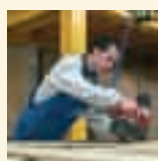
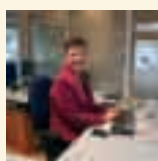
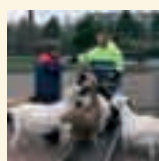
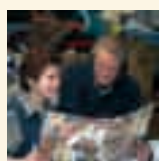


## Begeleid Werken: een wereld aan mogelijkheden



Een internationaal vergelijkende studie naar begeleid werken

## Begeleid Werken: een wereld van mogelijkheden



## Een internationaal vergelijkende studie naar begeleid werken



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>De geschiedenis van een methode</b>	<b>7</b>
2.1	Het begin van de sociale werkvoorziening: armenzorg en werkhuizen	7
2.2	Na de Tweede Wereldoorlog; beschutte werkplaatsen voor oorlogsinvaliden	7
2.3	Problemen met beschut werken	8
2.4	Tijd voor een goed alternatief: Supported Employment	8
2.5	Wat is Supported Employment?	9
2.6	De methode 'Supported Employment'	10
2.7	Supported Employment als emancipatoire visie en integraal denkmodel	12
2.8	Europa en de methode Supported Employment	12
<b>3</b>	<b>Nederland en de methode Supported Employment</b>	<b>13</b>
3.1	De introductie van Supported Employment in Nederland	13
3.2	Begeleid werken volgens regelingen in de Wsw	16
3.3	Begeleid werken volgens regelingen in de Wet REA/ WIA	20
3.4	Regeling en instrumenten per 01-01-2006, WIA	21
3.5	Begeleid werken volgens de regelingen in de AWBZ	22
3.6	Begeleid werken volgens regelingen in AWBZ, Wsw en Wet REA vergeleken	22
3.7	Begeleid werken, veel stof tot discussie	26
3.8	De toekomst van Begeleid Werken via regelingen in de Wsw	29
3.9	Afsluiting	31
<b>4</b>	<b>Supported Employment; een internationaal perspectief</b>	<b>32</b>
4.1	Waarom Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Verenigde Staten en Zweden?	32
4.2	Landenbeschrijving: Australië	33
4.3	Landenbeschrijving: Groot-Brittannië	39
4.4	Landenbeschrijving: Oostenrijk	48
4.5	Landenbeschrijving: Verenigde Staten	53
4.6	Landenbeschrijving: Zweden	59
4.7	Afsluiting	62
<b>5</b>	<b>Lessen, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>63</b>
5.1	Belangrijkste lessen uit het buitenland	63
5.2	Enkele conclusies en aanbevelingen	65
<b>A</b>	<b>Begeleid werken: internationale vergelijking van kerngegevens</b>	<b>68</b>



Sinds 1998 geldt in Nederland de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening. Een wet die bedoeld is om mensen met een duurzame functionele beperking<sup>1</sup> aan een passende en volwaardige baan te helpen, waarin zo zelfstandig mogelijk kan worden gewerkt. Om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor de Wsw voert het CWI de zogenaamde Wsw-indicatie uit. Dat betekent dat het CWI bekijkt of een kandidaat voor de Wsw voldoet aan de vooropgestelde voorwaarden<sup>2</sup>. Een Wsw-indicatie betekent dat de gemeente een subsidie verstrekt aan de werkgever (in eerste instantie meestal een Sw-bedrijf) als vergoeding voor het feit dat iemand niet volledig kan meedraaien (werken). In Nederland zijn eind 2004 bijna 100.000 personen onder aangepaste omstandigheden aan het werk in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw). Nog eens een kleine 13.000 Wsw-geïndiceerden staan op de wachtlijst<sup>3</sup>.

Sinds 1998 gaat de Wsw-indicatie gepaard met een indicatie voor Begeleid Werken (de BW-indicatie). Een BW-indicatie betekent dat een plek zal worden gezocht op de reguliere 'open' arbeidsmarkt, waar de geïndiceerde betaalde arbeid kan verrichten met begeleiding van een jobcoach en loonkostensubsidie afhankelijk van de loonwaarde. Dat betekent ook dat de geïndiceerde niet langer onder de arbeidsvoorwaarden (CAO) voor de Sw-bedrijven valt, maar onder de arbeidsvoorwaarden van de reguliere werkgever. Daarmee wordt de arbeidsmarktpositie van de begeleid werker genormaliseerd, waarmee een belangrijke stap wordt gezet in de verdere emancipatie van (arbeids-)gehandicapten in Nederland. Sinds 1 januari 2005 wordt de BW-indicatie niet meer alleen afgegeven als men denkt dat iemand met een beperking tot begeleid werken in staat is, maar juist als men geen reden heeft aan te nemen dat dit niet zo zou zijn. Sinds 1 januari 2005 geldt dus "Iedereen die een Wsw-indicatie krijgt, krijgt een BW-indicatie, tenzij...".

De aanvullende BW-indicatie wordt anno 2005 nog te weinig benut. Waar 35% van de nieuwe instroom in de Wsw een BW-indicatie meekrijgt, lukt het de Sw-bedrijven slechts om voor 10% een plek te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. De regering wil er dan ook de komende jaren voor zorgen dat BW-geïndiceerden vaker aan de slag gaan in een gewoon bedrijf<sup>4</sup>. Werken bij een reguliere werkgever doet in de optiek van het kabinet meer recht aan de maatschappelijke integratie van gehandicapten en is minder stigmatiserend dan beschut werken binnen de muren van het Sw-bedrijf. Bovendien geeft het werken bij een reguliere werkgever de Wsw-er meer keuzevrijheid als het gaat om functies en locaties.

Het moeizaam van de grond komen van begeleid werken in Nederland vormt de belangrijkste aanleiding voor deze rapportage. We willen met deze internationale studie handvatten bieden voor het verder stimuleren van het begeleid werken in Nederland. Enerzijds door te laten zien wat begeleid werken is en waar de onderliggende methode vandaan komt. Anderzijds door uitvoerig te beschrijven hoe begeleid werken of 'supported employment' zich in Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, de Verenigde Staten en Zweden heeft ontwikkeld en daaruit de belangrijkste lessen te destilleren. Met deze lessen willen we de discussies rond de verdere inrichting en organisatie van begeleid werken in Nederland voeden en input leveren voor de verdere besluitvorming én wetgeving rond het begeleid werken in Nederland.



1 Met het oog op de leesbaarheid is ervoor gekozen in de rest van deze rapportage geen gebruik te maken van de term 'duurzaam functioneel beperkte' maar van 'arbeidsgehandicapte' of 'gehandicapte'.

2 (1) Vanwege lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend in staat om onder aangepaste omstandigheden regelmatige arbeid te verrichten, (2) als werkzoekende ingeschreven bij het CWI, (3) bereid en in staat tot het verrichten van regelmatige arbeid en (4) jonger dan 65 jaar.

3 Bolhuis, P., Flapper, E. & Mandos, E. (2005). *Jaarrapport WSW-statistiek 2004; Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.

4 Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 817, nrs. 19 en 20.



### Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 van deze rapportage gaat uitvoerig in op de geschiedenis van het begeleid werken. We starten met de werkhuizen en de armenzorg in de 18e eeuw en eindigen met de komst van de in de Verenigde Staten ontwikkelde methode "Supported Employment" naar Europa. In Hoofdstuk 3 gaan we vervolgens in op de komst van diezelfde methode naar Nederland. In dit derde hoofdstuk besteden we aandacht aan de komst van de methode zelf, aan projecten die ermee zijn uitgevoerd en die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van wetgeving rond het begeleid werken. Ook de totstandkoming van die wetgeving krijgt uitgebreide aandacht. We sluiten dit derde hoofdstuk af met een overzicht van de meest actuele gedachten van het Nederlandse kabinet rond begeleid werken en de positie ervan in de gemoderniseerde Wsw, die naar verwachting begin 2007 van kracht zal gaan worden. Het vierde hoofdstuk beschrijft vervolgens de totstandkoming en status van begeleid werken en 'supported employment' in Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, de Verenigde Staten en Zweden. In dit vierde hoofdstuk worden waar mogelijk de uit buitenlandse ervaringen te leren lessen in de kantlijn aangeduid. De belangrijkste lessen zetten we ten slotte in hoofdstuk 5 nog eens op een rijtje. We besluiten dit vijfde en laatste hoofdstuk met enkele conclusies en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het begeleid werken in Nederland.

Het rapport is in opdracht van de Meergroep uitgevoerd door TNO en geschreven door Jos Sanders en Cees Wevers.



## 2 De geschiedenis van een methode

### 2.1 Het begin van de sociale werkvoorziening: armenzorg en werkhuizen

Er is in de geschiedenis lange tijd weinig tot geen aandacht geweest voor de inschakeling van gehandicapten op de arbeidsmarkt en de betekenis van werk voor de maatschappelijke integratie van deze groepen mensen. Tot aan de industriële revolutie aan het eind van de 18e en begin van de 19e eeuw werden gehandicapten beschermd door familie, vrienden, burens en andere, voornamelijk lokale, sociale netwerken. Toen de industriële revolutie eenmaal goed op gang kwam trokken familie, vrienden en delen van dat zo belangrijke sociale netwerk richting de steden om daar in fabrieken te werken. Het vangnet voor de op het platteland achtergebleven gehandicapten verdween, waardoor gehandicapten geïsoleerd raakten en steeds meer op bedelen waren aangewezen<sup>5</sup>. Vanaf het midden van de 19e eeuw werden door charitatieve instellingen initiatieven genomen om opvangtehuizen en werkplaatsen in te richten voor gehandicapten, zodat kon worden voorkomen dat deze mensen op straat moesten leven en alleen maar door te bedelen in hun bestaan konden voorzien<sup>6</sup>. Verlichte denkers als Rousseau, Montesquieu en Leibniz zagen in de combinatie van werk en onderwijs in de opvangtehuizen dé methode om werkloosheid en armoede het hoofd te bieden. Sinds 1795 ligt de verantwoordelijkheid voor de werkhuizen bij de (lokale) overheid en de confessionele instellingen (charitas, kerken). Enerzijds omdat de werkhuizen ervoor zorgden dat armen en gehandicapten deels in hun eigen bestaan gingen voorzien en dus minder waren aangewezen op armenzorg, anderzijds om wat terug te verdienen op die armenzorg. In deze werkhuizen werkten gehandicapten en niet-gehandicapten overigens gewoon door elkaar. Alleen de zwaar gehandicapten werden verpleegd in armenhuizen. Ook daar was echter vrijwel altijd een werkplaats aan verbonden. Enerzijds om de gehandicapten bezig te houden, anderzijds om gemaakte verpleegkosten (deels) terug te verdienen<sup>7</sup>.

De werkhuizen bleken vooral op langere termijn weinig succesvol. Gezonde armen deden er alles aan om er niet terecht te komen, waardoor de werkhuizen het moesten doen met de minst arbeidsgeschikte mensen. Daardoor vielen financiële prestaties van de werkhuizen altijd tegen en kon van concurrentie, wat oorspronkelijk wel de bedoeling was, geen sprake zijn. Bovendien konden de werkhuizen met de geringe inkomsten de forse uitgaven niet dekken. Dat betekende vooral dat de werkhuizen het nooit langer dan een paar jaar volhielden. Deze situatie duurde voort tot aan het eind van de 19e eeuw toen er een kentering ontstond in het denken over armen en vooral gehandicapten. Armoede van gehandicapten werd steeds minder beschouwd als Gods wil of een gevolg van luiheid, maar als een resultaat van een gebrek aan werk. Dat besef leidde ertoe dat voor het eerst een onderscheid gemaakt werd tussen armen die wél konden werken, maar geen werk konden vinden en armen die vanwege fysieke, verstandelijke of psychische handicaps niet konden werken<sup>8</sup>. De geschiedenis maakt boven alles duidelijk dat de discussie rond het werken van gehandicapten in een reguliere setting geen discussie is van de laatste jaren. Discussies over de beweging van binnen naar buiten, de effectieve en efficiënte inzet van overheids- en andere min of meer 'publieke' middelen, zoals de gelden van de confessionele instellingen, maar ook discussies over de mogelijk oneerlijke concurrentie tussen de gemeentelijke werkhuizen en private instellingen en de begrenzing van doelgroepen, houden de gemoederen al eeuwen bezig.

### 2.2 Na de Tweede Wereldoorlog: beschutte werkplaatsen voor oorlogsinvaliden

Het systeem van werkhuizen bleef grotendeels overeind tot halverwege de 20e eeuw. De Eerste en Tweede Wereldoorlog veroorzaakten een enorme toename van het aantal gehandicapten in heel Europa, waarop overheden talloze initiatieven namen om de gehandicapten via trainingscentra en werkplaatsen op een behoorlijke manier in de samenleving te reintegreren. Die extra aandacht kwam er niet alleen in Europese landen als Nederland, Groot-Brittannië, Duitsland en

5 Stone, D. (1994) *The Disabled State*, Philadelphia: Temple University Press.

6 Crothall, P. (2000) *Mainstream in Context*, Working Paper No. 10, State Services Commission, New Zealand.

7 Moes, J. (1997). *Van Bedelstaf tot Marktwapen: Sociale Werkvoorziening in Leiden na 1795*. Leiden: Dirk van Eck-Stichting.

8 Moes, J. (1997). *Van Bedelstaf tot Marktwapen: Sociale Werkvoorziening in Leiden na 1795*. Leiden: Dirk van Eck-Stichting.





Oostenrijk maar ook in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Australië en Nieuw Zeeland<sup>9</sup>. Na de Tweede Wereldoorlog werden in de meeste westerse landen initiatieven genomen om **beschutte werkplaatsen** op te zetten; afgezonderde werkplaatsen waar gehandicapten werk(t)en onder (bege)leiding van één of enkele niet-gehandicapte(n). Deze beschutte werkplaatsen werden ingericht om ervoor te zorgen dat diegenen die (nog) niet vooruit konden op de reguliere arbeidsmarkt toch konden werken en zo hun bijdrage konden leveren aan de naoorlogse wederopbouw.

### 2.3 Problemen met beschut werken

Uit een overzichtsstudie van Lutfiyya, Rogan en Shoultz in 1988<sup>10</sup> komt naar voren dat het model van beschut werken, zoals zich dat na de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld, enkele belangrijke problemen met zich meebrengt:

- Het model dat rond beschut werken is opgezet, is gebaseerd op een beweging van gehandicapten van dagopvang en dagactiviteit, via de beschutte werkplaats naar 'open' of 'competitieve' arbeid. Deze beweging ontbreekt nagenoeg en daarmee lijkt het model van beschut werken in die zin niet effectief.
- De beschutte werkplaatsen zijn voor werk afhankelijk van opdrachtgevers. Zijn die er niet, dan worden taken gesimuleerd, werken de gehandicapten minder of worden zij zelfs naar huis gestuurd.
- Het soort werk dat in de beschutte werkplaatsen wordt uitgevoerd verschilt meestal van 'regulier' werk. Dat bevordert de doorstroom niet.
- In beschutte werkplaatsen bestaat een impliciet belangenconflict tussen de belangen van de werkplaats en de belangen van de gehandicapte. De werkplaats verliest inkomsten als goede krachten worden uitgeplaatst naar de reguliere arbeidsmarkt.
- Gehandicapten worden geacht zelf aan te geven of zij klaar zijn voor werk in reguliere banen. Het ontbreekt veel gehandicapten aan de 'skills' of vaardigheden om die gereedheid te laten zien.

### 2.4 Tijd voor een goed alternatief: Supported Employment

De groeiende onvrede onder zowel beleidsmakers als de gehandicapten zelf over de bestaande structuur van beschutte werkplaatsen, het beperkte positieve lange termijn effect van deze methode én de aanhoudende uitsluiting van gehandicapten uit de samenleving leidden er aan het begin van de jaren '80 toe dat enkele Amerikaanse reïntegratiespecialisten een alternatieve methode ontwikkelden. Zij werden vooral geïnspireerd door resultaten uit Amerikaans onderzoek van Gold, Hunter, Bellamy en O'Neill<sup>11</sup>. Zij toonden aan dat zwaar gehandicapten prima in staat kunnen zijn om op een productieve manier te werken. Op basis van hun onderzoeksbevindingen startten bedrijven verspreid over de VS eind jaren '70 en begin jaren '80 met het inzetten van gehandicapten. In veel gevallen met succes<sup>12</sup>. Het was vooral dat succes en het groeiende besef dat gehandicapten 'normaal' deel zouden moeten kunnen uitmaken van de samenleving dat de federale regering van de VS deed besluiten begeleid werken van een wettelijke basis te voorzien. De eerste nationale wettelijke regels rond het begeleid werken stonden in 1986 in de Amerikaanse federale wetgeving (Amendments of the Rehabilitation Act)<sup>13</sup>.

9 Tennant, M. (1992). *The history of provision for disability in New Zealand*, Niet gepubliceerd manuscript, Palmerston North: Massey University Department of History.

10 Lutfiyya, Z.M., Rogan, P. en Shoultz, B. (1988) *Supported Employment: a conceptual overview*. Syracuse, NY: Center on Human Policy/ Research and Training Center on Community Integration.

11 Gold, M.W. (1976) Task analysis of a complex assembly task by the blind. *Exceptional Children*, 43, 78-84. Hunter, J. en Bellamy, G.T. (1977) Cable harness construction for severely retarded adults: A demonstration of training technique. *AAESPH Review*, 1 (7), 2-13. O'Neill, C. en Bellamy, G.T. (1978) Evaluation of a procedure for teaching chain saw assembly to a severely retarded woman. *Mental Retardation*, 16 (1), 37-41.

12 Smith, M.D. (1984) *Community and vocational rehabilitation of the severely handicapped*. Washington, DC: U.S. Department of Education, National Institute of Handicapped Research, Office of Special Education and Rehabilitative Services. Wehman, P., Hill, J., Wood, W. en Parent, W. (1987) A report on competitive employment histories of persons labeled severely mentally retarded. *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 12 (1), 11-17. Sowers, J., Jenkins, C., en Powers, L. (1988) The training and employment of persons with severe physical disabilities. In: Gaylord-Ross, R. (Ed.) *Vocational education of persons with special needs*. Palto Alto: Mayfield Publishing Co.

13 Bond, G.R. (1987) Supported Work as a modification of the transitional employment models for clients with psychiatric disabilities. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 2, pp. 55-73.

Het was uiteindelijk de Amerikaan Paul Wehman, die midden jaren '80 van de vorige eeuw aan de wieg stond van het alternatief voor de beschutte werkplaats. Een alternatief dat hij 'Supported Employment'<sup>14</sup> noemde. Wat vooral opvalt in het werk van Wehman en zijn collega's aan de Virginia Commonwealth University, is dat Supported Employment niet primair bedoeld was als methode om mensen voor te bereiden op regulier werk<sup>15</sup>. Volgens Wehman is Supported Employment een vorm van werken op zich en is de begeleiding die wordt geboden in principe niet eindig en dient deze blijvend te worden geboden. Hierover was en is nog altijd de nodige discussie. In vrijwel alle landen waar het begeleid werken inmiddels vorm heeft gekregen wordt de begeleiding en in het bijzonder de duur en de eindigheid ervan dan ook verschillend geregeld. Verder was begeleid werken volgens grondlegger Paul Wehman vooral bedoeld voor werknemers met een verstandelijke handicap. Het kreeg in de Amerikaanse wet echter een bredere doelgroep. Begeleid werken was volgens de wet bedoeld voor 'personen met ernstige handicaps die nog nooit in een reguliere arbeidssituatie hebben gewerkt en mensen van wie de arbeids-carrière is onderbroken als gevolg van een ernstige handicap en die om deze reden continue ondersteuning nodig hebben om in een reguliere werksituatie te kunnen functioneren'. In 1991 verscheen de eerste handleiding voor het gebruik van de methode Supported Employment. Deze is opgesteld door Griffin en Grant Revell, toenmalige collega's van Paul Wehman<sup>16</sup>.

## 2.5 Wat is Supported Employment?

De World Association for Supported Employment (WASE)<sup>17</sup>, opgericht in 1995, omschrijft Supported Employment als "betaalde arbeid op een geïntegreerde werkplek met continue ondersteuning voor gehandicapten op de reguliere 'open' arbeidsmarkt". Deze definitie van Supported Employment wordt behalve door de WASE ook gebruikt door de European Union for Supported Employment (EUSE) en de Nederlandse Vereniging voor Supported Employment (NVSE), die beiden al in 1992 werden opgericht. In deze definitie staan volgens Ketelaars en van Weeghel drie kernbegrippen centraal<sup>18</sup>:

- Betaald werk;
- integratie van gehandicapten met niet-gehandicapten op de werkplek; en
- continue begeleiding.

**Betaald werk** betekent dat gehandicapten in principe een functieloon ontvangen dat in relatie staat tot de geleverde productiviteit. **Integratie op de werkplek** betekent dat gehandicapten aan de slag gaan temidden van niet-gehandicapte collega's. De individuele plaatsing had daarbij uitdrukkelijk de voorkeur, maar ook andere vormen van integratie waren denkbaar en in de Verenigde Staten al zeer gebruikelijk. Te denken valt daarbij aan het plaatsen in 'enclaves' (plaatsing in groepen), het plaatsen in mobiele ploegen (groep die wordt ingezet op projecten) en het opstarten van kleine ondernemingen waarin zowel gehandicapte als niet-gehandicapte werknemers werken<sup>19</sup>. **Continue begeleiding** ten slotte betekent dat de begeleiding altijd beschikbaar is én dat zij in principe van onbepaalde duur is. Om deze continue begeleiding te kunnen bieden is structurele financiering cruciaal. Ketelaars en van Weeghel<sup>20</sup> wijzen er in een latere publicatie nog op dat naast deze drie kernbegrippen ook snelle plaatsing in een reguliere werksituatie van belang is en dat verwerving van vaardigheden bij Supported Employment vooral op de werkplek zelf plaats dient te vinden.

14 Wehman, P en Moon, M.S. (Eds.) (1988) *Vocational Rehabilitation and Supported Employment*. Baltimore: Paul Brookes.

Hoekstra, E.J. (2002) *Arbeidsbemiddeling met behulp van Supported Employment als interventie bij de reïntegratie van chronisch zieken; de rol van de arbeidsbemiddelaar, chronisch zieke en werkgever*. Rijksuniversiteit Groningen: Proefschrift.

15 Wehman, P., Sale, P. en Parent, W. (1992) *Supported Employment, strategies for integration of workers with disabilities*. Stoneham: Butterworth-Heinemann.

16 Griffin, S.L. en Grant Revell, W. (1991). *The rehabilitation counselor desk top guide to Supported Employment*. Richmond: Virginia Commonwealth University.

17 [www.wase.net](http://www.wase.net)

18 Ketelaars, D. en Weeghel, J. van (1993) Supported Employment in de Verenigde Staten, begeleid werken in Nederland? *Maandblad Geestelijke Gezondheidszorg*, jaargang 48, Nr. 12; pp. 1325-1340.

19 Moon, M.S. en Griffin S.L. (1988) Supported Employment service delivery models. In: Wehman, P en Moon, M.S. (Eds.) *Vocational Rehabilitation and supported employment*. Baltimore: Paul Brookes.

20 Ketelaars, D. en Weeghel, J. van (1994) *Supported Employment: een nieuwe methode voor arbeidsrehabilitatie in Nederland*. Utrecht: Nederlands Centrum voor de Geestelijke Volksgezondheid (NCGV).

## 2.6 De methode 'Supported Employment'

De methode 'Supported Employment' wordt dus omschreven als: "het geheel van ondersteunende maatregelen voor werkgever en medewerkers met een handicap, waardoor het mogelijk wordt dat een persoon met een handicap een betaalde baan kan verwerven en behouden op de reguliere arbeidsmarkt"<sup>21</sup>. De methode Supported Employment bestond oorspronkelijk uit een vijftal fasen of onderdelen:

- 1 Jobfinding (zoeken van geschikt, betaald werk).
- 2 Baananalyse (zoeken van taakonderdelen die gehandicapte kan vervullen).
- 3 Assessment (geschiktheid, mogelijkheden en wensen van de gehandicapte wordt getoetst).
- 4 Matching (optimale plaatsing realiseren rekening houdend met collega's, praktische eisen, cultuur, werkklimaat, interesses etc.).
- 5 Jobcoaching (leren op de werkplek om zelfstandigheid te bewerkstelligen, begeleiding en activering gericht op integratie op de werkplek)



In de loop der jaren zijn aan deze vijf fasen nog enkele elementen toegevoegd: de intake, het voortraject en de nazorg (het verzorgen van verdere begeleiding ter verzekering van het behouden van een baan). Bovendien is in de loop der jaren de volgorde van de te nemen stappen gewijzigd. Deze veranderingen hangen volgens Hoekstra<sup>22</sup> vooral samen met veranderingen in de maatschappij en veranderingen in het denken over de integratie van gehandicapten. In de beginjaren stond het vinden van werk voorop en niet zozeer het vinden van een op het lijf van een cliënt geschreven werk. De groeiende invloed van Amerikaanse cliëntbewegingen deed in de VS het accent verschuiven naar een meer persoonsgerichte benadering. Dat betekende bijvoorbeeld dat men niet langer startte met het vinden van een baan (job finding), maar dat men startte met het assessment en daarna pas ging zoeken naar een passende baan. Hoekstra beschrijft de vijf stappen van Supported Employment als volgt:

### Stap 1 Assessment

Assessment wordt gedefinieerd als het op systematische wijze in kaart brengen van de vaardigheden en mogelijkheden van een individu en peilen van de ontwikkelingsmogelijkheden aan de hand van gesprekken en informele waarnemingen, interpretatie van gestandaardiseerde evaluaties en gedragsonderzoek<sup>23</sup>. In deze eerste fase worden dus de mogelijkheden en wensen van de kandidaat bekeken aan de hand van factoren die relevant zijn in een arbeidssituatie, waarbij te denken valt aan persoonlijkheid, sociale vaardigheden, motivatie, thuissituatie en de fysieke en mentale belastbaarheid<sup>24</sup>. Van deze fase kunnen ook verschillende tests deel uitmaken die bedoeld zijn om capaciteiten, belastbaarheid en dergelijke te bepalen<sup>25</sup>.

### Stap 2 Jobfinding

Jobfinding is het op systematische wijze onderzoeken van de arbeidsmarkt op geschiktheid voor het in dienst nemen van een werknemer met een handicap, waarna contacten met bedrijven worden gelegd om de arbeidsintegratie te realiseren. Het omvat dus alle activiteiten die worden ondernomen om voor een cliënt geschikte banen te vinden. Daartoe moet men beschikken over adequate kennis van de regionale en lokale arbeidsmarkt, doorzettingsvermogen en enthousiasme<sup>26</sup>, maar ook moet men inzicht hebben in de kwaliteit van arbeid, arbeidsomstandigheden en productieprocessen en wettelijke regelingen en subsidiemogelijkheden. Ten slotte moet men, grotendeels vanuit het assessment, beschikken over kennis van de kenmerken van de doelgroep en hun arbeidsmogelijkheden. Jobfinding is dus een actieve taak, omdat het veelvuldig bezoeken

21 Heijster, G. van en Kamp, M. (1993) *Supported Employment: Arbeidsintegratie van mensen met een handicap*. Rotterdam: Stichting VSO-Arbeidstraject.

Federatie van Ouderverenigingen (1998). *Begeleid Werken*. Utrecht: FvO.

22 Hoekstra, E.J. (2002) *Arbeidsbemiddeling met behulp van Supported Employment als interventie bij de reïntegratie van chronisch zieken*. Groningen: Noordelijk Centrum voor Gezondheidsvraagstukken. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.

23 Heijster, G. van en Kamp, M. (1993) *Supported Employment: Arbeidsintegratie van mensen met een handicap*. Rotterdam: Stichting VSO-Arbeidstraject.

24 Ketelaars, T.J.W.M. en Weeghel, J. van (1994) *Supported Employment: een nieuwe methode voor arbeidsrehabilitatie in Nederland*. Utrecht: Nederlands centrum Geestelijke Volksgezondheid.

25 Traas, M. (1996) Nu echt aan het werk: betaalde arbeid voor mensen met een verstandelijke handicap. *Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn*, 3-4, pp. 184-194.

26 Mul, C.A.M., Ketelaars, T.J.W.M. en Wevers, C.W.J. (1994) *Supported Employment: jobfinding*. Rotterdam: Stichting VSO-Arbeidstraject.

van bedrijven ertoe behoort en omdat gezocht moet worden naar functies waarin de specifieke beperkingen van kandidaten geen belemmering vormen voor de uitvoering van de functie. Afhankelijk van de kwaliteit van het contact met bedrijven kan men zelfs trachten specifieke banen te creëren.

### Stap 3 Baananalyse

In de derde fase worden zowel de werkinhoud als de arbeidsomstandigheden die bij een of meerdere functies horen systematisch ontleed om de aard van het arbeidsproces, het doel van een functie, de taken, de verantwoordelijkheden, het niveau en dergelijke te beoordelen. Dit vanuit de gedachte dat meer inzicht in de ins en outs van een functie ook de kans vergroot dat de juiste persoon op de juiste plek wordt geplaatst.

### Stap 4 Matching

Jobmatching is het bijeenbrengen van informatie uit de jobanalyse en het assessment zodat een optimale plaatsing kan worden gerealiseerd. In deze fase wordt ook gekeken of en in hoeverre training noodzakelijk is, of werkaanpassingen aan de orde zouden kunnen zijn en of taakinhoud, werksfeer en bedrijfscultuur passen bij de cliënt. Uiteraard hoeft niet alle discrepantie al vooraf te worden opgeheven. Goede begeleiding op de werkvloer zal er immers toe bijdragen dat werk en cliënt naar elkaar toegroeien<sup>27</sup>.

### Stap 5 Jobcoaching

Onder jobcoaching wordt verstaan; het op systematische wijze aanleren van benodigde praktische en sociale vaardigheden op de werkplek om de zelfstandigheid van de werknemer met een handicap te bewerkstelligen. De jobcoach richt zich niet alleen op de werknemer door hem te begeleiden in het voeren van onderhandelingen, het bespreekbaar maken van problemen en het kenbaar maken van wensen. Hij richt zich ook op de werkgever en het overige personeel in het leidinggeven en de dagelijkse omgang met de nieuwe werknemer. Van belang is dat het in principe dient te gaan om zogenaamde 'on-going support'; blijvende begeleiding en ondersteuning op maat, die op termijn wordt afgebouwd en wordt overgenomen door het bedrijf. De jobcoach blijft echter in principe altijd beschikbaar voor aanvullende begeleiding en ondersteuning. Volgens Mul et al.<sup>28</sup> wordt de vijfde stap gevolgd door de zogenaamde 'Follow-along'-fase (nazorg). De fase waarin de begeleiding voor onbepaalde tijd haar plaats krijgt. Daarbij is het streven weliswaar de begeleiding geleidelijk aan af te bouwen, maar in principe blijft de begeleiding voor zowel werkgever als werknemer voor onbepaalde tijd beschikbaar.



27 Weeghel, J. en Zeelen, J. (1990) *Arbeidsrehabilitatie in een vernieuwde geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht: Lemma.

28 Mul, C.A.M., Winter, C.R. de, Nijboer, I.D. en Haan, H.F. de (1995) *Methoden voor de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsgeschikten; een literatuurstudie*. Den Haag: VUGA.



## 2.7 Supported Employment als emancipatoire visie en integraal denkmodel

Weliswaar worden vijf stappen onderscheiden en kan het traject worden voorafgegaan door voortraject c.q. intake en worden afgesloten met een periode van nazorg (een in principe oneindige periode), maar de literatuur laat zien dat de methode meer is dan een aaneenschakeling van technieken of een stappenplan<sup>29</sup>. Het is een integraal denkmodel geworteld in een emancipatoire visie op mensen met een handicap, waarbij de verschillende stappen tijdens trajecten voor een individu meerdere malen tijdens de 'loopbaan' kunnen worden doorlopen. Assessment, jobmatching, en bijvoorbeeld jobcoaching zijn veel meer een continu proces dan een momentopname. Traas geeft aan dat juist dit de kracht is van de methode<sup>30</sup>. Supported Employment staat dan ook niet op zichzelf maar kan gepaard gaan met specifieke introductietechnieken, speciale trainingen voor collega's of leidinggevendenden, speciale hulpmiddelen, individuele begeleiding buiten de arbeidsplek en advisering aan werkgevers etc. De technieken en instrumenten die beschikbaar zijn, zijn voor het eerst gebundeld in een uitgebreide handleiding door Griffin en Grant Revell<sup>31</sup>. Else Roetering maakte in 1992 een Nederlandse bewerking van deze handleiding<sup>32</sup>.

## 2.8 Europa en de methode Supported Employment

Niet lang na de introductie van Supported Employment in de VS werd de methode ook in Europa geïntroduceerd. Die introductie verliep via de Europese Gemeenschap, waar al in de jaren tachtig initiatieven werden genomen die waren gericht op de bevordering van sociale en economische integratie van mensen met een handicap. Eerst in het "Eerste EG Actieprogramma gericht op sociale en economische integratie van mensen met een handicap", een programma dat liep vanaf 1983, het jaar van de gehandicapten, tot en met 1987. Daarna volgden het HELIOS-I-programma (1988-1991) en het HELIOS-II-programma (1992-1996). In de eerste jaren na 1983 was arbeid en het bevorderen van arbeidsmogelijkheden voor gehandicapten nog geen prioriteit, maar vanaf 1985 nam de aandacht hiervoor echter sterk toe. Deze aandachtsverbreding zorgde ervoor dat in de EG meer en meer nieuwe methoden werden onderzocht om mensen met een handicap aan het werk te krijgen en te houden. Eén van die methoden was de Supported Employment methode. Met de komst van de methode naar Europa duurde het niet lang voordat de methode Supported Employment ook in Nederland bekend werd. Over de komst van de methode en de totstandkoming van wetgeving rondom het begeleid werken in Nederland gaat het derde hoofdstuk.



29 Coenen-Hanegraaf, M., Valkenburg, B., Ploeg, M. en Coenen, H. (1998) *Begeleid werken; theorie en methodiek van een individuele, vraaggerichte benadering*. Utrecht: Van Arkel.

30 Traas, M. (1996) Nu echt aan het werk: betaalde arbeid voor mensen met een verstandelijke handicap. *Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn*, 3-4, pp. 184-194.

31 Griffin, S.L. en Grant Revell, W. (1991). *The rehabilitation counselor desk top guide to Supported Employment*. Richmond: Virginia Commonwealth University.

32 Roetering, E.C. (Ed.) (1992) *Een handleiding voor job coaches; een werkwijze voor individuele arbeidsplaatsing van mensen met een verstandelijke handicap in de open arbeidsmarkt*. Utrecht: Federatie van Ouderverenigingen (FvO).

## 3 Nederland en de methode Supported Employment

### 3.1 De introductie van Supported Employment in Nederland

Toen halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw sociale en economische integratie van mensen met een handicap via de Europese Gemeenschap en de HELIOS-programma's haar intrede deed in Europa kwam er snel meer aandacht voor programma's en methoden om mensen met een handicap te integreren. Die aandacht kwam er min of meer vanzelfsprekend ook in Nederland.



#### 3.1.1 Oorzaken voor de aandacht voor arbeidsintegratie

Er worden in de literatuur verschillende oorzaken genoemd voor het gegeven dat arbeidsintegratie en emancipatie van gehandicapten halverwege de jaren tachtig ook in Nederland steeds meer aandacht heeft kregen<sup>33</sup>:

- Slechte economische omstandigheden noopten de Nederlandse overheid ertoe te trachten de instroom in zowel de WAO als Wsw te beperken en de uitstroom te vergroten. Wachlijsten werden mede als gevolg van de economische tegenwind ook steeds langer.
- Het zorgmodel waarbij bescherming en beschutting van gehandicapten door intra- en semimurale woonvormen en beschermende vormen van dagbesteding en sociale werkvoorziening centraal stond werd vervangen door een model waarin normalisatie en ondersteuning bij het ontwikkelen van mogelijkheden centraal kwamen te staan.
- Er kwam steeds meer aandacht voor arbeidsmatige activiteiten van de kant van de zorgverlenende instellingen (arbeid als activeringmiddel)
- Actualisering van de taakstelling van de Wsw, zodat zij ook een bijdrage levert aan doorstroming vanuit de sociale werkplaats naar de reguliere arbeidsmarkt. Sw-bedrijven gingen zich steeds meer profileren als bedrijven in plaats van voorzieningen. De SW werd minder gemakkelijk toegankelijk.
- Verdringing ging steeds meer een rol spelen. Ook binnen de SW doordat verschillende groepen gehandicapten onderling gingen concurreren. Een collectieve ontslagzaak in Zwolle in 1986 maakte dit pijnlijk duidelijk.

33 Ketelaars, D. en Weeghel, J. van (1993) Supported Employment in de Verenigde Staten, begeleid werken in Nederland? *Maandblad Geestelijke Gezondheidszorg*, jaargang 48, Nr. 12; pp. 1325-1340.

Heijster, G. van en Kamp, M. (1993) *Supported Employment: Arbeidsintegratie van mensen met een handicap*. Rotterdam: Stichting VSO-Arbeidsstraject.

Bosch, L. en Timmer, J. (2003) Nieuwe uitdagingen voor Begeleid Werken. *Sociaal Bestek No. 1*, 2003, pp. 20-23.

Coenen-Hanegraaf, M., Valkenburg, B., Ploeg, M. en Coenen, H. (1998) *Begeleid werken, theorie en methodiek van een individuele, vraaggerichte benadering*. Utrecht: Van Arkel.



Supported Employment naar Nederland; van Virginia via Mallorca naar Utrecht en Den Haag

Uit interviews met betrokkenen over de opkomst van het begeleid werken in Nederland komt geen eenduidige 'trigger naar voren'. De introductie van begeleid werken in Nederland blijkt een samenspel te zijn geweest van verschillende betrokken organisaties, die werden vertegenwoordigd door enthousiaste pleitbezorgers voor het begeleid werken waaronder Else Roetering, Marinka Traas, Peter Bosman en Cees Wijnbeek (namens de Federatie van Ouderverenigingen), Martin Menke en Martin Smit (namens het Ministerie van SZW), Thea Poortenaar (gedeputeerde namens de provincie Utrecht) maar ook Henk Goske (Rosei Werk) hebben allen halverwege de jaren '80 bijgedragen aan de komst van de methode begeleid werken naar Nederland.

Directeuren van de Federatie van Ouderverenigingen gingen halverwege de jaren '80 met het Interprovinciaal Overleg (IPO) op studiereis naar de Verenigde Staten om daar supported employment in de praktijk te bekijken. Ook de gedeputeerde van de provincie Utrecht Thea Poortenaar ging mee met die studiereis. Het is vooral deze studiereis geweest die Poortenaar op het idee bracht op de begroting van de Provincie Utrecht 200.000 gulden te reserveren voor experimenten met begeleid werken. Poortenaar riep vervolgens de hulp in van de directeuren van de FvO (Bosman en Wijnbeek) om die gelden verantwoord te investeren. Dat verzoek werd binnen de FvO besproken en omdat men binnen de werkgroep 'sociale werkvoorziening' zoekende was naar financiering van jobcoachingsprojecten werd besloten het geld daarin te investeren. De FvO vond de ingezette middelen echter te beperkt en ging op zoek naar extra financiering. Via het Ministerie van SZW (Martin Smit) kwam de FvO bij de ESF-Horizon-subsidies. ESF-Horizon-subsidies zijn Europese subsidies die onder coördinatie van het Ministerie van SZW konden worden ingezet op landelijke projecten die gericht waren op het vergroten van de kansen op werk voor onder andere gehandicapten. Om in aanmerking te komen voor Europese subsidies moest de FvO Europese partners hebben en die partners vond de FvO op Mallorca in de persoon van Fernando Belfer, die weer partners had in Ierland en Engeland. De FvO kon via Mallorca dus voldoen aan de door ESF-Horizon gestelde eisen (internationale partners). Daarop volgde een studiereis van de FvO aan Sw-bedrijven op Mallorca waarbij al snel bleek dat men op Mallorca een stuk verder was met de implementatie van de methode Supported Employment dan in Nederland. Else Roetering maakte deel uit van de delegatie van de FvO en zij kreeg uit handen van Belfer een handboek over Supported Employment. Dit handboek was in 1991 ontwikkeld bij het Rehabilitation Research & Training Center on Workplace Supports & Job Retention (RRTC) aan de Commonwealth University van Virginia, waaraan ook Paul Wehman was (en is) verbonden. W. Grant Revell en Cary Griffin waren de opstellers van deze handleiding. Else Roetering besloot omstreeks 1992 contact op te nemen met het RRTC in Virginia met het verzoek een bewerking te mogen maken voor Nederland. Met deze Nederlandse bewerking<sup>34</sup> werd het instrumentarium rond supported employment voor Nederland definitief ontsloten.

De studiereizen, het Horizonprogramma van de FvO met de provincie Utrecht en de entree van de methode Begeleid Werken in Nederland bleven niet onopgemerkt in Den Haag, waar Martin Menke op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inmiddels een brief had opgesteld aan de Tweede Kamer over de mogelijkheden van financiering van begeleid werken via de toenmalige AAW (de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet). Die brief was cruciaal, omdat die brief uiteindelijk toegang verschafte tot middelen uit de AAW voor projecten rond begeleid werken. Het was echter ook die brief die ervoor zorgde dat een subsidieaanvraag die de FvO bij het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF) had liggen alsnog werd gehonoreerd, zodat uitbreiding en verlenging van het Horizonprogramma mogelijk werd. De Nederlandse overheid besloot aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw om deze projecten die erop gericht waren om gehandicapten meer bij werk en het maatschappelijk leven te betrekken te ondersteunen en mee op te zetten. Hieruit ontstonden enkele impactvolle arbeidsintegratieprojecten, die uiteindelijk de aanleiding zijn geweest om begeleid werken in 1998 ook in de nieuwe Wsw op te nemen (zie paragraaf 3.1.2).

Bron: Interview met Else Roetering

34 Roetering, E.C. (red.) (1992). Een handleiding voor job coaches: een werkwijze voor individuele arbeidsinpassing van mensen met een verstandelijke handicap in de open arbeidsmarkt. Utrecht: Federatie van Ouderverenigingen.

### 3.1.2 Arbeidsintegratieprojecten vanaf 1990

Eén van de eerste projecten waarin de ontwikkeling van de methode Begeleid werken is getoetst, was het project “Arbeidsparticipatie van mensen met een verstandelijke handicap” uit 1992. Deze projecten werden in eerste instantie met cofinanciering vanuit de Europese ‘Employment Initiative’ (Horizon) uitgevoerd. Toen de subsidies uit Horizon afliepen, is de financiering voor deze projecten overgenomen door de WAGW, de voorloper van de Wet Rea. Belangrijkste financier werd daarmee het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF). De projecten zijn het resultaat geweest van een tweetal initiatieven. Eén van de Federatie van Ouderverenigingen (FvO) in samenwerking met de landelijke vereniging van instellingen voor maatschappelijke dienstverlening aan mensen met een verstandelijke handicap (SOMMA) en het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (NOSW) en één van de Pameijer Stichting in samenwerking met het Rotterdamse Job Entree / VSO-Arbeidsproject Rotterdam<sup>35</sup>.

De initiatieven werden geïntegreerd en startten in 1992 als één landelijk experiment met een looptijd van vier jaar gestart. Marinka Traas werd de landelijke projectcoördinator van een zevental pilotprojecten, die gingen lopen in Rotterdam, Groningen-stad, Helmond, Breda, Drechtsteden, Eindhoven en Hengelo<sup>36</sup>. De zeven pilotprojecten zijn in het bijzonder door Marianne Coenen-Hanegraaf en Harrie Coenen, verbonden aan de Universiteit Utrecht, beschreven in het midden van de jaren '90 van de vorige eeuw<sup>37</sup>. De ervaringen uit de pilots hebben tot landelijke implementatie geleid van begeleid werken in Nederland. Naast de beschreven arbeidsintegratieprojecten hebben ook ervaringen die werden opgedaan met het werkproject ‘De Schalm’ in Haarlem (1990-1991) bijgedragen tot de implementatie van de Supported Employment methode in Nederland en de wettelijke inkadering ervan<sup>38</sup>.

### 3.1.3 Naar wettelijke inkadering

Opvallend in de Nederlandse situatie is dat de wettelijke inkadering van de methode begeleid werken niet in één regeling is gebeurd. Dat is mede op instigatie van de FvO zo ontstaan. Met het besluit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om begeleid werken per 1998 ook in de Wsw onder te brengen ontstond bij de FvO de vrees dat de gereserveerde houding van veel Sw-bedrijven ervoor zou zorgen dat begeleid werken een stille dood zou sterven. De FvO wilde begeleid werken daarom koste wat kost ook via de Wet REA beschikbaar houden. In 1997 was de Tweede Kamer echter al zover dat begeleid werken in de vorm van de regeling persoonlijke ondersteuning (PO-regeling) én de regeling samenloop niet in de Wet REA zou komen. Inspanningen van toenmalig Tweede Kamerlid Pieter-Jan Biesheuvel (CDA) én beleidsmedewerker bij Sociale Zaken Branco Hagen zorgden er echter voor dat deze regelingen in de Wet REA terecht kwamen en dat begeleid werken dus ook via die weg mogelijk bleef<sup>39</sup>.

Per 1 januari 2006 zijn er nog drie verschillende regelingen waarbinnen begeleid werken mogelijk is; de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Wet Inkomensvoorziening naar Arbeidsvermogen (WIA) die per 29 december 2005 de Wet (Re)integratie van Arbeidsgehandicapten (Wet REA) heeft vervangen en de Wet op de Sociale Werkvoorziening (Wsw).

35 Pameijer Stichting (1993) *Een andere kijk op samen leven. Verslag van een tiendaagse reis naar Rhode Island en Colorado* (Verenigde Staten). Rotterdam: Pameijer Stichting.

Pameijer Stichting/ Stichting Gemiva/ Provincie Zuid Holland (1992). *Dienstverlening aan verstandelijk gehandicapten 1991; verslag van een werkbezoek aan Connecticut, Rhode Island*. Rotterdam: Pameijer Stichting.

36 Zie ook: Coenen-Hanegraaf, M., Vliet, K. van & Coenen, H. (1994) *Perspectief op betaalde arbeid voor mensen met een verstandelijke handicap*. Utrecht: Van Arkel.

37 Coenen-Hanegraaf, M., Valkenburg, B., Nijs, M. de en Coenen, H. (1997) *Arbeidsparticipatie en emancipatie van mensen met een verstandelijke handicap. Tussen experiment en implementatie*. Utrecht: Van Arkel.

Coenen-Hanegraaf, M., Hilken, D. en Valkenburg, B. (1995) *Betaald werk met perspectief. Supported employment voor mensen met mogelijkheden*. Utrecht: Van Arkel.

38 Michon, H. en Weeghel, J. van (1993) *De Schalm werkt*. Utrecht: Nederlands Centrum Geestelijke Volksgezondheid.

Weeghel, J. van (1995) *Herstelwerkzaamheden; arbeidsrehabilitatie van psychiatrische patiënten*. Utrecht: SWP. Tevens: Proefschrift Universiteit Utrecht.

39 Else Roetering, op cit.

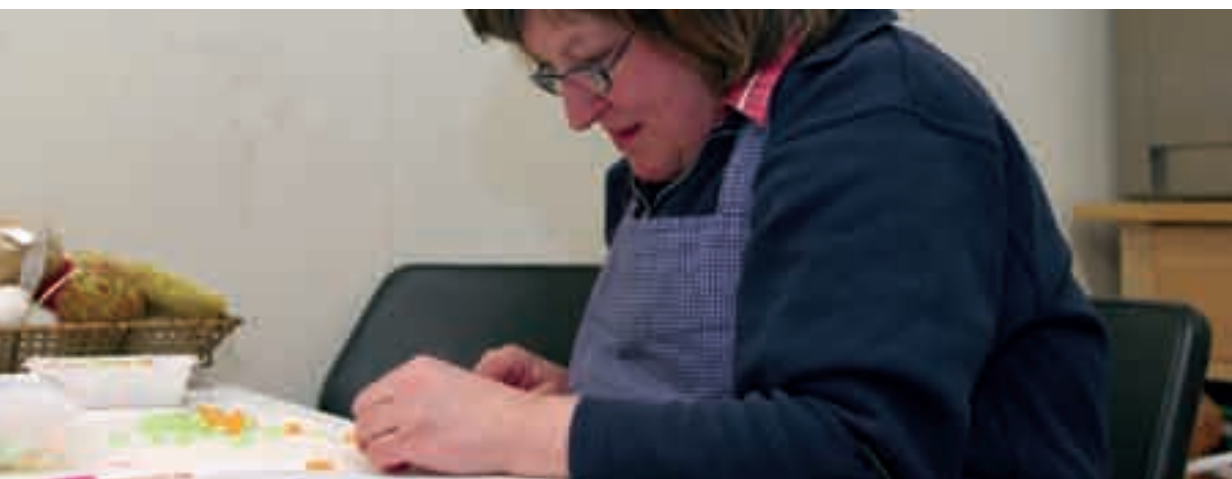
In de volgende vier paragrafen beschrijven we hoe begeleid werken vorm heeft gekregen in achtereenvolgens de Wsw (3.2), de WIA/Wet REA (3.3) en de AWBZ (3.4). In paragraaf 3.5 presenteren we vervolgens een samenvattend schema waarin staat hoe begeleid werken in de drie verschillende regelingen zich op een aantal belangrijke criteria tot elkaar verhoudt. Dit schema laat aan de ene kant zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen de drie regelingen, maar ook dat er veel overeenkomsten zijn. Er is in het verleden dan ook heel wat gediscussieerd over de opname van begeleid werken in de verschillende regelingen en de manier waarop de regelingen zich tot elkaar verhouden. Over deze en andere politieke en meer inhoudelijke discussies en discussiepunten gaat het in paragraaf 3.6. Voor een goed begrip is het nuttig een onderscheid te maken tussen Supported Employment als methodiek (waarop al beknopt is ingegaan in paragraaf 2.6) en anderzijds de wettelijke regelingen rondom de financiering ervan, waar we in de volgende paragraaf aandacht besteden.

## 3.2 Begeleid werken volgens regelingen in de Wsw<sup>40</sup>

### 3.2.1 Ontwikkeling van de Wsw

De Wsw is aan het einde van de jaren zestig tot stand gebracht met het doel een eenduidig kader te scheppen voor het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap niet in de gelegenheid zijn om onder normale omstandigheden te werken. De Wsw verving daarmee in 1969 een aantal regelingen die gericht waren op specifieke groepen werknemers. Gemeenten kregen met het van kracht worden van de Wsw de taak ervoor te zorgen dat arbeid onder aangepaste omstandigheden tot stand kwam. Dit gebeurde in de zogenaamde Sw-bedrijven. Ook werden in de Wsw de voorwaarden geregeld waaronder het Rijk middelen aan gemeenten verstrekt om de toegewezen taak uit te voeren.

Sinds de inwerkingtreding van de Wsw heeft de sociale werkvoorziening een stormachtige groei doorgemaakt. Het aantal werknemers steeg in 35 jaar tijd van 40.000 tot 97.000 in 2004<sup>41</sup>. Deze volumegroei en vooral de stijgende lasten die dit met zich meebracht leidde tot een aantal wetwijzigingen in de loop der jaren. Wellicht de meest ingrijpende werd in 1988 doorgevoerd, toen een wettelijke basis werd gecreëerd voor een meerjarig beleidsexperiment (1989-1992) met de naam "Budgetfinanciering, Decentralisatie en Deregulering" (BDD). Daarmee werd budgetfinanciering ingevoerd in plaats van de open-einde-financiering die tot dan toe bestond. Bovendien werden belangrijke verantwoordelijkheden overgedragen aan gemeenten én werd een herziening van het arbeidsvoorwaardenregime voor de sociale werkvoorziening voorzien.



<sup>40</sup> Deze paragraaf is mede opgesteld aan de hand van diverse kamerstukken. De belangrijkste zijn:

Kamerstukken II, 1995-1996, 24787, nrs. 1 t/m 4.

Kamerstukken II, 1996-1997, 24787, nr. 5 t/m 29.

Kamerstukken II, 1997-1998, 24787, nr. 30.

Kamerstukken I, 1996-1997, 24787, nrs. 247 t/m 247e.

Kamerstukken I, 1996-1997, 24787, nr. 5 t/m 29.

Kamerstukken I, 1997-1998, 24787, nr. 30.

<sup>41</sup> In de WAO was overigens sprake van een volumegroei, die naar verhouding nog stormachtiger genoemd mag worden.

### Van open-einde- naar budgetfinanciering

Vanaf 1969, toen de Wsw werd ingevoerd tot aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw werd de Sw-sector volledig georganiseerd vanuit Den Haag. In 1988 waren er in Den Haag ruim 30 rijksambtenaren met de Wsw bezig om alles te regelen, inclusief de arbeidsvoorwaarden. De VNG was destijds een belangrijk adviseur voor deze rijksambtenaren en de Minister. Tot 1989 was er sprake van een open einde financiering en bestond er geen norm voor wat reëel was. In 1989 werd de open-einde-financiering vervangen door een systeem van budgetfinanciering. Redenen daarvoor waren dat de overheid zich niet meer zo wilde bemoeien met de sociale werkvoorziening, dat de kosten per Sw-bedrijf enorm uiteenliepen en dat de SW flink aan het groeien was. Het nieuwe budgetsysteem bood het voordeel dat de overheid vooraf de kosten bekend had en het voordeel voor de Sw-bedrijven was dat ze wisten hoeveel er beschikbaar was. Daarnaast betekende dit nieuwe systeem een administratieve verlichting.

Bron: Interview Fred Martinot

Gedurende de loop van de BDD-experimentperiode en de hieraan gekoppelde evaluaties en monitoringactiviteiten bleek al snel dat verdere herzieningen van de Wsw noodzakelijk waren. Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening, veranderingen in de bestuurlijke omgeving en de noodzaak tot afstemming met andere, recent geïntroduceerde arbeidsmarktinstrumenten als de Jeugdwerkgarantieplannen (JWG) en de Banenpools, maakten in de loop van 1993 echter al snel duidelijk dat met een herziening niet kon worden volstaan en dat een bredere herijking van de Wsw gewenst was.

In 1996 was er nog altijd sprake was van inkomensongelijkheid tussen begeleid werkenden en Wsw-ers. Begeleid werken maakte een inkomen mogelijk tot maximaal het minimuminkomen (beloning voor werk aangevuld met AAW of WAO), waar Wsw-ers konden rekenen op een functieloon, dat het minimumloon kon overstijgen. De Tweede Kamer aanvaardde een motie waarin het kabinet wordt gevraagd een standpunt in te nemen rond de verdere stimulering van het begeleid werken<sup>42</sup>. In haar reactie laat het kabinet weten begeleid werken te zien als een vorm van werken onder specifieke aangepaste omstandigheden, zij het dat gewerkt wordt in een geïntegreerde arbeidsomgeving bij een reguliere werkgever die zijn medewerking verleent. Daarmee positioneert het kabinet het begeleid werken bij de SW en geeft zij ook aan dat zij van mening is dat een geïntegreerde indicatie voor SW en begeleid werken voor de hand ligt. Eind 1995 uit het kabinet hierop zijn bedoeling de uitvoering van het begeleid werken, net als de uitvoering van de SW, bij de gemeenten neer te leggen<sup>43</sup>. Dat betekent echter niet dat gemeenten zelf de begeleiding uitvoeren. Uitdrukkelijk niet zelfs, want de begeleiding moet plaatsvinden door personen die zijn verbonden aan een rechtspersoon die tot doel heeft de begeleiding te verrichten. Overigens zag het Kabinet al in 1995 te kennen grote voordelen te zien in het begeleid werken omdat het begeleid werken ervoor zou zorgen dat de financiële risico's die een niet optimaal functionerend Sw-bedrijf voor een gemeente met zich meebrengt, beperkt zouden kunnen blijven. Een deel van dat risico gaat immers naar reguliere werkgevers.

42 Kamerstukken II, 1995-1996, 24 400, nr. 29.

43 Kamerstukken II, 1995-1996, 24 400, nr. 33.

Nadat het aanvankelijk in de bedoeling lag een landelijke dienst voor indicatiestelling Wsw en begeleid werken op te richten -een 'dienst indicatie sociale werkvoorziening'- , werd in 1998 besloten de indicatie toch bij gemeentelijke indicatiecommissies onder te brengen. Deze keuze werd vooral ingegeven door de twijfel van de overheid over het neerleggen van de beslissingsbevoegdheid op centraal niveau. Dat zou teveel risico's in zich dragen van complexiteit en bureaucratie<sup>44</sup>. Inmiddels is die indicatiestelling overigens bij ruim 30 CWI-vestigingen ondergebracht.

### 3.2.2 Waarom Begeleid Werken óók in de Wsw....?

In reactie op de vragen en opmerkingen geeft de Minister in een brief aan de Tweede Kamer van 7 maart 1997 nog eens duidelijk aan wat de argumenten zijn om Begeleid Werken óók in de Wsw mogelijk te maken. Het belangrijkste argument is dat een oplossing wordt gevonden voor het verschil in inkomen tussen Wsw-ers en personen die volgens bestaande sociale verzekeringsregelingen begeleid werken. Wsw kent immers een functieloon en de andere regelingen bieden hooguit het wettelijk minimumloon (WML). Door ook binnen de Wsw begeleid werken mogelijk te maken, zou die inkomensongelijkheid gedeeltelijk worden weggenomen. De ongelijkheid die blijft bestaan wordt een ongelijkheid die gekoppeld is aan het al dan niet hebben van een Wsw-indicatie.

Andere argumenten zijn:

- het vergroten van de keuzevrijheid van een Wsw-geïndiceerde tussen een traditionele Wsw-plaats en een begeleid werken plaats. Wsw-geïndiceerden krijgen daardoor een beter perspectief en het bevordert voor deze doelgroep de integratie in de samenleving.
- Het bieden van een directe opvang in de SW voor begeleid werknemers die onverhoopt in hun reguliere baan worden ontslagen
- Het vergroten van de doelgroep voor begeleid werken, zinvol geacht omdat het kabinet het begeleid werken wil stimuleren.
- Het beperken van de financiële risico's van gemeenten bij de uitvoering van de Wsw.

### 3.2.3 En waarom dit moeilijk op gang komt...

In 2001 deed onderzoeksbureau SEOR<sup>45</sup> in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek naar Begeleid Werken in het kader van de Wsw. Aanleiding voor het onderzoek was het achterblijven van vooral de plaatsingsresultaten. Waar de Tweede Kamer streefde naar plaatsing van 25% van de Wsw-ers via begeleid werken lag dat percentage in 2000 nog niet boven de 2%. Volgens SEOR heeft de onderrealisatie te maken met:

- Het beperkte aandeel Sw-geïndiceerden dat ook een BW-indicatie krijgt. Landelijk ligt dat rond de 30%, waarbij grote verschillen bestaan tussen de gemeenten.
- Het beperkte deel van de BW-geïndiceerden dat ook zelf in aanmerking wil komen voor BW.
- De 'ongeschiktheid' van een deel van de BW-geïndiceerden om via BW te gaan werken.

SEOR wijst op signalen dat de beperkte interesse voor BW en het beperkte aandeel BW-geïndiceerden niet structureel is. Sommige Sw-bedrijven voldoen immers wel aan de norm van 25%. Zij wijzen op andere, deels oplosbare oorzaken, voor de onderrealisatie:

- De houding van Sw-bedrijven ten opzichte van het instrument BW is van grote invloed. Zo blijkt dat veel gemeenten en Sw-bedrijven de BW-geïndiceerden in eerste instantie toch in de reguliere SW willen plaatsen. Daar waar de coördinatie van het begeleid werken buiten de werkbedrijven van de SW om gaat, verloopt het begeleid werken veel succesvoller.
- Veel gemeenten zijn eigenlijk pas in 2000 begonnen met gerichte werving van BW-plaatsen. Effecten daarvan moeten nog blijken.
- Sommige gemeenten en Sw-bedrijven zien het hele BW niet zitten en zullen dus zeker geen positieve invloed hebben op de landelijke realisatie van de gestelde doelen.
- Het voortraject is lang, maar qua inhoud mager, waardoor uitval veel voorkomt. Omdat de meeste geplaatsten aansluitend aan de plaatsing cursussen doen, zouden cursussen meer deel moeten gaan uitmaken van het voortraject.
- Alléén plaatsingen direct van de wachtlijst tellen nu mee, maar men zou graag zien dat ook plaatsingen vanuit een Sw-dienstbetrekking worden meegeteld.

44 Kamerstukken II, 1995-1996, 24 787, nr. 8.  
Kamerstukken I, 1996-1997, 24 787, nr 247.

45 Nes, P. van, Gravesteijn-Ligtheld, J. en Goudriaan, M. (2001) *Evaluatie van Begeleid Werken in het kader van de WSW*. Rotterdam: SEOR.





### 3.2.4 Modernisering van de Wsw

Mede naar aanleiding van de resultaten van de evaluatiestudie van SEOR en de tegenvallende resultaten waar het gaat om plaatsing van cliënten in begeleid werken –slechts 24 van de 100 Sw-bedrijven/ gemeenten realiseerden de 25%-norm en het landelijk gemiddelde bedroeg 8%-dienden toenmalig staatssecretaris Rutte en Minister de Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 29 september 2003 een wetsvoorstel in ter wijziging van de Wsw en de Wet SUWI. Twee elementen staan centraal in het voorstel. De overgang van de indicatiestelling voor de SW van de gemeenten naar het CWI en de verruiming van de mogelijkheden tot begeleid werken in het kader van de Wsw.

Als belangrijkste aanleiding voor het wijzigingsvoorstel noemen de staatssecretaris en de Minister de constatering van SEOR dat er situaties zijn waarin de onafhankelijkheid van het commissieoordeel onvoldoende is gewaarborgd. Zo nemen in veel indicatiecommissies vertegenwoordigers van Sw-bedrijven zitting. Zij zouden een té grote invloed hebben op de indicatie. Deze constatering wordt bevestigd in onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>46</sup> en het IBO-rapport 'Aan de Slag'<sup>47</sup>. In beide onderzoeksrapporten wordt geadviseerd de indicatiestelling onder te brengen bij het CWI, zodat onafhankelijkheid gewaarborgd is en een sluitende aanpak<sup>48</sup> meer kans krijgt. Ook de RWI sluit hier in 2003 bij aan<sup>49</sup>. De overwegingen om de indicatiestelling uiteindelijk inderdaad bij CWI te positioneren waren:

- waarborging van onafhankelijkheid;
- stroomlijning met andere vormen van indicatiestelling;
- sluitende aanpak van reïntegratie;
- landelijke eenheid in de uitvoering.

Het wetsvoorstel voor de overgang van de indicatiestelling naar het CWI werd op 1 april 2004 door de Tweede Kamer aanvaard en is per 1 januari 2005 in werking getreden. Vanaf 1 januari 2005 is daarmee geregeld dat het CWI bij elke indicatiestelling beoordeelt of een cliënt in staat kan worden geacht begeleid te werken bij een reguliere werkgever. Alleen wanneer de handicap zo ernstig is dat realiseren van een passende arbeidsplaats bij een reguliere werkgever niet reëel is, wordt afgezien van het advies tot begeleid werken. Voor cliënten met een BW-indicatie blijven detachering en werken binnen de beschermde werkomgeving van het Sw-bedrijf een optie, maar het doel is zo spoedig mogelijk aanbieden van een passende BW-plaats en daar zal de gemeente ook op worden aangestuurd. Wsw-clieënten zijn per 1 januari 2005 ook verplicht om passende Wsw-arbeid te accepteren. De indicatie is dus vanaf 1 januari 2005 niet langer vrijblijvend.

In zijn brief van 15 juni 2005 aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris zijn verdere plannen voor modernisering van de Wsw uit de doeken gedaan. Naast het bevorderen van begeleid werken gaat het voornamelijk om de garantie dat de Wsw voor de beoogde doelgroep ook voor de toekomst behouden blijft en om een andere bestuurlijke en financiële verhouding tussen de gemeenten en de Sw-bedrijven. In principe zal het mogelijk zijn dat gemeenten de sociale werkvoorziening ook bij niet-Sw-bedrijven laten uitvoeren. De cliënt krijgt hierin meer keuzevrijheid. In de brief doet staatssecretaris van Hoof voorstellen die erop gericht zijn:

- de uitvoering van de Wsw te verbeteren en vereenvoudigen;
- de rechten van cliënten zoveel mogelijk te waarborgen;
- de Wsw te behouden voor de doelgroep;
- de sturing naar de gemeenten over te hevelen en;
- het begeleid werken en de rol van reguliere werkgevers te stimuleren.

In paragraaf 3.7 gaan we dieper in op de modernisering van de Wsw en de toekomst van het begeleid werken daarbinnen.

46 Kamerstukken II 2000/2001, 28 130, nr. 2.

47 Kamerstukken II 2000/2001, 27 914, nr.1.

48 De 'sluitende aanpak' heeft tot doel om langdurige werkloosheid te voorkomen. Hiertoe krijgen alle nieuw ingeschreven werklozen met een arbeidsverplichting, die niet zelf aan het werk komen, binnen twaalf maanden een aanbod voor een activiteit gericht op arbeidsreïntegratie of sociale activering. Gemeenten en UWV zijn inmiddels ook aan de slag gegaan met de sluitende aanpak voor het 'zittende bestand' van langdurig werklozen.

49 Raad voor Werk en Inkomen (2003) *WSW: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing*. Den Haag: RWI.

Raad voor Werk en Inkomen (2003) *De gewoonste zaak van de wereld –voorstellen voor modernisering van de Wet sociale werkvoorziening*. Den Haag: RWI.



### 3.3 Begeleid werken volgens regelingen in de Wet REA/ WIA

Nadat in 1986 de WAGW was ingevoerd om gehandicapten en chronisch zieken aan het werk te helpen, trad in 1998 de Wet REA ((Re)integratie van arbeidsgehandicapten) in werking. De Wet REA was van toepassing als iemand door ziekte of beperking minder kans heeft op werk. Dat betekent dat iemand arbeidsgehandicapt moet zijn om in aanmerking te komen voor de faciliteiten die werden geboden in de Wet REA. Het doel van de wet was het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden. De maatregelen die in de wet werden genoemd waren dus bedoeld om arbeidsgehandicapten te helpen weer aan het werk te kunnen. De Wet REA werd grotendeels uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Per 29 december 2005 is de Wet REA ingetrokken. De instrumenten en voorzieningen in die wet, waaronder dus ook het begeleid werken, zijn inmiddels ondergebracht in de nieuwe WIA, WAZ, WAJONG en Ziektewet en blijven daarmee in grote lijnen gewoon bestaan. In deze paragraaf worden de regelingen genoemd.

Eind 2003 maakten ongeveer 3.708<sup>50</sup> mensen gebruik van de PO-regeling op grond van de Wet REA. Het betreft zowel ondersteuning op de werkplek bij gesubsidieerde werkplekken als ondersteuning in het vrije bedrijf.



<sup>50</sup> UWV (2003) 4e kwartaalrapportage 2003.

### 3.4 Regeling en instrumenten per 01-01-2006, WIA

Met de komst van de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) is de Wet REA per 29 december 2005 als aparte reïntegratiewet afgeschaft. De bestaande regelingen en instrumenten blijven echter gehandhaafd en worden ondergebracht in WIA, WAO, WAZ, Wajong en Ziektewet. Daarbij is een aantal veranderingen in het kader van begeleid werken echter van belang<sup>51</sup>:

- Persoonlijke ondersteuning op het werk, job coach, en eventuele loondispensatie is voortaan alleen nog mogelijk voor mensen met een (gedeeltelijke) WAJONG-uitkering.
- Loon- en inkomenssuppletie worden voortaan alleen nog verstrekt voor aanvragers met een WAO-, WAZ- of WAJONG- uitkering. Zodra de uitkering wordt beëindigd, stopt ook de suppletie. Mensen met een WIA-uitkering komen niet voor loon- en inkomenssuppletie in aanmerking.
- Iedereen met een WAO-, WAZ-, WIA-, WAJONG- of ZW- uitkering, die in loondienst gaat werken, kan voor allerlei meeneembare, vervoers- of intermediaire voorzieningen (bijvoorbeeld een doventolk of een voorleeshulp) in aanmerking komen. Dat geldt - met uitzondering van meeneembare voorzieningen - ook als deze mensen zelfstandige arbeid gaan verrichten. Stopt in een dergelijk geval de uitkering, dan worden de voorzieningen in een paar maanden afgebouwd.
- Mensen die geen arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben, maar volgens UWV of CWI wel structureel functionele beperkingen hebben, kunnen ook voor de voorzieningen in aanmerking komen. Voorwaarde is dan wel dat ze een goedgekeurde scholing volgen, of begeleid worden naar arbeid in loondienst of in een proefplaats. Als deze mensen werkzaam zijn als zelfstandige of als zelfstandige gaan werken, komen ze voor geen enkele voorziening in aanmerking.
- Werkgevers die uitkeringsgerechtigden of personen met structureel functionele beperkingen in dienst nemen of herplaatsen, kunnen een subsidie krijgen op de meerkosten van aanpassingen en (niet-meeneembare) voorzieningen op de werkplek.



<sup>51</sup> Bron: website <http://www.uwv.nl>



### 3.5 Begeleid werken volgens de regelingen in de AWBZ

Naast de PO regeling in de Wet REA/WIA is er nog een derde vorm van begeleid werken. Daarbij gaat het om onbetaald begeleid werken, waarbij sprake is van behoud van uitkering. Deze vorm van begeleid werken is mogelijk via de AWBZ. Voor begeleid werken via de AWBZ is een AWBZ-indicatie nodig. In die indicatie wordt aangegeven of een geïndiceerde voor ondersteunende of voor activerende begeleiding in aanmerking komt. De begeleiding binnen de AWBZ wordt verzorgd door een begeleider of verzorger van een zorginstelling en niet, tenminste niet verplicht, zoals dat in de Wsw en Wet REA het geval is, door begeleid-werken-organisaties. Dat betekent echter niet dat deze organisaties de begeleiding niet mógen verzorgen. In voorkomende gevallen verzorgen de begeleid-werken-organisaties de begeleiding. Het begeleid werken wordt binnen de AWBZ in eerste instantie echter uitgevoerd door dagcentra, zorginstellingen en activiteiten-centra. Gaat een AWBZ geïndiceerde begeleid werken dan is er in principe geen sprake van loonvormende arbeid, zoals dat wel het geval kan zijn wanneer een gehandicapte bijvoorbeeld via de Wsw begeleid gaat werken. Daarmee is er geen sprake van functieloon en bestaan er daarover ook geen discussies. Er zijn verregaande plannen om per 1 januari 2007 deze AWBZ voorziening over te hevelen naar de gemeenten. Daartoe wordt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) voorbereid.

### 3.6 Begeleid werken volgens regelingen in AWBZ, Wsw en Wet REA vergeleken

In het advies over stroomlijnen van de regelingen Begeleid Werken in Wsw, AWBZ en REA van de Commissie het Werkend Perspectief uit 2004 constateert de Commissie dat er weinig problemen te verwachten zijn met het naast elkaar laten voortbestaan van de verschillende regelingen. De Commissie pleit zelfs voor het handhaven van de status quo omdat de regelingen elk in een deels andere behoefte voorzien en omdat de verschillende regelingen ook voor verschillende groepen arbeidsgehandicapten worden ingezet. Omdat begeleid werken vanuit de Wsw volgens de commissie een veel zwaardere voorziening is waar meer begeleiding wordt geboden dan via de PO regeling, stelt de commissie voor de PO-regeling als een voorliggende voorziening te beschouwen voor het begeleid werken vanuit de Wsw en er als zodanig meer bekendheid aan te geven. De Commissie pleit er verder voor begeleid werken als instrument beschikbaar te maken voor vrijwilligers, zelfstandigen en stagiaires.

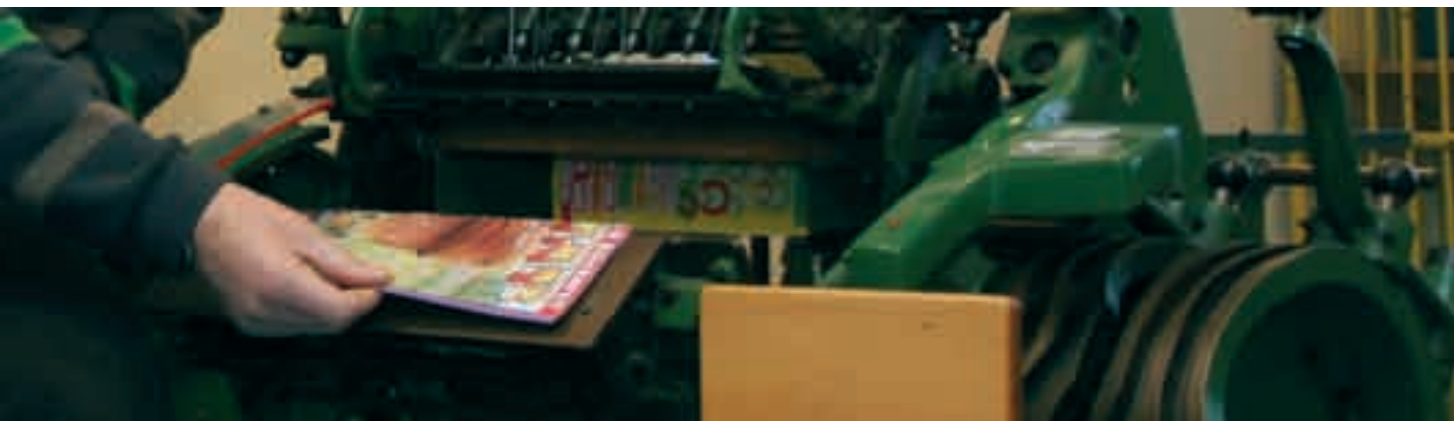
In schema 1<sup>52</sup> wordt samengevat hoe begeleid werken via de AWBZ, de Wsw en de Wet REA/WIA zich tot elkaar verhouden op een aantal belangrijke punten.

52 Otte, T. (2004). *Aan de slag met begeleid werken; Werken in een reguliere baan via de regeling WSW*. Utrecht: NIZW.



## 1 Aanvraag en indicatie begeleid werken

	<b>AWBZ</b>	<b>Wsw</b>	<b>Wet REA/ WIA</b>
Aanvraag/ aanmelding	Een aanvraag voor AWBZ-indicatie via het regionaal indicatieorgaan / CIZ.	Via een aanvraag voor een Wsw-indicatie bij de gemeente. In de loop van 2004 via het Centrum Werk en Inkomen / CWI.	Voor WAJONG- of WAO-gerechtigden via het plaatselijke UWV-kantoor. Voor anderen via de gemeente.
Advies bij aanvraag	Ondersteuning indicatieaanvraag door zorgconsulent MEE (vh. SPD) of school.	Bij aanvraag Wsw kan de school, arbeidsconsulent MEE (SPD) of begeleidwerken organisatie ondersteuning bieden.	Vaak met behulp van school, arbeidsconsulent MEE (SPD) of begeleidwerken organisatie.
Indicatie	AWBZ-indicatie voor de functies ondersteunende of activerende begeleiding.	Wsw-indicatie met aanvullende indicatie begeleid werken. Deze indicatie betekent niet dat men verplicht via begeleid werken moet gaan werken.	REA-gerechtigd door WAO of WAJONG, anders aparte toets (voorheen REA-toets). UWV of gemeente beslist of begeleidwerken noodzakelijk is voor (re)integratie.
Eisen	Toets op noodzaak en omvang van de gevraagde begeleiding of zorg. Afweging o.a. aan de hand van de beperkingen van de betrokkene bij activiteiten en participatie.	Minimale eisen Wsw algemeen: minimum prestatie kunnen leveren van 15% van een normale arbeidsprestatie; meer dan één functie kunnen vervullen; inwerktijd niet langer dan 10 weken per functie; persoonlijke begeleid gelimiteerd tot 15% van de werktijd; tenminste één uur per dagdeel aaneengesloten kunnen werken.	Wettelijk wordt geen ondergrens gehanteerd voor begeleid werken. In de praktijk worden door de begeleidwerken organisatie of het UWV wel eisen gesteld, bijvoorbeeld (op termijn) een dienstbetrekking van minimaal 20 uur per week en/of een loonwaarde van minstens 25-40%.



## 2 Uitvoering en begeleiding begeleid werken

	<b>AWBZ</b>	<b>Wsw</b>	<b>Wet REA/ WIA</b>
Begeleiding	Begeleiding door een begeleider of jobcoach <sup>53</sup> van de zorginstelling.	Begeleiding door een jobcoach in dienst van een begeleid-werken-organisatie.	Begeleiding door een jobcoach in dienst van een begeleid-werken-organisatie.
Uitvoerder	Zorginstelling, dagcentra, activiteiten-centrum. Ook organisaties zoals begeleid-werken-organisaties kunnen een contract aangaan met een zorgkantoor.	Begeleid werken organisatie die door gemeente is gecontracteerd voor uitvoering Wsw begeleid werken. Dit mag vanaf 2004 ook een Sw-bedrijf zijn <sup>1</sup> . Indien na een half jaar geen baan is gevonden, is de cliënt vrij om een andere begeleidingsorganisatie te kiezen.	Begeleid werken organisatie
Beschikbaar budget	Toegekend budget voor ondersteunende of activerende begeleiding. Uit dit budget moeten ook reiskosten e.d. worden gefinancierd.	Vast subsidiebedrag per jaar. Uit dit budget moet de gemeente zowel het voortraject, de loonkostensubsidie, de noodzakelijke aanpassingen op de werkplek als de vervoersvoorzieningen bekostigen.	Variabel. Diverse subsidies die gestapeld kunnen worden. Naast werkgeverssubsidies zijn er werknemerssubsidies, waaronder meeneembare aanpassingen op de werkplek, vervoersvoorziening, persoonlijke ondersteuning.
Proefplaatsing	N.v.t.	Proefplaatsing niet wettelijk vastgelegd. In de praktijk zijn hierover afspraken te maken.	Met toestemming van de opdrachtgever 6 maanden werken met behoud van uitkering.
Omvang persoonlijke ondersteuning	Afhankelijk van budget AWBZ.	De aanspraak op begeleidings-tijd blijft gelijk: maximaal 15% van het aantal te werken uren per jaar.	Aflopend: in principe in het eerste jaar 15% van het aantal te werken uren per jaar, het tweede jaar 7,5% en het derde en de volgende jaren 6%.

<sup>53</sup> In het wetsvoorstel dat de overdracht van de indicatiestelling naar de CWI regelt, is opgenomen dat vanaf de datum overdracht ook sw-bedrijven zich als begeleidingsorganisatie mogen opwerpen.

### 3 Dienstverband en betaling

	<b>AWBZ</b>	<b>Wsw</b>	<b>Wet REA/ WIA</b>
Omvang dienstverband	Geen dienst-verband. Wel combinatie van Wsw en dagbesteding mogelijk bij deeltijd Wsw-indicatie.	Individueel bepaald, zowel deeltijd als voltijd mogelijk. Combinatie met AWBZ-dagbesteding is mogelijk bij deeltijd indicatie.	Individueel bepaald. Zowel deeltijd als voltijd mogelijk.
Duur dienstverband	N.v.t.	Zowel voor bepaalde als onbepaalde tijd	Minimaal 6 maanden. Voorzieningen zijn tijdelijk, verlenging moet worden aangevraagd bij UWV. <sup>54</sup>
Uitbetaling loon	N.v.t. Plaatsing via stagecontract of vrijwilligerscontract	De werknemer ontvangt het gehele loon via de werkgever  De werkgever kan loonkosten-subsidie ontvangen indien de werknemer een lagere productiviteit heeft.	De werkgever betaalt gedeeltelijk loon bij lagere loonwaarde / verminderde productiviteit van de werknemer (loondispensatie).  De werknemer ontvangt een aanvulling via WAO- of WAJONG-uitkering of de bijstand.
Aanvulling loon met uitkering	N.v.t.	Meestal is aanvullende uitkering niet nodig, alleen bij een deeltijdindicatie c.q. deeltijdaanstelling. Er wordt volledig functieloon uitbetaald over de gehele werktijd, ongeacht de productiviteit. Uitkeringsrecht WAJONG / WAO blijft bij Wsw altijd slapend bestaan.	Aanvullende uitkering op het gedispenseerde loon en Regeling samenloop: aanvulling tot maximaal (bij een voltijddienstbetrekking) 120% van het minimumloon. Bij de regeling samenloop blijft het recht op arbeidsongeschiktheidsuitkering slapend bestaan.



<sup>54</sup> Voorzieningen zijn formeel gezien niet tijdelijk maar worden in principe voor onbepaalde tijd toegekend. Er wordt wel jaarlijks bekeken of de begeleiding nog steeds (in dezelfde mate) nodig is.



#### 4 Aanspraak AWBZ en uitkeringsrechten

	AWBZ	Wsw	Wet REA/ WIA
Uitkerings- en pensioenrecht	N.v.t.	Opbouw van rechten over het gehele loon.	Opbouw van pensioen en uitkeringsrechten alleen over het loonbestanddeel, niet over de uitkering.
Gevolgen WAO/ WAJONG-rechten	N.v.t.	Uitkeringsrecht WAO of WAJONG blijft slapend bestaan.	Blijft gedurende minimaal 3 jaar slapend bestaan, indien afgestemd met UWV.
Terugkeergarantie AWBZ dagbesteding	N.v.t.	Bij verlies van Wsw-indicatie door ondergrens (4x10-norm) krijgt men weer indicatie voor AWBZ-gefinancierde dagbesteding of -begeleiding.	Mogelijk moet eerst Wsw-indicatie worden aangevraagd voordat dagbesteding kan worden aangevraagd.
Bepaling eigen bijdrage AWBZ	Eigen bijdrage wordt vastgesteld aan de hand van de AWBZ-richtlijnen.	Inkomsten uit arbeid worden voor 15% vrijgesteld bij de bepaling van de eigen bijdrage AWBZ (voor bijvoorbeeld woonbegeleiding).	Inkomsten uit arbeid worden voor 15% vrijgesteld bij de bepaling van de eigen bijdrage AWBZ, inkomsten uit uitkering ten gevolge van loondispensatie niet.

### 3.7 Begeleid werken, veel stof tot discussie

In het verleden heeft het gegeven dat gehandicapten in Nederland via een drietal verschillende regelingen begeleid kunnen werken voor veel discussies gezorgd in, maar ook buiten de Nederlandse politiek. Zo is gediscussieerd over de ongewenste beloningsverschillen, financieringsmogelijkheden en bijvoorbeeld de afbakening van de doelgroepen voor de verschillende regelingen. Daarnaast wordt er sinds de jaren '90 ook veel gediscussieerd over de opname van het begeleid werken in de Wsw en is er veel inhoudelijke discussie over de methode begeleid werken, zoals Paul Wehman die halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw bedacht heeft en de methode van begeleid werken die nu in de drie wettelijke regelingen haar beslag heeft gekregen. Over deze discussies gaat deze paragraaf.

#### 3.7.1 Ongewenste Beloningsverschillen

De arbeidsintegratieprojecten en de pogingen om via begeleid werken mensen aan een reguliere baan te helpen gaven halverwege de jaren '80 aanleiding tot discussie in de Tweede Kamer rond de ongewenste beloningsverschillen tussen arbeidsgehandicapten die begeleid werkten via de verschillende regelingen en werknemers in de sociale werkvoorziening. De discussie werd gevoed door de idee dat werknemers die via de Wsw begeleid zouden gaan werken een marktconform loon zouden krijgen van de werkgever dat het minimumloon kon overstijgen, terwijl het inkomen van gehandicapten, die binnen de AWBZ of Wet REA begeleid werken, niet boven dat wettelijk minimum uit zou kunnen komen. Omdat deze werknemers in principe echter allemaal hetzelfde begeleide werk bij dezelfde werkgever zouden kunnen gaan verrichten, zou uit deze situatie een ongewenste ongelijkheid kunnen ontstaan. De Tweede Kamer verzocht in 1992 in een motie al om een oplossing voor deze beloningsverschillen.

### 3.7.2 Financieringsmogelijkheden begeleidingskosten in de verschillende regelingen

Behalve dat de beloning van begeleid werkenden zoveel mogelijk gelijk zou moeten worden getrokken werd in 1992 ook gevraagd om een financieringsmogelijkheid voor de begeleidingskosten, omdat arbeidsintegratieprojecten in gevaar kwamen door het ontbreken van voldoende middelen. De regering ging hierin mee, omdat ook zij grote waarde hechtte aan de verdere ontwikkeling van het begeleid werken. In de loop van 1994 is dan ook voor het eerst een basis gecreëerd voor de financiële ondersteuning van projecten voor begeleid werken. Deze basis lag vooral in de regeling Persoonlijke Ondersteuning in de Wet REA/WIA, maar kreeg al snel ook gestalte in de Wsw en de AWBZ. Gehandicapte werknemers kunnen nu de persoonlijke begeleiding op de werkplek betalen vanuit Wsw-budget, PO-regeling in de Wet REA/WIA en het persoonlijk budget in de AWBZ. De subsidie/vergoeding is overigens in zowel de Wsw als de Wet REA/WIA gekoppeld aan een maximum. Men krijgt in de Wet REA/WIA in het eerste jaar hooguit 15% van het gewerkte aantal uren de begeleiding betaald, in het tweede jaar 7,5% en de jaren daarna 6%. In de Wsw krijgt men maximaal 15% van het gewerkte aantal uren begeleiding en in de AWBZ hangt de gefinancierde begeleiding volledig af van het beschikbare persoonlijke budget.

### 3.7.3 Integratie in de Wsw was niet voor iedereen vanzelfsprekend

Dat begeleid werken in de Wsw een wettelijke basis kreeg was niet voor iedereen zo vanzelfsprekend als voor het toenmalige kabinet. Leden van de PvdA fractie gaven te kennen te twifelen aan het nut van de koppeling begeleid werken en Wsw. Volgens de leden van de fractie betekent integratie in de Wsw dat alléén de Sw-doelgroep in aanmerking zou komen voor begeleid werken. Daarmee werd voor groepen gehandicapten die niet tot die doelgroep behoorden de weg tot begeleid werken afgesloten en dat vond de fractie niet wenselijk. Die twijfel werd weggenomen met de toezegging dat de toenmalige indicatiecommissie een eigen, onafhankelijke taak krijgt in het vaststellen of iemand al dan niet tot de Sw-doelgroep behoort én of iemand voor begeleid werken in aanmerking komt. Behoort een gehandicapte niet tot de Sw-doelgroep dan komt hij ook niet in aanmerking voor het begeleid werken via de SW. Dat wil echter niet zeggen dat begeleid werken niet mogelijk is. De niet-Wsw-geïndiceerde gehandicapten zullen immers in de meeste gevallen zijn aangewezen op het reïntegratie-instrumentarium van de toenmalige bedrijfsverenigingen en ook daar hoort begeleid werken bij. Is begeleid werken een optie, dan kan dat voor die groep gerealiseerd worden door de bedrijfsverenigingen.



De VVD-fractie zette vraagtekens bij de voorkeuren van werkgevers voor interne begeleiding door haar eigen werknemers of externe begeleiding door de externe jobcoaches. Die voorkeur was niet onderzocht en volgens de fractie zou die best wel eens kunnen liggen bij de interne begeleiding met subsidie. Volgens het kabinet was die werkwijze echter te fraudegevoelig omdat niet te achterhalen is hoeveel tijd gemoeid is met de interne begeleiding. Bovendien hebben werkgevers zelf volgens het kabinet niet de expertise in huis om gehandicapten goede begeleiding te geven op de werkplek. Een expertise die de externe jobcoaches wél worden geacht in huis te hebben. In de wet is daarom gekozen voor de vergoeding van externe begeleiding.

Een andere vraag kwam van de GPV fractie, die wilde weten of begeleid werkenden die terugvallen ook voorrang krijgen bij Wsw-arbeidsplaatsen. Hoewel dit wel één van de overwegingen was om begeleid werken onder te brengen bij de Wsw was dit voor het kabinet echter zeker geen automatisme. Besloten werd dat per geval door de gemeente werd beoordeeld of een 'terugvaller' voorrang zou moeten krijgen boven de 'wachtlijsters'.

### 3.7.4

#### Vervaging van doelgroepen voor de Wsw

Al eind 1993 signaleerde de Commissie Houben ‘ervaring’ van de doelgroep voor de Wsw. Ook niet-gehandicapten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kwamen in de sociale werkvoorziening terecht. Dat was oorspronkelijk niet de bedoeling. Verder wijst de commissie op de verwarring van verantwoordelijkheden bij de gemeente, omdat zij enerzijds verantwoordelijk is voor efficiënte bedrijfsvoering bij de Sw-bedrijven en anderzijds voor de indicatiestelling en selectie van kandidaat-werknemers in de Sw-bedrijven. Ten slotte wijst de commissie op de rijksvergoedingstructuur. Betaling per gerealiseerde werkplaats vormde volgens de commissie teveel een prikkel voor gemeenten om mensen snel in de SW te plaatsen.

Naar aanleiding van de rapportage van de commissie Houben is in het regeerakkoord van 1994 vastgelegd dat tijdens de kabinetsperiode voorstellen zouden worden gedaan voor stroomlijning van programma's voor gesubsidieerde arbeid. In augustus 1995 verscheen daarop een hoofdlijnennotitie voor deze stroomlijning<sup>55</sup>. In deze notitie wordt de indiening aangekondigd van een voorstel tot herziening van de Wsw, waarbij het belangrijkste voorstel was om te komen tot een hernieuwde afbakening van de doelgroep en de introductie van een onafhankelijke indicatiestelling. Daarmee samenhangend wordt de overgang naar een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht voorgesteld, gekoppeld aan de overdracht van de werkgeversrol (in het arbeidsvoorwaardenoverleg) naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De hoofdlijnennotitie is in de loop van 1995 ook voorgelegd aan de SER, die in 1996 haar (positieve) advies uitbracht. Rekening houdend met het advies van de SER werd in de loop van 1996 en 1997 de uiteindelijke wettekst van de nieuwe Wsw aangescherpt en vastgesteld, zodat de nieuwe Wsw op 1 januari 1998 van kracht kon worden.

##### Doelgroepdiscussie

“In de aanloop naar de wetwijziging van 1998 werd fel gediscussieerd over de doelgroep voor de SW. Daarop is vooral de ‘bovenkant’ van de doelgroep scherper gedefinieerd. Daarop is ook het begeleid werken als instrument veel belangrijker geworden. Vóór 1998 was het begeleid werken bedoeld voor de zwakkere jonge gehandicapten die in principe nooit zonder begeleiding zouden kunnen werken. Nu werd het een manier voor gehandicapten om te emanciperen. Gehandicapten mochten niet worden weggestopt.”

Bron: Interview Fred Martinot

Met de nieuwe Wsw van 1998 is het onderscheid tussen de doelgroepen aanzienlijk verhelderd. Een Sw-indicatie is nodig voor de Wsw en die kan vergezeld gaan van een BW-indicatie.

### 3.7.5

#### Begeleid werken is niet per definitie werken volgens de methode Begeleid Werken

De term Begeleid Werken is vanaf 1998 in zwang gekomen omdat de overheid sinds dat jaar het Begeleid Werken als uitgangspunt heeft genomen voor het begeleiden van Wsw-geïndiceerden. De Wet REA heeft inmiddels ook een structurele financiering voor Begeleid Werken. In beide gevallen gaat het echter uitsluitend om de financiering van de jobcoaching en niet om de financiering van andere elementen uit de methode Supported Employment. Voor een reïntegratietraject op basis van de (stappen van de) methode is de financiering dus beperkt. Dat betekent dat begeleid werken in de Nederlandse situatie inmiddels eerder als een synoniem voor jobcoaching zou moeten worden gezien dan als een synoniem voor de Supported Employment methode. Begeleid Werken maakt in Nederland en de drie regelingen waarbinnen het mogelijk is gemaakt, slechts déél uit van de Supported Employment methode, waarbij het wel dat deel is waarvoor gebruik kan worden gemaakt van financiering uit de Wet REA en de Wsw.

### 3.7.6

#### Kanttekeningen van de Federatie van Ouderverenigingen

De discussie die zich heeft gevormd en die nog altijd voortduurt rond de invulling die aan begeleid werken is gegeven in de verschillende hier besproken regelingen werd in het verleden vooral gevoed door de Federatie van Ouderverenigingen (FvO). Deze federatie heeft in 1996 per brief een aantal kanttekeningen geplaatst bij de integratie van Begeleid werken in de Wsw. De FvO was allereerst van mening dat begeleid werken, in tegenstelling tot wat het kabinet vast-

<sup>55</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1995) *Stroomlijning van gesubsidieerde arbeid; naar een brede inschakeling van werkzoekenden*, Den Haag: MinSZW.



stelt, géén gesubsidieerde arbeid is. Het kabinet was echter van mening dat de loonkostensubsidie voor de werkgever die een gehandicapte begeleid laat werken in combinatie met de subsidie die wordt verstrekt voor de bekostiging van de begeleiding het begeleid werken wel degelijk tot gesubsidieerde arbeid maakt, zoals bedoeld in de Wsw. De FvO vond verder dat de toenmalige bedrijfsverenigingen het begeleid werken moeten uitvoeren omdat het een AAW-voorziening is. Wsw-geïndiceerden horen volgens de FvO in een Wsw-bedrijf en zij horen niet begeleid te werken in een regulier bedrijf. Het kabinet wilde de Wsw-geïndiceerde meer keuzevrijheid laten en de rigide opstelling van FvO zou die keuzevrijheid zeer beperken, wat het kabinet zeer ongewenst vond. Op voorspraak van FvO heeft het kabinet in 1996 besloten wél kwaliteitseisen te gaan stellen aan de organisaties die de begeleiding van gehandicapten op de werkvloer voor hun rekening gingen nemen. Het is dan ook op voorspraak van de FvO geweest dat in zowel de Wsw als de Wet REA is opgenomen dat alléén erkende begeleid-werken-organisaties gehandicapten mogen begeleiden. De FvO heeft er bovendien mede voor gezorgd dat begeleid werken via de regeling Persoonlijke Ondersteuning en de regeling Samenloop in de Wet REA in 1998 mogelijk werd (of bleef).

### 3.8 De toekomst van Begeleid Werken via regelingen in de Wsw

In de brief met het voorstel tot modernisering van de Wsw die staatssecretaris van Hoof op 15 juni 2005 naar de Tweede Kamer stuurde beschrijft hij ook voorstellen om het begeleid werken via de Wsw te bevorderen<sup>56</sup>. In deze brief onderkent de staatssecretaris dat het begeleid werken in termen van streefpercentages en taakstellingen maar beperkt afdwingbaar is. Voor het behalen van streefcijfers en taakstellingen zijn de uitvoerende partijen (gemeenten en Sw-bedrijven) immers grotendeels afhankelijk van de medewerking van werkgevers en die is nu eenmaal maar in zeer beperkte mate af te dwingen. En al zou die medewerking wel afdwingbaar zijn, dan nog is het de vraag of afdwingen nu de beste weg is om begeleid werken te bevorderen. De staatssecretaris wil de mogelijkheden voor gemeenten en werkgevers om tot begeleid werken te komen op een andere manier optimaliseren. Daartoe wil hij vooral financiële prikkels c.q. stimulansen voor de uitvoerders én de werkgevers inbouwen. Hij geeft expliciet te kennen niet te kiezen voor de weg van het sanctiebeleid, waarbij taakstellingen in de financieringssysteem het criterium vormen voor het al dan niet opleggen van sancties aan uitvoerders van begeleid werken. Argument daarvoor is volgens van Hoof vooral dat het begeleid werken, hoewel langzaam, steeds beter van de grond komt en dat de beweging 'van binnen naar buiten', waarbij uitplaatsing prioriteit is voor de Sw-bedrijven steeds nadrukkelijker de kern vormt van het gemeentelijke Wsw-beleid. In dat licht ligt het, zo vinden zowel de staatssecretaris als de uitvoerders, meer voor de hand te kiezen voor het stimuleren van deze ingezette beweging, dan deze te frustreren door aanvullende eisen te gaan stellen en te gaan sanctioneren.

Om gemeenten te stimuleren verder te investeren in het begeleid werken stelt het kabinet voor een bonussysteem te introduceren, waarmee gemeenten die meer dan gemiddeld presteren als het gaat om begeleid werken een financiële beloning tegemoet kunnen zien. Om deze systematiek op te zetten is er overleg gaande met partijen als Cedris, VNG en cliëntenorganisaties.

In zijn brief van 15 juni 2005 wijst de staatssecretaris er ten slotte herhaaldelijk op dat hij geen aanleiding ziet om de komende jaren extra middelen toe te kennen aan de Sw-sector en dat betekent dat gemeenten de komende jaren serieus aan de slag zullen moeten om de efficiency van de uitvoering van de Wsw te verbeteren. Eén van de manieren die daartoe open staat is de omschakeling van arbeidsintensieve productielijnen naar meer kosteneffectieve en kapitaalextensieve werksoorten (diensten). Begeleid werken kan onderdeel uitmaken van een dergelijke strategie. Door het aantal mensen dat begeleid werkt op te voeren wordt immers bespaard op huisvestingskosten en kosten voor het ambtelijk apparaat. Onderzoek van SEOR<sup>57</sup> naar de kosten per Sw-plaats in de periode 1998-2002 bevestigt dat beeld door te laten zien dat een gemiddelde begeleid werken of detacheringplaats tussen de 20.500 en de 21.500 kost, terwijl een interne (beschutte) plaatsing ongeveer 24.000 kost. Van belang is echter wel de kanttekening van SEOR dat verdere uitplaatsing van de meest productieve werknemers via detachering of begeleid werken zou kunnen betekenen dat de kosten voor een interne plaatsing verder toenemen<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 817, nr. 7.

<sup>57</sup> Nes, P. van, Kroes, H. & Koning, J. de (2005) *Kosten per Sw-plaats*. Rotterdam: SEOR.

<sup>58</sup> Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 817, nr.13.



### 3.8.1 Samenwerking van gemeenten met werkgevers

Zoals aangegeven zijn werkgevers hard nodig om de zo gewenste beweging van binnen naar buiten te bevorderen. Zij moeten dus worden gestimuleerd om Wsw-geïndiceerden in dienst te nemen. De staatssecretaris geeft in zijn brief aan dat vooral te willen doen door werkgevers te overtuigen en te verleiden en vooral niet te dwingen. Hij wil dit doen door meer faciliteiten te bieden, risico's weg te nemen én werkgevers goed te informeren over wat de risico's nu eigenlijk zijn én te laten zien dat die feitelijk gering zijn. De financieringssystematiek van de gemoderniseerde Wsw zal de gemeente meer mogelijkheden bieden met individuele werkgevers afspraken te maken over begeleiding, loonkostensubsidies en aanpassingen van de werkplek. De risico's voor de werkgever zijn de afgelopen jaren al aanzienlijk beperkt. Er is een no-risk polis, waarbij de werkgever die een Wsw-er begeleidt laat werken de eerste vijf jaar geen enkel risico loopt bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Wordt een Wsw-er ziek dan geldt per 1 januari 2006 een permanente no-risk polis. Het risico dat een werkgever zijn loonkostensubsidie verliest als een begeleid werkende Wsw-er bij herindicatie de Wsw-indicatie verliest wordt eveneens beperkt. De gemeente is verplicht de subsidie aan de werkgever te blijven verstrekken zolang de gemeente geen passende alternatieve plek voor de (dan dus ex-)Wsw-er heeft gevonden. Daarbij is het wel primair de bedoeling dat de gemeente samen met de werkgever de mogelijkheden bekijkt om iemand in dienst te houden. Als uitvoerder voor de Wsw zijn ook gemeenten een cruciale partij om de samenwerking met werkgevers te versterken en de beschikbaarheid van BW-plaatsen te stimuleren. Medio 2005 heeft de staatssecretaris onderzoek laten verrichten naar goede praktijk-voorbeelden in het stimuleren van begeleid werken. Ook uit dit onderzoek komt vooral naar voren dat samenwerking tussen de bij begeleid werken betrokken partijen centraal staat en dat juist daar de winst te boeken is<sup>59</sup>. Dat betekent dat gemeenten, Sw-bedrijven én werkgevers elkaar veel meer zouden moeten opzoeken. Uit onderzoek van TNO<sup>60</sup> naar samenwerking tussen werkgevers en gemeenten blijkt dat er al heel wat goede voorbeelden zijn van gemeenten die in de regio plaatsingsplaatsen werven door actief met werkgevers te communiceren.

### 3.8.2 Meest recente ontwikkelingen (per 1 januari 2006)

De meest recente ontwikkelingen rond de modernisering van de Wsw in het algemeen en begeleid werken in het bijzonder worden beschreven in vergaderverslagen van de Tweede Kamer van 13 en 27 november 2005<sup>61</sup>. Tijdens deze vergadering komt de Tweede Kamer tot de volgende plannen:

- Terugkeer van een begeleid werkende naar het Sw-bedrijf als deze onvrijwillig werkloos wordt, wordt gewaarborgd.
- De verplichte herindicatie van de Wsw-ers die al vóór 1998 werden geïndiceerd is van tafel. Nagedacht wordt over vrijwillige herindicatie van deze groep.
- Binnen 12 maanden heeft de BW-geïndiceerde recht op een plaats.
- BW-geïndiceerde mag zelf een werkgever aandragen. Daartoe kan een persoonsvolgend budget worden aangewend. De precieze mogelijkheden van dit budget worden nog onderzocht en bediscussieerd.
- De BW-geïndiceerde kan het persoonlijke budget inzetten om zelf een begeleidingsorganisatie te kiezen, wanneer de resultaten tegenvallen. Daarbij is er altijd minimaal keuze uit 2 organisaties.
- Het Persoonsgebonden Budget (PGB) voor begeleid werken wordt nader uitgewerkt.
- Als een geherindiceerde cliënt té goed blijkt voor de Wsw, wordt deze niet ontslagen, maar wordt gezocht naar een passend alternatief.
- Er wordt afgestapt van de streefcijfers (25%) voor begeleid werken.
- Er wordt gekeken naar mogelijkheden om bij de Rijksoverheid meer Wsw-plaatsen te creëren.
- Wsw moet geen deel gaan uitmaken van het regionale of lokale arbeidsmarktbeleid. Wsw moet worden 'omhekt', omdat het anders voor gemeenten te aantrekkelijk wordt om vooral in te zetten op het verplaatsen van Wsw-ers naar de bijstand. De Kamer stelt zich op het standpunt dat arbeidsmarktbeleid begint met participatiebanen en die zitten boven het niveau van de werkvoorziening.
- De permanente No Risk Polis voor werkgevers die Wsw-plaatsen aanbieden en die per 1 januari 2006 van kracht is moet meer aandacht krijgen.

59 Kok, D.L.J., Avontuur, I.B.E.A.M., Bannink, F. en Gelevert, J.J. (2005) *Goede praktijkvoorbeelden modernisering Wsw, successen in het kader van de modernisering van de Wsw*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

60 Smit, A., Andriessen, S. en Sanders, J.M.A.F. (2005) *Meer werk door samenwerking*. Hoofddorp: TNO Arbeid.

61 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 817, nrs. 19 en 20.

### 3.8.3 Begeleid werken breed omarmd door de Tweede Kamer

Opvallend in de laatste kamerstukken<sup>62</sup> is vooral dat vrijwel alle partijen het eens zijn met de staatssecretaris waar het gaat om het belang van begeleid werken en het belang ook van dat begeleid werken via de Wsw. Daar is feitelijk geen discussie meer over. Begeleid werken zal in die zin dan ook zeker een centrale plek krijgen in de gemoderniseerde Wsw, die naar verwachting op 1 januari 2007 van kracht zal worden. Vraagstukken die op dit moment worden bediscussieerd in de Tweede Kamer zijn vooral vraagstukken rond financiering en de rol van werkgevers. Wat dat laatste betreft staat ook de voorbeeldfunctie van de Rijksoverheid in de belangstelling, maar wordt ook gesproken over afspraken met MKB Nederland en VNO/NCW. Er gaan zelfs gedachten uit naar een quotumverplichting voor middelgrote en grote ondernemingen.

## 3.9 Afsluiting

De belangrijkste conclusie die uit dit hoofdstuk en vooral ook de laatste Kamerstukken over het begeleid werken te trekken is, is dat de Kamer vrijwel unaniem is in haar oordeel dat begeleid werken dé weg is om chronisch zieken en gehandicapten meer perspectief te bieden. Men vindt dan ook dat meer geld beschikbaar zou moeten komen voor de Sw-bedrijven om werkgevers actiever te kunnen benaderen en hen ook beter te kunnen informeren over beschikbare stimuleringsmiddelen en regelingen. Hoe het beste kan worden vorm gegeven aan deze voorlichting en aan de verdere inrichting van het BW-instrumentarium zelf en de omliggende wet- en regelgeving vormt de belangrijkste vraag voor de Kamer in de komende periode. Buitenlandse ervaringen zijn daarbij van grote waarde. In het volgende hoofdstuk zetten we buitenlandse ervaringen en initiatieven op een rij en trekken we uit deze ervaringen enkele belangrijke lessen voor de verdere vormgeving aan het begeleid werken in Nederland.



62 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 817, nrs. 19 en 20.



## 4 Supported Employment; een internationaal perspectief

Supported Employment is, zoals ook al eerder is opgemerkt, geen Nederlands initiatief. Vele andere landen in de wereld zijn ons voorgedaan of in meer of mindere mate gevolgd in het opzetten van deze methodiek. Elk land heeft, vanuit de eigen historie, de eigen cultuur en de eigen politiek, haar eigen invulling gegeven aan Supported Employment en elk land heeft in de loop der tijd haar eigen accenten gelegd<sup>63</sup>. Zo heeft 'Beschut Werken' of Sheltered Employment in vrijwel alle landen wel een of andere rol gespeeld bij het ontstaan en bij de ontwikkeling van Supported Employment, maar is die rol in de loop der tijd op meerdere punten gaan verschillen. In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat begeleid werken als instrument en methode op veel steun kan rekenen in Nederland en dat het volgens het Nederlandse kabinet als dé methode wordt gezien om chronisch zieken en gehandicapten meer perspectief te bieden. Voor de verdere ontwikkeling van het begeleid werken in Nederland kunnen ervaringen met het instrumentarium en de wet- en regelgeving in het buitenland een belangrijke bron van informatie en inspiratie. In dit vierde hoofdstuk gaan we daarom uitvoerig in op het begeleid werken in vijf verschillende landen: Australië, Oostenrijk, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Zweden. De lessen die we kunnen trekken uit de buitenlandse ervaringen worden in de kantlijn kort genoemd. De belangrijkste lessen bespreken we in hoofdstuk 5 uitvoeriger.

### 4.1 Waarom Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Verenigde Staten en Zweden?

Een belangrijke overweging om voor deze vijf landen te kiezen is dat ze ondanks grote overeenkomsten in hun aanpak, ook enkele verschillen in aanpak hebben. In alle vijf de landen zien we bijvoorbeeld wel de trend dat dagopvang en bezig houden niet langer het doel is en dat werk en een volwaardige deelname aan de samenleving en het economisch proces centraal staan. We zien echter ook dat die ontwikkeling in alle landen anders verloopt. Australië heeft bijvoorbeeld de keuze gemaakt om het beschutte werk vrijwel geheel uit te bannen. In dat land geldt dan ook voor elke gehandicapte de uitstroombestemming. In Groot-Brittannië is juist de keuze gemaakt om het beschutte werk voor zéér specifieke doelgroepen nog toegankelijk te houden en in Zweden neemt beschut werk juist een centrale positie in. Groot-Brittannië onderscheidt zich verder doordat veel lokale initiatieven om gehandicapten aan het werk te houden niet worden gefinancierd met publiek geld, maar juist met donaties en de verkoop van producten en diensten. In de andere landen worden programma's veel vaker wél gefinancierd met publiek geld. Australië en Oostenrijk hebben op hun beurt weer een gevarieerder aanbod van programma's voor gehandicapten. De andere landen bieden minder variëteit. Een ander punt waarop landen van elkaar verschillen is de wetgeving rond discriminatie van gehandicapten. Australië, Zweden, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië hebben een aparte antidiscriminatiwet. Oostenrijk heeft dat niet. Verder blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek dat Zweden en Oostenrijk de landen zijn met de grootste deelname van gehandicapten aan nationale programma's, terwijl Groot-Brittannië en Australië juist de landen zijn met de geringste deelname. In Groot-Brittannië nemen gehandicapten vooral deel aan werkervaringsprogramma's en programma's gericht op het voltooien van een beroepsopleiding, terwijl gehandicapten in Zweden juist kiezen voor gesubsidieerde arbeid<sup>64</sup>.

Een studie van EIM uit 2002 laat ten slotte nog zien dat Supported Employment in landen als Oostenrijk en Nederland is geïntegreerd in andere maatregelen, terwijl het in landen als Groot-Brittannië en Zweden veel meer op zichzelf staat als maatregel<sup>65</sup>. Deze studie laat overigens ook zien dat in 2002 nog maar weinig mensen profiteren van het begeleid werken met een jobcoach, persoonlijk reïntegratiebudget of een Arbeidsassistent.

63 Zie ook:

Europese Commissie (2004), *Active Labour Market Programmes for People with Disabilities, facts and figures on use and impact*. Brussel: Europese Commissie.

Genabeek, J. van, Hazelt, A.M. en Zwinkels, W.S. (2003) *Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de WSW-doelgroep: buitenlandse ervaringen*. TNO-rapport No. 25289, Hoofddorp: TNO Arbeid.

64 Bergeskog, A. (2001) *Labour market policies, strategies and statistics for people with disabilities, a cross-national comparison*. IFAU Working paper 2001: 13.

65 Lin, M. van, Prins, R., en Kok, J. de (2002) *Active labour market programs for people with disabilities; facts and figures on use and impact*. Zoetermeer: EIM.



Onze landenkeuze is verder gebaseerd op enkele praktische overwegingen. Allereerst betreft het hier vijf landen die we kunnen beschouwen als de voorhoede als het gaat om de toepassing van de methode Supported Employment, dat maakt dat over deze vijf landen relatief veel informatie beschikbaar is over de totstandkoming en stand van zaken voor wat betreft Supported Employment. Wij denken daarom met de keuze voor deze vijf landen een mooi, compleet, beeld te kunnen geven van vormen van begeleid werken, zoals zich dat in de afgelopen decennia in de westerse wereld heeft ontwikkeld. In bijlage A presenteren we in tabelvorm een vergelijkend overzicht van het begeleid werken in Nederland, Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, de Verenigde Staten en Zweden.

## 4.2 Landenbeschrijving: Australië

### 4.2.1 Historie en ontwikkeling

Met beschut werken is in Australië eigenlijk halverwege de negentiende eeuw al een begin gemaakt. In die tijd begonnen verschillende charitas-instellingen met het oprichten van beschutte werkplaatsen om gehandicapten te beschermen en te voorkomen dat zij op straat moesten leven en moesten bedelen voor geld. In de periode net na de tweede wereldoorlog groeide het aantal gehandicapten in Australië echter zo sterk dat de overheid interventies moest gaan plegen op de bestaande beschutte werkplaatsen. Dat heeft ertoe geleid dat meer plaatsen beschikbaar kwamen. Daarnaast kwamen ook de ouders van gehandicapte kinderen in actie om ervoor te zorgen dat hun kinderen in de beschutte omgeving konden werken. Veel ouders creëerden in die tijd dan ook zelf dergelijke werkplaatsen. Dit leidde in 1967 tot de Sheltered Employment Assistance Act, die ervoor zorgde dat organisaties die beschutte werkplaatsen verzorgden konden rekenen op overheidssteun. Deze organisaties hielden echter wel de segregatie van de gehandicapten in stand. Bovendien bleek na verloop van tijd de kwaliteit, maar ook de resultaten van deze organisaties onderling enorm te verschillen. Deze verschillen en vooral het feit dat de gehandicapten eigenlijk werden gescheiden van de 'normale' samenleving gaven aanleiding tot het oprichten van verschillende belangengroepen voor de rechten van gehandicapten vanaf 1970. Deze belangengroepen ageerden vooral tegen het 'uitbuitende' karakter van veel beschutte werkplaatsen en de ongewenste exclusie uit de maatschappij. De belangengroepen eisten sociale, economische én politieke betrokkenheid en participatie. Het politieke klimaat in Australië neigde destijds ook meer naar normalisatie<sup>66</sup>, waardoor de belangengroepen een gewillig gehoor vonden bij de landelijke politiek. Dat leidde ertoe dat de Labourregering onder leiding van Robert Hawke in 1983 een begin maakte om het regeringsprogramma en de beschikbare diensten voor gehandicapten grondig te herzien. Het 'New Directions' rapport<sup>67</sup> dat in 1985 als uitvloeisel hiervan verscheen benadrukt een ommezwaai in de gedachtevorming over de rol van gehandicapten in de samenleving en de wetgeving en subsidiëring van middelen voor die doelgroep. In 1986 volgde hierop de Disability Services Act (DSA), een wet die de principes van normalisatie en niet zozeer economische principes als wel mensenrechten als uitgangspunt neemt. De DSA beschrijft negen typen diensten voor gehandicapten, waar de 'supported' employment services er één van is. Supported Employment komt hier dus voor het eerst echt ter sprake.

Beschutte werkplaatsen krijgen 5 jaar de tijd om te transformeren tot een service die ook begeleid werken aanbiedt, maar blijken hier nauwelijks in te slagen.

Resultaat boeken door versterken en professionaliseren management.

Belangrijkste consequentie van de DSA was dat organisaties die beschutte werkplaatsen aanboden een 'transitie'-status kregen, wat betekende dat zij vijf jaar de tijd hadden om te veranderen in een volgens de nieuwe principes van DSA acceptabele service, gericht op het zogenoemde 'open employment' (het Europese 'supported employment'). De jaren die op deze DSA volgden bleek dat verreweg de meeste beschutte werkplaatsen niet in staat waren hieraan te voldoen. In 1991 hadden slechts 5 van de 267 werkplaatsen met de transitiestatus daadwerkelijke transitie bereikt. Een bedroevend laag aantal, zeker gezien de extra gelden die de Australische overheid voor deze transities beschikbaar had gesteld<sup>68</sup>. Onderzoek destijds van Judith

66 Wolfensberger, W en Nirje, B (1972) *The Principle of Normalization in Human Services*, National Institute on Mental Retardation, Toronto.

67 Handicapped Programs Review (1985) *New Directions, report of the Handicapped Programs Review*, Canberra: Australian Government Publishing Service.

68 Chapman, J.A. (2002) A framework for transformational change in organizations. *Leadership and Organization Development Journal*, March 2002, vol. 23, no. 1, pp. 16-25(10).

Chapman<sup>69</sup> liet zien dat dit vooral te maken had met de slechte financiële situatie waarin de werkplaatsen verkeerden, de beperkte managementkwaliteiten van de werkplaatsmanagers en de beperkte kennis bij deze managers van de beschikbare subsidies om iets nieuws op te starten.

#### 4.2.2

#### National Technical Advisory Unit

NTAU is een onafhankelijk orgaan waarin overheid, bedrijfsleven, vakbonden en consumenten vertegenwoordigd zijn.

In eerste instantie werd in 1991, om de problemen op te lossen en de transitie beter te doen verlopen, de National Technical Advisory Unit (NTAU) in het leven geroepen. NTAU werd opgezet als een onafhankelijk orgaan waarin overheid, bedrijfsleven, vakbonden en consumenten zijn vertegenwoordigd. NTAU heeft in de periode 1991-1993 de beschutte werkplaatsen begeleid in hun overgang naar 'open employment services'. Dat betekent dat NTAU het management waar nodig versterkte en professionaliseerde, zodat de beschutte werkplaatsen omgevormd konden worden tot instituten die zelfstandig het hoofd boven water konden houden. Dit deed NTAU niet alleen door het management te begeleiden, te versterken en op te leiden, zodat zij in staat zijn een bedrijf in alle facetten degelijk te leiden, maar ook door toe te zien op een goede beloningsstructuur en goede arbeidsomstandigheden. Dat laatste werd vooral van belang geacht voor die gehandicapten die volgens de methode Supported Employment aan de slag zouden gaan en vooralsnog niet zonder die begeleiding volwaardig zouden kunnen meedraaien in een regulier bedrijf.

In 1992 amendeerde de toenmalige Labour regering de DSA. Beschutte werkplaatsen waren niet langer verplicht over te gaan in open werkplaatsen die zich richtten op supported employment. De beschutte werkplaatsen konden dus blijven bestaan, mits zij voldeden aan de Disability Service Standards. Dat niet alleen, want alle diensten die geld krijgen van de Australische overheid om gehandicapten bij te staan dienen te voldoen aan deze standaarden. Er zijn twaalf 'standaarden' waaraan voldaan moet worden<sup>70</sup>:

1. Service Access (gelijke toegang tot middelen, diensten en ondersteuning)
2. Individual Needs (individuele behoeften van de gehandicapte vormen het uitgangspunt)
3. Decision Making & Choice (gehandicapten participeren in besluitvorming)
4. Privacy, Dignity & Confidentiality (rechten van alle cliënten worden gerespecteerd)
5. Participation and Integration (zo volwaardig mogelijke deelname aan de samenleving is het uitgangspunt van alle inspanningen)
6. Valued Status (ontwikkeling van kennis, vaardigheden en versterken van een gewaardeerde rol in de samenleving staan centraal)
7. Complaints and Disputes (alle klachten van klanten worden opgelost)
8. Service Management (dienstverlening is altijd gericht op maximale uitkomsten voor de cliënt)
9. Employment Conditions (eerlijke beloning, arbeidsvoorwaarden en omstandigheden)
10. Service recipient training and support (mogelijkheden om de juiste vaardigheden leren voor een baan)
11. Staff recruitment employment and training (competent management)
12. Protection of human rights and freedom from abuse (veilig en gerespecteerd werk)

Het heeft overigens ruim tien jaar geduurd voordat het de Australische regering lukte om het voldoen aan deze standards ook wettelijk af te kunnen dwingen. Inmiddels (sinds 1 januari 2005) kent de Australische regering geen subsidies meer toe aan beschutte werkplaatsen die niet voldoen aan de standards. Dat het zolang duurde had te maken met de beloningsstructuur<sup>71</sup>. Daartoe werd door de Australische regering de Business Services Wage Assessment Tool (BSWAT) ingericht. Deze BSWAT bestaat naast de Supported Wage Systems (zie ook 'voorzieningen' later in deze paragraaf).

69 Chapman, J.A. (1994) *Out of the Bunker: the case of sheltered workshops in transition*, CACOM Working Paper No. 20, Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology, Sydney.

70 De DS-standaarden zijn te downloaden via: <http://www.facs.gov.au>

71 Scott Holz, Director of Vocational Services, Disability Services Australia. Op cit.

### 4.2.3

Toezen op beloningsstructuur, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden.

Variabele beloning die afhankelijk wordt gemaakt van de zwaarte van de handicap.

Opzetten van een vakbond voor werknemers met een handicap.

### Het Ronalds' Report

Niet alleen werden allerlei veranderingen in de structuur van de werkplaatsen doorgevoerd naar aanleiding van de Handicapped Programs Review. Een direct gevolg van deze rapportage was dat ook gehandicapten zelf veel meer werden gestimuleerd om zo snel en zoveel mogelijk volwaardig te gaan participeren op de arbeidsmarkt. Vooral het uitkeringstelsel ging op de schop, omdat het teveel elementen bevatte die het niet participeren juist bevorderden. In 1988 werd door Cass, Gibson en Tito een voorzet gedaan om participatie juist ook via die weg te bevorderen in plaats van te ontmoedigen<sup>72</sup>. Zij stelden onder andere ook een programma voor om variabele beloning mogelijk te maken afhankelijk van de zwaarte van de handicap van werknemers.

In 1990 verscheen het Ronalds Report<sup>73</sup> van de hand van de Minister for Community Services and Health. Een discussiestuk rond de werkgelegenheidsinitiatieven in Australië. Vier centrale thema's staan centraal in het rapport van de minister:

- Bepalen van gepaste lonen voor werknemers met in zwaarte verschillende handicaps
- Opzetten van een vakbond voor werknemers met een handicap
- Gelijke kansen op werk en positieve actie voor gehandicapten
- Adequaatheid van de wettelijke bescherming en arbeidsomstandigheden voor gehandicapten

Het rapport van Ronalds heeft grote veranderingen in de Australische wetgeving teweeg gebracht en heeft er onder andere voor gezorgd dat in 1994 de Supported Wages System werd geïntroduceerd. Een systeem dat het mogelijk maakt op een objectieve wijze de productiviteit van werknemers met een handicap vast te stellen, maar ook te herzien. Het systeem maakte het verder mogelijk om lonen, maar ook arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden aan te passen aan deze productiviteit. Behalve het Supported Wages System van 1994 werd in 1992 ook de Disability Discrimination Act opgesteld. Een antidiscriminatiewet, die alle vormen van discriminatie van mensen met een handicap uitbant. Niet alleen op de werkvloer maar ook op tal van andere facetten van het dagelijkse leven.

### 4.2.4

Nauwe samenwerking betrokken departementen voor sociale zaken, werkgelegenheidszaken en reïntegratie in panels om voor individu gecoördineerd plan op te stellen. Eén loket.

Prakkels inbouwen en ontmoedigende wetsbepalingen weghalen.

### Disability Reform Package

In 1993 ging de Australische regering nog een stapje verder met de Disability Reform Package (DRP). Met dit pakket beoogde men een einde te maken aan alle regelgeving die mensen met een handicap zou kunnen ontmoedigen aan de slag te gaan. Dat betekende ook dat inkomensvoorziening in de vorm van uitkeringen grondig werd herzien. Niet alleen werden ontmoedigende wetsbepalingen geschrapt, maar ook werden prakkels ingebouwd om ervoor te zorgen dat men zoveel mogelijk terugkeerde naar werk. Er werd nauwer samengewerkt door betrokken departementen en elk individu kon zich aanmelden om in contact te komen met een panel van specialisten van het Department of Social Services, de Commonwealth Employment Service en de Commonwealth Rehabilitation Service. Deze panels zorgden ervoor dat voor elk individu een gecoördineerd plan werd opgesteld om weer aan het werk te gaan. Ondanks het wellicht hoge bureaucratische gehalte een flinke stap in de ontwikkeling van Supported Employment in Australië.

Het Disability Reform Package bleek echter al gauw te ambitieus ingestoken en de doelen zijn slechts gedeeltelijk verwezenlijkt. De complexe subsidievoorzieningen in Australië waarvan een deel vanuit de federale regering wordt geregeld en een deel door zogenoemde 'State-governments' is daar grotendeels debet aan<sup>74</sup>. Voor de groep gehandicapten die behoefte heeft aan een mix van door verschillende 'overheden' aangeboden programma's of instrumenten betekent dit een belangrijke drempel bij het vinden van een reguliere arbeidsplaats.

De Reform Package van de Labour regering werd in 1996 weer teruggedraaid door de toen gekozen Liberale regering, die het hele programma als een 'bureaucratische blunder' afdeed. De hele Commonwealth Employment Service werd gesloten en vervangen door het Job Network, een netwerk van private en not-for-profit instelling die zich al langer met reïntegratie bezighielden.

Overheid trekt zich terug als uitvoerder van gehandicaptenvoorzieningen. Uitvoering bij netwerk van private en not-for-profit instellingen. Overheid heeft enkel rol bij inkoop en toezicht.

72 Cass, B., Gibson, F. en Tito, F. (1988), *Towards enabling policies : Income support for people with disabilities*, Social Security Review, issues paper No. 5, Department of Social Security, Canberra.

73 Ronalds, C. (1990) *National Employment Initiatives for People with Disabilities, a discussion paper, Report on the Labour and Disability Workforce Consultancy*. Department of Community Services and Health, Australian Government Publishing Service, Canberra.

74 Scott Holz, Director of Vocational Services, Disability Services Australia. Op cit.



Ook het Department of Social Security werd gereorganiseerd en opgedeeld in een administratief deel (Department of Family and Community Services) en een meer dienstverlenend deel (Centrelink). Op 1 mei 1998 werd deze reorganisatie afgerond en waren het Job Network en Centrelink een feit. De overheid heeft in 1998 dus haar rol als uitvoerder van gehandicaptenvoorzieningen overgedragen aan het Job Network. De overheid treedt sindsdien uitsluitend op als inkoper en toezichthouder.



#### 4.2.5

Centraal beoordelingsorgaan met specialisten om zwaarte handicap vast te stellen

#### Centrelink<sup>75</sup>

Vanaf 1998 komt een persoon met een handicap terecht bij Centrelink, waar hij of zij wordt beoordeeld door specialisten om te bepalen of en in welke mate hij of zij in aanmerking komt voor het Disability Support Pension (een invaliditeitsuitkering dus). Scoort een gehandicapte boven een bepaald afkappunt dan wordt hij of zij verwezen naar het Job Network dat hen begeleidt naar regulier werk of een Supported Employment Service. Scoren zij onder het afkappunt, dan worden zij verwezen naar een passende instelling waar gehandicapten werken en die door de overheid wordt ondersteund (beschut werken in een 'business service').

#### 4.2.6

#### Stand van zaken

In Australië bestaan op dit moment negen voorzieningen voor gehandicapten. De open employment services; voorzieningen om gehandicapten te begeleiden bij het verwerven en behouden van een reguliere baan, en de supported employment services; voorzieningen om gehandicapten te begeleiden bij het verrichten van betaalde arbeid, zijn de twee voorzieningen die het best te vergelijken zijn met het begeleid werken binnen de Nederlandse Wsw. Echte beschutte werkplaatsen bestaan in Australië eigenlijk al sinds 1992 niet meer. Wel werken ongeveer 17.000 gehandicapten op een vergelijkbare manier. Zij werken in een beschutte werkplaats, maar het bedrijf dat deze werkplaatsen verzorgt voldoet aan de door Disability Services gestelde standaarden. In 2004 werden bijna 46.000 mensen door de open employment services (=supported employment) geholpen. Hiervan zijn er overigens slechts 18.000 écht aan het werk en een groot deel van hen had een parttime baan. Voor de supported employment system waren dat er ongeveer 20.000, waarvan een fors aandeel in voltijdsfuncties. 3.500 gehandicapten maakten gebruik van beide systemen<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> <http://www.centrelink.gov.au>

<sup>76</sup> [http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/disability\\_census\\_reports/\\$file/preliminarydata\\_dsc2004.pdf](http://www.facs.gov.au/internet/facsinternet.nsf/via/disability_census_reports/$file/preliminarydata_dsc2004.pdf)



#### 4.2.7

#### Voorzieningen

De deelname aan de open en supported employment services is in principe vrijwillig, maar de Australische regering stimuleert tegenwoordig de gehandicapten wel flink om er aan deel te nemen, door de inkomenssteun aan gehandicapten voor een groot deel afhankelijk te maken van deelname aan open of supported employment services. Wanneer een gehandicapte een invaliden-uitkering (disability support pension) ontvangt is hij of zij vrijgesteld van de plicht om werk te zoeken.

De deelname aan deze services kan worden aangevuld met de volgende voorzieningen:

- **Supported Wages System (SWS):** een systeem van vergoedingen aan werkgevers om de verminderde productiviteit van gehandicapten te compenseren in de vorm van loonaanvullingen en het geven van specifieke assistentie op de werkplek. Het systeem stoelt op een methode om gehandicapten te belonen naar productiviteit
- **Wage Subsidy:** loonkostensubsidie voor maximaal 13 weken. Werkgever kan, mits de gehandicapte minimaal 8 uur per week kan werken, een loonkostensubsidie krijgen. Werkgever is gehouden alles in het werk te stellen om gehandicapte in dienst te houden, in ieder geval voor drie maanden.
- **Workplace modifications:** vergoedingensysteem voor veranderingen die moeten worden doorgevoerd op de werkplek van gehandicapten. Daarbij kan het ook gaan om tijdelijke aanpassingen of inhuren van specialisten. Maximale vergoeding van ongeveer 3.000 Euro.
- **Disabled New Apprentice Wage Subsidy (DNAWS):** vergoedingensysteem voor werkgevers die gehandicapte in dienst neemt op traineeships of leerlingplaatsen.
- **Commonwealth Rehabilitation Work Training Scheme:** Voor een periode van maximaal 13 weken kan een werkgever een gehandicapte baanzoeker gratis 'uitproberen'.
- **Personal Support Programme:** Programma om mensen te helpen in contact te blijven met arbeidsmarkt en maatschappij door te ondersteunen bij vinden woning, omgaan met drugs- en alcoholproblemen, psychische aandoeningen, schulden en langdurige werkloosheid.
- **Mobility Allowance:** Tegemoetkoming in reiskosten en ondersteuning in mobiliteit.
- **The Business Services Wage Tool** is een instrument dat de productiviteit én competenties van werknemers inschat. Productiviteit en competenties worden gescheiden van elkaar beoordeeld. Vervolgens worden de uitkomsten gecombineerd om een overall loonpeil te bepalen<sup>77</sup>.

Aanvullende tijdelijke subsidies voor de werkgever gebaseerd op objectief vastgestelde productiviteitsverlies.

Subsidies ook beschikbaar voor werkgevers die stageplaatsen beschikbaar stellen.

Multidisciplinaire ondersteuning bij meervoudige problematiek.

Ondersteunend instrumentarium voor productiviteits- én competentiemeting van belang.

#### 4.2.8

#### Toekomst

De Australische regering, meer specifiek het Department of Employment and Workplace Relations (DEWR), heeft zich begin 2005 opnieuw gecommitteerd aan plannen om de arbeidsparticipatie van alle Australiërs te verbeteren en ervoor te zorgen dat ook mensen met een handicap kunnen werken en moeten kunnen delen in de financiële, sociale en persoonlijke voordelen die werken biedt. De 227 Disability Open Employment services spelen hierin een centrale rol. De specialisten van die diensten begeleiden en ondersteunen jaarlijks ongeveer 46.000 mensen met een handicap op de arbeidsmarkt. DEWR geeft in een recent discussiestuk<sup>78</sup> aan dat zij beoogt de Disability Open Employment Services de rol die zij tot op heden heeft vervuld, namelijk als specialistennetwerk van dienstverleners, ook in de toekomst te laten vervullen. Wel geeft DEWR aan dat partijen nauwer gaan samenwerken en dat men per 1 juli 2005 overgaat op een systeem van case-based funding (persoonsgebonden budgetten).

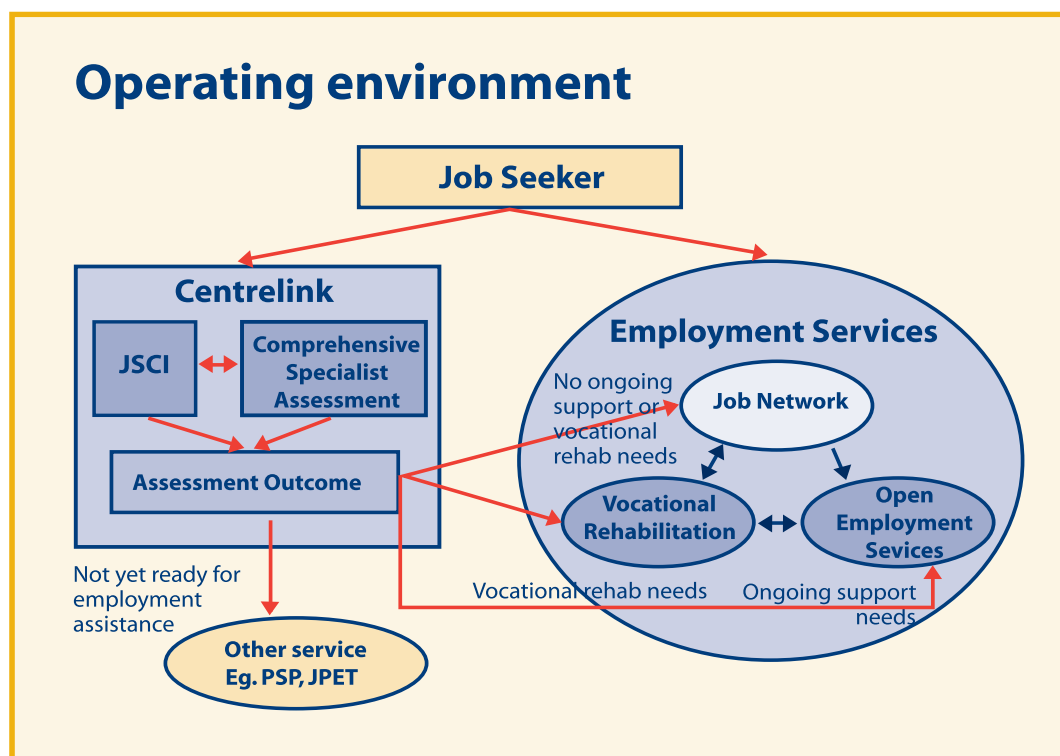
<sup>77</sup> <http://www.crsrehab.gov.au/bswt/index.htm>

<sup>78</sup> Department of Employment and Workplace Relations (2005), *Next steps for disability open employment services*, Canberra.

<http://www.jobable.gov.au/Files/Disability%20OE%20Paper%20-%2017Jan.doc>

Onderstaande figuur laat het Active Participation Model zien dat aangeeft welke weg een gehandicapte baanzoeker in Australië in 2005 bewandelt. Centraal staat de continue steun en begeleiding die een gehandicapte krijgt van de verschillende deelnemers in het netwerk.

Nieuwe instroom krijgt tijdelijke inkomensondersteuning.



Training en ontwikkeling en sterke band met lokale partijen spelen een centrale rol.

Verder wil de Australische regering zich meer gaan richten op preventie en vroege interventie door 'nieuwe' gehandicapten gedurende de assessmentfase geen invalidenpensioen te geven, maar een andere vorm van uitkering. Dit om 'automatische' instroom in het gehandicaptenpensioen zoveel mogelijk te beperken. Ook wil de Australische regering werkgevers meer stimuleren om training in te zetten door meer resultaatgericht te gaan subsidiëren en wil zij een sterkere band met agentschappen met veel lokale kennis.

Vanaf 1 juli 2006 worden alle gehandicapten die werk zoeken getest middels het Comprehensive Work Capacity Assessment (CWCA). Dat zal gaan gebeuren door daartoe gecertificeerde assessoren. De assessoren zullen dan een aanbeveling doen voor wat betreft het type uitkering/subsidie dat een persoon zal krijgen en in welke trajecten iemand terecht zal kunnen. De mensen van wie wordt geschat dat ze minder dan 6 maanden begeleiding nodig hebben om een baan (> 30 uur) te vinden en te houden krijgen een gewone werkloosheidsuitkering (NewStart). Zij worden doorgestuurd naar JobNetwork voor verdere bemiddeling/ondersteuning. In deze trajecten geldt een sollicitatieplicht voor de werkzoekende op straffe van korting op de uitkering. Is na twee keer de cyclus doorlopen te hebben nog geen baan gevonden, dan moeten deze werkzoekenden deel gaan nemen aan de zogenaamde 'Work for the Dole-programma's, ofwel gemeenschapsprogramma's (een soort sociale dienstplicht) om in aanmerking te blijven komen voor de uitkering.

De werkzoekenden die meer dan 6 maanden begeleiding nodig hebben maar minder dan 2 jaar krijgen een uitgebreide werkloosheidsuitkering; de NewStart Enhanced. Zij worden doorverwezen naar een bedrijf dat zich bezighoudt met begeleid werken. Hier is actieve deelname vereist op straffe van korting op uitkering. Men wordt geacht minimaal 15 uur per week te werken.

Voor de 'zwakste' groep, de groep die meer dan 2 jaar begeleiding nodig zal hebben om aan het werk te geraken, is er de zogenaamde Disability Support Pension. Zij mógen naar bedrijven waar begeleid wordt gewerkt, maar ook naar een beschutte werkplaats. Er is echter voor deze groep geen sollicitatieplicht, dus ook als zij niet willen participeren in het begeleid werken, dan krijgen zij toch hun uitkering<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Scott Holz, Director of Vocational Services, Disability Services Australia. Op cit.

## 4.3 Landenbeschrijving: Groot-Brittannië

### 4.3.1 Remploy<sup>80</sup>

In het Verenigd Koninkrijk werden in 1944 met de Disabled Persons (Employment) Act (DP(E)A) de eerste beschutte werkplaatsen opgezet, waarmee 'sheltered employment' een begrip werd. De toenmalige minister van werkgelegenheid werd door deze wet in staat gesteld beschutte werkplaatsen uit publieke middelen te financieren. Destijds vooral om personen die als gevolg van de oorlog gehandicapt waren geworden in staat te stellen actief te blijven. De DPA leidde tot de oprichting van Remploy, een particuliere beschutte werkplaats opgericht met publieke middelen. In 1951 beschikte Remploy over 90 beschutte werkplaatsen verdeeld over heel Groot-Brittannië. Vanaf 1958 werd de DPA aangepast om ook lokale overheden in staat te stellen werkplaatsen op te zetten. Ten slotte werden ook vrijwilligersorganisaties in staat gesteld een beschutte werkplaats op te zetten of beschut werk aan te bieden.

### 4.3.2 Remploy's Interwork

Supported Employment bestaat in Groot-Brittannië pas sinds 1985 toen lokale overheden en vrijwilligersorganisaties (sponsors) gehandicapten in dienst namen en zij hen gingen helpen bij het vinden van werk bij reguliere 'gast'-bedrijven. De vrijwilligersorganisaties compenseerden het productiviteitsverlies dat de reguliere werkgever leed wanneer hij een gehandicapte in dienst nam. Die compensatie was gebaseerd op een meting van de productiviteit van de gehandicapte. Remploy noemde haar Supported Employment methode "Interwork" en in 1995 werkte al bijna de helft van de met middelen van de DP(E)A ondersteunde gehandicapten volgens deze methode. Het aantal gehandicapten dat in beschutte werkplaatsen aan de slag was nam in diezelfde periode langzaam af. In 2000 waren 23.000 gehandicapten aan het werk. 57% van die groep werkte 'begeleid' bij een reguliere werkgever.

### 4.3.3 Jobcentre Plus<sup>81</sup>

Begeleiding en training in het kader van Supported Employment moet gericht zijn op maximalisering van de productiviteit van gehandicapten.

Sinds de eeuwwisseling is de Employment Service omgedoopt in het Jobcentre Plus. Eén van de speerpunten van het beleid van Jobcentre Plus is de begeleiding van gehandicapten naar niet-begeleid en dus 'regulier' werk. Een ander speerpunt vormde de overstap van begeleiding aan werkgevers in financiële zin naar begeleiding in de vorm van jobcoaching en begeleiding op de werkplek zelf. De Britse overheid stelde daartoe het Supported Employment Development Initiative (SEDI) in, dat tot doel had enkele aanbieders van de Supported Employment methode te ondersteunen bij het ontwikkelen van deze coaching-methodiek. Hiermee wilde de Britse overheid ervoor zorgen dat niet alleen de tekortschietende productiviteit van gehandicapten werd bepaald en gecompenseerd, maar ook dat die productiviteit werd gemaximaliseerd door optimale begeleiding en training.

### 4.3.4 New Deal for Disabled People (NDDP)<sup>82</sup>

Belang van doorstroom naar regulier werk moet ook voor werkgever aanwezig zijn.

In 2001 bleek de doorstroom van Supported Employment naar regulier werk ondanks alle inspanningen van de Britse overheid in het Supported Employment Scheme en het Supported Employment Programme nog altijd slechts 2% te zijn<sup>83</sup>. Daarvoor werd in onderzoek een aantal redenen gevonden, bijvoorbeeld dat bedrijven die volgens de methode Supported Employment groepen gehandicapten in dienst hadden hun geld kregen op basis van het aantal gehandicapten dat zij in dienst hadden. Elke gehandicapte die 'regulier' ging werken betekende dus minder inkomsten voor de bedrijven<sup>84</sup>. De Britse overheid aanvaardt in 2001 dat het Supported Employment Programme had gefaald in het aanbieden van adequate training en het vormgeven aan loopbaanontwikkeling aan personen met een handicap. Trainingen waren teveel gericht geweest op het uitoefenen van een specifieke baan en niet op een loopbaan en gehandicapten stroomden nauwelijks uit naar regulier werk of door naar hogere functies binnen Remploy zelf.

Supported Employment faalde omdat training teveel gericht was op specifieke baan en niet op de loopbaan. Programma leverde wél veel be-

Doorstroom naar en uitstroom uit begeleid werken worden sterk gestimuleerd door trainingsprogramma's op persoonlijke ontwikkeling te richten.

80 <http://www.remploy.co.uk/>

81 <http://www.jobcentrepplus.gov.uk/JCP/>

82 <http://www.newdeal.gov.uk/>

83 Employment Service (2000) Annual Report 2000.

84 Jackson, T., Everatt, G. en Beyer, S. (2001) *Reforming the Supported Placement Scheme to promote career development and access for people with greater support needs*, Association for Supported Employment.

Overigens laat een studie in 2003 zien dat het Supported Employment Programme in termen van belastinginkomsten voor de staat en besparingen op uitkeringen wel degelijk een forse besparing heeft opgeleverd<sup>85</sup>.

#### 4.3.5

Ongeacht of mensen doorstromen of uitstromen. Persoonlijke ontwikkeling is cruciaal.

#### Workstep<sup>86</sup>

Daarop startte men in april 2001 met het nieuwe Workstep-programma. Deelname aan Workstep is net als de deelname aan haar voorloper het Supported Employment Programma, vrijwillig, maar er veranderde een aantal belangrijke uitgangspunten om vooral de doorstroom naar regulier werk te stimuleren. Jobcentre Plus is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Workstep Programma. In datzelfde jaar werd Remploy aangespoord de trainingsprogramma's van Interwork (het Supported Employment programma van Remploy) aan te passen en deze veel meer op persoonlijke ontwikkeling te richten. Vrijwel direct bevorderde dat de doorstroom en uitstroom van de deelnemers.

De doelstelling van het nieuwe Workstep programma werd als volgt geformuleerd: Workstep biedt ondersteuning aan mensen met een handicap die tegen complexe barrières oplopen bij het verkrijgen of behouden van een (reguliere) baan, maar die met de juiste ondersteuning wel in staat worden geacht een waardevolle bijdrage te zullen leveren, waarbij de kans aanwezig is dat zij terug- of doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Workstep en de bevordering van de doorstroom naar regulier werk vanuit het begeleide werk begon met het terugbrengen van het aantal beschutte werkplekken. Dat ging echter zeker niet zonder slag of stoot. Vooral de belangenorganisatie voor blinden heeft scherpe kritiek geuit omdat de beschutte werkplek voor sommige blinden nu eenmaal de optimale omgeving is. Andere groepen pleitten meer voor de Australische variant, waarin elke vorm van segregatie wordt tegengegaan door voor iedereen de uitstroom naar reguliere arbeid als einddoel te kiezen. Uiteindelijk is ervoor gekozen drie doelen centraal te stellen binnen Workstep, zodat ook beschut werken zonder expliciete uitstroomdoelstelling mogelijk blijft:

Reiskosten en ondersteuning bij vervoer van en naar werk.

- Waar mogelijk mensen begeleiden naar regulier werk zonder begeleiders vanuit het programma.
- Mensen helpen zich te ontwikkelen binnen het programma, ongeacht of ze doorstromen naar regulier werk of niet.
- Mensen die niet op een andere manier aan werk komen van werk voorzien, eventueel begeleid.



Productiviteitsbeoordeling kan alleen als werk voorhanden is.

Bedrijven uit private sector mogen ook begeleid werken aanbieden.

Met het nieuwe Workstep veranderde de Britse aanpak echter wel op een aantal belangrijke punten. De belangrijkste zijn:

- Geen beoordeling meer van productiviteit van de arbeidsgehandicapte (dit als gevolg van de toenemende werkloosheid en de daarmee steeds moeilijker te beoordelen arbeidsproductiviteit van arbeidsgehandicapten t.o.v. werklozen etc.)
- Nieuwe toetredingscriteria voor Supported Employment
- Er komt een programmadoelstelling voor de uitstroom naar regulier werk
- Er komt een nieuw subsidieregime
- Introductie van kwaliteitsstandaarden voor trajecten
- Er worden beroepsprofielen opgesteld voor gehandicapten en de persoonlijke ontwikkeling staat centraal.

<sup>85</sup> Beyer, S.J.T. en Thornton, P. (2003) *The Net Costs and Individual Benefits of the Supported Employment Programme*. [www.dwp.gov.uk/jad/2003/152rep.pdf](http://www.dwp.gov.uk/jad/2003/152rep.pdf)  
<sup>86</sup> <http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/Helpfordisabledpeople/Workstep/>



Mensen die begeleid werken moeten hetzelfde loon verdienen als niet-gehandicapten die hetzelfde werk verrichten.

Teams van specialisten selecteren en beoordelen deelnemers.

Duidelijke en vooral niet te smalle definitie van de doelgroep SE

Met de overgang naar het nieuwe Workstep werden met alle bedrijven (ruim 200) die begeleid werken aanboden nieuwe contracten afgesloten voor een periode van drie jaar. In 2002 kwamen daar na een openbare aanbesteding van de Britse overheid, die in een aantal regio's een tekort aan plaatsingsplaatsen signaleerde, nog 25 contracten bij. 18 van deze 25 contracten werden afgesloten met 'nieuwe' organisaties, waaronder voor het eerst in de geschiedenis van Supported Employment ook vier bedrijven uit de private sector. Voor de deelnemers aan Supported Employment via Workstep geldt dat zij een marktconform loon moeten krijgen, dat is hetzelfde loon als niet-gehandicapten die hetzelfde werk verrichten. Voor de deelnemers die in beschutte werkplaatsen werkzaam zijn geldt die norm niet.

Voor deelname aan Workstep gelden min of meer dezelfde basiscriteria als voor het oude Supported Employment Programme. Mensen moeten fysieke of psychische klachten hebben die het voor hen moeilijker of zelfs onmogelijk maken om 'normale' dagelijkse taken te verrichten. Daarnaast gelden voor Workstep echter enkele aangescherpte toetredingscriteria. Men kan deelnemen als men:

- beschikt over een door de Employment Service Advisor verzorgd bewijs dat Workstep de enige geschikte optie is
- als gevolg van de handicap met ontslag bedreigd wordt (waar de werkgever alle mogelijke aanpassingen heeft gedaan en alle mogelijke ondersteuning heeft verleend)
- is uitgestroomd naar regulier werk maar weer is teruggevallen
- een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt of langer dan 6 maanden een WW-uitkering
- minder dan 6 maanden een WW-uitkering ontvangt maar direct daarvoor een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving
- door speciale omstandigheden niet in aanmerking komt voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Gehandicapten die géén specialistische hulp nodig hebben voor behoud of vinden van werk zijn expliciet uitgesloten van deelname aan Workstep. Datzelfde geldt voor personen met dusdanige leermoeilijkheden dat zij moeten worden geplaatst in de dagopvang. De eerste groep wordt als 'te goed' gezien, de tweede groep als 'te slecht'.

Jobcentre Plus is als gezegd verantwoordelijk voor de uitvoering van het Workstep Program. Dat betekent dat zij de contracten afsluit met de aanbieders van beschutte werkplaatsen en begeleid werken en dat zij de plaatsen en plaatsingen ook monitort.





Persoonlijke Ontwikkelingsplannen voor alle deelnemers.

Disability Employment Advisors begeleiden deelnemers van assesment tot en met nazorg. Ook het vinden en benutten van alle mogelijkheden bij Job Center behoort tot hun taak.

Verzorg vervoer of financier het maar los vervoersproblemen zoveel mogelijk op.

#### 4.3.6

Contracten sluit zij in principe af met drie aanbieders: lokale overheden, vrijwilligersorganisaties en Remploy. Deze aanbieders zijn volgens de contracten gehouden persoonlijke ontwikkelingsplannen op te stellen voor alle deelnemers aan het Workstep programma. Bovendien moet de aanbieder ervoor zorgen dat cliënten passend werk krijgen aangeboden, dat er plaatsing plaatsvindt, dat de cliënt de begeleiding krijgt die nodig is en dat nazorg wordt verleend in de vorm van advies, ondersteuning op de werkplek en regelmatige gesprekken. Jobcentre Plus is zelf verantwoordelijk voor de selectie en beoordeling van de deelnemers. Daartoe heeft zij zogenaamde Disability Service Teams (DST) ingericht verspreid over Groot-Brittannië. Bij deze DST's zijn specialisten in dienst, waaronder de Disability Employment Advisors (DEA) die optreden als poortwachters of helpers. De DEA's ondersteunen kandidaten bij assessments, zoeken passende banen en helpen bij solliciteren. Ook begeleiden zij de kandidaten bij het vinden en benutten van alle mogelijkheden die Jobcentre Plus biedt, zoals trainingen om mensen voor te bereiden op 'het werken' (Work Preparation), een voorbereidende training waaraan in 2000-2001 11.500 mensen deelnamen<sup>87</sup>. Jobcentre Plus verzorgt ten slotte ook nog vervoer of financiering ervan voor deelnemers/ cliënten die niet in hun eigen regio aan de slag kunnen binnen het Workstep programma, bijvoorbeeld door deelnemers te wijzen op de mogelijkheden die het Access to Work programma biedt. Access to Work is een programma dat tot doel heeft vervoersproblemen op te lossen, zodat die er niet voor verantwoordelijk kunnen zijn dat mensen niet aan het werk kunnen.

#### Shaw Trust<sup>88</sup>

Shaw Trust is van oorsprong een charitatieve instelling, die in 1982, het internationale jaar van de gehandicapten, werd opgericht in Shaw, een dorp in Wiltshire. Deze organisatie werd opgericht om beter in de behoeften van een kleine groep zwaar gehandicapten te kunnen voorzien. Elk van deze gehandicapten had waardevolle vaardigheden en door op die vaardigheden te focussen kon voor deze gehandicapten een reguliere baan worden gevonden. Het werd binnen de Shaw Trust al gauw duidelijk dat dat voor de gehandicapten meer betekende dan alleen maar werk en inkomen. Het betekende eigenwaarde en het gaf hen een kans op een normaal en geïntegreerd leven in de samenleving.

Inmiddels is Shaw Trust uitgegroeid tot de grootste aanbieder van werkgelegenheidsdiensten voor gehandicapten in Groot-Brittannië. Bovendien wordt de organisatie landelijk, maar ook internationaal gezien als een autoriteit op het gebied van gehandicapten en werk. In 2004 begeleidde de Shaw Trust bijna 41.000 cliënten in Engeland, Schotland en Wales. Deze cliënten krijgen begeleiding bij de voorbereiding op werk, het vinden van werk en het behouden van werk, maar bijvoorbeeld ook bij het creëren van werk. Ook werkgevers zijn dus klant bij Shaw Trust. In 2004 begeleidde Shaw Trust ongeveer 10.000 cliënten op een reguliere werkplek bij een reguliere werkgever. Deze aantallen zijn mogelijk wat vertekend, omdat Shaw Trust ongeveer de helft van de 'uitgeplaatste' gehandicapten zelf in dienst neemt. Daarmee zijn zij niettemin gewoon in dienst bij een reguliere werkgever, want ook Shaw Trust is een reguliere werkgever. Voor 2005 verwacht Shaw Trust 50.000 cliënten te begeleiden. Wederom verwacht zij er daarvan 10.000 aan een reguliere baan te helpen.

Geef het goede voorbeeld aan werkgevers door arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

Shaw Trust heeft in juni 2005 ongeveer 200 projecten lopen die erop gericht zijn de vaardigheden van gehandicapten uit te bouwen. De projecten lopen in sectoren waar voor de komende jaren ook veel werkgelegenheid wordt verwacht, bijvoorbeeld de groenvoorziening en tuinbouw, handel, de IT en de catering. Ook lopen er projecten in de industrie, handwerk en bijvoorbeeld drukkerijen. Met deze projecten houdt inmiddels meer dan 1000 man personeel zich bezig. Daarvan is bijna 20% gehandicapt. Behalve de projecten runt Shaw Trust ook bijna 30 winkels, waar eigen producten door eigen personeel aan de man worden gebracht.

De visie van Shaw Trust is dat elke gehandicapte de mogelijkheid moet hebben om te werken. Die visie vertaalt Shaw Trust ook in het mission statement. Shaw Trust beschouwt het als haar missie om het individu te versterken door hem of haar toegang te geven tot arbeid. Shaw Trust zorgt daarbij voor middelen en mogelijkheden voor gehandicapten om het hoogst haalbare uit zichzelf te halen en zo volledig mogelijk te functioneren in de samenleving.

<sup>87</sup> Banks, P., Riddell, S. en Thornton, P. (2002) *Good practice in Work Preparation: Lessons from Research. Working Age Evaluation Division Research Report*, Sheffield: Department for Work and Pensions.  
<sup>88</sup> <http://www.shaw-trust.org.uk/>

#### 4.3.7

##### Working Links<sup>89</sup>

In 2000 besloten Manpower, Capgemini en Jobcentre Plus in Groot Brittannië de krachten te bundelen om een nieuw soort bedrijf op te zetten dat erop gericht was mensen beter en gericht te reïntegreren: Working Links. In 2004 is Working Links één van de succesvollere bedrijven in haar soort als het gaat om mensen aan het werk helpen en hen ook aan het werk houden. In 2004 stond de teller voor Working Links op 40.000. In haar korte bestaan heeft Working Links inmiddels een sterke positie verworven en heeft het haar werkgebied ook uitgebreid naar supported employment. Aan het eind van 2004 had Working Links ruim 70 zogeheten New Deal for Disabled People contracten. Bovendien is Working Links inmiddels de grootste aanbieder van de New Deal for the Disabled People programma's in Groot Brittannië.

Working Links tekent niet alleen in op bestaande contracten, zoals die van de New Deal for Disabled People of Acces2work programma's. Zij ontwikkelt ook zelf nieuwe initiatieven. Zo heeft zij in Wales een programma opgezet onder de naam Wheels2work. Een programma waarin gehandicapte werkzoekenden een scooter ter beschikking krijgen om zich te kunnen verplaatsen van en naar de werkplek. Ook worden roadshows georganiseerd om belanghebbenden op de hoogte te brengen van wat Working Links zoal onderneemt, worden 'Back to the Floor Events' opgezet om managers te laten zien hoe cliënten werken en investeert Working Links via een fonds (de Links Foundation) ook geld in maatschappelijke projecten.

#### 4.3.8

##### Succes voor de Britse regering

In 2004 krijgen ongeveer 3,1 miljoen Britten een uitkering die gerelateerd is aan het hebben van een handicap (disability related benefit). Ongeveer 2,4 miljoen mensen hebben een zogenaamde 'incapacity benefit' (WAO-uitkering). De meerderheid van die 2,4 miljoen gehandicapten combineert die uitkering met een zogenaamde Disability Living Allowance (DLA) of een Income Support (IS). De andere 700.000 gehandicapten krijgen een Severe Disability Allowance (SDA), eventueel aangevuld met IS of DLA. 50.000 mensen krijgen alleen een aanvulling op het inkomen in de vorm van een IS uitkering<sup>90</sup>. Van de 3,1 miljoen uitkeringen die worden verstrekt gaan er 2,7 miljoen naar mensen die tot de beroepsbevolking behoren. In totaal spendeert de Britse overheid ongeveer 43,5 miljard Euro aan deze uitkeringen.

De laatste 6 à 7 jaar is de instroom in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in Groot Brittannië met 25% gedaald. Een groot succes dus voor de Britse regering en een groot succes ook voor bedrijven als Remploy, Working Links en Shaw Trust en overheidsprogramma's als Workstep, Access to Work, Work Preparation en de New Deal for Disabled People<sup>91</sup>.

#### 4.3.9

##### Workstep nu

Workstep is op dit moment het belangrijkste Supported Employment programma dat op dit moment in Groot Brittannië beschikbaar is. Workstep wordt uitgevoerd door Jobcentre Plus. En heeft, net als haar voorganger het Supported Employment Programme twee centrale pijlers:

- Verzorgen van mogelijkheden om in fabrieken en bedrijven te werken die specifiek zijn opgericht om gehandicapten aan werk te helpen
- Verzorgen van mogelijkheden om begeleid te werken (supported placements) in de open arbeidsmarkt met het doel uit te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Brede ondersteuning bieden voor werknemers én werkgevers.

Workstep biedt steun aan gehandicapten in de vorm van een hele reeks voorzieningen. Daartoe behoren hulp in de vorm van een jobtrainer of jobcoach, een mentor, advies en andere ondersteuning voor werkgever én werknemer. Workstep wordt gefinancierd op 'outcome' basis, wat betekent dat subsidies worden verstrekt als tussentijdse doelstellingen worden bereikt. In 2004 zijn ongeveer 26.000 gehandicapten begeleid door Workstep. Ongeveer 15.000 deelnemers werken onder begeleiding bij een reguliere werkgever. De andere 11.000 deelnemers werken beschut in fabrieken en bedrijven die speciaal zijn opgericht om gehandicapten aan het werk te krijgen.

<sup>89</sup> <http://www.workinglinks.co.uk/>

<sup>90</sup> DWP (2004) Client Group Analysis.

<sup>91</sup> <http://www.remploy.co.uk/>

#### 4.3.10

##### Kosteneffectiviteit

Macro-rendement van begeleid werken lijkt goed meetbaar.

In 2003 werd een studie uitgevoerd naar de kosteneffectiviteit van verschillende werkgelegenheidsprogramma's. Uit deze studie bleek dat in Groot Brittannië de Supported Employment projecten en de individuele plaatsingstrajecten het meest effectief zijn. Van elke euro die de Britse overheid uitgeeft aan supported employment komt de helft weer terug in de vorm van besparingen elders<sup>92</sup>. Uit een studie naar de effectiviteit van Workstep in Wales uitgevoerd in 2004<sup>93</sup> komt over het algemeen een positief beeld naar voren. De meerderheid van de deelnemers krijgt voldoende informatie en weet wat het Workstep programma inhoudt. Over de mate waarin men begeleiding krijgt, wordt ook weinig geklaagd. Bovendien is er weinig uitval en van de deelnemers die het Workstep programma voortijdig verlaten gaat het merendeel aan de slag in beschutte werkplaatsen. Ook is men erg tevreden over de voorzieningen die voor deelnemers worden getroffen om goed te kunnen werken en over de duidelijke veiligheidsvoorschriften op de werkplekken.



#### 4.3.11

##### Verbetervoorstellen

Kwaliteit van de consulenten is cruciaal, maar die blijkt in de praktijk te kort te schieten.

Zet een goed systeem op om vaardigheden van deelnemers te monitoren en voortgang en

Er is echter ook nog heel wat te verbeteren. Zo worden de streefcijfers voor wat betreft het aantal plaatsingen nog lang niet gehaald. Waar 30% bij werkgevers geplaatst zou moeten worden, komt men overall niet verder dan 5,2%. Onvrede is er vooral over de intake en de monitoring door Jobcentre Plus, de kennis en kunde bij consulenten waar het het aanbod van basistrainingen betreft (basic skills trainingen) en waar het gaat om kwaliteitssystemen, procedures en evaluatie van trajecten. Daar zijn de bedrijven waar deelnemers door Jobcentre Plus in Workstep programma's worden geplaatst niet voldoende voor toegerust. Daar wordt overigens wel aan gewerkt.

92 O'Bryan, A., Simons, K., Beyer, S. en Grove, B. (2000) *A framework for Supported Employment*. Policy Consortium for Supported Employment.

Curran, C., Knapp, M. en Beecham, J. (2003) *Mental Health and Social Exclusion: Economic Aspects*. Paper gepresenteerd voor de Social Exclusion Unit door Personal Social Services Research Unit, London School of Economics and University of Kent at Canterbury.

93 Estyn (2004) *The effectiveness of Workstep*. Cardiff: Estyn.

Zet een goed systeem op om vaardigheden van deelnemers te monitoren en voortgang en ontwikkeling bij te houden.

Goede doorstroom tussen programma's, fasen of programma-onderdelen is van belang om stagnatie van trajecten te voorkomen.

#### 4.3.12

Maatwerk leveren met deskundige consultants, die een brede taakopvatting hebben en een grote mate van persoonlijke betrokkenheid voor komen.

#### 4.3.13

Leercentrum in de werkplaatsen, zodat training goed en snel kan worden gefaciliteerd.

Directe toegang tot programma's, financiële prikkels via de Return to Work Credit, actieve betrokkenheid van de werkgever. Veel pilots die middelen samenbrengen.

Jobcentre Plus kan zelf ook aan de slag met de aanbevelingen. Volgens de werkgevers worden vaardigheden van deelnemers onvoldoende in beeld gebracht en gevolgd, worden trainingen die tijdens trajecten worden gevolgd niet of onvoldoende bijgehouden en is er geen goed systeem om de voortgang van deelnemers bij te houden of bij te sturen. Ook is er te weinig aandacht voor deelnemers die uit het Workstep-programma zijn gestapt.

Uit een studie onder de 25 organisaties die in 2002 een contract aangingen met Jobcentre Plus om te voorzien in ruim 1.600 extra plaatsen, kwam naar voren dat werkgevers er veel belang aan hechtten dat een betere doorstroom mogelijk werd tussen verschillende programma's, zodat deelnemers niet langer dan nodig in het 'pre-employment'-stadium bleven hangen<sup>94</sup>. Veel werkgevers willen bijvoorbeeld dat deelnemers direct vanuit het Work Preparation Programme doorstromen naar Workstep, wat nu niet kan, en dat binnen Workstep een systeem van proefplaatsingen wordt opgezet.

#### Job Broker

De New Deal for Disabled People (NDDP) Job Broker, die is ingesteld op 2 juli 2001 en oorspronkelijk zou lopen tot maart 2004 heeft op 30 november 2005 in totaal ruim 100.000 banen opgeleverd, waarin in totaal bijna 122.000 mensen werkzaam zijn<sup>95</sup>. Mede vanwege dat succes is het NDDP Job Broker programma inmiddels verlengd tot maart 2006.

New Deal for Disabled People is een vrijwillig programma dat wordt aangeboden via een netwerk van zogenaamde Job Brokers. Deze Job Brokers zijn door Jobcentre Plus geselecteerd op grond van hun ervaring met het werken met mensen met één of meerdere handicaps. Job Brokers helpen gehandicapten die aan het werk willen door samen met de gehandicapte werkzoekende te kijken naar de situatie, de wensen als het om werk gaat, de lokale arbeidsmarkt, en zo te zoeken naar de beste weg naar werk. Is die route eenmaal uitgestippeld dan worden gezamenlijk de competenties gematcht, helpt de Job Broker bij het helder krijgen van de trainingsbehoefte en helpt hij (of zij) bij het solliciteren. Is de baan eenmaal binnen dan blijft de Job Broker nog 6 maanden beschikbaar. De Job Broker is dus niets anders dan de Job Coach uit de oorspronkelijke Supported Employment methodiek van Paul Wehman.

#### Remploy nu

Remploy is op dit moment één van de belangrijkste uitvoerders van het Workstep programma in Groot-Brittannië. Het bedrijf werkt samen met ongeveer 2.500 bedrijven en kan in principe beschikken over 1 miljoen gehandicapten die graag aan de slag willen. Bij Remploy zijn 5.700 gehandicapten in dienst die in meer dan 80 fabrieken en dienstencentra werkzaam zijn. In 2004 heeft Remploy ongeveer 3.500 gehandicapten geplaatst bij reguliere werkgevers. Daarnaast plaatste Remploy nog eens ongeveer 2.800 gehandicapten volgens de methode begeleid werken. Speerpunt in het beleid van Remploy is de investering in opleiding en ontwikkeling. In 2004 werd ongeveer 8% van de werktijd besteed aan training en in elke werkplaats van Remploy is inmiddels een leercentrum ingericht. Remploy heeft de rond de eeuwwisseling geuite kritiek van de Britse overheid dus zeer serieus genomen en is voortvarend aan de slag gegaan. Inmiddels is Remploy ook een erkende Investor in People.

De meest recente en misschien ook meest succesvolle projecten van de laatste jaren als het gaat om de ondersteuning van gehandicapten in Groot Brittannië zijn de 'Pathways to Work' pilots die in 2003 en 2004 zijn gestart<sup>96</sup>. Dit zijn pilotprojecten gericht op stimulering en ondersteuning van mensen met een WAO uitkering (incapacity benefit) die terugkeren naar de arbeidsmarkt. In deze pilots staat samenwerking met belanghebbenden centraal en is behoud van werk het einddoel. De belangrijkste kenmerken van de pilots zijn:

- Ondersteuning van gekwalificeerde persoonlijke adviseurs
- Directe toegang tot bestaande programma's van Jobcentre Plus. Ook voor werkgevers.
- Return to Work Credit als extra financiële prikkel om aan het werk te gaan
- Meer steun voor diegenen die van WAO naar Job Seekers Allowance gaan
- Actieve betrokkenheid van werkgevers

De succesvolle pilots zijn per oktober 2005 verder uitgebreid.

<sup>94</sup> Banks, P., Riddell, S. en Thornton, P. (2002) *Good practice in Work Preparation: Lessons from Research*. Working Age Evaluation Division Research Report, Sheffield: Department for Work and Pensions.

<sup>95</sup> Zie: <http://www.dwp.gov.uk/asd/nddp.asp>

<sup>96</sup> Prime Minister's Strategy Unit (2005) *Improving the life chances of disabled people, final report*.



#### 4.3.14

Gehandicapte kan ook zelf werkgever benaderen en voordragen bij Job Centre Plus. JCP zoekt dan Job-broker (baanhandelaar). Deze biedt beperkte en kortdurende ondersteuning, ontwikkeling bij te houden.



Gemeenten ondersteunen lokale en regionale initiatieven die buiten landelijke programma's vallen.

#### 4.3.15

Economische nadelen voor werkgevers bij uitplaatsen gehandicapte werknemers beperken, zodat afzien van loonkostensubsidies aantrekkelijker wordt.

### Voorzieningen

Naast het Workstep programma en deels ook overlappend met het Workstep programma kent Groot Brittannië een groot aantal voorzieningen voor gehandicapten die aan het werk zouden willen of zijn. Het gaat te ver ze hier allemaal te noemen. Enkele voorzieningen die het Jobcentre Plus biedt willen we echter niet ongenoemd laten.

**Work Preparation** is al een aantal keren genoemd. Het is een kort trainingsprogramma van maximaal 13 weken (meestal echter 6 weken) ontwikkeld voor gehandicapten. Het programma voorziet in onbetaald werk, ervaringsplaatsen en training in persoonlijke vaardigheden, zoals zelfvertrouwen en sollicitatievaardigheden.

Ook het **Access to work** programma kwam al even ter sprake. Het is een programma dat aanpassingen aan de werkplek financiert en bijvoorbeeld aangepast vervoer naar het werk regelt en vergoedt. Ook biedt het programma begeleiding bij het werk dat gehandicapten doen. Tot op heden kunnen deelnemers aan het Workstep Programma geen gebruik maken van Access to Work of Work Preparation.

Een derde voorziening is de al eerder besproken **New Deal for Disabled People Job Broker**; een vrijwillig programma speciaal ontwikkeld voor gehandicapten. Gehandicapten benaderen een werkgever en Job Centre Plus geeft aan de gehandicapte aan welke Job Brokers (baanhandelaar) beschikbaar zijn. Job Brokers kunnen in dienst zijn van vrijwilligers-, publieke of private organisaties die een contract hebben met Jobcentre Plus. De hulp die de Job Broker biedt is van kortere duur en minder intensief dan de hulp die een deelnemer aan het Workstep programma krijgt. Heeft de Job Broker het idee dat iemand meer hulp nodig heeft dan de Job Broker zelf kan bieden dan verwijst hij deze kandidaat door naar de **Disability Employment Advisor**, zodat deze kan bezien of iemand geschikt is voor een Workstep programma. In het verlengde van deze New Deal ligt de '**BoND-strategy**' -**Building on New Deal**, waarmee de Britse regering tracht ruimte te bieden aan lokale partijen om maatwerk te leveren voor de door gehandicapten te nemen stappen van bijstand naar werk.

**Pathways to Work** is opgezet om de kansen op de arbeidsmarkt voor mensen met een gehandicaptenuitkering (Incapacity Benefit) te vergroten. Het doel is obstakels te overwinnen door op mogelijkheden te focussen in plaats van onmogelijkheden. **Pathways to work** is begonnen met drie pilotprojecten in 2003 en werd in 2004 uitgebreid met nog eens vier pilots.

In Groot Brittannië staat het organisaties vrij zelf te starten met begeleid werken, mits zij dit zelf of uit Europese middelen financieren. Waar mensen via de Workstep programma's of andere Britse programma's niet aan de slag komen of gefrustreerd raken over de uitkomsten of opbrengsten van hun inspanningen staat het hen vrij zelf iets op te zetten. Vooral Sociale Diensten financieren met grote regelmaat dergelijke lokale of regionale initiatieven<sup>97</sup>. Loonkostensubsidies die wél van toepassing zijn op de landelijke overheidsprogramma's, zijn, hoewel al jaren een discussiepunt, tot op heden niet van toepassing op deze lokale en regionale programma's of initiatieven.

### Toekomst

Het blijkt nog altijd moeilijk om werkgevers ervan te overtuigen dat ze geleidelijk afzien van hun loonkostensubsidie. Ook de eigenaren van de beschutte werkplaatsen zien nog altijd economische nadelen in het uitplaatsen van gehandicapte werknemers die, al dan niet begeleid, regulier aan de slag zouden kunnen.

Een van de gevolgen van het succes van de laatste 6 jaar is dat een steeds groter deel van de mensen die bij het Jobcentre Plus als klant geregistreerd staan grotere en vaak ook meervoudige problemen hebben. Dat stelt de Britse overheid voor een aantal nieuwe uitdagingen. In het strategische document 'Building on New Deal' zet het Department for Work and Pensions uiteen waar die uitdagingen zoal liggen<sup>98</sup>.

<sup>97</sup> Zie ook:

Arksey, H., Thornton, P. en Williams, J. (2002) **Mapping Employment Focussed Services for Disabled People**. Social Research Branch In-house Report 93, London: Department for Work and Pensions.

O'Bryan, A., Simons, K., Beyer, S. en Grove, B. (2000) **A Framework for Supported Employment**. York: York Publishing Services for the Joseph Rowntree Foundation.

<sup>98</sup> Department for Work and Pensions (DWP) (2004) **Building on New Deal, local solutions meeting individual needs**. Londen: DWP.





#### 4.3.16

##### New Deal for Skills

Meer samenwerking met werkgevers en opleidingsinstututen en meer maatwerk.

Eén van de uitdagingen is dat grote groepen niet-werkende gehandicapten kampen met een forse achterstand in kennis en vaardigheden. Om die achterstand aan te pakken is men begonnen met de New Deal for Skills. Het programma is opgebouwd rond het idee dat Jobcentre Plus advisors samen met werkgevers een centrale bijdrage gaan leveren aan de ontwikkeling van de kennis en vaardigheden van hun cliënten. Een andere uitdaging is de flexibilisering binnen het 'oude' New Deal programma, waar ook Workstep deel van uitmaakt. De Britse overheid wil door deze flexibiliseringslag de slagvaardigheid van de lokale Jobcentre Plus advisors vergroten en de prestatie van de Jobcentres nog verder verhogen. Bijkomend doel is het vergroten van de mogelijkheden om cliënten nog meer maatwerk te bieden, gericht op het wegnemen van de eigen persoonlijke barrières. De derde belangrijke uitdaging zit vooral in de vernauwing van de samenwerking met werkgevers en de andere partners van Jobcentre Plus (bv. opleidingsinstututen).

#### 4.3.17

##### Plannen van Remploy

Ook Management Development programma's voor gehandicapten. Er zit 'business' in nieuwe vormen van dienstverlening.

Remploy gaat verder op de succesvol gebleken weg van scholing en training. De groei bij de bedrijven van Remploy zal naar verwachting doorzetten en de inspanningen van Remploy om een serieuze speler te worden op de markt van de facilitaire dienstverlening zullen worden uitgebreid. Ook het opvallende succes van de leercentra wordt uitgebreid. Daarbij zal meer worden samengewerkt met lokale onderwijsinstellingen. Ook zet Remploy de komende jaren serieus in op Management Development programma's speciaal opgezet voor gehandicapten<sup>99</sup>.

#### 4.3.18

##### Pathways to work

Orde brengen in aanbod door keuzemenu à la de Nederlandse 'werkkladder'.

De Britse overheid heeft begin 2005 haar lange termijn visie op gehandicaptenbeleid gepresenteerd. In deze visie stelt zij dat in 2025 alle gehandicapten die in staat en bereid zijn te werken de mogelijkheid moeten hebben een baan te krijgen en te houden. Daarbij moeten zij alle nodige ondersteuning krijgen van werkgevers, zorgverleners, maatschappelijk werk, Jobcentre Plus en alle andere relevante partijen. Er zijn op dit moment, zo blijkt, ongeveer 1 miljoen Britse gehandicapten die wel willen werken, maar dat nu niet doen<sup>100</sup>. Doelstelling is om die miljoen mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen. Om dit te faciliteren heeft de Britse overheid een soort keuzemenu ontwikkeld dat haar weerslag krijgt in de Pathways to Work pilots. Op dit menu staan:

<sup>99</sup> Zie: <http://www.remploy.co.uk/html/general/people.htm>

<sup>100</sup> Stanly, K. en Regan, S. (2004) *The Missing Million: supporting disabled people into work*. Institute for Public Policy Research.

- Jobsearch assistentie en begeleiding
- Werkgerelateerde vaardigheidstraining
- 'Opvoeden' van management
- Proefplaatsingen
- Werkervaringsprogramma's
- Tijdelijke plaatsing tussen school en werk (soort proefplaatsing)
- Gestructureerd vrijwilligerswerk
- Ondersteuning op de werkplek (begeleid werken/ jobcoach)
- Regulier werk

Het idee is dat gehandicapten door dit menu te volgen langzaamaan minder steun nodig hebben en zich langzaam richting de reguliere arbeidsmarkt bewegen. Het continuüm van steun en begeleiding dat de gehandicapten krijgen is echter dynamisch, gericht op de persoon en dus maatwerk en gericht op het verlenen van diensten aan zowel de gehandicapten zelf als partijen in diens directe omgeving die kunnen bijdragen aan een snellere reïntegratie.

## 4.4 Landenbeschrijving: Oostenrijk

### 4.4.1 Historie en ontwikkeling

Ook in Oostenrijk startte de zorg voor gehandicapten net na de oorlog. In het geval van Oostenrijk was dit echter de eerste wereldoorlog en ging het louter om financiële steun aan de mensen die door de oorlog gehandicapt waren geworden. Werk of activering was geen doelstelling. In 1977 begon in Oostenrijk ook het overheidsbeleid rond de integratie van gehandicapten echt vorm te krijgen. In dat jaar lanceerde het toenmalige Oostenrijkse Ministerie van Sociale Zaken een beleidsstuk waarin allereerst beschutte arbeid in de sociale werkvoorziening aan de orde kwam, maar ook zaken als revalidatie en begeleiding van gehandicapten op het werk passeren de revue. Onder invloed van de Verenigde Naties, die 1981 uitriepen als het jaar van de gehandicapten en daarop ook het decennium van de gehandicapten afkondigden voor de jaren 1983 tot 1992 heeft het Oostenrijkse beleid rond integratie van gehandicapten een forse impuls gekregen.

In december 1992 kwam de Oostenrijkse federale regering met haar visie op gehandicapten. Deze visie was gebaseerd op een ruime definitie van het gehandicaptenbeleid, waarin rekening werd gehouden met alle facetten van het leven, dus niet uitsluitend werk, maar bijvoorbeeld ook onderwijs en zorg. De Oostenrijkse regering heeft indertijd de voorkeur uitgesproken voor de integratie van gehandicapten in de reguliere arbeidsmarkt bóven de tewerkstelling in beschutte sociale werkplaatsen. Daarop is ook het 4% quotum ingesteld. Oostenrijkse werkgevers met meer dan 25 werknemers in dienst dienen tenminste 1 gehandicapte in dienst te hebben, anders wordt een extra heffing opgelegd<sup>101</sup>.

### 4.4.2 Arbeitsassistentz<sup>102</sup>

Brede taakopvatting bij de arbeidsassistent.

Financiering door zowel publieke als private partijen, lokale overheden en ESF-gelden.

1992 was ook het jaar dat de Oostenrijkse regering startte met experimenten onder de naam "Arbeitsassistentz". Deze experimenten waren zo succesvol dat direct na afloop van de pilot werd besloten de Arbeitsassistentz op landelijke schaal in te voeren. In het kader van het 'Einheitlichen Programmplanungsdokuments zum Ziel 3' voor de periode 1995-1999 sprak de Oostenrijkse regering dan ook de intentie uit arbeidsassistentie in het gehele land beschikbaar te maken, zodat deze belangrijke en inmiddels dus ook bewezen methode om gehandicapten aan het werk te krijgen in reguliere banen voor iedereen toegankelijk werd. De arbeidsassistent heeft als taak personen met een handicap, vooral de mensen met een gezondheidsprobleem, te helpen aan het werk te blijven, een baan te vinden en hen te informeren over de financiële middelen en subsidies die voor hen beschikbaar zijn om integratie op de werkplek te stimuleren. Deze assistentie werd georganiseerd door zowel private als publieke organisaties die worden gefinancierd met geld van het 'Ausgleichstaxfonds (ATF)' de 'Arbeitsmarktservice (AMS)', de lokale overheden en sinds 1995 ook met middelen van het Europese Sociale Fonds (ESF)<sup>103</sup>. De wet- en regelgeving rond de arbeidsassistent ligt vast in de 'Behinderteneinstellungsgesetz'.

<sup>101</sup> Dat geldt overigens ook voor Duitsland.

<sup>102</sup> <http://www.arbeitsassistentz.or.at>

<sup>103</sup> Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (2002) *Arbeitsassistentz in Österreich, Entwicklung und Perspektiven*, Wenen.

De arbeidsassistent begeleidt en ondersteunt gehandicapten op persoonlijk en financieel gebied om hun integratie te bespoedigen. De arbeidsassistent helpt niet alleen de gehandicapten zelf, maar ook hun familie, eventuele werkgever en collega's. De dienstverlening is gratis, vrijwillig, anoniem en algemeen toegankelijk. Het doel van de arbeidsassistent is het verwerven van banen op de reguliere arbeidsmarkt voor werkloze mensen met een handicap en het veiligstellen van bedreigde banen door te bemiddelen tussen werkgevers, gehandicapte werknemers en collega's. De dienstverlening rondom de arbeidsassistent wordt aangeboden door private non-profit organisaties en specialisten (w.o. maatschappelijk werkers, psychologen). Er zijn ongeveer 400 organisaties die de arbeidsassistent-dienstverlening aanbieden. In 1997 hebben 3.517 personen geprofiteerd van de assistent-service. In 1998 waren dat er 7.997 en in 1999 al 9.470. In 1997 werkten in heel Oostenrijk 69 arbeidsassistenten, in 1998 waren dat er 93 en in 1999 al 155 (in FTE).

#### 4.4.3

#### Bundesweites Arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramm

Toen Oostenrijk in 1995 toetrad tot de Europese Unie en het land onder andere via ESF extra financiële middelen verwierf volgden verdere aanpassingen van het gehandicaptenbeleid. Dat leidde in mei 2001 tot het Bundesweites Arbeitsmarktpolitische Behindertenprogramm<sup>104</sup> van het Oostenrijkse Ministerie van Sociale Zekerheid. Dit programma was grotendeels gebaseerd op het European Programme Planning Document (EPPD 2000-2006), waarin ook de (re)integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt en het tegengaan van langdurige werkloosheid centraal staan. In het programma werden instrumenten, doelstellingen en beoogde strategieën besproken die voor de integratie van gehandicapten zouden moeten zorgen. Het programma gaf onder andere de regionaal opererende Bundessozialämter de taak om regionale arbeidsmarktprogramma's voor gehandicapten op te stellen (Regionale Arbeitsmarktpolitische Programm)., De regionale arbeidsmarktsituatie gold daarvoor als uitgangspunt.

Neem de regionale arbeidsmarktsituatie als uitgangspunt.



Arbeidsassistent is in Oostenrijk de sleutel van het succes.

Direct na de publicatie van het programma volgde een grootschalig werkgelegenheidsoffensief dat de Oostenrijkse regering ongeveer 12,67 miljoen euro heeft gekost. Het doel van het werkgelegenheidsoffensief was de integratie en reïntegratie in de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen en de bedreigde banen van gehandicapten te beschermen. Specifieke doelgroepen voor dit beleid waren:

- Jonge gehandicapten met specifieke pedagogische behoeften, mensen met leerproblemen en sociaal en emotioneel gehandicapte jongeren.
- Ouderen met handicaps die met verlies van hun baan worden bedreigd en die steun nodig hebben bij hun reïntegratieproces.
- Mensen met psychologische, fysieke en/of mentale handicaps die in het algemeen problemen hebben met het vinden van werk en de integratie op de reguliere arbeidsmarkt.

Niet alleen onderscheidde de Oostenrijkse regering drie doelgroepen, maar ook onderscheidde zij een aantal thema's, namelijk:

- Intreden en herintreden op de arbeidsmarkt
- Behoud van bedreigde banen
- Integratie van mensen met bijzondere problemen met het betreden van de reguliere arbeidsmarkt
- Toegankelijk maken van informatie en technologie voor mensen met een handicap

Voor de derde doelgroep en het derde thema bleek Supported Employment de juiste methode en werd de aanpak met de arbeidsassistent uitermate geschikt geacht. De arbeidsassistent is dan ook nog altijd actief én succesvol. Uiteraard is er over de jaren heen wel een en ander veranderd in de opzet. Zo was de arbeidsassistent in 1992 nog alleen beschikbaar voor mensen met mentale problemen. Inmiddels is de doelgroep uitgebreid met mensen met intellectuele en fysieke handicaps, met mensen met gehoorproblemen, blinden of slechtzienden, mensen met meervoudige handicaps en ook jongeren met handicaps.

<sup>104</sup> Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (2001) *Bundesweites Arbeitsmarktpolitisches Behindertenprogramm*, Wenen.

#### 4.4.4 Stand van zaken

Weinig informatie over effectiviteit van maatregelen en initiatieven. Zorg voor structurele evaluatie.

De laatste cijfers over de arbeidsmarktaandeelname van gehandicapten zijn gunstig<sup>105</sup>. Waar de werkloosheid in het algemeen licht toeneemt, neemt die onder gehandicapten juist wat af. Het lijkt er dus op dat de arbeidsintegratiemaatregelen voor gehandicapten hun vruchten afwerpen. Over het succes van de verschillende maatregelen en methoden, bijvoorbeeld de Arbeitsassistentz, ontbreekt echter recente informatie. Wel is bekend dat bijvoorbeeld het quotum van 4% gehandicapten door de meeste werkgevers niet wordt gehaald. Geschat wordt dat niet meer dan 30% van de Oostenrijkse bedrijven voldoet aan de norm. 70% van de Oostenrijkse bedrijven is dus gehouden een extra heffing te betalen, die in de staatskas vloeit en wordt gebruikt voor beroeps- en sociale integratie van gehandicapten.

#### 4.4.5 Geen algemene landelijke wetgeving

Regionale coördinatie van programma's

In Oostenrijk is er op dit moment als gevolg van het federale bestel geen algemene landelijke wetgeving voor reïntegratie- of werkgelegenheidsvoorzieningen voor gehandicapten. Gevolg is dat regels en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd op verschillende niveaus van wetgeving en bestuur. Er zijn elementen van gehandicaptenwetgeving te vinden in de grondwet en in landelijke (federale), provinciale en lokale richtlijnen en overeenkomsten. Dat betekent ook dat meerdere instanties zich op een of andere manier betrokken weten bij de totstandkoming van wet- en regelgeving rond de arbeidsintegratie van gehandicapten en de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Het Federale Ministerie van Sociale Zekerheid verzorgt de centrale coördinatie. Arbeidsvoorziening (Arbeitsmarktservice) is primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van werkloze gedeeltelijk arbeidsongeschikten. De provincies (Landesregierungen) zorgen voor zwaar gehandicapten die niet in staat zijn arbeid te verrichten en de regionale bureaus van sociale zaken ontwikkelen aanvullend arbeidsmarktbeleid. Zij coördineren de werkgelegenheidsmaatregelen die buiten de financiële kaders van de provincies en arbeidsvoorziening vallen. De regionale bureaus coördineren verder de plaatselijke werkgelegenheidspacts waarin uitvoeringsorganisaties, scholen, werkgevers, non-profit organisaties en vertegenwoordigers van gehandicapten zitting hebben.

In het kader van het beleid werken sluiten de regionale bureaus de contracten af met de private bedrijven die Arbeitsassistentz dienstverlening aanbieden.

#### 4.4.6 Gescheiden gesubsidieerde arbeidsmarkt

Gesubsidieerde arbeid is het belangrijkste instrument

In Oostenrijk wordt de gesubsidieerde arbeidsmarkt gescheiden van de reguliere arbeidsmarkt. Bij gesubsidieerde banen moet men denken aan werk dat wordt verricht geheel of gedeeltelijk gefinancierd met overheidsmiddelen. Ook begeleid werken wordt dus gerekend tot de gesubsidieerde arbeid. Hier is echter geen sprake van een strikte scheiding van de gesubsidieerde en de reguliere arbeidsmarkt omdat de baan van een werknemer die begeleid werkt een baan is bij een reguliere werkgever. Er zijn vele voorzieningen opgezet voor de gesubsidieerde arbeidsmarkt. De belangrijkste zijn:

- Voorzieningen voor kwalificaties
- Werkgelegenheidsvoorzieningen
- Voorzieningen voor begeleid werken, zoals Arbeitsassistentz
- Geïntegreerde advisering en outplacement
- Clearing
- Detachering

#### 4.4.7 Kwalificatievoorzieningen

Duale trajecten zijn ook in Oostenrijk voorhanden en succesvol.

Allereerst zijn er voorzieningen beschikbaar voor kwalificatie. Deze voorzieningen zijn erop gericht de kennis en vaardigheden van gehandicapten te verbeteren. De subsidies die in dit kader worden verstrekt zijn bedoeld voor werkend leren, het creëren van scholingsplaatsen binnen bedrijven en het bieden van mogelijkheden om tijdens het werk te leren. Ook assessments om individuele kwalificaties vast te stellen en in-house trainingsprogramma's zijn subsidiabel.

105 Lottermoser, W. (2004) *Die Beschäftigungssituation behinderter Menschen in Österreich - Veränderungen durch Maßnahmen des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen*, Eisenstadt: Afstudeerscriptie Bedrijfskunde.



#### 4.4.8

#### Werkgelegenheidsvoorzieningen

Weinig informatie over effectiviteit van maatregelen en initiatieven. Zorg voor structurele evaluatie.

De werkgelegenheidsvoorzieningen hebben tot doel de werkgelegenheid van de gehandicapten te bevorderen. Tot de werkgelegenheidsvoorzieningen horen ook de sociale werkplaatsen, waar gehandicapten beschutte arbeid kunnen verrichten. Ook voor subsidies om nieuwe banen te creëren speciaal voor gehandicapten, programma's op te zetten waar gehandicapten van elkaar en van niet-gehandicapte collega's kunnen leren, 'beschutte' bedrijven op te zetten, werkplekaanpassingen door te voeren en bijvoorbeeld vervoer naar het werk mogelijk te maken, zijn belangrijke voorzieningen gericht op werkgelegenheid. Ook loonkostensubsidies behoren tot de werkgelegenheidsvoorzieningen.

Een speciale werkgelegenheidsvoorziening is de overgangswerkgelegenheid. Not-for-profit-organisaties bieden gehandicapten voor bepaalde tijd een gesubsidieerde baan aan met als doel de gehandicapte op weg te helpen en te begeleiden naar reguliere arbeid.

#### 4.4.9

#### Voorzieningen voor begeleid werken

Er is een aantal voorzieningen voor begeleid werken in Oostenrijk. Deze voorzieningen hebben tot doel gehandicapten te begeleiden naar een zo regulier mogelijke baan. De belangrijkste voorziening is zonder twijfel de Arbeitsassistent, die al wat uitvoeriger aan de orde is geweest. Een andere voorziening voor begeleid werken zijn de outplacement en jobcoaching maatregelen, waarmee integratie op de reguliere arbeidsmarkt wordt beoogd of behoud van een bedreigde werkrelatie tussen een gehandicapte werknemer en een werkgever.

#### 4.4.10

#### Clearing

Speciale voorziening voor schoolverlaters door bieden van loopbaanplaatsen.

Clearing is een voorziening voor jonge mensen met een handicap die net van school komen en die de arbeidsmarkt op willen. Deze voorziening is in het leven geroepen om de transitie van school naar werk, die meestal een breuk in de steun voor jongeren betekent, voor gehandicapte jongeren gemakkelijker te doen verlopen. Doel van de zogenoemde clearingteams is het bieden van individuele begeleiding op basis van de situatie, de voorkeuren en de mogelijkheden van de jongeren vanaf het laatste jaar dat zij op school zitten. De clearing teams stellen samen met de jongere zelf, diens ouders, leerkrachten en arbeidsmarktexperts een individueel loopbaanplan op. Alles in het teken van een zo soepel en duurzaam mogelijke entree op de reguliere arbeidsmarkt.

#### 4.4.11

#### Detachering

Detachering is bedoeld om gehandicapten permanent te integreren op de arbeidsmarkt door ze door middel van uitleencontracten aan bedrijven uit te lenen en na verloop van tijd dit uitleencontract om te zetten in een vast contract. Deze voorziening is vooral ingevoerd in provincies waar werkgevers moeilijk over te halen zijn om gehandicapten in dienst te nemen. Detachering brengt immers slechts beperkte risico's met zich mee.

#### 4.4.12

#### Trainingsprogramma's en bedrijfsleven

Jobcoaches aantrekken vanuit het bedrijfsleven.

Richt trainingsprogramma's in zodat jobcoaches leren omgaan met gehandicapte cliënten.

In het verleden schortte het de assistenten nog wel eens aan de juiste capaciteiten of competenties om met gehandicapten te werken. Opleiding en training voor de assistenten was er eigenlijk niet en als die er al was dan was die nogal ad hoc en vaak onvoldoende. In navolging van de Duitse overheid is de Oostenrijkse overheid nu bezig een trainingsprogramma te ontwikkelen voor de arbeidsassistenten, zodat zij goed om kunnen gaan met de gehandicapte cliënten. Waar in Duitsland het trainingsprogramma echter nog beperkt blijft tot het omgaan met verstandelijk gehandicapten worden Oostenrijkse arbeidsassistenten ook opgeleid om met fysiek of anderszins gehandicapten te werken. Een laatste speerpunt, dat weliswaar niet nieuw is, maar daarom niet minder belangrijk is dat de Oostenrijkse overheid meer arbeidsassistenten zal aantrekken die een geschiedenis hebben in het bedrijfsleven. Dit om de band met het bedrijfsleven en de potentiële werkgevers van de gehandicapten te versterken.

#### 4.4.13

##### Toekomst

Er zijn veel verschillen tussen regio's. Probeer die te verkleinen door overkoepelende programma's/ structuur.

Het Arbeitsassistenten-programma zal in ieder geval nog tot 2006 doorlopen en in die periode ook kunnen rekenen op steun uit Europese middelen (ESF-3). Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal projecten verder zal toenemen. Bovendien is de verwachting dat de assistenten steeds meer worden ingezet voor gehandicapte schoolverlaters om voor hen de transitie naar de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te laten verlopen. Vooralsnog is de Arbeitsassistenten een provinciale aangelegenheid, waardoor tussen de regio's veel verschillen kunnen bestaan in aanpak en ook resultaat. Om die reden gaan er steeds meer stemmen op om er een federaal programma van te maken waarin de mogelijkheid bestaat op bepaalde punten regionale verschillen te laten meewegen en ook per regio andere beslissingen te nemen. Vergelijkbaarheid van aanpak en vergelijkbaarheid van resultaten is echter voor evaluatiedoeleinden van groot belang.

Alfred Haller en Günther Schuster<sup>106</sup>, beiden werkzaam bij de Oostenrijkse federale regering, geven aan dat inmiddels naast de Arbeitsassistenten ook andere instrumenten, beschikbaar zijn gemaakt voor begeleid werkenden. Zo is de 'outplacering' in het leven geroepen. Wanneer de Arbeitsassistenten niet langer nodig is, kan de hulp van deze outplacering worden ingeroepen. Deze verzorgt dan de bemiddeling naar reguliere, niet begeleide werkplaatsen. Voor de allermoeilijkste groepen; de mensen die dusdanig zwaar gehandicapt zijn dat ze maar heel moeilijk iets kunnen leren, is een jobcoachingstraject beschikbaar gesteld. Haller en Schuster geven aan dat dit soort trajecten echter zeer duur zijn en dat ze slechts sporadisch ter beschikking staan omdat de doelgroep ontzettend moeilijk naar werk te bemiddelen is en uitzicht op werk wel een vereiste is voor toelating tot het jobcoachingstraject. Ten slotte noemen Haller en Schuster als belangrijke ontwikkeling rond het begeleid werken ook de zogenaamde 'clearing' regeling voor arbeidsgehandicapte schoolverlaters. Dit zijn programma's die zich richten op een gemakkelijkere arbeidsmarktintrede voor schoolverlaters met een handicap. In relatie met de clearing verwacht men ook veel van de beroepsopleidingsassistent (Berufsausbildungsassistenten), die ervoor moet zorgen dat duale trajecten in het kader van beroepsopleidingen ook gemakkelijker toegankelijk worden voor scholieren met een handicap.



<sup>106</sup> Dr. Günther Schuster is werkzaam bij het Bundessozialamt, Landesstelle Wien. Dr. Alfred Haller is werkzaam bij het Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, eveneens te Wenen.

## 4.5 Landenbeschrijving: Verenigde Staten

### 4.5.1 Historie en ontwikkeling

Kwaliteit van het werk in de beschutte werkplaatsen moet op orde voordat überhaupt aan doorstroom te kunnen gaan denken.

Ook in de Verenigde Staten komt Supported Employment voort uit een systeem van beschut werken. Beschut werken kwam er in de VS op neer dat gehandicapten gescheiden van niet-gehandicapten in werkplaatsen hun werk verrichtten. De gehandicapten kregen leiding en training van niet-gehandicapten. In de Amerikaanse literatuur is deze beschutte werkvoorziening vaak onderwerp geweest van discussie. Zo leidde beschut werken vrijwel nooit tot plaatsing in reguliere arbeid<sup>107</sup>, wat wel de bedoeling was. Ook was er veel kritiek op de manier waarop gehandicapten in de beschutte omgeving hun werk verrichtten. Er werd productie geleverd als daar vraag naar was en als er geen vraag was, werden taken gesimuleerd of werden gehandicapten naar huis gestuurd. Daarmee lijkt het werk veel te weinig op het reguliere werk. Een ander discussiepunt was dat in de beschutte werkplaatsen behoefte was aan goede krachten. De doorstroom van goede krachten naar reguliere arbeid, het doel van de hele aanpak, was dus meestal in het nadeel van de beschutte werkplaatsen, juist ook de partijen die de voorwaarden zouden moeten scheppen voor de doorstroom.

### 4.5.2 Emancipatie van de gehandicapten

Doorstroom naar reguliere arbeid kan nadelig zijn voor werkplaatsen. Beperk dat nadeel.

Het uiteindelijke doel van de reïntegratie-inspanningen in de VS was en is nog steeds de doorstroom naar competitieve employment. In de traditionele benadering betekende dit in de VS dat gedurende een bepaalde tijdspanne banen werden gezocht voor gehandicapten, banen op de gehandicapten werden 'gematcht' en eventueel voor training en begeleiding werd gezorgd, zodat gehandicapten aan de slag konden in de competitieve of open arbeidsmarkt. De gehandicapten die aan de slag gingen konden minimaal rekenen op het minimumloon en er werd van hen verwacht dat ze zonder extra (bege)leiding even productief konden worden ingezet als hun niet-gehandicapte collega's. Was een gehandicapte eenmaal geplaatst in de open markt dan werd na ongeveer 60 dagen de dienstverlening stopgezet. Had de gehandicapte daarna nog behoefte aan ondersteuning dan moest hij of zij weer terug in het systeem om weer 60 dagen te kunnen worden begeleid. Een aantal studies in de jaren '80 heeft al aangetoond dat deze methode voor een meerderheid van de gehandicapten niet succesvol was<sup>108</sup>. Onderzoekers hebben herhaaldelijk aangetoond dat het traditionele model mensen met zwaardere handicaps uitsluit van goede bestaande mogelijkheden om te werken<sup>109</sup> en dat velen van hen om die reden arm zijn<sup>110</sup>.

107 Bellamy, G.T., Rhodes, L.E. en Albin, J.M. (1986) Supported Employment. In: Kiernan, W. en Stark, J. (Eds.) *Pathways to employment for adults with developmental disability*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing Co.

108 Hill, M., Revell, G., Chernish, W., Morell, J.E., White, J. en McCarthy, P. (1985) *Social service agency options for modifying existing systems to include transitional and supported work services for people with severe disabilities*. Richmond: Rehabilitation Research and Training Center, Virginia Commonwealth University. Wehman, P., Hill, M., Hill, J., Brooke, V., Pendleton, P. en Britt, C. (1985) *Competitive employment for persons with mental retardation: a follow-up six years later*. Richmond: Rehabilitation Research and Training Center, Virginia Commonwealth University.

Callahan, M. (1986) Systematic training strategies for integrated workplaces. In: *Accommodating individual abilities in the workplace: Jobs for people with special needs*. Omaha: Center on Applied Urban Research.

109 Bellamy, G.T., Rhodes, L.E. en Albin, J.M. (1986) Supported Employment. In: Kiernan, W. en Stark, J. (Eds.) *Pathways to employment for adults with developmental disability*. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing Co.

110 King's Fund Centre (1984) *An ordinary working life: vocational services for people with mental handicap*. London: King's Fund Publishing Office.



#### 4.5.3 Introductie van Supported Employment in de VS

Het concept Supported Employment werd in de Verenigde Staten in de jaren '80 van de vorige eeuw geïntroduceerd als antwoord op de groeiende onvrede van publieke organen, reïntegratiespecialisten en gehandicapten met de 'traditionele' voorzieningen die vooral gericht waren op activering, beschut werken en psychosociale reïntegratie en niet op werk en volwaardige deelname aan de samenleving. Men vond de voorzieningen ouderwets, duur en, het allerbelangrijkste, te weinig gericht op duurzame integratie van gehandicapten<sup>111</sup>. Supported Employment werd gezien als een goed alternatief voor de traditionele beschutte en competitieve employment benaderingen. De snelle ontwikkelingen in de beschikbare technologieën maakte in de jaren '80 ook steeds meer mogelijk en steeds vaker werd het bewijs geleverd dat ernstig gehandicapten goed in staat bleken om complexe taken uit te voeren<sup>112</sup>. Bovendien was er ook in de publieke opinie sprake van een ommezwaai in de beeldvorming richting normalisering, wat betekent dat gehandicapten in alle opzichten als volwaardige burgers zouden moeten worden behandeld. Resultaat was dat ook de zwaar gehandicapten steeds makkelijker toegang kregen tot 'gewone' arbeidsplaatsen<sup>113</sup>. Zo zijn voorbeelden bekend van leraren en reïntegratieprofessionals die rond 1980 al serieus aan de slag gingen om gehandicapten naar regulier werk te begeleiden<sup>114</sup>.

#### 4.5.4 Doel van begeleid werken in de Education of the Handicapped Act en de Developmental Disabilities Act

Begeleiding op de werkplek en training zijn één, maar ook vervoer van en naar werk vraagt aandacht

Het oorspronkelijke doel van begeleid werken in de VS was het in staat stellen van gehandicapten om betekenisvol werk te doen tegen een behoorlijk salaris. Deze doelstelling is in ieder geval opgenomen in de US Education of the Handicapped Act en de Developmental Disabilities Act, beiden uit 1984. Begeleid werken wordt hierin als volgt gedefinieerd: Betaald werk bedoeld voor mensen met een ontwikkelingsachterstand voor wie Competitive Employment op het niveau van het minimumloon of daarboven niet haalbaar is en voor wie geldt dat zij, vanwege de zwaarte van hun handicap, intensieve en blijvende steun nodig hebben. Begeleid werken dient op verschillende manieren aangeboden te worden, maar het moet vooral gaan om werkplaatsen waar ook niet gehandicapten werkzaam zijn. Bovendien moeten gehandicapten die begeleid werken op alle nodige manieren in staat worden gesteld om betaald werk te blijven doen. Daartoe behoort ook steun aan leidinggevers, begeleiding op de werkplek, training en bijvoorbeeld vervoer van en naar de werkplek<sup>115</sup>.

#### 4.5.5 Aanscherping van criteria in de Vocational Rehabilitation Act

Ook iemand die continue begeleiding nodig heeft in zijn of haar werk is 'employable'

In 1986 werden de criteria van wie wel en wie niet in aanmerking kwam voor ondersteuning aangescherpt (ze stamden uit 1920!). Dat gebeurde in de US Vocational Rehabilitation Act, een wet die van toepassing was en is in de gehele Verenigde Staten en die bepaalde wie in aanmerking kwam voor steun begeleid werken. In de Rehabilitation Act wordt begeleid werken gedefinieerd als het verrichten van werk in een geïntegreerde omgeving (waar dus ook niet-gehandicapten werkzaam zijn) door mensen met zware handicaps voor wie competitief werk in traditionele zin niet of niet meer tot de mogelijkheden behoort en die continue ondersteuning nodig hebben om het werk te kunnen doen. De amendementen van 1983 en 1986 creëerden niet alleen meer mogelijkheden voor gehandicapten om aan het werk te gaan, maar ze maakten ook een herziening van de definitie van het begrip employability noodzakelijk. De Amerikaanse overheid gaf immers met de amendementen aan dat iedereen in potentie aan het werk zou kunnen en dat iedereen ook aan het werk zou kunnen blijven. Ook als iemand continue begeleiding nodig heeft is die persoon 'employable'<sup>116</sup>.

Begeleiding bij transitie van school naar werk niet uit het oog verliezen.

Tussen 1983 en 1989 heeft Madeleine Will, destijds als assistent secretaris werkzaam bij het Amerikaanse Bureau voor Speciaal onderwijs en Reïntegratie Diensten (Office of Special Education and Rehabilitation Services), nog een belangrijke rol gespeeld door de school-naar-werk transitie op de agenda te zetten bij het totstandkomen van de wetgeving rond begeleid werken.

111 Wehman, P. en Kregel, J. (1990) Supported employment for persons with severe and profound mental retardation: A critical analysis. *International Journal of Rehabilitation Research* 13, pp. 93-107.

112 Gold, M. (1980) "Did I say that?": Articles and commentary on the Try Another Way system. Champaign, Illinois: Research Press.

113 Rudrud, E.H., Ziarnik, J.P., Bernstein, G.S. en Ferrara, J.M. (1984) *Proactive vocational habilitation*. Baltimore : Paul H. Brooks.

114 Gold, M. (1980) "Did I say that?": Articles and commentary on the Try Another Way system. Champaign, Illinois: Research Press.

Snell, M. en Browder D. (1986) Community-referenced instruction: Research and issues. *Journal of the association for persons with severe handicaps*, 1-11.

115 The Federal Register (1984) *Developmentally disabled assistance and bill of rights act*, P.L. 94-103.

116 Laski, F. (1985) *Legislative, Regulatory and Financial Issues Affecting the Rehabilitation and Vocational Achievement of Persons with Autism*.





#### 4.5.6 Americans with Disabilities Act verbetert positie

De positie van gehandicapten werd nog verder verbeterd toen in 1990 de Americans with Disabilities Act passeerde. Volgens deze wet zijn werkgevers verplicht om alle aanpassingen die nodig zijn om gehandicapten aan het werk te houden en die als redelijk kunnen worden betiteld door te voeren. Daartoe behoren onder anderen ook jobcoaches, hulp bij het vervoer van en naar werk, ondersteunende technologie, gespecialiseerde trainingen en op het individu afgestemde begeleiding. De behoefte aan plekken om begeleid te werken werd met het invoeren van deze wet aanzienlijk versterkt<sup>117</sup>. Niettemin bleef een groot aantal staten vasthouden aan de aanpak met de beschutte werkplekken, vooral voor mensen met een verstandelijke handicap<sup>118</sup>. Daarover is de nodige discussie, omdat in de afgelopen decennia uit veel verschillende longitudinale studies is gebleken dat doorstroom van beschut naar begeleid werk voor zowel de gehandicapten zelf als de belastingbetaler veel voordelen biedt<sup>119</sup>.

#### 4.5.7 Gunstige ontwikkelingen begeleid werken sinds 1988

Door alle inspanningen wist de Amerikaanse overheid het aantal gehandicapten dat deelnam aan de begeleid werken programma's tussen 1988 en 1993 meer dan te verdubbelen. Tussen 1993 en 2002 bleef vervolgens het aantal deelnemers groeien, zij het in een wat gematigder tempo. De uitgaven voor begeleid werken groeiden gestaag mee. Voor de ruim 112.000 deelnemers die in 2002 begeleid werken wordt bijna 663 miljoen dollar uitgegeven. In 2002 werkte van alle deelnemers aan dagprogramma's in de VS 24% begeleid. De overige 76% van de deelnemers werkte beschut of zat in een activerings- of ander programma gericht op hernieuwde en volledige deelname aan de samenleving. De percentages verschillen overigens behoorlijk tussen de verschillende staten van de VS. In Alabama, Arkansas en het District of Columbia (waartoe de hoofdstad Washington behoort) bedroeg het deelnamepercentage niet meer dan 10%. In Alaska, Connecticut en bijvoorbeeld Vermont lag de deelname aan begeleid werken rond de 40%. Verder blijkt het aantal gehandicapten dat begeleid werkt sinds 1988 continu stijgt, waar het aantal gehandicapten dat beschut werkt constant is gebleven en de laatste jaren zelfs licht afneemt. Deze trend heeft alles te maken met de nadruk die de Amerikaanse overheid legt op integratie van gehandicapten. Zo heeft een aanpassing van de Balanced Budget Act in 1997 ervoor gezorgd dat de dienstverlening van Home and Community Based Services vanaf 1998 ook beschikbaar is gekomen voor gehandicapten die niet eerder geïnstitutionaliseerd waren. In 2002 werd er al voor 108 miljoen dollar aan diensten verleend aan gehandicapten die begeleid werken.

#### 4.5.8 Balanced Budget Act en Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act

De twee meest recente wetswijzigingen die ervoor hebben gezorgd dat gehandicapten betere mogelijkheden kregen om aan het werk te gaan zijn de al genoemde Balanced Budget Act (BBA) uit 1997 en de Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act (TWWIIA) uit 1999. Beiden ontwikkeld om te voorkomen dat gehandicapten niet zouden gaan werken, omdat gehandicapten zelf een deel van hun ziektekosten zouden moeten gaan betalen als zij gaan werken. Zowel BBA als TWWIIA zorgt ervoor dat gehandicapten er in geen geval op achteruit gaan als zij gaan werken<sup>120</sup>.

117 Blanck, P. (1998) *The emerging workforce: employment integration, economic opportunities, and the Americans with Disabilities Act; Empirical study from 1990-1996*. Washington, DC; American Association on Mental Retardation.

Cohen, A., Butterworth, J., Gilmore, D., en Metzel, D. (2003) *High performance states in integrated employment* (Research to Practice 9 (1)), Boston, MA: University of Massachusetts Boston, Institute for Community Inclusion.

118 Gilmore, D.S. en Butterworth, J. (1997) *Work status trends for people with mental retardation*. <http://www.communityinclusion.org/publications/text/rp3-97.html>

119 Zie bijvoorbeeld:

Lagomarcino, T.R. (1986) Community services: Using the supported work model with an adult service agency. In: F.R. Rusch (Ed.) *Competitive employment: Issues and strategies* (pp. 65-76). Baltimore: Brookes.

Thompson, L., Powers, G. en Houchard, B. (1992) The wage effects of supported employment. *Journal of the Association for Persons with Severe Handicaps*, 17, 87-94.

Gilmore, D.S., Schuster, J. en Butterworth J. (2001) *Vocational Rehabilitation Outcomes for people with mental retardation, cerebral palsy and epilepsy: An analysis of trends from 1985 to 1998*. Boston: Institute for Community Inclusion, Children's hospital.

120 Wiener, J.M. (2003) *Medicaid and work incentives for people with disabilities: Background and issues*. Washington, DC: The Urban Institute.

Parish, S.L. (2003) Federal income payments and mental retardation: the political and economic context. *Mental Retardation*, 41(6), 446-459.

#### 4.5.9 Begeleid werken nu

Begeleid werken in de VS heeft tot doel gehandicapten in staat te stellen billijke lonen te verdienen en ook op alle andere mogelijke manieren te profiteren van datgene dat het hebben van vast werk met zich meebrengt. Ook moeten gehandicapten in staat worden gesteld nieuwe vaardigheden te leren, beter deel te nemen aan de maatschappij en de kwaliteit van leven te verhogen. Op dit moment betekent begeleid werken in de VS dat een gehandicapte voor minimaal 18 uur per week betaald werk verricht op een geïntegreerde werkplek, waarbij hij of zij kan rekenen op continue ondersteuning en begeleiding. Gehandicapten hebben in principe altijd dezelfde arbeidsvoorwaarden en dus ook hetzelfde salaris als niet-gehandicapte werknemers die hetzelfde werk doen.

#### 4.5.10 Begeleid werken op vier manieren

Begeleid werken wordt in de Verenigde Staten op vier verschillende manieren aangeboden:

- Individuele plaatsing
- Enclave model
- Mobiele werkeenheid
- Kleine bedrijven model

Jobcoaches blijven stand-by voor ondersteuning.

**Individuele plaatsingsmodel** (Individual Placement Model). Een gehandicapte wordt geplaatst in een baan die het best bij zijn of haar mogelijkheden past. Indien nodig wordt training geregeld en wordt de gehandicapte begeleid door een jobcoach. Deze jobcoach trekt zich langzamerhand terug, wanneer blijkt dat een kandidaat zelfstandiger leert werken. Begeleiding komt echter nooit te vervallen en de jobcoach blijft altijd stand-by voor herscholing en bijscholing en alle andere vormen van ondersteuning. De jobcoach is ook beschikbaar voor vragen en problemen van collega's van de geplaatste kandidaat.

**Enclave model.** Een kleine groep gehandicapten (max 8 personen) wordt opgeleid en gaat als eenheid begeleid werken temidden van niet-gehandicapte collega's bij een reguliere werkgever. Training, begeleiding en aansturing wordt verzorgd door speciaal getrainde begeleiders. Dat kunnen werknemers zijn die al bij de reguliere werkgever in dienst waren, maar het kan ook iemand zijn die in dienst is van een plaatsingsbureau (vergelijkbaar met een Sw-bedrijf of reïntegratie-bedrijf). Een variant is de gespreide enclave, waarbij gehandicapten wel als groep is getraind, maar waarbij zij vervolgens op verschillende plaatsen en eventueel ook in verschillende functies werken. Deze variant wordt veel gebruikt in de dienstensector.

Integratie van gehandicapten met niet-gehandicapten cruciaal.

**Mobiele werkeenheid** (Mobile work crew). Een kleine ploeg gehandicapten (max. 6 personen) die als een eenheid werkt in een eigen bedrijf dat diensten verkoopt, waardoor de hele eenheid aan het werk kan blijven. De werkeenheid werkt op verschillende locaties onder supervisie van een jobcoach. Het gaat meestal om conciërgeachtige banen of banen in de groenvoorziening. Daarbij werken de gehandicapten wel altijd samen met niet-gehandicapte werknemers.

**Kleine bedrijven model** (Small Business model). Binnen kleine bedrijven werken net zoveel gehandicapten als niet-gehandicapten. Voor het overige zijn deze bedrijven 'gewone' bedrijven waar werk wordt gegenereerd voor de medewerkers en waar diensten worden verkocht om het bedrijf draaiende te houden. Het kan hier gaan om allerlei bedrijven. Van kringloop tot handwerk of herstelwerkbedrijven.

Welk model ook wordt gekozen de werkgever die gehandicapten in dienst neemt betaalt daar niet voor. Hij krijgt grondig geselecteerde werknemers van wie de vaardigheden matchen met de vereisten van de baan. Eventuele training die gewenst is voor de kandidaat wordt, mits nodig uiteraard, gefinancierd en diensten die in een later stadium nodig blijken worden in principe verzorgd.





#### 4.5.11

Nieuwe werkgelegenheid creëren door bestaande banen op te splitsen.

Contact met ondernemersverenigingen kan veel vacatures opleveren.

#### Andere voorzieningen

Andere voorzieningen die ter beschikking staan zijn:

- **Supported Services** is de verzamelterm voor voorzieningen die gericht zijn op het beschikbaar maken van banen en het plaatsen van kandidaten. Tot de diensten behoren intensieve training op de werkplek, faciliteren van 'natuurlijke' ondersteuning, speciale vaardigheidstraining, assessments, contacten met werkgevers, ouders, familie en publieke organen.
- **Extensive Support Services** vormen een uitbreiding op de support services. De werkgever kan hier een beroep op doen als extra voorzieningen nodig zijn om een gehandicapte te ondersteunen in zijn werkomgeving.
- **Employment Specialist/ Consultant** (Jobcoach) is een persoon die in dienst is bij een training en plaatsingsbureau en die zich inzet om werkgever en gehandicapte werknemers tot elkaar te brengen, de nodige ondersteuning verzorgt en de transitie naar een reguliere arbeidsplaats faciliteert.
- **Natural Supports** is de verzamelnaam voor de steun die leidinggevend en collega's geven aan gehandicapte collega's. Hiertoe behoren ook de maatregelen die werkgevers nemen voor het hele personeel. Het kan gaan om mentoring, begeleiding, feedback-systemen, training en bijvoorbeeld teamuitstapjes. Natural supports dragen bij tot een optimale integratie van gehandicapten op de werkplek.
- **Carving/ Jobcreation** is het proces waarbij bestaande banen worden opgedeeld in kernonderdelen die vervolgens worden toegewezen aan werknemers op basis van de skills die nodig zijn om de onderdelen uit te voeren. Eventueel worden onderdelen aangepast, zodat een werknemer met een handicap deze kan uitvoeren.
- **Job Development** betekent dat door intensief netwerken met werkgevers, bedrijven en mensen uit de gemeenschap continu wordt gezocht naar vacatures. Daarbij wordt steeds meer gebruik gemaakt van de zogenaamde Business Advisory Councils, een soort ondernemersvereniging.

#### 4.5.12

##### Kosteneffectiviteit

Vooralsnog ontbreekt het, net als in Groot-Brittannië, Nederland en de meeste andere landen, ook in de VS aan nationale kosteneffectiviteitsstudies rond begeleid werken en en beschut werken. Wel zijn er in enkele staten kleinere studies geweest. Zo is er een studie in Illinois die laat zien dat de begeleid-werken-programma's zowel efficiënt als effectief waren voor mensen met verstandelijke handicaps op verschillende niveaus (zwaar tot licht). Het inkomen van mensen in begeleid-werken-programma's steeg ten opzichte van dat van mensen die beschut werkten met ruim \$1.000,- in het eerste jaar voor mensen met een gemiddelde of zware verstandelijke handicap en met bijna \$5.000,- in het eerste jaar voor mensen met een lichte verstandelijke handicap. Ook konden de mensen in begeleid-werken-programma's sneller zelfstandig werken en voelden zij zich competent. Studies in Minnesota, California, North Carolina, Washington en Virginia<sup>121</sup> laten soortgelijke resultaten zien. De studie in Washington laat bijvoorbeeld zien dat beschut werkenden iets meer dan 25 cent verdienen op elke dollar die werd gespendeerd aan dienstverlening terwijl begeleid werkenden bijna anderhalve dollar verdienen op elke dollar die wordt gespendeerd.

Niet alleen blijkt uit genoemde studies echter dat begeleid werken kosteneffectiever is. Ook blijkt dat mensen zelf het begeleid werken prefereren boven beschut werk. In North Carolina bleek uit onderzoek onder mensen met ervaring in zowel beschut als begeleid werken dat meer dan 90% de voorkeur geeft aan begeleid werken.

#### 4.5.13

##### Toekomst

Inmiddels is in de VS, net als in Groot-Brittannië, meer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van Supported Employment zodat enig bewijs voor de effectiviteit van de methode beschikbaar is. Ook zeer recente studies van het Federal Employment Demonstration Program laten nog eens zien dat het individuele plaatsingsmodel en Supported Employment goed werken<sup>122</sup>. Er is echter meer onderzoek nodig om een duidelijk beeld te krijgen van zowel de beperkingen als de effectieve componenten van de methode<sup>123</sup>. Het is immers nog altijd niet zo dat iedere cliënt succesvol geplaatst wordt.

Individuele begeleiding is bewezen effectief.

Aandacht voor psychologische aspecten is

Er is een nog meer integrale benadering nodig van trainen en het zoeken van banen.

Ook wil men meer aandacht voor de individuele benadering, voor specifieke behoeften die gepaard gaan met bepaalde cognitieve of motivationele problemen en voor barrières voor bijvoorbeeld allochtone gehandicapten, die niet zijn opgegroeid met de Amerikaanse gehandicaptencultuur en hierin nog moeten groeien.

Onderzoek heeft ook laten zien dat in veel gevallen vaardigheidstrainingen maar weinig effect hebben op wat de uiteindelijke baan oplevert. De VS wil daarom meer aandacht gaan besteden aan integrale benadering van het trainen en het zoeken van banen. Daartoe zullen veel verschillende vormen van trainingen de komende jaren worden getoetst en worden bijvoorbeeld initiatieven genomen om ook het begeleide leren op te zetten. Begeleid leren zou naadloos moeten aansluiten op Supported Employment om een optimaal verloop van de carrière van gehandicapten te waarborgen.

De VS zetten in op meer longitudinaal onderzoek om ook het lange-termijnsucces van gehandicapten die via de begeleid-werken-weg aan de slag zijn gekomen te bepalen. In hoeverre slagen zij erin hun baan te behouden? Hoe ontwikkelen hun loopbanen zich en wat is eigenlijk de impact van het werken op de kwaliteit van het leven van de gehandicapten in het algemeen.

Ten slotte ontbreekt het in de VS aan informatie over de mogelijke barrières die de wet- en regelgeving opwerpt, bijvoorbeeld als het gaat om het aanvragen van geldelijke of andere ondersteuning.

121 DiLeo, D. & Langton, D. (1996). *Facing the Future; Best Practices in Supported Employment*. St. Augustine, FL: Training Resource Network, Inc.

122 Becker, D.R. en Drake, R.E. (2003) *A working life for people with severe mental illness*. New York: Oxford University Press.

Bond, G.R. (2004). *Supported employment: Evidence for an evidence-based practice*. Psychiatric Rehabilitation Journal.

123 Drake, R.E., Becker, D.R. en Bond, G.R (2003) *Recent Research on Vocational Rehabilitation for Persons with Severe Mental Illness*. Current Opinions in Psychiatry 16(4): 451-455. Lippincott Williams & Wilkins



## 4.6 Landenbeschrijving: Zweden

### 4.6.1

Werkgelegenheidsbeleid voor gehandicapten moet een onderdeel zijn van het algemene arbeidsmarktbeleid dat gebaseerd is op het universele recht op arbeid.

#### Historie en ontwikkeling

Begeleid werken wordt in Zweden gedefinieerd als werk in de open arbeidsmarkt onder begeleiding van een job coach. Het werd pas in 1993 geïntroduceerd als een pilot. In 1998 werd voor het eerst een nationaal programma geïntroduceerd. Daaraan voorafgaand werd in 1997 de Svenska Förenigen För Supported Employment (SFSE) opgericht, een nationale organisatie voor begeleid werken. In 1998 deden ongeveer 500 gehandicapten mee aan een aantal pilotprojecten. Zij werden begeleid door ongeveer 100 job coaches. Met deze pilotprojecten was een investering gemoeid van bijna 5 miljoen Euro<sup>124</sup>.

Het doel van het Zweedse gehandicaptenbeleid is volledige participatie en gelijkwaardigheid van alle burgers. Het Zweedse werkgelegenheidsbeleid voor gehandicapten maakt daarom deel uit van een algemeen arbeidsmarktbeleid dat gebaseerd is op het universele recht van iedereen op arbeid. De verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid voor gehandicapten ligt bij het Ministerie van Industrie, Werkgelegenheid en Communicatie.

### 4.6.2

Ombudsman speciaal voor gehandicapten om discriminatie te melden.

#### Een speciale ombudsman

In 1994 werd een speciale ombudsman ingesteld om te kijken wat zoal de issues waren voor gehandicapten bij het vinden en behouden van werk. Op basis van de conclusies van deze ombudsman werd in 1999 een wet aangenomen die discriminatie van gehandicapten op de arbeidsmarkt verbiedt (Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act, ofwel de Disability Discrimination Act). Deze nieuwe wet was voor een groot deel gebaseerd op de Amerikaanse Americans with Disabilities Act en de Britse Disability Discrimination Act (DDA). Ook is in die jaren de Employment Security Act van kracht geworden. Een wet die het voor werkgevers moeilijker maakt om gehandicapten op onterechte grond te ontslaan.

### 4.6.3

Stabiliteit voor gehandicapten die niet direct aan de slag kunnen (dagactiviteit, beschut werk, opleiding)

#### Activity Guarantee

In 2000 werd in Zweden de zogenaamde Activity Guarantee geïntroduceerd; een garantie voor mensen die langdurig werkloos zijn of die daarmee bedreigd worden. Met de garantie wordt beoogd de doelgroep te voorzien van een stabiele voltiids 'activiteit' totdat zij zelf een baan vinden of een opleiding gaan volgen. Voor dagactiviteiten zorgen de job centres. Consulenten van deze job centres leggen afspraken met de individuele cliënten vast in actieplannen, ook wel 'jobseeker plans'. Deze actieplannen vormen een voorwaarde voor het kunnen aanbieden van dagactiviteiten. De dagactiviteit mag het zoeken naar een reguliere baan dan ook op geen enkele manier in de weg staan, want als regulier werk mogelijk is, is dat ook het doel. Voor gehandicapten werden ruim 100 zogenoemde Employability Institutes in het leven geroepen waar gehandicapten terecht kunnen voor ondersteuning bij het zoeken, vinden en behouden van een baan. In datzelfde jaar presenteerde de Zweedse regering een nationaal actieplan rond het gehandicaptenbeleid. Een onderdeel van dat plan was een onderzoek naar de mogelijkheden die werkgevers denken te hebben om gehandicapten in dienst te nemen. Bovendien kwam het Adult Education Initiative Committee met voorstellen om gehandicapten meer te laten deelnemen aan lifelong learning programma's.

### 4.6.4

Training en het opdoen van praktische ervaring staat voorop.

#### Zweedse arbeidsmarktbeleid

Inmiddels is de National Labour Market Administration (LMA) verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het arbeidsmarktbeleid in Zweden. In 2002 werd van het totale budget van deze Administration (€ 6,8 miljard) bijna 14% besteed aan arbeidsmarktdiensten en -programma's voor gehandicapten<sup>125</sup>.

Het Zweedse arbeidsmarktbeleid is gebaseerd op het principe van activering en het bevorderen van vaardigheden. Dat betekent dat de Zweedse regering vooral inzet op training en het opdoen van praktische ervaring met de intentie om gehandicapten een permanente plek te geven op de reguliere arbeidsmarkt. Ook de Zweedse regering verkiest dus werk boven inkomen.

<sup>124</sup> Wadensjö, E (2002). *Active labour market programmes for people with disabilities: Country profile Sweden*. Zoetermeer (The Netherlands): EIM Business and Policy Research.

<sup>125</sup> National Labour Market Administration (2003): <http://www.ams.se>

#### 4.6.5 Voorzieningen

Op dit moment kent Zweden de volgende speciale voorzieningen voor arbeidsgehandicapte personen:

- Special Introductory and follow-up Support (SIUS)
- Support for Work/ Personal assistant
- Support for assistive devices at the workplace (including start-up grants)
- Wage subsidies (including OSA)
- Self Employed Aid

#### 4.6.6 SIUS

Werken met proefperiodes, waarin nog geen sprake is van een formele arbeidsrelatie

SIUS is een maatregel bedoeld om mensen die moeilijk aan een reguliere arbeidsplaats komen te ondersteunen bij het zoeken en vinden van werk. De ondersteuning wordt toegekend aan zowel de baanzoeker als aan potentiële werkgevers en heeft vooral een introductiekarakter en wordt verzorgd door een SIUS-consulent, die goed is ingevoerd in de problemen die kunnen optreden bij het betreden van de arbeidsmarkt en het starten in een nieuwe functie bij een nieuwe werkgever vanuit de situatie van langdurig werklozen. Doel van het SIUS-programma is om baanzoekers te voorzien van een baan op de reguliere arbeidsmarkt. De ondersteuning vanuit SIUS duurt in principe hooguit 6 maanden, maar indien noodzakelijk kan daar, vanaf het moment van indiensttreding, een jaar aan worden vastgeplakt. Tijdens de introductieperiode is er nog geen formele arbeidsrelatie tussen de werkgever en de werknemer en zijn alle extra kosten voor SIUS. De werknemer heeft in principe wel dezelfde rechten en plichten als de reguliere werknemers die vergelijkbaar werk verrichten.

De SIUS methode is gebaseerd op de methode begeleid werken en omvat zes opeenvolgende stappen. Allereerst wordt een actieplan opgesteld, vervolgens wordt werk gezocht, waarna de beoogde werkplek wordt beoordeeld. Daarna wordt de integratie op de werkplek voorbereid en bewerkstelligd om ten slotte tot een arbeidscontract te komen. De zesde fase is de fase van de nazorg.



#### 4.6.7 Steun voor Persoonlijke Assistent

Doel van deze voorziening is het ondersteunen van mensen met arbeidshandicaps bij het vinden en behouden van werk, deelname aan werkgelegenheidsprogramma's of deelname aan scholing. Ook bedoeld ter compensatie van financiële consequenties voor de werkgever, wanneer die een gehandicapte in dienst neemt en voor die gehandicapte extra ondersteuning op de werkplek noodzakelijk wordt geacht. Zo kan bijvoorbeeld een deel van het loon van een aangewezen mentor worden vergoed. Met deze vorm van steun is maximaal € 5.400 per jaar. Voor zelfstandigen met een handicap kan die steun worden verdubbeld. De steun wordt alleen dan verleend wanneer duidelijk door middel van documenten kan worden aangetoond dat daar behoefte aan is, aan hoeveel steun behoefte is en voor hoelang steun nodig is. Employment Services neemt de beslissingen.

#### 4.6.8

##### Steun voor hulpmiddelen op de werkplek

Hierbij gaat het om hulpmiddelen die een gehandicapte nodig heeft om zijn werk met zo min mogelijk problemen uit te voeren. Het kan gaan om hulpmiddelen voor de werknemer (aangepaste meubelen en dergelijke), maar het kan ook gaan om hulpmiddelen voor de werkgever, bijvoorbeeld aangepaste communicatiemiddelen. Steun voor hulpmiddelen is beschikbaar om te voorzien in de extra behoeften die zich voordoen in de eerste twaalf maanden van een dienstverband. De ondersteuning kan ook betekenen dat hulpmiddelen worden ingehuurd in plaats van gekocht. Ook voor het inhuren van experts om te beoordelen welke hulpmiddelen nodig zijn is geld beschikbaar. Zowel de werkgever als de gehandicapte werknemer kunnen maximaal € 5.400 aan hulpmiddelen krijgen. Voor ICT toepassingen kan dat wat meer zijn. Wanneer de hulpmiddelen alléén door de gehandicapte zelf worden gebruikt worden de kosten volledig vergoed. In andere gevallen wordt in ieder geval de helft van de kosten vergoed. Ook van deze voorziening is Employment Services de uitvoerder.

#### 4.6.9

##### Loonkostensubsidie

Individuele actieplannen om productiviteit op te voeren.

Werkgevers die mensen in dienst nemen met een handicap kunnen aanspraak maken op loonkostensubsidies wanneer de werknemer verminderd productief is als gevolg van zijn handicap. Vereist is wel dat de werkgever, samen met Employment Services, de werknemer en een vakbondsvertegenwoordiger een individueel actieplan opstelt om de productiviteit op te voeren, bijvoorbeeld door training. Loonkostensubsidies worden voor maximaal 4 jaar uitgekeerd. Zolang als er subsidie wordt betaald zorgt Employment Services ervoor dat het actieplan wordt uitgevoerd.

Ondersteuning bij het opstarten van een eigen onderneming.

Op voorwaarde dat het bedrijf een substantiële bijdrage levert aan het bestaan van de gehandicapte die ermee wil starten, kan aanspraak worden gemaakt op ondersteuning van de overheid bij het opstarten van een eigen onderneming. Maximale bijdrage is ongeveer € 6.000,-.

#### 4.6.10

##### Recente ontwikkelingen

Waakzaamheid geboden als het gaat om specifieke groepen gehandicapten, zoals jongeren en ouderen.

De Zweedse werkgelegenheid groeide wat in de periode 2000-2002 en dat weerspiegelde zich ook in het aantal werkloze arbeidsgehandicapten dat tussen januari 2000 en januari 2002 bijna werd gehalveerd<sup>126</sup>. Onderzoek in 2001 wees zelfs uit dat Zweden in dat jaar het land was met de hoogste participatiegraad van arbeidsgehandicapten van alle OECD landen. 65% van de arbeidsgehandicapten nam deel aan het arbeidsproces<sup>127</sup>. Een recenter studie van het National Board of Health and Welfare wees echter uit dat het opleidingsniveau van arbeidsgehandicapten lager was dan dat van de rest van de bevolking, dat gehandicapten die studeerden of op school zaten meer problemen kenden dan andere scholieren en studenten en dat niet meer dan 22% werk heeft in de open arbeidsmarkt. De helft van de gehandicapten in Zweden oefent in 2004 nog altijd geen beroep uit. Zorgen zijn er als het gaat om de groep vrouwen in de leeftijd van 55-64 jaar. Onder deze groep neemt het percentage dat tot de arbeidsgehandicapten gaat behoren naar verhouding snel toe. Dit wijst erop dat deze groep werknemers wellicht specifieke problemen ondervindt op de arbeidsmarkt en dat speciale aandacht nodig is. Zeker nu de arbeidsmarktpositie voor gehandicapten in het algemeen juist de afgelopen jaren sterk is verbeterd.

De Gehandicaptenombudsman, in 1994 in het leven geroepen, is nog altijd actief<sup>128</sup>. Men kan bij deze ombudsman terecht wanneer men bij het verwerven van een baan wordt gediscrimineerd op grond van een handicap.

#### 4.6.11

##### Toekomst van de SIUS methode

Werkgelegenheid meestal te creëren met behulp van loonkostensubsidie.

De SIUS methode is erg succesvol en ook zeer populair bij baanzoekers en werkgevers. Het succes uit zich in het feit dat 47% van de deelnemers 90 dagen na het verlaten van het SIUS programma nog altijd werk heeft. De meeste overigens wel in combinatie met loonkostensubsidies. 8 van de 10 werkgevers die al eens met SIUS hebben gewerkt zouden dat weer doen en 9 van de 10 baanzoekers geeft aan dat de inspanningen van SIUS voor hen zeer zinvol waren. Loonkostensubsidies worden voor ongeveer 63.000 mensen verstrekt, waarmee maandelijks per deelnemer ongeveer € 1.000,- is gemoed.

126 Ministry of Finance & Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden (2002). *Sweden's Action Plan for Employment 2002*.

127 Bergeskog, A. (2001). *Labour market policies, strategies, and statistics for people with disabilities: a cross-national comparison*. Uppsala, Sweden: Office of Labour Market Policy Evaluation (IFAU).

128 Lappalainen, P. (2004) *Framework Employment Directive Disability Discrimination Law*. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/aneval/disab\\_sv.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_sv.pdf)





#### 4.6.12

Passend werk bij regulier werkgever moet worden geaccepteerd door beschut werkenden.

#### Samhall groep<sup>129</sup>

De Samhall groep is één van de belangrijkste elementen uit het Zweedse arbeidsmarktbeleid. Samhall verzorgt beschut werk voor mensen met één of meerdere handicaps en is eigendom van de Zweedse staat. Het bedrijf heeft daardoor een beperkte aansprakelijkheid. De Samhall groep heeft ruim 30.000 mensen in dienst, waarvan 90% gehandicapt is. De groep bestaat uit bijna 400 eigen fabrieken, meer dan 50 winkels, bijna 100 restaurants/hotels en ongeveer 200 dienstverlenende bedrijven. Gehandicapten die werkzaam zijn bij Samhall zijn gehouden passend werk te accepteren als dat wordt aangeboden door een reguliere werkgever.

#### 4.7

#### Afsluiting

Uit de uitgebreide landenbeschrijvingen in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 kunnen vele belangrijke lessen worden gedestilleerd. Lessen die voor Nederland van belang kunnen zijn bij de verdere vormgeving en de wettelijke inkadering van het begeleid werken en de methode Supported Employment in Nederland. In hoofdstuk 5 wordt nu op basis van de hier beschreven buitenlandse ervaringen de balans opgemaakt.

<sup>129</sup> <http://www.samhall.se/>



## 5 Lessen, conclusies en aanbevelingen

Uit de uitgebreide landenbeschrijvingen in de paragrafen 4.2 tot en met 4.6 kunnen belangrijke lessen worden gedestilleerd. Lessen die voor Nederland van belang kunnen zijn bij de verdere vormgeving en de wettelijke inkadering van het begeleid werken en de methode Supported Employment in Nederland.

### 5.1 Belangrijkste lessen uit het buitenland

- Nauwe **samenwerking van alle betrokken partijen** (overheid, bedrijfsleven, vakbonden, consumenten en onderwijsinstellingen/opleidingscentra) én samenwerking binnen die partijen. Departementen voor sociale, economische en werkgelegenheidszaken moeten ervoor zorgen dat voor **elke gehandicapte een gecoördineerd plan** kan worden opgesteld. Dat betekent ook dat moet worden voorkomen dat er **schotten bestaan** tussen de subsidiestromen en dat er bij voorkeur **één loket** is van waaruit arbeidsgehandicapten en hun jobcoach directe toegang hebben tot programma's. De lokale en regionale overheid moeten ook lokale initiatieven die buiten de landelijke aanpak vallen kunnen ondersteunen en actieve betrokkenheid van lokale en regionale werkgevers nastreven en stimuleren. Dat kan door jobcoaches in te schakelen uit het bedrijfsleven, maar ook door de gehandicapten zelf een actievare rol te geven bij de benadering van werkgevers. Gezien de ontwikkelingen in de werkgelegenheidsstructuur van de laatste jaren ligt er bovendien een belangrijke taak voor de Sw-bedrijven en de gemeenten om samen met werkgevers 'additionele werkgelegenheid' los te maken voor de Sw-doelgroep.
- Bij voorkeur **één begeleider vanaf intake tot en met nazorg (zoals de Arbeitsassistentz)**. De begeleider heeft een brede taakopvatting en veel vrijheid om naar eigen inzicht instrumenten in te zetten. Hij of zij begeleidt niet alleen op het werk, maar ook daarbuiten en zorgt er zo ook voor dat alle mogelijkheden, subsidies etc. optimaal worden benut. Zo kan ook de doorstroom tussen (fasen in) programma's of trajecten zonder vertraging verlopen. Die ondersteuning zou niet alleen de werknemers moeten dienen, maar ook de **werkgever, collega's en gezinsleden**. De begeleiding zou bovendien permanent moeten kunnen zijn. De ondersteuning moet **multidisciplinair** worden ingestoken. Zeker als er sprake is van meervoudige problematiek (bijvoorbeeld handicap én schulden of handicap én taalachterstand). Ondersteuning door de jobcoach is echter gebaseerd op persoonlijke inzet en persoonlijke betrokkenheid bij een traject. Dat betekent dat jobcoaches bij voorkeur ook persoonlijk zouden moeten worden beloond op basis van de eigen inzet.
- Beperken van de economische nadelen voor werkgevers, zodat geleidelijk afzien van **loonkostensubsidies** gemakkelijker wordt. Ook aanvullende tijdelijke subsidies voor de werkgever kunnen worden overwogen. Gesubsidieerde arbeid blijkt een belangrijk instrument. Ook het werken met **proefperiodes** waarin nog geen sprake is van een formeel dienstverband wordt in de meeste landen met succes toegepast. De eerste experimenten ermee in Nederland zijn hoopvol. Het splitsen van banen (Job Carving) mag meer aandacht krijgen. Het verdient dan ook aanbeveling ervaringen ermee en mogelijkheden ervan beter in beeld te krijgen en daaruit lessen te trekken.





- Duidelijke en vooral niet te smalle **definitie van doelgroepen** voor het begeleid werken.
- Er is nauwelijks informatie over de **effectiviteit van programma's**. Noch in Nederland, noch in het buitenland.
- **Begeleiding bij de transitie van school naar werk** moet niet uit het oog worden verloren. Jonggehandicapten moeten worden gestimuleerd om begeleid te gaan werken. In ieder geval is waakzaamheid geboden als het gaat om bijvoorbeeld jongeren, allochtonen en ouderen. Individuele actieplannen/ ontwikkelingsprofielen bewijzen in de meeste landen hun succes en dat pleit voor Individuele trajectbenadering of persoonsgerelateerde budgetten.
- **Versterking en professionalisering van management** om transitie van beschutte werkplaats naar een professionele organisatie waar ook begeleid werken mogelijk is te bewerkstelligen. Management van Sw-bedrijven moet een omslag kunnen maken van beschut arbeidsintensief werk naar open en meer kapitaalextensief werk/ maatschappelijke dienstverlening. Een intensieve werkgeversbenadering is cruciaal voor begeleid werken en detachering. Bij uitstek het management moet daar achter staan.
- Goed zicht op de beloningsstructuur bij reguliere werkgever, maar ook bij Sw-bedrijven. De **beloning zou afhankelijk moeten zijn van de zwaarte van de handicap, maar vooral ook van de verdien capaciteit** van werknemers. Daartoe is het nodig te komen tot een objectieve methodiek om de productiviteit (of het productiviteitsverlies) van iemand met een duurzame functionele beperking vast te stellen. Instrumenten als het Australische "Supported Wage System" en de "Business Services Wage Tool" maken een objectieve beloning naar productiviteit mogelijk. Bovendien maken ze maatwerk mogelijk als het gaat om arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Dat stimuleert gehandicapten om zo snel en ook zoveel mogelijk te gaan participeren. Om productiviteit te kunnen bepalen moet een gehandicapte overigens wél een tijdje werkzaam zijn in de functie waarvoor het productiviteitsverlies wordt vastgesteld. Alleen op die manier is goed vast te stellen in hoeverre een werkgever gecompenseerd dient te worden voor het productiviteitsverlies dat gemoeid is met de indienstname van een begeleid werkende.
- **Bescherm de positie van werknemers met een handicap** door bijvoorbeeld een vakbond op te zetten of een ombudsman in het leven te roepen die indien nodig strijdt voor gelijke kansen en positieve actie voor gehandicapten. Zij moeten zich er ook sterk voor maken dat gehandicapten en niet-gehandicapten die hetzelfde werk doen ook dezelfde beloning krijgen. Ook kunnen zij ervoor zorgen dat wetsbepalingen die deelname van arbeidsgehandicapten aan het arbeidsproces zouden kunnen ontmoedigen worden getraceerd en zo mogelijk weggehaald of zelfs vervangen door prikkels.

- De overheid kan zich terugtrekken als directe uitvoerder van voorzieningen. De **uitvoering komt dan te liggen bij een netwerk van private en not-for-profit instellingen**. De overheid kan nog wel een rol houden bij inkoop en toezicht. Ook private instellingen kunnen prima worden ingeschakeld als aanbieder van begeleid werken.
- Training en begeleiding moeten gericht zijn op maximaliseren van productiviteit, dus ook ontwikkeling van capaciteiten vormt een doel. Begeleid werken faalt als training alléén gericht is op een specifieke baan en niet op de loopbaan en de persoonlijke ontwikkeling. Iedere deelnemer een eigen ontwikkelingsplan. Daaraan gekoppeld: een goed systeem voor monitoring van vaardigheden, voortgang en ontwikkeling. Van belang is verder dat leercentra in de werkplaats zelf worden ingericht. Supported Employment instellingen kunnen in aanmerking komen voor een Investors in People keurmerk, of uitgroeien tot een ontwikkelbedrijf.
- Er kan **meer orde** worden aangebracht **in de keuzemogelijkheden** voor de gehandicapten, de werkgevers en alle andere betrokken partijen. Keuzemenu's zoals in het Verenigd Koninkrijk en de Nederlandse werkladder werken prima. Met de Persoonsgebonden Budgetten (PGB's) en de Individuele Reïntegratieovereenkomsten (IRO's) wordt die persoonlijke en individuele keuzevrijheid verder uitgebreid. Goede begeleiding om tot weloverwogen keuzes te komen is daarbij wel van belang. Die begeleiding kan tot de taken van een jobcoach behoren.

Australië stimuleert de omslag van beschutte werkplaatsen naar open werkplaatsen door subsidies voor werkvoorzieningen afhankelijk te maken van de mate waarin deze voorzieningen voldoen aan de 12 Disability Service Standards. Dit soort richtlijnen en de financiële prikkels die eraan zijn gekoppeld kunnen de beweging van binnen naar buiten in Nederlandse Sw-bedrijven sterk stimuleren

## 5.2 Enkele conclusies en aanbevelingen

De lessen, die we in paragraaf 5.1 de revue hebben laten passeren, werken we in deze slot-paragraaf uit tot enkele aanbevelingen voor de verdere vormgeving en uitwerking van het begeleid werken in Nederland.

### 5.5.1 Wens tot normalisatie en integratie gehandicapten gedeeld

Voorgaande beschrijving van de ontwikkelingen, stand van zaken en toekomst van Supported Employment in respectievelijk Australië, Groot-Brittannië, Oostenrijk, de Verenigde Staten en Zweden laat zien dat er ondanks verschillende startpunten en tijdpaden en ondanks dat op verschillende momenten wellicht andere beslissingen zijn genomen, er vooral overeenstemming bestaat over het belang van Supported Employment en de normalisatie en integratie van gehandicapten in de samenleving die met Supported Employment wordt gediend. In alle vijf landen wordt toegewerkt naar een systeem waarin voor gehandicapten aan het werken, het ontwikkelen en de deelname aan de samenleving een grotere waarde wordt gehecht dan aan activering of bezighouden. In het algemeen is men het erover eens dat vele mogelijkheden van de doelgroep onbenut blijven, doordat aannames over de inzetbaarheid van gehandicapten jarenlang niet correct zijn geweest. Gehandicapten of mensen met een psychische handicap, kunnen met de juiste begeleiding en de juiste ondersteuning veel meer dan in het verleden werd gedacht. In Australië kwam die overtuiging ongeveer 20 jaar geleden, doordat vooral ouders van gehandicapten zich inzetten om hun kinderen, maar ook andere gehandicapten, te activeren en zoveel mogelijk normaal te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven en dus ook aan het arbeidsproces. In Scandinavische landen zoals het hier besproken Zweden, maar bijvoorbeeld ook Noorwegen en Denemarken is men zelfs al veel langer (sinds de jaren '70 van de vorige eeuw) bezig met de normalisatie en integratie van gehandicapten.



### 5.5.2 Begeleid werken kansrijk, maar niet voor iedereen bereikbaar

Begeleid werken wordt inmiddels in de meeste westerse landen gezien als de meest kansrijke methode voor het verwezenlijken van de doelstelling van de verschillende regeringen om ervoor te zorgen dat gehandicapten worden geïntegreerd in de arbeidsmarkt. Daarbij lijken de verschillende overheden zich er echter ook van bewust te zijn dat deze methode zeker niet voor alle gehandicapten haalbaar is. Dat geldt bijvoorbeeld voor ouderen en verstandelijk gehandicapten die niet goed (meer) mee kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. In Australië gaat men werken met persoonsgebonden budgetten om de verschillende doelgroepen zo passend mogelijk te kunnen begeleiden. Het 'klassieke' beschutte werken in beschutte werkplaatsen bestaat er nog wel, maar gesubsidieerde werkvoorziening is min of meer verplicht om naast beschut werken ook andere begeleiding te bieden. Werkvoorziening waar alléén maar beschut wordt gewerkt, worden niet of minimaal gesubsidieerd. In Groot-Brittannië is een andere keuze gemaakt. Beschut werk voor specifieke doelgroepen blijft er gehandhaafd. Maar ook daar geldt dat de meeste bedrijven (Remploy, Shaw Trust, Working Links) aanbieders zijn van zowel beschut als begeleid werken en dat zij een vergrote aandacht voor interne doorstroom, opleiding en ontwikkeling hebben. Het model waarin opleiding en mobiliteit centraal staan in plaats van alleen plaatsing, biedt ook voor Nederland veel kansen en is in landen als Australië, Groot-Brittannië en Zweden succesvol.

### 5.5.3 Loonkostensubsidies noodzakelijk

Een belangrijke constante in de beschreven landen is dat duurzame tewerkstelling in reguliere arbeid van arbeidsgehandicapten een of andere vorm van loonkostensubsidie noodzakelijk maakt. In veel gevallen brengt een handicap een lagere productiviteit met zich mee, ook al functioneert de gehandicapte werknemer verder prima. De vorm van deze subsidies en hoe ze worden gealloceerd verschilt per land (zie ook het schema in de bijlage). Het belang van de loonkostensubsidies blijkt overigens ook uit een recent gehouden studie onder 80 werkgevers van begeleid werkenden in Nederland. Zonder subsidies zou de helft van de werkgevers in dit onderzoek de begeleid werkende niet in dienst kunnen houden. Zonder loonkostensubsidie zou de continuïteit van een bedrijf mogelijk in gevaar komen en dat risico wil de helft van de werkgevers niet lopen. Vooral werkgevers uit het Midden- en kleinbedrijf blijken overigens die mening toegedaan<sup>130</sup>.

### 5.5.4 Aandacht voor transitie onderwijsarbeidsmarkt

Een andere trend die we zien is dat steeds meer landen aandacht krijgen voor de transitie onderwijsarbeidsmarkt van gehandicapte jongeren. Veel gehandicapte jongeren komen na hun opleiding niet gemakkelijk aan het werk en vallen al snel terug op de dagopvang of de beschutte werkplaatsen. Een onwenselijke situatie omdat zij vaak best zouden kunnen werken in reguliere bedrijven of in ieder geval productief aan de slag zouden kunnen. Australië was een van de eerste landen die deze problematiek onder ogen zag en er beleid op ging voeren door een vergoedingensysteem in te richten voor werkgevers die gehandicapten in dienst namen op traineeships of leerlingwerkplaatsen. Ook Oostenrijk heeft inmiddels een voorziening voor jonge mensen met een handicap die net van school komen. Een clearingteam, bestaande uit ouders, leerling, leerkracht en arbeidsmarktexpert zorgt ervoor dat de gehandicapte jongere zo soepel en duurzaam mogelijk zijn of haar entree kan maken op de arbeidsmarkt. Nederland heeft wat betreft deze transitie nog weinig concrete beleidsmaatregelen getroffen, hoewel de instroom in de Wajong de laatste jaren toeneemt en de groep jonggehandicapten dus in omvang lijkt toe te nemen. Supported Employment zou ook voor deze doelgroep een belangrijke steun in de rug kunnen vormen bij het vinden van een duurzame plek op de arbeidsmarkt.



130 De Meergroep (2005). *Begeleid Werken, Zien is geloven*. Beverwijk: De Meergroep.



### 5.5.5 Effectiviteits- en evaluatiestudies nodig

Ten slotte blijkt in landen waar een degelijke traditie bestaat van effectiviteits- en evaluatieonderzoek (wat in Nederland helaas niet het geval is) dat overheidsbeleid à la begeleid werken zowel op individueel niveau als op macro-economisch niveau (kosten)effectief kan zijn. De effectiviteitsstudies die in de VS en Groot-Brittannië zijn verricht maar die over het algemeen kleinschalig zijn, laten zien dat BW-programma's in de meeste opzichten kosteneffectiever zijn dan beschut-werken-programma's en dat er nog meer positieve gevolgen zijn dan die in geld zijn uit te drukken. Er zijn echter ook enkele negatieve gevolgen, zoals een groter gevoel van 'verlorenheid' onder de mensen die begeleid gaan werken. Ook dergelijke elementen zouden nader moeten worden onderzocht om begeleid werken zo te kunnen inrichten dat het zowel gehandicapten zelf alsook bedrijven waar zij werken optimaal kan dienen. De effectiviteitsstudies en evaluaties leveren de benodigde input om te komen tot het optimale businessmodel voor supported employment. Een model dat gemeenten en Sw-bedrijven, maar ook de werkgevers van begeleid werkenden in staat stelt organisaties te toetsen op geschiktheid voor begeleid werken. Het verdient aanbeveling de komende jaren meer te investeren in de totstandkoming van een model dat in staat stelt opbrengsten van begeleid werken te optimaliseren.

### 5.5.6 Versterken van lokale infrastructuur en het creëren van additionele werkgelegenheid

Opvallend is ten slotte de internationale eensgezindheid als het om de doorstroomdoelstelling gaat. Die doelstelling staat al jaren centraal. In alle vijf landen, dus ook in Nederland, blijkt echter ook dat die doelstelling zeker niet voor iedere Wsw-er haalbaar is. Duurzame ondersteuning is en blijft voor een groot deel van de Wsw-populatie noodzakelijk. Begeleid werken kan uitkomst bieden bij het verzorgen van deze duurzame ondersteuning. Begeleid werken speelt zich echter voornamelijk af aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waar on- en laaggeschoold werk wordt verricht. Veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur in westerse landen als gevolg van up-grading (steeds meer kwalificatie-eisen) en het verplaatsen van werkgelegenheid naar lagelonenlanden (offshoring en offshore-outsourcing), maken het steeds moeilijker om on- en laaggeschoold werk te vinden. Dat geldt voor 'gezonde' ongeschoolde krachten, maar dat geldt in verhevigde mate voor mensen met een duurzame functionele beperking. Er ligt dan ook een belangrijke taak voor de Sw-bedrijven en de gemeenten om bij lokale en regionale werkgevers 'additionele werkgelegenheid' los te maken voor de Sw-doelgroep. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door samen met werkgevers de mogelijkheden te onderzoeken om uit afzonderlijke taken die nu niet worden uitgevoerd nieuwe banen te creëren (jobcreation) of door uit bestaande functies onderdelen te selecteren waarmee nieuwe banen kunnen worden gecreëerd (jobcarving), zodat niet alleen additionele werkgelegenheid tot stand komt. Creëren van additionele werkgelegenheid vraagt om een aanzienlijke versterking van de lokale en regionale samenwerking mét de werkgevers.

Lokale en regionale campagnes kunnen worden ondersteund door een landelijke campagne om de mogelijkheden en vooral ook de beperkte risico's van het begeleid werken voor de werkgever beter over het voetlicht te brengen. De Nederlandse regering, de Federatie van Ouderverenigingen, de VNG, Divosa, Cedris,

de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en een aantal Sw-bedrijven zien het begeleid werken als hét Wsw-instrument voor de toekomst, maar van een gecoördineerde campagne om werkgevers voor te lichten is nog geen enkele sprake. Een dergelijke campagne lijkt echter wenselijk om bestaande koudwatervrees bij werkgevers weg te nemen.



## A Begeleid werken: internationale vergelijking van kerngegevens

In deze bijlage geven we een globaal overzicht van de vijf verschillende landen en Nederland. In het overzicht wordt kort ingegaan op:

- Hoe definieert men 'Supported Employment'
- Wat is de doelgroep?
- Is er wetgeving rond de inschakeling van gehandicapten (quotaregelingen)?
- Over welke aantallen hebben we het?
- Bestaat er loonkostensubsidie en hoe lang kan men daarover beschikken?
- Hoe krijgt de 'supported employee' betaald?
- Is er een CAO voor de supported employees?
- Als die er is, hoe ziet de overheidsfinanciering er dan uit?
- Is de begeleiding door jobcoaches oneindig en zoniet hoe lang loopt die?



definitie	doelgroep	Quota regeling	Aantal en om- vang beroeps- bevolking in 2003 (ILO)	Loonkosten- subsidie en hoe lang	Hoe krijgt de werknemer betaald?	Is er een CAO	Overheids financiering en hoe	Jobcoach on- eindig, zo nee hoe lang?
<p>De methode "Begeleid werken" omvat het geheel van ondersteunende maatregelen aan werkgever en medewerker met een handicap, waardoor het mogelijk wordt dat een persoon met een handicap een reguliere baan kan verwerven en behouden.</p>	AWBZ- of Wsw- indicatie met aanvullende begeleid-werken-indicatie.	Nee	Eind 2003 3.708 personen via wet REA, 1.110 personen via Wsw. Totaal dus ongeveer 5.000 personen.	Loonkostensubsidie indien werknemer lagere productiviteit heeft. Geldt alleen voor begeleid werken via Wsw.	Rea: verminderd loon bij verminderte productiviteit (loondispensatie). Loon aangevuld met WAO of Wajong uitkering of bijsstand. Wsw: Volledig functieloos over de gehele werkdag door de werkgever. AWBZ behoudt begeleid werken- de de uitkering	Wel voor mensen die gedetacheerd zijn vanuit de SW- bedrijven of mensen die beschut werken. Mensen die begeleid werken vanuit Wsw vallen niet onder de CAO van de CW, maar onder de werkgever die hen in dienst heeft. Begeleid werken via Wet REA of AWBZ eveneens niet onder eigen CAO.	Overheid financiert begeleid werken via AWBZ, REA en Wsw.	Wsw, maximaal 15% van het aantal te werken uren per jaar. Wet REA, aflopend. Eerste jaar 15% van het aantal te werken uren, 2e jaar 7,5% en derde en volgende jaren 6%. AWBZ, afhankelijk van persoonlijk budget.
	Supported Employment Services: Voorzieningen om gezinnen te begeleiden bij het verrichten van betaalde arbeid. Open Employment Service: gehandicapten begeleiden bij verwerven en behouden van reguliere baan.	SE: Alle personen die geen reguliere arbeid kunnen verrichten en die vanwege hun handicaps een continue begeleiding nodig hebben om een betaalde baan te verkrijgen of te behouden. OE: personen met permanente verstandelijke, psychiatrische, zintuiglijke of fysieke gebreken met behoefte aan aanhoudende begeleiding.	2002-2003: Ongeveer 18.000 personen werkzaam in open employment (begeleid werken) en ongeveer een even groot aantal in supported employment (beschutte werkplaatsen). In totaal maakten in 2002-2003 68.137 mensen (gehandicapten) gebruik van voorzieningen.	Aanvullend op SE en OE: Supported Wages System: vergoeding aan werkgever om verminderde productiviteit te compenseren en voor assistentie op de werkplek. Wage subsidy scheme: max 13 weken loonsubsidie voor verminderte productiviteit DNAWS: vergoeding bij in dienst nemen gehandicapte op traineeships of leerlingplaatsen.	Inkomenssteun is afhankelijk van deelname aan SE of OE. De lonen zijn aangepast aan de productiviteit volgens het Supported Wage System.	Geen CAO voor mensen die via OE of SE werkzaam zijn. Arbeidsvoorwaarden van het bedrijf waar zij begeleid werken zijn van toepassing.	Kosten voor werkgelegenheidsvoor-zieningen bedroegen in 2000-2001 € 142 miljoen voor in totaal 54.000 gehandicapten. Ruim € 2.600 per deelnemer dus. Subsidies sinds 2002 niet meer als trajectsubsidie (block grant) maar per cliënt (case based) en toegekend voor afzonderlijke afrekenmomenten in begeleidings-trajecten.	Begeleiding is on-eindig, maar wel afbouwen.

## Nederland

## Australië

definitie	doelgroep	Quota regeling	Aantal en omvang beroepsvangbevolking in 2003 (ILO)	Loonkosten-subsidie en hoe lang	Hoe krijgt de werknemer betaald?	Is er een CAO	Overheids financiering en hoe	Jobcoach on-eindig, zo nee hoe lang?
<p>WORKSTEP, voorziet gehandicapten van begeleid werk in reguliere banen en banen in bedrijven en bedrijven die zijn opgezet om gehandicapten aan werk te helpen (beschut).</p> <p>W O R K S T E P werkt niet strikt volgens de Amerikaanse Support-Ed Employment methode. Deze methode wordt wel aangeboden door lokale overheden. Shaw Trust, begeleiding van gehandicapten in reguliere banen bij reguliere werkgever (w.o. Shaw Trust zelf) Remploy</p>	<p>Personen met een fysieke of psychische beperking die een substantiële of lange termijn-effect heeft op het vermogen dagelijkse activiteiten uit te voeren. Personen die in staat zijn 30% tot 80% van de output te leveren van een niet gehandicapte in dezelfde baan en personen die als gevolg van aard en mate van handicap niet in staat zijn reguliere baan te verwerven of behouden. Voor Workstep extra criteria: bewijs dat workstep enige geschikte optie is (te leveren door Employment Service Advisor, personen die baan dreigen te verliezen, 'terugvallers', personen die lager dan 6 maanden ww krijgen of niet langer dan 6 mnd maar daarvoor wel WAO.</p>	<p>Nee, sinds 1995 geen quotum meer.</p>	<p>Ongeveer 26,650 gehandicapten maken gebruik van WORKSTEP. Zij zijn echter (nog) niet allemaal aan het werk. Er zijn er in 2004 ongeveer 26,000 die begeleid werken. Bij Shaw Trust worden ongeveer 10.000 cliënten op een reguliere werkplek begeleid. (50% in eigen dienst).</p> <p>Omvang beroepsvangbevolking in 2003 29.234.958</p>	<p>Loonkostensubsidies worden geleidelijk vervangen door 'development grants'. Gelden voor bijvoorbeeld training of coaching. Elke aanbieder van het WORKSTEP programma kan beslissen hoe die grants te gebruiken. Dat kan ook als loonkostensubsidie.</p> <p>Loonkostensubsidies zijn (nog) niet beschikbaar voor lokale en regionale initiatieven.</p>	<p>In het WORKSTEP programma krijgen men hetzelfde betaald als andere werknemers die hetzelfde werk doen. Buiten het WORKSTEP programma krijgt men meestal het minimumloon.</p>	Nee	<p>Remploy krijgt van landelijke overheid jaarlijks subsidiebedrag (capitaal grant). Andere aanbieders van Workstep krijgen maandelijks vast bedrag en vast bedrag op een aantal ijkmomenten in traject: plan, start baan, stap naar niet begeleide werkplek en behoud van die plek na 26 weken. 'Supported factories' kunnen subsidies aanvragen voor onderhoud van materieel etc.</p>	<p>In het WORKSTEP programma bepaalt de aanbieder van het programma hoe lang de begeleiding duurt. De beschikbare subsidie is de enige begrenzer. Jobcoaching in principe dus eindeloos, maar in de praktijk is dat zelden zo.</p>



definitie	doelgroep	Quota regeling	Aantal en omvang beroepsbevolking in 2003 (ILO)	Loonkosten-subsidie en hoe lang	Hoe krijgt de werknemer betaald?	Is er een CAO	Overheids financiering en hoe	Jobcoach on-eindig, zo nee hoe lang?
Verrichten van werk in een geïntegreerde omgeving door mensen met een zware handicap voor wie competitief werk in traditie-nele zin niet of niet meer tot de mogelijkheden behoort en voor wie continue ondersteuning nodig is. Voor SE geldt een minimum van 18 uur werken per week.	Mensen met een ontwikkelingsachterstand voor wie competitieve employment op het niveau van het minimumloon niet haalbaar is en voor wie geldt dat zij vanwege de zwaarte van hun handicap intensieve en blijvende steun nodig hebben.	Nee	112.000 in 2002. 24% van de deelnemers aan dagprogramma's werkt begeleid. De verschillen tussen de Staten zijn aanzienlijk.  Omvang beroepsbevolking in 2003 141.718.000	Extensive Support Services en Supported Services.	Zelfde salaris als andere werknemers die hetzelfde werk doen. Functieloon dus.	Nee	Er wordt 663 miljoen dollar uitgegeven. Ongeveer 6.000 dollar per deelnemer. Wat neerkomt op ongeveer € 4.500 per deelnemer.	Begeleiding permanent. Ook voor vragen van collega's. Het is wel de intentie om af te bouwen. De begeleiding wordt verzorgd door de Employment Specialists van private ondernemingen.
Arbeitsassistenten: Voorzieningen voor begeleid werken en beroepsadvies, welke tot doel hebben reguliere banen voor gehandicapten te verwerven en beschermen. Geregeld middels zgn. Förderrichtlinie: Begeleiding bij arbeid en beroep is het in het individuele geval noodzakelijke pakket begeleiding en advies.	Gehandicapte werknemers en hun werkgevers. Oorspronkelijk voor gehandicapte werknemers die hun baan dreigden te verliezen. Later zijn daar gehandicapte werkzoekenden bijgekomen en inmiddels is de regeling toegankelijk voor alle verstandelijk, fysiek en psychisch gehandicapten.	Ja, 4% Werkgever met 25 of meer werknemers in dienst is verplicht ten minste 1 arbeidsgehandicapte in dienst te hebben, anders volgt een extra heffing. Die heffing wordt door het Bundes-sozialamt geheven en gebruikt voor maatregelen om de integratie van gehandicapten op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken.	In 2001 ruim 20.000 deelnemers aan de verschillende werkgelegenheidsvoorzieningen. 6.640 deelnemers in de support measures waartoe ook Arbeitsassistenten behoort. In 2005 werken in 60 projecten, 270 Arbeitsassistenten (210 FTE)  Omvang beroepsbevolking in 2003 3.936.900	Integrations-beihilfe (afnemende loonkostensubsidie voor maximaal drie jaar) Entgeltbeihilfe (subsidie voor gevallen waarin een handicap zich pas later in het dienstverband manifesteert of verergert. Wordt per jaar beoordeeld) Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe (tegemoetkoming in de loonkosten wanneer het dienstverband gevaar loopt. Bijvoorbeeld wanneer bedrijf waar gehandicapte werkzaam is in problemen komt. Maximaal 3 jaar.	Wet zegt dat loon van gehandicapte niet lager mag zijn dan dat van niet-gehandicapte. Zij ontvangen dus CAO loon of loon, zoals dat binnen de onderneming is vastgesteld voor een bepaalde functie.	Nee	De overheid financiert de werkgelegenheidsinstrumenten en voorzieningen voor gehandicapten. In 2001 werd aan sociale werkvoorziening en begeleiding werken € 30,2 miljoen gespendeerd. € 4.550 per deelnemer. In 2004 werd bijna € 13 miljoen gespendeerd aan Arbeitsassistenten. Medegefinancierd met ESF-gelden. De Arbeitsassistenten is voor de gehandicapten nodig is.	Arbeitsassistenten worden ingezet voor maximaal 1 jaar. De begeleiding voor gehandicapte schoolverlaters (clearing) geldt voor maximaal een half jaar. In individuele gevallen wordt bekeken of langere begeleiding (jobcoaching) nodig is.

definitie	doelgroep	Quota regeling	Aantal en omvang beroepsbevolking in 2003 (ILO)	Loonkosten-subsidie en hoe lang	Hoe krijgt de werknemer betaald?	Is er een CAO	Overheids financiering en hoe	Jobcoach on-eindig, zo nee hoe lang?
SIUS methode is een vorm van begeleid werken. Begeleiding in de begintijd van een dienstbetrekking gericht op het leren uitvoeren van taken. Persoonlijke begeleiding die werkgever geeft is eveneens subsidiabel.	SIUS: alle personen met functionele beperkingen of met verminderde arbeidsmogelijkheden. Meestal psychisch of verstandelijk gehandicapt. Subsidie voor werkgever die werknemer met verminderde arbeidsproductiviteit in dienst neemt evenals voor arbeidsgehandicapte ondernemers en freelancers.	Nee	584.000 mensen met een verminderde arbeidscapaciteit. 300.000 daarvan hebben een reguliere baan. 60.000 zijn er met werkgelegenheidssubsidies in dienst bij reguliere werkgevers. In 2001 loonkostensubsidie verstrekt voor ongeveer 55.000 gehandicapten.	Loonkosten-subsidie heeft betrekking op werkgemers die arbeidsongeschikten in dienst willen nemen, maar terugschrikt van voor ongunstige verhouding loonkosten en productiviteit. Subsidie voor maximaal 4 jaar. Hoogte subsidie afhankelijk van loonkosten en productiviteit arbeidsongeschikte werknemer.	Collectieve Arbeidsovereenkomst voor de Supported Employees. Er is een normaal functieloon en er is sprake van een minimumloon.	Ja, zowel voor alle werknemers van beschutte werkplassen (Samhall). Voor de Supported Employees geldt het collectieve contract van de werkgever waar de werknemer wordt ingezet.	National Labour Market Administration is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het arbeidsmarktbbeleid in Zweden. 14% van wat zij jaarlijks uitgeven is bedoeld voor de werkgelegenheidsprojecten gericht op gehandicapten (w.o. SIUS etc.).	SIUS consultant in de regel niet langer dan 6 maanden gekoppeld aan cliënt, begeleiding wordt geleid in die periode afgebouwd. Mogelijkheid voor follow up na verloop van tijd.



Hoofdkantoor: Parallelweg 29 1948 NK Beverwijk, Postbus 282 1940 AG Beverwijk  
tel. 0251-279000 fax. 0251-279099 e-mail. [info@demeergroep.nl](mailto:info@demeergroep.nl) internet. [www.demeergroep.nl](http://www.demeergroep.nl)

**Kijk voor meer informatie over Begeleid Werken op [www.personeeldatwerkt.nl](http://www.personeeldatwerkt.nl)**