms een oerwoud is. En daar komt dan nog de discussie bij wie er gaat betalen. Dat is altijd onduidelijk tot het laatste moment en het is altijd wachten.

Casus: doof

Mijn naam is Julia en ik ben 32 jaar. Als tiener begon mijn gehoor achteruit te gaan en inmiddels ben ik doof. Ik werkte in de zorg, waar ik mensen met auditieve beperkingen begeleidde. Momenteel zit ik echter in de WIA. Ik maak gebruik van schrijftolken en gebarentolken via het UWV en heb voorzieningen vanuit de Wmo. Het proces vraagt veel van je en als je al een paar slechte ervaringen hebt gehad, ben je huiverig om weer met een nieuwe aanvraag te beginnen.

Ik heb veel verschillende aanvragen gedaan en heb daar wisselende ervaringen mee. Ik heb voorzieningen aangevraagd bij UWV, Wmo en de zorgverzekeraar. Op mijn werk gebruikte ik de tolkvoorziening en nu gebruik ik die nog privé. Het is handig dat alles nu bij één organisatie aangevraagd kan worden. Toen ik mijn eerste aanvraag deed, waarbij je medische gegevens aanlevert, deden ze er acht weken en vier dagen over om de voorziening toe te kennen. Terwijl de termijn acht weken is.



Er zijn in mijn regio weinig tolken, wat het soms moeilijk maakt om iemand te vinden. De aanvragen zijn in het Nederlands, en niet in gebarentaal beschikbaar, waar sommige dove mensen op afhaken omdat zij dit te moeilijk vinden. Ook is het lastig om met iemand te spreken

die zowel kennis heeft van de WIA als van tolkuren. Er is een chatfunctie op de UWV-website, maar voor beide onderwerpen apart en de contactpersonen kunnen dan geen antwoord geven op de andere vragen die ik heb. Ook wordt er vaker geprobeerd een belafpraak in te plannen, maar dat kan natuurlijk niet met mij.

Van de Wmo heb ik huishoudelijke hulp voor thuis. Een aantal jaren geleden ben ik wel eens afgewezen voor een voorziening van de Wmo, terwijl ik daar wel recht op had. Dit maakte dat ik huiverig was om opnieuw een aanvraag in te dienen. Ik ging het een beetje uitstellen. Het is erg afhankelijk met wie je te maken hebt. Voor deze aanvraag had ik een hele prettige man met wie ik een fysieke afspraak had. Alles was toen eigenlijk snel geregeld.



Bij de zorgverzekeraar heb ik een aanvraag voor een signaalhond gedaan. Die is snel toegekend. Als de zorgverzekeraar bekend is met een voorziening kan het snel gaan. Maar ik heb ook een aanvraag gedaan voor Speaksee, in de hoop dat dit net genoeg ondersteuning kan bieden wanneer er geen tolk beschikbaar is. Die is afgewezen. De zorgverzekeraar zegt dat het vervanging is van een tolk. Maar het is een hulpmiddel. Dus ik ben in bezwaar gegaan. Dat proces loopt nu al maanden.

4.3 Motorische en/of fysieke beperkingen

Om allerlei verschillende redenen kunnen werkenden een motorische of fysieke beperking hebben. Sommigen van hen worden geboren met een fysieke beperking, sommigen hebben op jongere of latere leeftijd een ongeluk, sommigen worden met een progressieve ziekte geboren of worden op latere leeftijd ziek. Binnen dit cluster zijn voorzieningen erop gericht een lichamelijke functie over te nemen of aan te vullen. Denk aan een rolstoel wanneer iemand niet of weinig kan lopen. Of een prothese wanneer iemand een beperking aan één van de ledematen heeft.

Juist omdat de doelgroep mensen met een motorische en/of fysieke beperking erg divers is, is het lastig deze doelgroep te identificeren in de cijfers zoals we eerder met mensen met een visuele beperking en mensen met een auditieve beperking deden. Want het voorzieningengebruik in deze doelgroep loopt erg uiteen; er is niet één voorziening aan te wijzen die altijd door deze doelgroep gebruikt wordt, noch is er een kleine selectie van voorzieningen waar de hele doelgroep gebruik van maakt. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen hoe groot de groep werkende mensen met een motorische/fysieke beperking precies is.

Casus

Ik ben Emma, ik ben 39 jaar en ik heb bij mijn geboorte een dwarslaesie opgelopen. Ik zit in een rolstoel, heb beperkte functionaliteit in mijn handen en ik zit aan de beademing. Het aanvragen van hulpmiddelen is altijd een gedoe. Je hebt een bepaald intellect en lef nodig. Gelukkig heb ik een grote mond, maar anderen hebben dat misschien niet.



Ik kom uit de Wajong. Toen ik achttien was, ben ik meteen arbeidsongeschikt verklaard. Toen ik daar binnenkwam zei de mevrouw direct: "Oh, ik zie het al, u wordt honderd procent afgekeurd." Volgens het UWV heb ik geen arbeidsvermogen. Tijdens mijn studie vond ik dat wel

prima, toen heb ik daar lekker van genoten want ik hoefde geen bijbaan. Maar eigenlijk sloeg het nergens op. Na mijn studie ben ik gelukkig wel gewoon lekker aan het werk gegaan. Ik verdien een zelfstandig inkomen. Ik werk in de IT bij een grote verzekeraar voor de particuliere markt. Daar werk ik nu al 14 jaar.



Voor mijn werk gebruik ik een schrijftolk, een intermediair, want ik kan zelf slecht schrijven. En er is meer praktische hulp zoals spullen voor me klaarleggen. Verder heb ik een aangepaste auto. Die heb ik nodig, omdat het openbaar vervoer in Nederland om te huilen is als je in een rolstoel zit. Daarnaast heb wel eens gebruik gemaakt van een taxivergoeding, maar dat is heel duur. Een aangepaste auto van een ton is goedkoper. En als het geld kost, dan denken ze wel met je mee bij het UWV. Ik heb deze voorzieningen allemaal zelf geregeld. Het enige wat mijn werkgever heeft geregeld zijn aanpassingen in het gebouw, maar dat is collectief geregeld voor alle collega's in een rolstoel.



Mijn rolstoel krijg ik via de gemeente. Maar ja, die gebruik ik natuurlijk ook op mijn werk. Mijn auto krijg ik via UWV voor werk, maar die gebruik ik ook privé. Ik hoef ook helemaal geen twee rolstoelen. Ik zit namelijk aan de beademing, en die apparatuur zou je dan ook telkens moeten verwisselen, want daarvan mag ik er maar één van mijn zorgverzekeraar. Ik zit er altijd een beetje tussenin, tussen UWV, gemeente en zorgverzekeraar. Vorig jaar had ik een nieuwe rolstoel nodig. Maar dan moet ook je auto aangepast worden, want die stoel wijkt weer een beetje af. In de eerste instantie wezen ze mijn aanvraag voor een nieuwe auto af, want "de kosten waren hoger dan de baten". Pas toen ik UWV zo ver kreeg om een arbeidsdeskundige langs te sturen, zagen ze toch in dat het echt niet op deze manier verder kon.



Over het algemeen is het UWV voor werkvoorzieningen, Wmo is vooral voor hulpmiddelen in en om huis en de zorgverzekering voor je ziekte. Maar die grenzen zijn altijd vaag. Voor mij is het tweede natuur, dus ik weet wel waar ik moet zijn. En als ik het niet weet, dan vraag ik het gewoon. Het is zo onnodig omslachtig. Voor mij is het een kwestie van naar een loket toestappen en vragen: "Kan dat hier?" Zo nee, dan ga ik verder. Linksom of rechtsom lukt het mij altijd wel, maar het kost wel heel veel moeite en energie. Ik werk 40 uur per week en daarnaast word van mij verwacht dat ik dit allemaal regel.



Het contact met de instanties gaat ook stroef. Bij het UWV heb ik geen vaste arbeidsdeskundige, ze hebben geen idee wie ik ben. Ik moet eens in de paar jaar iets aanvragen, maar dan kost het meteen veel tijd om alles uit te leggen. Het blijft een hele bureaucratische organisatie. Met Wmo heb ik wel regelmatig contact, daar heb ik een vaste consulent. Het gaat ze daar minder om geld dan bij het UWV, maar ze hebben weinig kennis over de verschillende voorzieningen. Daar moet je alles tien keer uitleggen, wil je krijgen wat je nodig hebt. Vaak willen ze dat er een 'professional' naar gaat kijken. Maar ik ben toch de professional?

Ik probeer niet te veel na te denken over al die loketten. Ik leef van dag tot dag. Het moet maar en we doen het maar. Dan hoop ik maar dat het zo lang mogelijk niet meer nodig is om contact met ze op te nemen.

4.4 Psychische beperkingen

Er zijn werkenden die het om psychische redenen lastig vinden om volledig mee te draaien op de werkvloer en/of in de maatschappij als geheel. Het gaat om mensen met een aangeboren psychische beperking (bijvoorbeeld een autismespectrumstoornis), maar ook om mensen die later in hun leven een psychische aandoening krijgen (bijvoorbeeld een post-traumatische stressstoornis of een depressie).

Mensen met een psychische beperking zijn over het algemeen niet aangewezen zijn op 'technische' hulpmiddelen, maar begeleiding en ondersteuning kunnen wel bijdragen aan hun dagelijks leven, inclusief hun werk.

In de cijfers van CBS en UWV is deze groep lastig te identificeren, omdat er geen voorzieningen zijn die erg 'typisch' zijn voor deze doelgroep. Jobcoaches (werk), huishoudelijke hulp (privé) en persoonlijk begeleiders (privé) zijn bijvoorbeeld voorzieningen die voor mensen met psychische beperkingen nuttig kunnen zijn, maar deze voorzieningen worden ook door andere doelgroepen gebruikt. We kunnen daarom niet met zekerheid vaststellen hoeveel mensen met een psychische beperking van (meerdere) voorzieningen gebruik maken.

Casus

Ik heet Karel, ik ben 30 jaar. Ik zit sinds een paar jaar in het doelgroepregister omdat ik tijdens een aantal ervaringen als vrijwilliger in het buitenland traumatische ervaringen heb opgedaan. Ik zit daarvoor nog steeds in therapie, het zal waarschijnlijk nog jaren duren voordat ik daar weer van hersteld ben. In de tussentijd ontvang in een bijstandsuitkering.

Ik heb nu een administratieve functie bij de SVB. De SVB is een geweldige werkgever voor mij, ik heb het echt getroffen met mijn teamleider. Die zet echt alles op alles om mij aan het werk te houden. Om goed met mijn PTSS om te kunnen gaan in mijn werk, heb ik veel aan mijn jobcoach gehad. De jobcoach was er eigenlijk vanaf het begin van mijn werk bij de SVB, ze heeft steeds voor zichzelf verlenging aangevraagd. Gelukkig hoefde ik voor die verlenging niets te doen. Ik heb in het begin regelmatig gesprekken met mijn jobcoach gehad over dingen die ik vervelend vond op mijn werk, die me deden schrikken of me onveilig deden voelen. En samen met mijn teamleider zijn we steeds op zoek gegaan naar oplossingen.

Thuis heb ik ontzettend veel aan mijn individueel begeleider. Toen ik nog in groepstherapie zat vanwege mijn PTSS hadden alle andere patiënten ook een individueel begeleider, dus ik ben het gaan aanvragen bij de Wmo. Trouwens: mijn jobcoach heeft me ook geholpen bij die aanvraag! Want die kan dan weer weinig doen in mijn privéleven, terwijl het in mijn huis echt uit de klauwen was gelopen.



Het was echt niet makkelijk hoor, die individueel begeleider aanvragen. De Wmo-consulent wist niet wat ze met me aan moest. Want aan de buitenkant zie je niks aan mij. Ik ben hoogopgeleid, ik ben niet op mijn mondje gevallen. Ik heb wel honderd keer moeten vertellen waarom ik nou een coach nodig had thuis, ze geloofde me telkens niet. Ik vraag toch niet voor mijn lol een coach aan? Pas toen ze bij mij thuis op bezoek geweest was, begreep ze: oh ja, hier is echt iets aan de hand. Het heeft een halfjaar geduurd, maar nu heb ik mijn coach en hij doet alles voor

mij. Hij staat altijd voor me klaar. Hij regelt ook het papierwerk wanneer ik weer een herindicatie moet aanvragen. Alsof mijn PTSS zomaar ineens over zou zijn.

Sinds een maand hebben mijn coach thuis en de jobcoach voor het eerst contact met elkaar. Want het gaat niet zo goed tussen mij en mijn collega. Die snapt niet waarom mijn teamleider mij anders behandelt dan de rest, of hij wil het niet begrijpen. Mijn coach thuis zag dat er thuis weer chaos ging ontstaan en toen heb ik voorgesteld dat we misschien eens met zijn vieren (inclusief mijn teamleider) om de tafel konden gaan zitten. Misschien kan ik wel overgeplaatst worden naar een andere afdeling?

4.5 Cognitieve beperkingen

Bij een IQ tussen de 50 en 70 heeft iemand formeel een licht verstandelijke beperking (LVB). In Nederland is er steeds meer aandacht voor mensen met een LVB. Onder andere in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Mensen met een licht verstandelijke beperking is aandacht aan deze doelgroep besteed.

Tot 2015 konden mensen met een cognitieve beperking met arbeidsvermogen een beroep doen op de Wajong, sinds 2015 vallen zij onder de Participatiewet. Mensen met cognitieve beperkingen die voorzieningen nodig hebben, vallen daarom onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Net als mensen met psychische beperkingen hebben mensen met een LVB geen 'uniek' voorzieningengebruik, waardoor ze in de cijfers niet eenvoudig te identificeren zijn. We kunnen daarom niet met zekerheid vaststellen hoeveel mensen met een LVB van (meerdere) voorzieningen gebruik maken.

Vermoedens van voorzieningengebruik

In dit onderzoek hebben we geen mensen met een LVB kunnen spreken over werken met voorzieningen. We baseren ons in deze paragraaf op het literatuuronderzoek en de interviews met uitvoerders.

Werkdomein: Voor onderzoeken in het verleden hebben we regelmatig mensen met een LVB gesproken over participatie, werk en inkomen. We hoorden tijdens die gesprekken dat deze doelgroep veel baat kan hebben bij (intensieve) begeleiding op de werkvloer door werkbegeleiders en jobcoaches. De **jobcoachvoorziening** is volgens geïnterviewde uitvoerders zowel bij UWV³⁹ als bij gemeenten⁴⁰ dé meest gebruikte voorziening, onder andere door deze doelgroep.

Privédomein: Sommige mensen met een LVB die wij in het verleden spraken, woonden in een beschermde woonomgeving of hadden thuis ambulante begeleiding. In veel gevallen hebben zij hulp van mensen in hun sociaal netwerk, zoals (pleeg)ouders. Vanuit de Wmo zijn er voorzieningen voor hen beschikbaar, zoals:

- individuele begeleiding;

Voetnoten:

³⁹ Dat blijkt ook uit de cijfers in paragraaf 3.3, tabel 3.5.

⁴⁰ In paragraaf 3.3, tabel 3.2 valt de jobcoachvoorziening in de categorie 'Ondersteuning op de werkplek'.

- beschermde woonplek;
- dagbesteding op maat;
- ondersteuning van mantelzorgers;
- huishoudelijke hulp (zoals hulp bij het opruimen, schoonmaken en ramen zemen).

4.6 Rode draden in de gebruikerservaringen

In dit hoofdstuk hebben we een dwarsdoorsnede gegeven van de ervaringen van 25 voorzieningengebruikers, samengebracht tot zes portretten. We zien een groep mensen die gemotiveerd is om te werken, maar die niet aan het gebruik van voorzieningen kan ontkomen - niet op het werk, én niet thuis. Ze zien zichzelf genoodzaakt om bij meerdere loketten meerdere voorzieningen aan te vragen. En daar hebben ze allemaal hun weg in weten te vinden, al is dat niet zonder slag of stoot gegaan. We zien onder de gebruikers bijvoorbeeld mensen die op hun kiezen bijten en zich schikken in het complexe stelsel en ook mensen die maatwerk bijna moeten 'afdwingen' bij uitvoeringsorganisaties (we zien bijvoorbeeld enkele voorbeelden van mensen die brieven naar hun wethouder stuurden om maar een voorziening te krijgen).

In de basis is het aanvragen van één voorziening niet eenvoudig. Voor deze multigebruikers stapelen de complexe aanvraag- en verlengprocessen zich op elkaar. Bij elke uitvoeringsorganisatie stuiten ze op dezelfde knelpunten (bijvoorbeeld: uitvoerders die hun problematiek niet begrijpen, ondoorgrondelijke regels, lange wachttijden). De problematiek van multigebruikers lijkt vooral te zitten in de stapeling van klantreizen en de stapeling van vereisten die bij elke klantreis komt kijken, dat kost veel tijd en energie (boven op het werk dat zij al hebben).

Als onderzoekers destilleren wij uit de verhalen van gebruikers dat in de uitvoeringsprocessen de processen op zichzelf centraal staan, en niet de gebruikers en de behoefte van de gebruikers. De uitvoeringsprocessen zijn op te knippen in stappen zoals beschreven in H2, die stappen zijn op zichzelfstaand goed uitvoerbaar volgens de geïnterviewde professionals. De gebruiker is echter niet op te knippen, diens levensdomeinen hangen allemaal met elkaar samen. Persoonlijke begeleiding en professionals die het héle verhaal van een kandidaat kennen zijn er momenteel weinig, uitzonderingen daargelaten. Er lijken weinig professionals te zijn die multigebruikers bij de hand nemen en die het regelwerk van hen overnemen. Multigebruikers zijn zélf de expert en zijn zelf de spin in het web. En dat terwijl zij in onze maatschappij een relatief kwetsbare doelgroep vormen.

De 25 voorzieningengebruikers die wij gesproken hebben, zijn in meerdere opzichten een opvallende groep. Ten eerste ontvangen de meeste van hen een uitkering van UWV en hebben ze privévoorzieningen vanuit de Wmo (de doelgroep UWV/Wmo, waarvan er volgens Tabel 3.1 19.801 zijn). Ze zijn ook echte doorzetters die voor zichzelf opkomen en niet bij de pakken neer gaan zitten. Zij willen graag meedraaien in de samenleving, en zetten alles op alles om dat doel te kunnen bereiken. Ook als ze soms het gevoel krijgen dat het systeem niet wil dat ze dat doel bereiken.

We verwachten dat de 25 multigebruikers die wij in dit onderzoek spraken, om bovenstaande redenen beter hun weg weten te vinden in de systeemwereld van voorzieningen dan de gemiddelde persoon met een beperking. We schatten in dat er veel mensen zijn die hun weg niet of nauwelijks weten te vinden in het woud van voorzieningen en die dus niet (makkelijk) een

baan kunnen vinden die voor hen uitvoerbaar is. Ook de 25 multigebruikers zelf zien dat familieleden, vrienden en kennissen met een beperking zich minder goed weten te redden dan zij zelf. Dat betekent voor het merendeel van de multigebruikers waarschijnlijk: een kleinere baanvindkans en minder baanbehoud. Naar verwachting zit er nog veel arbeidspotentie in de doelgroep van multigebruikers die minder zelfredzaam zijn of die minder doenvermogen hebben. Om deze arbeidspotentie aan te dragen, is het nodig dat uitvoerders in staat worden gesteld om een integralere blik op hun cliënten en kandidaten toe te passen⁴¹.

4.7 Conclusie: elementen van het probleem

De multigebruikers die wij interviewden, stuiten in de dienstverlening rondom voorzieningen gedurende hun leven en hun carrière op grote problemen. Daarbij is het goed om te weten dat erin de afgelopen jaren bij de uitvoeringsorganisatie allerlei initiatieven zijn geweest om meer samen te werken, integraler naar klanten te kijken en de (domeinoverstijgende) kennis te verbreden. Dit kan tot gevolg hebben dat sommige van de ervaringen die wij ophaalden bij multigebruikers in het heden niet meer voor zullen komen. Anderzijds zien we dat de geïnterviewde multigebruikers ook recent nog knelpunten ervaren bij uitvoeringsorganisaties.

Terwijl de (arbeids)beperkingen van de doelgroep zeer uiteen lopen, zijn de knelpunten grotendeels hetzelfde. We zetten de knelpunten hieronder uiteen en bespreken in het volgende hoofdstuk opties ter verbetering.

Het regel- en onderhandelwerk rondom voorzieningen kost veel tijd en energie

Het regelen van een voorziening, ook al is het er maar één, is voor de geïnterviewde gebruikers niet eenvoudig. Een aanvrager moet het juiste loket vinden, de juiste documenten (inscannen en) aanleveren, zo nodig onderhandelen over het type of merk voorziening dat het beste aansluit op de beperking van de aanvrager. De voorziening kan stuk gaan en moet om de zoveel tijd verlengd worden. Soms maken gebruikers meer dan tien jaar gebruik van dezelfde voorziening, dan worden ze **om de zoveel tijd geconfronteerd met het regelwerk** rondom een verlenging of herindicatie.

Gebrek aan actieve communicatie

Geïnterviewde gebruikers lopen ertegenaan dat professionals alleen van zich laten horen wanneer de gebruikers **zelf expliciet om informatie vragen**. Zo kunnen personen heel lang niet op de hoogte van beschikbare voorzieningen zijn, totdat ze per toeval ontdekken dat een voorziening bestaat en er een aanvraag voor indienen⁴². Een aanvrager kan heel lang wachten - namelijk de maximale wettelijke termijn - op een beschikking of afwijzing, zonder dat de betrokken uitvoeringsinstantie updates toestuurt. Over het algemeen zien

Voetnoten:

⁴¹ Zie voor een meer algemene verhandeling over integrale ondersteuning in het sociaal domein: De Ruig, L., Talman, J., Hippert, N., Hogeboom, L., Scholten, C., & Van Puffelen, M. (15 maart 2023). *Inspiratie voor integrale ondersteuning. Zicht op integrale ondersteuning in het sociaal domein en lessen voor gemeenten en de Rijksoverheid*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/08/bijlage-iii-eindrapport-integrale-ondersteuning>

⁴² Voor verschillende beperkingen zijn er verschillende fora en patiëntenverenigingen die onder andere informatie over nieuwe voorzieningen delen.

uitvoeringsinstanties het niet als hun taak om gebruikers uit eigen beweging voor te lichten over de mogelijkheden, daar is ook weinig tijd voor.

We spreken 25 behoorlijk assertieve multigebruikers in dit onderzoek. Veel van hen hebben een hbo- of universitair diploma, sommigen hebben zelf een achtergrond in het sociaal domein. Daardoor lukt het hen, ondanks de soms ingewikkelde communicatie⁴³ en naar hun gevoel weinig meedenkende uitvoeringsinstanties, toch een maatwerkpakket van voorzieningen voor zichzelf samen te stellen. Het is heel goed denkbaar dat **mensen die minder talig, minder digitaal vaardig en minder assertief zijn, in het huidige stelsel minder ver komen** of zelfs afhaken bij het zien van de formulieren die nodig zijn om een voorziening aan te vragen.

Lange wachttijden stapelen zich op

Elk uitvoeringsinstituut heeft eigen regelgeving rondom maximale wachttijden. Geïnterviewde respondenten laten weten dat **uitvoeringsorganisaties vaak van het maximale aantal weken gebruik maken**, als ze het maximum niet al overschrijden. Bovendien geven uitvoeringsorganisaties volgens de geïnterviewde gebruikers in de tussentijd **niet uit eigen beweging updates**. Wil je als aanvrager weten hoe ver het proces gevorderd is, dan moet je zelf contact opnemen.

Bij decentrale loketten is opbouw van kennis niet altijd mogelijk

Dit horen we vooral over de Wmo, maar hetzelfde is waarschijnlijk voor de Participatiewet. Respondenten hebben vaak de ervaring dat zij **aan uitvoerders moeten uitleggen wat hun beperking inhoudt, welke voorzieningen er beschikbaar zijn en wat de aandachtspunten bij die voorzieningen zijn**.

Voorzieningen zijn niet voor het leven, terwijl beperkingen dat vaak wel zijn

Verlengingen en herindicaties komen in het leven van multigebruikers regelmatig voor. Voor een verlenging/herindicatie is het vaak **nodig dat een gebruiker aantoont dat de beperking**

“Waarom moet ik elke drie jaar opnieuw bewijzen dat er niets is veranderd? Ik ben geboren met mijn handicap, en ik word er mee begraven, het wordt eerder slechter dan beter.”⁴⁴

waarvoor diegene ooit een voorziening ontving, nog steeds speelt. Wil een blinde persoon bijvoorbeeld gebruik blijven maken van diens brailleleesregel thuis, dan moet diegene aantonen dat de blindheid niet verbeterd is. Dit geldt voor alle doelgroepen, ook voor de mensen wiens beperking chronisch is. Dit geeft veel geïnterviewde gebruikers **het gevoel dat loketten je als gebruiker eigenlijk wantrouwen**; dat de uitvoerders eigenlijk niet geloven dat je écht beperkt bent.

Voetnoten:

⁴³ Er worden door overheidsinstanties inspanningen getroffen om alle stukken en alle communicatie op B1-niveau te schrijven. Dat lukt zeker nog niet altijd, geven verschillende geïnterviewde gebruikers aan.

⁴⁴ Bron: blogpost van Martin Jacobs, één van de respondenten in dit onderzoek. Dit fragment gebruiken we met zijn toestemming.

Professionals zien volgens multigebruikers in het huidige stelsel zelden het hele plaatje

Vergelijk je de gebruikerservaringen met de ervaringen van de geïnterviewde uitvoerders, dan valt op dat **voor uitvoerders hun eigen proces vaak het kader** vormt en niet het perspectief van de aanvrager. Het systeem staat voor de geïnterviewde professionals centraal, niet de gebruiker. De geïnterviewde uitvoerders komen er amper aan toe om over andere aanvraagprocessen die bij andere uitvoerders lopen, onderling te communiceren. Daar hebben ze de tijd of bevoegdheid niet voor, of afstemming past niet binnen hun takenpakket.

Geïnterviewde professionals zien momenteel bijvoorbeeld niet dat aanvragers gelijktijdig in meerdere processen kunnen zitten, die elk weer anders verlopen. Op zijn best vergen die parallelle processen veel energie van de aanvrager, zoals we eerder al bespraken. Op zijn slechtst stagneert het ene proces zolang het andere proces nog niet geheel doorlopen is. Bedenk bijvoorbeeld dat een aangepaste auto vanuit UWV nog niet beschikbaar is zolang de rolstoel vanuit de Wmo nog niet geleverd is. **Binnen hun eigen uitvoeringspraktijk kunnen geïnterviewde uitvoerders onvoldoende rekening houden met samenhang** tussen voorzieningen en tussen aanvraagprocessen.

De gebruiker voelt zich de postbode tussen verschillende afdelingen en verschillende organisaties

Hierboven beschreven we dat geïnterviewde uitvoerders meestal niet op de hoogte zijn van andere processen waarin een aanvrager verwickeld is. Geïnterviewde multigebruikers moeten zelf de afstemming verzorgen. Dat levert soms een **'van-het-kastje-naar-de-muurgevoel'** op bij aanvragers. De boodschap van het ene loket moeten ze zelf overbrengen aan het andere loket. Of een afwijzingsbrief van het ene loket moeten ze bij een ander loket laten zien om een voorziening tóch geregeld te krijgen. Of de beschikking van het ene loket moeten ze meenemen naar een afspraak met een ander loket om te laten zien dat een aanvraag goedgekeurd is en dat de volgende stap in gang gezet kan worden. **De aanvrager is zélf de spin in het web.**

In het leven van gebruikers bestaan geen schotten, soms is regelovertreding intuïtiever voor hen

We zien met name rondom hulpmiddelen en rondom vervoers- en mobiliteitsvoorzieningen dat het onderscheid werk-privé soms onduidelijk is. Door thuiswerken is dat onderscheid voor multigebruikers nog verder komen te vervagen. Vanuit hun perspectief is het soms logischer om een voorziening vanuit de Wmo ook in te zetten voor werk. Of om een werkvoorziening (die toch thuis staat) ook voor privégebruik in te zetten. En soms hebben gebruikers van voorzieningen geen andere keuze, bijvoorbeeld omdat hun werkvoorziening nog niet geleverd is of omdat een privévoorziening recent is stukgegaan. Organisaties kunnen in dit soort situaties **maatwerk** bieden⁴⁵, maar uit de interviews met professionals komt naar voren dat die ruimte over het algemeen niet snel genomen wordt. Daarvoor ontbreekt tijd, budget, kennis of bevoegdheid.

Professionals die én kennis hebben van het systeem én die een compleet beeld hebben van de gebruiker, zijn nu de uitzondering op de regel

De ervaring van gebruikers is dat zij bij veel loketten **steeds wisselende professionals toegewezen** krijgen. Voor elke nieuwe aanvraag bij de Wmo wordt er bijvoorbeeld een nieuwe

Voetnoten:

⁴⁵ UWV heeft bijvoorbeeld de Maatwerkplaats geïntroduceerd.

Wmo-consulent toegewezen, bij UWV wordt elke voorziening uitgevoerd door een ander team van beslissers, bij de zorgverzekeraar is er ook geen vast aanspreekpunt. Gebruikers zien ook dat er een snel verloop van uitvoerders is: voordat je het weet is die ene professional met wie je goede ervaringen had, weer vertrokken. Het kan voorkomen dat een gebruiker bij de aanvraag van een werkvoorziening bij UWV kennismaat met één arbeidsdeskundige en dat er op het moment van vervanging van diezelfde werkvoorziening een nieuwe arbeidsdeskundige in de regio van de gebruiker werkzaam is. Zo kan een gebruiker van voorziening **geen vertrouwensband opbouwen met uitvoerders**, elke nieuwe uitvoerder heeft opnieuw een toelichting op de aanvraag nodig.

H5. Conclusies en verbetermogelijkheden

In dit hoofdstuk presenteren we eerst onze conclusies. We reflecteren op de omvang van de doelgroep, de ervaringen van professionals en gebruikers en de knelpunten die daaruit naar voren komen. Vervolgens schetsen we op hoofdlijnen een aantal verbetermogelijkheden voor de overheid waarmee de knelpunten ervaren door de groep multigebruikers van voorzieningen te verlichten zijn. Deze verbetermogelijkheden zijn gebaseerd op de interviews met koepelorganisaties, professionals en gebruikers van verschillende loketten.

We reflecteren op deze globale verbetermogelijkheden, de aandachtspunten die hierbij gelden en in hoeverre ze bepaalde knelpunten kunnen verlichten, of juist niet. Sommige mogelijkheden kunnen op korte termijn verbetering brengen in bepaalde knelpunten. Andere behoeven nadere verkenning en uitwerking omdat het een grotere aanpassing betreft, die wellicht voor de ene doelgroep of voorziening een verbetering zou zijn, maar op andere gebieden waarschijnlijk niet.

5.1 Conclusies

Met dit onderzoek hebben we in kaart willen brengen hoe de doelgroep eruit ziet die gebruik maakt van meerdere voorzieningen en loketten, met een nadruk op de combinatie van werk- en andere voorzieningen, en op welke wijze dit wordt ervaren. De cijfers laten zien dat het grootste deel van de werkvoorzieningen verstrekt wordt in het kader van de Participatiewet. Een groot aandeel hiervan betreft jobcoaching en voorzieningen om mensen naar werk te begeleiden. Een relatief groot deel van de multigebruikers heeft werkvoorzieningen vanuit UWV of de Participatiewet én privévoorzieningen in het kader van de Wmo.

Voor mensen met een (arbeids)beperking is het aanvragen en gebruiken van voorzieningen van verschillende verstrekkers ingrijpend voor hun dagelijks leven. Eén voorziening aanvragen en onderhouden kost veel tijd en energie. Logischerwijs vergen meerdere voorzieningen van meerdere loketten nog veel meer van mensen met een beperking. Het complexe stelsel van voorzieningen en de uitvoering daarvan zorgen voor een aantal knelpunten voor geïnterviewde multigebruikers. Het (onderhouden van) aanvragen kost veel tijd en moeite. Voor mensen met een beperking zijn wonen, werken en leven allemaal van belang voor het zo zelfstandig mogelijk functioneren. De systeemwereld van de overheidsorganisaties sluit daar volgens de geïnterviewden niet goed op aan.

De wijze waarop het systeem is ingericht en de verkokering van de verschillende domeinen maakt dat veel verantwoordelijkheid bij de gebruiker zelf komt te liggen. Gebruikers moeten

zich zelf verdiepen in alle regels en wetten, om de juiste ondersteuning of voorziening te kunnen regelen die zij nodig hebben om volledig mee te draaien in de maatschappij. De verkokering kan ook zorgen voor discussies over het wettelijk kader waaruit een voorziening toegekend zou moeten worden, waardoor gebruikers af en toe heen en weer gestuurd worden tussen verschillende loketten. Of aanvragen worden (in eerste instantie) afgewezen vanwege de kosten. Afgaande op de interviews vindt er weinig tot geen (structurele) afstemming plaats tussen de verschillende betrokken organisaties, waardoor de gebruiker zelf informatie moet doorgeven.

Samengevat staat de gebruiker niet centraal, maar de regels. Van gebruikers wordt verwacht dat zij, naast hun werk en het leven met een beperking of chronische ziekte, zelf de kennis in huis hebben van de juiste voorzieningen, criteria, procedures en deadlines om ervoor te zorgen dat zij ook aan het werk kunnen blijven. Hoe meer zij afhankelijk zijn van verschillende voorzieningen, hoe meer deze complexiteit toeneemt. In de tweede helft van dit hoofdstuk blikken we vooruit op een aantal manieren om de ervaringen van gebruikers te verbeteren.

5.2 Verbetermogelijkheden

Uit de voorgaande hoofdstukken komen een aantal knelpunten naar voren die de geïnterviewde multigebruikers regelmatig tegenkomen. De verbetermogelijkheden die we hier benoemen zijn gericht op het wegnemen of verlichten van deze knelpunten. Ze zijn genoemd in de interviews met koepelorganisaties, uitvoerders en multigebruikers zelf.

Bij het beoordelen van welke routes het meest veelbelovend zijn, is het dan ook belangrijk in acht te nemen in hoeverre ze de knelpunten uit de ervaringspraktijk daadwerkelijk aanpakken. Om dit inzichtelijk te maken hebben we in de onderstaande tabel de meest genoemde knelpunten afgezet tegen de verbetermogelijkheden die we in dit hoofdstuk bespreken. De **gelijktekens** geven aan dat die optie waarschijnlijk **geen (positieve) invloed** heeft op het knelpunt. Een **plus** of **twee plussen** geven aan dat dit **wel** het geval kan zijn. Hierbij gelden wel vaak belangrijke randvoorwaarden (waardoor we maar één plus geven), die we in de volgende paragrafen toelichten.

Verbetermogelijkheden Knelpunten	Digitale rou- tekaart of keuzehulp	Inzet op sa- menwerking en kennis van elkaar	Nieuwe en centrale frontoffice	Persoonlijke ondersteu- ning	Centralise- ring
Lange wachttijden	=	=	=	=	=
Gebrek aan inhoudelijke kennisopbouw over voorzieningen en beperkingen	+	+	+	+	+
Opnieuw moeten aanvragen en indienen bij verlenging	=	=	=	=	=
Gebrek aan samenwerking tussen instanties	=	++	+	+	+
Gebrek aan maatwerk	=	=	=	=	=
Steeds wisselende contactpersonen, geen band en kennis opbouw	=	=	+	++	+
Gebrek aan actieve communicatie	=	=	+	+	=

Digitale routekaart of keuzehulp

Het landschap aan instanties en loketten voor voorzieningen is complex. Veel van de gebruikers die wij gesproken hebben, geven aan dat zij zich aardig weten te redden door veel tijd in de aanvragen te steken en veel uitzoekwerk te doen. Maar dat zij tegelijkertijd niet weten hoe mensen die minder zelfredzaam zijn dit zouden moeten doen. Het lijkt regelmatig voor te komen dat mensen heen en weer gestuurd worden tussen loketten, zeker als zij zelf ook niet zeker weten waar zij moeten zijn.

De informatievoorziening van uitvoerende partijen op de eigen websites wordt door de geïnterviewde multigebruikers nu vaak ervaren als onoverzichtelijk. Er bestaan veel uitzonderingen waarover geen informatie te vinden is. Of er wordt verwezen naar de algemene website (bijvoorbeeld: "Op de website van UWV is hierover meer informatie te vinden"), maar vervolgens niet naar een specifieke pagina. Er wordt soms informatie verstrekt die niet helemaal klopt of onduidelijk is voor gebruikers. Dit vertraagt aanvraagprocedures en zorgt voor frustratie. Ook per organisatie kan dus meer aandacht besteed worden aan de toeleiding van gebruikers naar de juiste aanvraagprocedure of het juiste formulier. Een beter overzicht van welke voorzieningen, voor welke doelgroep, waar aangevraagd kunnen worden, kan helpen deze knelpunten te verminderen.

Geïnterviewde uitvoerders en multigebruikers droegen zelf het idee aan van een online routekaart of keuzehulp. Zo'n routekaart zou vooral van meerwaarde zijn als die ingestoken wordt vanuit de gebruiker en niet vanuit de verschillende organisaties. Bijvoorbeeld door iemands chronische aandoening of (arbeids)beperking als uitgangspunt te nemen en daarna pas te specificeren naar domeinen als werk, opleiding of thuis. Zo kan iemand makkelijk zien wat op hem of haar van toepassing is en waar dat aangevraagd kan worden.

Ook voor uitvoerders zou een routekaart behulpzaam kunnen zijn bij het doorverwijzen van gebruikers naar andere loketten. Een dergelijke routekaart of keuzehulp kan hen op een laagdrempelige manier inzicht geven in wat andere organisaties verstrekken en wat niet. Een begrijpelijke uitleg van de criteria waar iemand aan moet voldoen voor een voorziening kan helpen om vroeg in het proces duidelijkheid te creëren.

Als de routekaart of keuzehulp zorgt voor betere informatievoorziening voor alle betrokkenen, kan dit vervolgens een positief effect hebben op de mate waarin gebruikers de eerste keer bij het goede loket uitkomen en daar ook meteen geholpen worden. Wel zal er altijd een groep gebruikers blijven bestaan voor wie zelfstandig gebruik van een online routekaart of keuzehulp niet haalbaar is. Ook helpt deze oplossingsroute niet om het systeem zelf minder complex te maken.

Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> • Potentieel positieve invloed op kennis bij gebruikers en uitvoerders, juiste doorverwijzing en doorlooptijd. • In redelijke termijn te bewerkstelligen, geen stelselverandering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiële en doorlopende investering, vooral voor het up-to-date houden. • Voor de minder zelfredzame groep zal dit niet bruikbaar zijn/geen oplossing bieden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moet gebruiker als vertrekpunt nemen, niet de organisatie. • Continu onder de aandacht brengen van routekaart/keuzehulp noodzakelijk (werkt alleen bij goede bekendheid). • Gebruik routekaart moet reguliere werkwijze worden.

Samenwerking onderling en kennis van elkaar

Zoals eerder genoemd is onder geïnterviewde multigebruikers een groot punt van frustratie dat zij van 'het kastje naar de muur' gestuurd worden. Professionals en gebruikers geven overwegend aan dat er bijvoorbeeld niet gecommuniceerd wordt tussen uitvoerders bij UWV en Wmo-loketten, enkele uitzonderingen daargelaten. Individuele arbeidsdeskundigen van UWV hebben over het algemeen geen contactpersonen bij de gemeenten in hun regio (dat is volgens hen "niet te doen, het zijn er zó veel"). Eventuele doorverwijzing naar een ander loket en mogelijke terugverwijzing vindt dus plaats zonder contact tussen beide loketten. De boodschap waarom iets toch wel onder de Wmo of juist de verantwoordelijkheid is van UWV, moet de gebruiker zelf duidelijk maken aan het volgende loket. Daarbij vindt ook binnen gemeenten en UWV niet altijd communicatie tussen verschillende teams en afdelingen plaats. We doelen dus ook op de communicatie tussen 'interne loketten' onderling (zoals tussen Wmo en Pwet).

Wanneer er zich een situatie voordoet waarin onduidelijk is welke organisatie aan zet is, vaak wanneer de voorzieningen uit verschillende levensdomeinen sterk overlappen of niet van elkaar te scheiden zijn, komt overleg op casusniveau op dit moment langzaam of niet op gang. Inzet op meer structureel contact tussen uitvoerders bij loketten, zeker wanneer die loketten vergelijkbare voorzieningen verstrekken, kan hierbij helpen. Als er bestaande contacten tussen afdelingen en tussen organisaties zijn, kunnen deze sneller aangewend worden als zich complexe situaties voordoen.

Geïnterviewde multigebruikers gaven aan dat samenwerking binnen en tussen uitvoeringsorganisaties voor hen een (deel van de) oplossing van het probleem zou zijn. Het tot stand brengen van structureel overleg tussen uitvoerders van UWV en gemeenten kost uiteraard tijd, maar dit zou bijvoorbeeld in regioverband plaats kunnen vinden. Eén van de geïnterviewde professionals vertelde bijvoorbeeld over een arbeidsdeskundige van UWV die regelmatig fysiek aanwezig was bij de gemeenten in diens regio. Bij een dergelijk overleg zouden casussen (al dan niet anoniem) te bespreken zijn, over en weer vragen te stellen zijn over elkaars uitvoeringsprocessen en ervaringen met/contacten van leveranciers uit te wisselen zijn.

Structureel overleg tussen professionals van UWV en gemeenten kan helpen onduidelijkheden over de verantwoordelijke organisatie in complexe casussen weg te nemen. Er wordt dan gezamenlijk kennis opgebouwd over de voorzieningen die in de praktijk vaak overlappen of aan elkaar grenzen. Het zou ook het werk dat gebruikers hebben aan het geven van uitleg aan uitvoerders kunnen verminderen, als er informeel overleg plaatsvindt tussen uitvoerders over de scope van het eigen wettelijk kader. Dit zou waarschijnlijk ook sneller zijn dan een gebruiker die steeds de formele procedures moet bewandelen om in contact te komen met een uitvoerder. De totale wachttijd voor gebruikers kan hiermee afnemen.

Een belangrijke randvoorwaarde bij samenwerking binnen en tussen organisaties is duidelijkheid over de AVG-wetgeving. Met toestemming van de gebruiker kan er op casusniveau veel gedeeld en besproken worden, maar de AVG wordt vaak aangehaald als reden om niet te overleggen op casusniveau. Geïnterviewde multigebruikers geven echter vaak aan dat zij het juist prettig zouden vinden als professionals elkaar op de hoogte zouden brengen van de voortgang in aanvraag- en verlengingsprocessen, omdat het hen weer tijd en moeite zou besparen. Wanneer de wetgever duidelijk aan uitvoerders uitlegt wat er binnen de AVG-wetgeving allemaal wel mogelijk is, kan dit wellicht de huiverigheid onder uitvoerders rondom privacy verminderen.

Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> • Positieve invloed op informatievoorziening en doorverwijzing, mogelijk op doorlooptijden. • Op kortere termijn te bewerkstelligen, geen stelselverandering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote tijdsinvestering voor professionals, die al te weinig tijd hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking moet beleidsmatig en organisatorisch geborgd worden en niet afhangen van uitzonderlijk gemotiveerde individuen. • Bereidheid en draagvlak bij professionals moet aanwezig zijn en duidelijkheid over waar het initiatief ligt. • Huiverigheid voor delen informatie door AVG moet geadresseerd worden.

Nieuwe en centrale frontoffice voor gebruikers

De volgende verbetermogelijkheid die besproken is tijdens de interviews, is die van het inrichten van een nieuwe/centrale frontoffice voor gebruikers van voorzieningen. Dit zou een nieuwe (op voorzieningen gerichte) dienst en/of bureau kunnen zijn met medewerkers die er zijn voor gebruikers van verschillende voorzieningen. De bestaande organisaties en verdeling van voorzieningen die zij toekennen, zouden daarachter kunnen blijven voortbestaan.

Anders dan bij centralisering (zie hierover de volgende verbetermogelijkheid) is een frontoffice niet de organisatie die verantwoordelijk is voor de toekenning van de voorzieningen, daarover blijven op de achtergrond UWV, gemeenten, zorgverzekeraars, enzovoorts beslissen. Maar de gebruiker heeft wel maar met één bureau en één of enkele bekende contactpersonen te maken. Discussies over onduidelijkheden tussen organisaties zouden achter de schermen plaats kunnen vinden, zonder dat de gebruiker hier last van heeft. Mogelijk zouden herhalingsaanvragen ook automatisch of jaarlijks door de medewerkers van de frontoffice bijgehouden of gedaan kunnen worden. Een frontoffice kan zo bijdragen aan een positieve gebruikerservaring.

Het grote voordeel van dit scenario is dat het denk- en regelwerk dat nu door gebruikers gedaan wordt - wat vaak ervaren wordt als een parttime baan bóven op de betaalde baan die men al heeft - grotendeels uit handen kan worden genomen door een frontoffice. Het lobbyen en opkomen voor henzelf waar gebruikers nu veel tijd insteken, zou dan ten dele door de medewerkers van de frontoffice gedaan worden. Dit zou deze gebruikers veel tijd besparen. De minder zelfredzame groep mensen met een beperking zou hiernaast aan voorzieningen geholpen kunnen worden waar zij eerder door ingewikkelde aanvraagprocedures van hebben afgezien. Bovendien kan een frontoffice over verschillende voorzieningen voorlichten die voor een persoon interessant kunnen zijn.

Ook bij deze route gelden belangrijke randvoorwaarden. De expertise van medewerkers van een dergelijke frontoffice zou van een hoog niveau moeten zijn. Zij zouden namelijk kennis moeten hebben van voorzieningen van zowel UWV als de gemeente én de zorgverzekeraar. Dat betekent een breed en generalistisch profiel. Daarnaast moeten de frontofficemedewerkers ook op de hoogte zijn van de beschikbare voorzieningen en van verschillende vormen van beperkingen. Als dit niet het geval is komt de selectie van voorzieningen alsnog bij de gebruiker te liggen. Ook zou de caseload van de medewerkers behapbaar moeten blijven, zodat zij niet achterlopen met hun aanvragen en voldoende tijd hebben om te overleggen met hun cliënten.

Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> • Het is duidelijk voor gebruikers bij welk loket zij moeten zijn. • Gebruiker hoeft zelf minder te lobbyen/continue op te komen voor zichzelf. • Minder zelfredzame groep gebruikers wordt beter geholpen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet een nieuw loket worden opgericht en dat vraagt de nodige investering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Genoeg capaciteit van professionals van de front-office. • Professionals van de front-office hebben goede en brede kennis van voorzieningen en doelgroepen. • Uitzoeken in hoeverre capaciteit en expertise van de bestaande loketten weggehaald kan worden en een plek kan krijgen in dit nieuwe front-office en wat dit budgettair betekent. • Positionering van dit front-office (regionaal, lokaal)

Persoonlijke ondersteuning per individu(eel gezin)

De mogelijkheid van de frontoffice heeft met name tot doel één centraal aanspreekpunt te creëren voor alle gebruikers van voorzieningen. Maar er kan ook per gebruiker of per gezin één aanspreekpunt gecreëerd worden. Een persoonlijke begeleider die de situatie van de gebruiker(s) goed kent en kan ondersteunen bij procedures of die de aanvragen kan indienen, kan een soortgelijke rol vervullen. Persoonlijke begeleiding is bijvoorbeeld vorm te geven met de inzet van (gespecialiseerde) cliëntondersteuners of ergotherapeuten. Ook voor deze vorm van ondersteuning geldt dat de professionals die deze rol hebben voldoende expertise moeten hebben om de gebruikers van voorzieningen daadwerkelijk te ontzorgen.

Box: ondersteuning van Bartiméus voor mensen met een visuele beperking

Door mensen met een visuele beperking is vaker genoemd dat zij ondersteuning van de organisatie Bartiméus hebben ontvangen toen zij blind werden, of toen zij begonnen met voorzieningen aanvragen. De ondersteuners van Bartiméus gingen bijvoorbeeld mee naar afspraken bij de gemeente voor Wmo-voorzieningen (voor aanpassingen thuis) en naar UWV (voor een brailleleesregel en voorleessoftware op werk), of hebben ondersteuning gegeven in het aanvragen van alle voorzieningen bij de zorgverzekeraar (zoals de taststok, de geleidehond en een brailleleesregel voor thuis). Omdat ondersteuners bij Bartiméus goed weten welke voorzieningen voor visuele beperkingen waar kunnen worden aangevraagd, inclusief van welke leveranciers, helpt dit de gebruikers goed op weg. Daarna moeten gebruikers vooral aanvragen doen ter vervanging van de bestaande voorzieningen, waarvoor zij dan de weg beter weten te vinden.

Er zijn andere gespecialiseerde advies- en begeleidingsorganisaties zoals Bartiméus. Enkele voorbeelden uit het onderzoek: Bureau PlanPlan ondersteunt werkenden en werkzoekenden met een auditieve beperking en Jados biedt integrale ondersteuning aan mensen met een diagnose autisme.

Investeren in persoonlijke begeleiding op persoons- en/of gezinsniveau zou er ook voor kunnen zorgen dat gebruikers niet meer te maken hebben met wisselende contactpersonen en zou eraan bij kunnen dragen dat zij sneller juist geïnformeerd worden. Bij ontoegankelijke aanvraagprocedures worden zij aan de hand genomen door een persoonlijk begeleider of de persoonlijk begeleider doet de aanvraag vóór hen.

De vraag is of er genoeg professionals zouden zijn met de juiste expertise om deze rol landelijk te vervullen. Er bestaat al gratis onafhankelijke cliëntondersteuning in de meeste gemeenten⁴⁶, maar hier is nog veel onbekendheid mee. Als eerste stap bij het vormgeven van persoonlijke begeleiding voor mensen met een beperking zou ingezet kunnen worden op bekendheid van cliëntondersteuning. Cliëntondersteuners kunnen generalistische ondersteuning bieden bij het aanvragen van voorzieningen. Voor sommige beperkingen die vele facetten kennen en voorzieningen behoeven, zou ook meer specialistische kennis en begeleiding wenselijk zijn. Te denken valt aan visuele beperkingen (zoals in het bovenstaande voorbeeld van Bartiméus) of veelvoorkomende meervoudige beperkingen.

Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> • Gebruiker hoeft zelf minder te lobbyen/continue op te komen voor zichzelf. • Potentieel minder administratieve lasten voor gebruikers. • Minder wisselende contactpersonen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijk een stelselverandering met lange doorlooptijd. • Waarschijnlijk een dure oplossing, door oprichten nieuwe organisatie en de persoonlijke benadering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Genoeg capaciteit van begeleiders met brede expertise. • Aandacht voor groepen die juist om specialistische kennis vragen. • Behapbare caseload.

Centralisering (of decentralisering) van voorzieningen

Een ingrijpendere mogelijkheid zou die van verdere centralisering van voorzieningen zijn (of juist een verdere decentralisering). De beweging richting centralisering is voor een aantal specifieke voorzieningen al ingezet. De tolkenvoorziening is voor alle levensdomeinen ondergebracht bij UWV en werkvoorzieningen voor slechtzienden volgen waarschijnlijk binnenkort (na instemming van de Eerste Kamer). Geïnterviewde gebruikers van voorzieningen zijn positief over de centralisering en ook een meerderheid van de gesproken professionals geeft aan dat zij het een goede ontwikkeling vinden dat UWV meer voorzieningen gaat verstrekken. UWV moet daarbij volgens hen wel zorg dragen voor een goede, laagdrempelige dienstverlening, anders draagt centralisering volgens geïnterviewde multigebruikers weinig bij.

Geïnterviewde multigebruikers en professionals van de gemeente zijn van mening dat de jobcoachvoorziening de verantwoordelijkheid van gemeenten zou moeten blijven. Jobcoaching op grond van de P-wet zouden de respondenten decentraal georganiseerd houden. Jobcoaching is namelijk een voorziening is om mensen te begeleiden naar werk, waarmee het beter past bij de rol van gemeenten. Verdere decentralisatie van voorzieningen zien geïnterviewde professionals en gebruikers niet als mogelijke verbetering. Vooral de verschillen in uitvoering bij de verschillende gemeenten die daarbij ontstaan en waarmee veel geïnterviewden nu al eerste- of tweedehands ervaring hebben, worden door gebruikers genoemd als nadeel.

Centralisering: overheveling van voorzieningen naar één uitvoeringsorganisatie

Van centralisering zijn de verwachtingen op hoofdlijnen positief. Er zijn verschillende vormen van centralisering denkbaar. Centralisering zou voor alle werkvoorzieningen kunnen, of zoals nu ook al gebeurt voor sommige voorzieningen, gerelateerd aan een bepaalde beperking (zoals

Voetnoten:

⁴⁶ De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 2.2.4 verplicht gemeenten ertoe ervoor te zorgen dat er onafhankelijke cliëntondersteuning beschikbaar is.

auditief of visueel)⁴⁷. Een andere mogelijkheid is centraliseren van alle voorzieningen en dus ook voorzieningen die het levensdomein betreffen. Tot slot is een mogelijkheid bepaalde voorzieningen te centraliseren die het werk en levensdomein betreffen, zoals bijvoorbeeld vervoer.

Met centralisering bedoelen we in ieder geval centralisering van de front- en backoffice van voorzieningen (dus de informatievoorziening, contactpersonen en het 'loket', maar ook het mandaat voor het afgeven van een beschikking). Hierbinnen zijn echter ook nog meerdere varianten denkbaar. Namelijk 1) centralisering met handhaving van de huidige wettelijke kaders (van Wmo, P-wet en UWV) en 2) centralisering waarbij ook de wettelijke kaders en daarmee de budgetten gecentraliseerd worden. Voor de gebruiker is het verschil tussen deze twee varianten niet per se te merken, voor de uitvoering zouden beide varianten een groot verschil inhouden. Voor de overheid betekent de tweede variant dit een grote wijziging van het stelsel. Een dergelijke grote wijziging lost de knelpunten op korte termijn niet op en voert te ver om in dit onderzoek nader uit te werken.

Ook het centraliseren van bepaalde (clusters van) voorzieningen kan voordelen hebben. Voor voorzieningen waar veel overlap is tussen werk- en privégebruik, zoals mobiliteits- en vervoersvoorzieningen bijvoorbeeld, kan het erg handig zijn als deze integraal worden toegekend en niet per levensdomein. Bijvoorbeeld een auto toekennen met inachtneming van de werk- én privésituatie, ook als deze gaandeweg veranderen, zou veel voordelen kennen. Te denken valt ook aan een vast domeinonafhankelijk aantal kilometers voor regiotaxigebruik of een rolstoel die meteen geschikt is voor thuis en op werk. Centralisering zou in deze gevallen zorgen voor minder discussie over welke organisatie verantwoordelijk is en kan verminderen dat mensen tussen loketten heen en weer worden gestuurd.

Box: de tolkvoorziening als voorbeeld van een oplossing

In 2019 is de tolkvoorziening gecentraliseerd en ondergebracht bij UWV. Hiermee kent UWV uren voor een gebaren- of schrijftolk toe voor zowel opleiding, werk als privé. Vóór deze centralisatie konden er apart tolkuren aangevraagd worden in het kader van de Wmo (privédomein) en de P-wet. Met de decentralisatie in 2015 was de tolkvoorziening voor het privé- en een deel van het werkdomein bij gemeenten komen te liggen. Er is toen door de VNG een landelijke regeling voor beide opgezet. Die regeling werd voor het privédomein uitgevoerd door de Berengroep, onder de naam Tolkcontact. Parallel hieraan kon de tolkvoorziening bij UWV aangevraagd worden voor het werkdomein, op grond van de Wet WIA en Wajong.

Sinds de centralisatie hoeven dove en slechthorende mensen dus alleen bij UWV een aanvraag in te dienen voor de tolkvoorziening. Gebruikers doen een aanvraag voor ieder levensdomein apart, voor zover zij daar gebruik van maken, want ieder levensdomein wordt nog wel apart gefinancierd.

Voetnoten:

⁴⁷ Bij de tolkvoorziening is zowel de voorziening in het werkdomein als die in het levensdomein overgaan naar UWV. Voor de visueel beperkten gaan alle werkvoorzieningen naar UWV.

Betrokkenen en gebruikers geven aan dat het prettig is dat het aanvragen nu op één plek kan. Omdat de uren voor opleiding en werk ook al door UWV werden toegekend was de overgang volgens geïnterviewden niet heel ingrijpend, niet voor UWV en niet voor gebruikers. Wel geven betrokkenen aan dat er goed gecommuniceerd moest en moet worden over de overgang. Nog altijd weten gebruikers niet altijd zeker waar zij uren voor privégebruik kunnen aanvragen. Het idee dat er meer uniform uren worden toegekend, omdat dit door één loket/organisatie wordt gedaan, wordt als positief gezien.

Bij UWV wordt nog gewerkt aan de doorontwikkeling van aanvraagprocedures. Bijvoorbeeld het aanvragen van een tolk door organisaties voor evenementen. Deze aanvragen zijn divers en verlopen nog via een handmatig proces, omdat het aanvraagformulier op de website van UWV niet aansluit op aanvragen voor groepen. Voor deze aanvragen moet zich nog een werkwijze uittekenen. Ook bijvoorbeeld de aanvragen voor uren in het privé domein kunnen de beslissers van de tolkenvoorziening soms nog moeilijk inschatten. Wat is redelijk of realistisch? Het is de eerste keer dat UWV zich aan het privé domein waagt.

Voor gebruikers zijn ook niet alle knelpunten van de aanvragen voor tolkenuren opgelost met de centralisering. Het feit dat er ieder jaar opnieuw een aanvraag moet worden gedaan voor de privé- en opleidingsuren, zorgt volgens geïnterviewde experts voor onrust (uren voor werk worden automatisch verlengd zolang er een dienstverband is). De aanvragen zijn ook niet per se simpeler geworden. De communicatie vanuit UWV is nog niet altijd voor de hele doelgroep goed te begrijpen, laten geïnterviewde experts weten. Dat maakt het jaarlijks aanvragen van de uren een tijdrovend en stressvol proces.

Een belangrijke randvoorwaarde bij centralisering is volgens geïnterviewden voldoende capaciteit voor de uitvoering. Daarnaast wordt ook genoemd dat het belangrijk is goed na te denken over de effecten een eventuele overgang, bijvoorbeeld van de (zeer diverse uitvoering van de) Wmo of Pwet naar UWV. Het kan voorkomen dat iets door de gemeente wel toegekend wordt en bij UWV met gestandaardiseerde criteria niet meer. Dit soort effecten moet goed uitgelegd worden aan gebruikers, zodat zij niet overvallen worden door een afwijzing. Mogelijk zou een overgangperiode nodig zijn om mensen voor te bereiden.

Voordelen	Nadelen	Aandachtspunten
<ul style="list-style-type: none"> • Vermindering van het aantal loketten. • Opbouw expertise bij professionals. • Centrale inkoop. • Kan zorgen voor minder contactpersonen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingrijpende stelselverandering met lange doorlooptijd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proces binnen centrale uitvoerder moet ook ingericht worden op 'gebundelde' aanvragen, wanneer er meerdere voorzieningen nodig zijn. • Kan zorgen voor meer loketten voor gebruikers bij gedeeltelijke centralisering (bijvoorbeeld alleen centralisering van voers- en mobiliteitsvoorzieningen).

Combineren centralisatie en decentralisatie

Naast de mogelijkheid van óf decentralisatie óf centralisatie, is ook een gerichte inzet van beide een mogelijkheid die te verkennen. Uit de knelpunten ervaren door gebruikers blijkt een duidelijke behoefte aan ondersteuning op basis van zowel **generalistische** kennis van het hele

systeem aan voorzieningen, als op basis van **specialistische** kennis van complexe, domeinoverstijgende voorzieningen (zoals vervoer) of meervoudige beperkingen. Beide aspecten zijn moeilijk met elkaar te verenigen in één beweging van centralisatie of decentralisatie. Een combinatie van beide zou bijvoorbeeld mogelijk zijn in de vorm van generalistische lokale frontoffices, maar gespecialiseerde kennis van complexe voorzieningen ondergebracht in een centrale/landelijke frontoffice.

Geen enkele verbetermogelijkheid lost alle knelpunten op - een solide basis van communicatie, maatwerk en verlichting van administratieve lasten is noodzakelijk

De bovenstaande verbetermogelijkheden kunnen sommige knelpunten voor sommige gebruikers verlichten. Maar als we de voordelen, nadelen en aandachtspunten in samenhang afwegen, wordt snel duidelijk dat er niet één afgebakende verbeteringsuggestie is die alle knelpunten oplost. Voor sommige (multi)gebruikers vormt de ene verbetermogelijkheid misschien wel de uitkomst, voor anderen een combinatie van genoemde verbetermogelijkheden of juist een andere manier van werken binnen de bestaande structuren.

We schetsten in dit hoofdstuk verschillende verbetermogelijkheden die naar voren gekomen zijn uit de interviews met gebruikers, professionals en belangenorganisaties. Uit sommige interviews met gebruikers blijkt echter dat de verschillende loketten niet het enige knelpunt vormen. Geïnterviewde multigebruikers geven aan dat ook het vele malen opnieuw indienen van aanvragen en verklaringen, onjuiste of onduidelijke informatie en een gebrek aan maatwerk voor knelpunten zorgen. Zoals ook te zien in de tabel aan het begin van het hoofdstuk, vormen de verbetermogelijkheden ten aanzien van het navigeren van alle loketten geen oplossing voor deze specifieke knelpunten die gebruikers ervaren. Dit geldt zeker voor het steeds opnieuw moeten indienen van aanvragen of voor het gebrek aan maatwerk dat gebruikers ervaren. Ook de communicatie naar gebruikers toe is iets dat alleen bij de individuele organisaties zelf verbeterd kan worden. De wetgever en uitvoeringsorganisaties zouden volgens de geïnterviewde multigebruikers allereerst moeten inzetten op een solide basis bij het inrichten van loketten, los van routes die gevolgd kunnen worden om het proces te verbeteren als er sprake is van multigebruik.

Bijlage 1: Begrippenlijst Pwet-voorziening

Pwet-voorziening	Toelichting ⁴⁸
Ondersteuning op de werkplek *	Dit is een type re-integratie/participatievoorziening en omvat de volgende voorzieningen: <ul style="list-style-type: none"> • Jobcoach begeleiding op de werkplek (vanaf 2019): alle vormen van begeleiding op de werkplek voor zowel arbeidsbeperkten als niet-arbeidsbeperkten, door een interne, externe of gemeentelijke begeleider. • Werkplekaanpassing (vanaf 2019)
Vervoer	Vervoersvoorziening kan worden verstrekt als reizen naar het werk door chronische ziekte of handicap lastig is. Het kan alleen worden verstrekt aan mensen met een arbeidsbeperking.
Overige faciliterende voorziening *	Voorzieningen die een persoon (met of zonder arbeidsbeperking) helpen om te werken of om een andere voorziening (bijvoorbeeld beschut werk) te kunnen uitvoeren. Dit kan zijn: <ul style="list-style-type: none"> • Meeneembare hulpmiddelen voor mensen met een arbeidsbeperking (bijvoorbeeld: orthopedische werkschoenen) • Intermediaire voorzieningen voor personen met een arbeidsbeperking (bijvoorbeeld tolk voor mensen met auditieve beperking) • Overig: bijvoorbeeld boekengeld of vergoeding van kleren.
Begeleiding op werkring/jobcoach~	Tot 2019 was er geen onderscheid tussen "ondersteuning op de werkplek" en "voorziening naar werk/participatie". Toen was er enkel het type voorziening "begeleiding op werkring/jobcoach". Deze voorziening betreft een jobcoach die de cliënt begeleidt op de werkplek of tijdens een proefplaatsing.
Overig	Overige re-integratievoorzieningen zijn alle re-integratievoorzieningen die niet vallen onder de elders genoemde. Hierbij kan het ook gaan om voorzieningen naar werk

Voetnoten:

⁴⁸ Bron voor de toelichting van de genoemde voorzieningen voor en na 2019: [Definitielijst Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein; VNG \(2022\)](#)

Bron voor de toelichting van de genoemde voorzieningen tot 2019: [Richtlijnen Statistiek Re-integratie door gemeenten; VNG \(2017\)](#)

Bijlage 2: Begrippenlijst UWV voorziening

UWV voorziening	Toelichting ⁴⁹
Intermediair	Hulp of begeleiding voor bepaalde taken die een persoon door zijn of haar handicap niet goed zelf kan doen. Voorbeelden: voorleeshulp, openen van de post.
Jobcoach	Een jobcoach helpt met het uitvoeren van het werk van een persoon, onder anderen door belemmeringen op de werkplek weg te nemen.
Meeneembare voorziening	Hulpmiddel dat nodig is op de werkplek om het werk goed te kunnen uitvoeren. Deze hulpmiddelen zijn vaak niet bij het bedrijf aanwezig. Voorbeelden: communicatiehulpmiddelen, orthopedische werkschoenen.
Startkrediet	Krediet/lening om een eigen bedrijf te beginnen.
Vervoer	Voorziening die helpt om een persoon naar of op het werk te verplaatsen. Bijvoorbeeld: taxivergoeding, aanpassing van de auto of een rolstoelbus in bruikleen.

UWV domein	Toelichting
Wajong	Voorziening voor mensen die door hun ziekte of beperking nu en in de toekomst niet meer kunnen werken.
Wajong (tot 2015)	Een voorziening voor mensen die vanaf jonge leeftijd een ziekte of handicap hadden en doordoor enkel met hulp konden werken (of niet meer konden werken).
WAO	Arbeidsongeschiktheidsuitkering voor langdurig zieken.
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (is sinds 2004 afgeschaft).
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Onderwijs	Voorziening voor als iemand hulp nodig heeft bij het volgen van onderwijs.
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning zodat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.
Pwet	Participatiewet om ervoor te zorgen dat mensen weer werk vinden.

Voetnoten:

⁴⁹ Bron: [Voorzieningen | UWV | Particulieren](#)

Bijlage 3: Begrippenlijst Wmo-voorziening

Wmo-voorziening ⁵⁰	Toelichting
Hulp bij het huishouden	Voorziening voor cliënten die niet meer in staat zijn om de huishoudelijke werkzaamheden zelfstandig uit te voeren.
Ondersteuning thuis	Dit type maatwerkarrangement bevat: <ul style="list-style-type: none"> • Begeleiding: hulp bij het uitvoeren van taken (vaak ingezet bij mensen met een verstandelijke/zintuigelijke beperking). • Persoonlijke verzorging: ondersteunen bij de persoonlijke verzorging. • Kortdurend verblijf: kan worden toegekend als ondersteuning voor mantelzorgers. De client verblijft dan kortdurend in een instelling. • Overige ondersteuning gericht op het individu/huishouden/gezin • Dagbesteding: vorm van begeleiden met een zinvolle invulling van de dag in groepsverband. • Overige groepsgerichte ondersteuning
Hulpmiddelen en diensten	Dit type maatwerkarrangement bevat: <ul style="list-style-type: none"> • Woondiensten: diensten bedoeld voor de cliënten die door hun handicap beperkt worden bij het normaal gebruik van een woning. Bijvoorbeeld: boodschappendienst of tijdelijke huisvesting. • Vervoersdiensten en vervoersvoorzieningen: Voorzieningen/diensten die het mensen met een beperking mogelijk maakt om zich lokaal te verplaatsen. Bijvoorbeeld een auto-aanpassing, regio taxi of een scootmobiel. • Rolstoelen • Woonvoorzieningen: voorzieningen bedoeld voor de cliënten die door hun handicap beperkt worden bij het normaal gebruik van een woning. Bijvoorbeeld: traplift of onroerende woonvoorziening. • Overige hulpmiddelen
Verblijf en opvang	Dit type maatwerkarrangement bevat: <ul style="list-style-type: none"> • Beschermd wonen: regeling voor personen met psychische of psychosociale problemen die niet in staat zijn om zich op eigen kracht te functioneren in de samenleving. • Opvang • Spoedopvang • Overige beschermd wonen en opvang
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Overige maatwerkarrangementen • Generieke toewijzing: toewijzing waarbij zowel de productcategorie als de productcode leeg zijn. Hierbij wordt een maximaal budget meegegeven.

Voetnoten:

⁵⁰ Bron: [Definitielijst Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein; VNG \(2022\)](#)

Bijlage 4: Overlap tussen werkvoorzieningen vanuit Pwet en UWV

UWV en gemeenten registreren hun voorzieningen op uiteenlopende manieren. Bovendien is de manier van registreren van gemeenten in 2019 aangepast. Wat ook opvalt in de onderstaande tabel is dat gemeenten de term 'voorzieningen' veel breder zien dan UWV. UWV ziet ingekochte re-integratietrajecten en opleidingen bijvoorbeeld niet als voorziening, maar als begeleidingsvorm.

Bij UWV bekend als:	Sinds 2019 bij gemeenten bekend als:	Voor 2019 bij gemeenten bekend als:
Jobcoach en aanpassingen werkplek	Ondersteuning op de werkplek (jobcoach/begeleiding op de werkplek of werkplekaanpassing)	Begeleiding op werkring/jobcoach
	Voorziening naar werk (coaching, training/opleiding, vrijwilligerswerk, overige sociale activering)	Werd nog niet meegerekend
Vervoer	Vervoer	Vervoer (woon-werk)
Meeneembare hulpmiddelen, intermediair (incl. schrijf- of gebarentolk) en startkrediet	Overige faciliterende voorziening	Andere voorziening voor arbeidsbeperkten
	Uitbesteed en onbekend (bijvoorbeeld omdat er een externe uitvoerder is)	Werd nog niet meegerekend
	Niet in te delen	Overig

Bijlage 5: Voorzieningengebruik en loonkostensubsidie (LKS)

Naast de in dit rapport genoemde Pwet-werkvoorzieningen, omvat de Pwet ook andere voorzieningen. Een groot deel van de mensen met een Pwet-voorzieningen maakt ook gebruik van loonkostensubsidie (LKS). LKS is een type re-integratie-/participatievoorziening gericht op werkgevers en omvat forfaitaire loonkostensubsidie, de tijdelijke loonkostensubsidie en de langdurige loonkostensubsidie. In deze bijlage laten wij de overlap zien tussen voorzieningen en voor LKS.

Tabel A. Aantal mensen dat gebruik maakte van LKS en Wmo-voorzieningen in de periode 2017-2022.

	Totaal aantal gebruikers van LKS	Hulp bij het huishouden	Ondersteuning thuis	Hulpmiddelen en diensten	Verblijf en opvang	Overig
LKS	54.907	1.307	12.272	1.660	3.222	2.941

Tabel B. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van LKS en UWV-voorzieningen in de periode 2017-2022.

	Totaal aantal gebruikers van LKS	Intermedi-air	Jobcoach	Meeneembare voorzieningen	Startkrediet	Vervoer
LKS	54.907	209	348	296	**	257

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

Tabel C. Aantal mensen dat gebruik heeft gemaakt van LKS en UWV-voorzieningen in de periode 2017-2022, uitgesplitst naar wettelijke achtergrond.

	Totaal aantal gebruikers van LKS	Wa-jong	Wa-jong (tot 2015)	WAO	WAZ	WGA	Onderwijsvoorzieningen	Tolk Wmo	Tolk Pwet
LKS	54.907	112	64	17	**	747	142	189	37

** Te weinig waarnemingen om te kunnen laten zien.

Bijlage 6: Kwantitatieve methodologische verantwoording

Gebruikte bestanden

Om de groep mensen die naast een werk gerelateerde voorziening, voorzieningen vanuit andere domeinen gebruiken is het nodig om gegevens uit verschillende databronnen met elkaar te combineren. De analyses naar de omvang van de doelgroep die gebruik maakt van voorzieningen van 1 of meerdere domeinen zijn gebaseerd op niet-openbare microdatabestanden van het CBS. Naast de microdatabestanden van het CBS is niet-openbare data van het UWV gebruikt. In dit onderzoek hebben wij de volgende bestanden gebruikt:

- a. Microdatabestand GBAPERSOONKTAB (CBS) met een beperkt aantal demografische achtergrondgegevens van de Nederlandse bevolking, zoals geslacht en geboortjaar. We hebben dit bestand gebruikt om de kenmerken van multigebruikers in kaart te brengen.
- b. Microdatabestand HOOGSTEOPLTAB (CBS): in dit bestand is het hoogst gevolgde opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking geregistreerd. Het bestand is gebaseerd op gegevens uit verscheiden registers en de Enquête Beroepsbevolking (EBB).
- c. Microdatabestand PWETSRGVOORZIENINGTAB (CBS) met gegevens over re-integratie en participatievoorzieningen die zijn ingezet vanuit de Pwet. Vanaf 2019 bevat het bestand een andere verdeling/classificatie van de aangeboden voorzieningen.
- d. Microdatabestand WMOBUS (CBS) met gegevens over maatwerkarrangementen verleend in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De data wordt verzameld voor de gemeentelijke monitor sociaal domein. Gemeenten kunnen vrijwillig deelnemen aan deze monitor. Voor onze analyse betekent dat dat niet alle gemeenten data hebben aangeleverd voor de Wmo voorzieningen en dus minder mensen gekoppeld konden worden aan de andere domeinen (Pwet en UWV).
- e. Databestand van het UWV met gegevens van de door de UWV verstrekte voorzieningen.

De gebruikte microdatabestanden in de CBS-catalogus bevatten informatie op persoonsniveau en zijn te koppelen door een unieke en versleutelde code per persoon. De persoonsinformatie in het databestand van het UWV is op een identieke wijze versleuteld met een code, waardoor ook de UWV data te koppelen is met de microdatabestanden van het CBS. De analyses mogen alleen plaatsvinden in de beschermde omgeving van het CBS. Nadat de analyses afgerond zijn, dient de output aan het CBS voorgelegd te worden om onthulling van groepen of personen te voorkomen. Waardes kleiner dan 10 mogen niet worden weergegeven en deze aantallen mogen ook niet te herleiden zijn. Zodra het CBS vaststelt dat er geen sprake is van mogelijke onthulling of schending van de privacy, geeft CBS de output vrij voor publicatie⁵¹.

Voetnoten:

⁵¹ Bij het vrijgeven van de uitkomsten van de analyses stelt het CBS publicatie verplicht.

Multigebruik

Bovengenoemde bestanden zijn voor meerdere jaren beschikbaar. Als onderzoeksperiode hebben wij gekozen voor de tijdsperiode 2017-2022; omdat voor deze tijdsperiode alle bestanden beschikbaar zijn⁵². Het bestand van UWV is hierin doorslaggevend, aangezien het databestand informatie heeft vanaf 2017. Het bestand met data over gebruik van Wmo-voorzieningen is vanaf 2015 beschikbaar, maar met name in 2015 en 2016 zijn er relatief veel gemeenten die onvoldoende betrouwbare data hebben om een dergelijke analyse mee uit te voeren. Ook vanaf 2017 zijn er gemeenten die geen Wmo-data hebben aangeleverd of geen toestemming hebben gegeven voor het gebruik ervan. De impact hiervan op de uitkomsten is echter beperkt, omdat deze ontbrekende gemeenten samen slechts enkele procenten van alle inwoners in Nederland vertegenwoordigen. Aan de hand van de gesprekken met de gebruikers van de voorzieningen is gekozen om naar de langst mogelijke periode van voorzieningsgebruik te kijken (gegeven de beperkingen van de data).

Op basis van de bestanden PWETSRGVOORZIENINGTAB en het databestand van het UWV hebben we een databestand samengesteld van alle personen die in de onderzoeksperiode minstens een keer gebruik hebben gemaakt van een voorziening van het UWV of vanuit de Pwet. Dit hebben wij vervolgens gekoppeld aan de Wmo data om het kruisgebruik tussen de Pwet (of UWV) met Wmo te kunnen vaststellen. Hierbij nemen wij enkel de mensen mee die een UWV of Pwet voorziening hebben. Mensen met enkel een Wmo voorziening zijn niet onderdeel van deze analyse aangezien het vertrekpunt van de analyses de groep mensen met een werk gerelateerde voorziening is.

Vervolgens is per type voorziening, per domein, vastgesteld of iemand deze heeft gebruikt gedurende de onderzoeksperiode 2017-2022. Om het multigebruik te kunnen vaststellen is gekeken naar welke mensen naast een het gebruik van een type voorziening vanuit een specifiek domein ook voorkomen in de bestanden van de andere domeinen en van welke voorziening (binnen dat andere domein) zij gebruik maken. Ook hebben wij in dit bestand per voorziening geregistreerd hoe vaak er gebruik is gemaakt van die voorziening in de onderzoeksperiode.

Bij de analyse naar leeftijd, geslacht en opleidingsniveau hebben wij dit bestand gekoppeld aan GBAPERSOONKTAB en HOOGSTEOPLTAB. Voor leeftijd hebben wij gekeken naar de leeftijd van de persoon wanneer zij voor het eerst gebruik maakten van een voorziening van het UWV of vanuit de Pwet in de tijdsperiode 2017-2022. Hierbij hebben wij de mensen ingedeeld in drie leeftijdsklassen:

- a. 18 - 27 jaar
- b. 28 - 55 jaar
- c. Ouder dan 55 jaar

Op deze manier ontstaat er een bestand waarbij wij per leeftijd, geslacht en opleidingsniveau kunnen vaststellen hoeveel gebruik er is gemaakt van voorzieningen binnen de domeinen.

Voetnoten:

⁵² De analyses met achtergrondkenmerken zijn echter gedaan op basis van informatie van 2017 - 2021.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

info@beleidsonderzoekers.nl