

Oog voor mensen met een licht verstandelijke beperking?

Vooronderzoek Programma Sociaal Domein: succesfactoren en knelpunten in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Oog voor mensen met een licht verstandelijke beperking?

Vooronderzoek Programma sociaal
domein: succesfactoren en knelpunten
in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid

Auteur(s) Joost de Haan, Esther Schrijver, Anita Peters
Datum Utrecht, 14 februari 2018
© Movisie

Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vier actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, zelfredzaamheid, participatie, veiligheid en huiselijk/seksueel geweld.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.

Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl.

COLOFON

Auteur(s): Joost de Haan, Esther Schrijver, Anita Peters

Projectnummer: WP1166.013

Datum: 14 februari 2018

© Movisie

Bestellen: www.movisie.nl

Dit rapport is mede tot stand gekomen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	1
2	Lokale aandacht voor mensen met een licht verstandelijke beperking.....	2
3	Mensen met een lvb in een snel veranderende samenleving	3
	3.1 Definiëring.....	3
	3.2 Cijfers en achtergrond	3
	3.3 De focus en kaders van deze eerste verkenning	4
	3.4 Achtergrond respondenten	4
4	Heterogene groep, heteroëen beleid: ervaringen van gemeenten.....	6
	4.1 Een diverse groep mensen.....	6
	4.1.1 Diversiteit in problematiek, tweedeling op basis van IQ	6
	4.1.2 Toenemende complexiteit.....	7
	4.2 De status quo van gemeenten: bewustwording en (vroeg)signalering.....	7
	4.2.1 Een aanpak zonder stigma	7
	4.2.2 (On)herkenbaar?.....	7
	4.2.3 Samenwerken met het onderwijs.....	8
	4.3 Integraal werken als ambitie én noodzaak	9
	4.4 Maatwerk binnen lokale aspecten	9
	4.5 Vereenvoudigde communicatie	10
5	Hoe nu verder?	11
	5.1 De ervaringen van gemeenten gevat in vijf thema's.....	11
	5.2 Succesfactoren	12
	5.3 Aandachtspunten	12
6	Bronnenlijst.....	14

1 Voorwoord

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in het Programma Sociaal Domein. Binnen dit programma wordt gezamenlijk met partners als cliënten, professionals, aanbieders en maatschappelijke organisaties gezocht naar oplossingen van transformatieopgaven vanuit het oogpunt van burgers. Centraal staat het gezamenlijk in kaart brengen van ontwikkelingen, het organiseren van netwerken en samen tot verbetering komen. Hiervoor zijn verschillende kwetsbare groepen aangemerkt die binnen het Programma Sociaal Domein aandacht krijgen. Een van deze kwetsbare groepen betreft mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb).

2 Lokale aandacht voor mensen met een licht verstandelijke beperking

Gemeenten voeren sinds de Wmo geen apart doelgroepenbeleid. Experts zijn het er echter over eens dat het vooral mensen met een licht verstandelijke beperking en zwakbegaafden steeds minder goed lukt om zonder ondersteuning te functioneren in een samenleving die steeds ingewikkelder wordt. Hierdoor doen zij in toenemende mate een beroep op (gemeentelijke) voorzieningen (SCP, 2014). Tegelijkertijd is er onzekerheid over de effectiviteit van de ondersteuning van deze groep burgers. Movisie heeft een eerste inventarisatie gehouden onder gemeenten naar hun ervaringen bij de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein rond mensen met een licht verstandelijk beperkt (hierna lvb). In deze verkenning leest u de bevindingen.

We brengen in beeld op welke manier gemeenten beleidsmatige aandacht schenken aan mensen met een lvb. De focus ligt hierbij op aandachtspunten en succesfactoren van gemeenten in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein en daarmee om uitvoering van de Wmo en de Participatiewet. Uiteindelijk kunnen de inzichten uit dit onderzoek binnen het Programma Sociaal Domein gebruikt worden als startpunt voor trajecten om vraagstukken rond mensen met een lvb (en andere kwetsbare groepen) aan te pakken.

["Mensen met een licht verstandelijke beperking zien we op alle beleidsterreinen, dat maakt het lastig een integrale aanpak te ontwikkelen. Wel weten we vanuit verschillende transitie-overleggen dat deze groep mensen nog niet voldoende bereikt wordt. We zijn nu zo ver dat iedereen binnen de gemeente zich bewust is van het feit dat we op beleidsniveau aandacht moeten schenken aan het bereiken en ondersteunen van mensen met een licht verstandelijke beperking". Een beleidsadviseur van een middelgrote gemeente.]

3 Mensen met een lvb in een snel veranderende samenleving

In deze verkenning gaat het om mensen met een licht verstandelijke beperking – een zeer gevarieerde groep mensen. Echter als het gaat om het dagelijks leven en hun mogelijkheden te participeren in deze maatschappij, zien we een aantal gedeelde kenmerken. Deze zijn van belang voor de ondersteuning daarbij vanuit het sociaal domein.

Jaren geleden lieten cijfers van het SCP zien dat de vraag naar zorg van mensen met een verstandelijk beperking en -gehandicapten jaarlijks sterk toeneemt (SCP, 2010, in SCP 2014). Destijds werd de toenemende complexiteit van onze maatschappij als één van de oorzaken genoemd om die stijgende zorgvraag te verklaren. Tevens is daardoor minder eenvoudig werk beschikbaar, stelt het onderwijs hogere eisen en neemt de digitalisering in vogelvlucht toe. Naast de al geconstateerde stijgende zorgvraag liggen de gevolgen voor mensen met een licht verstandelijke beperking dichtbij het dagelijks leven. Hun zelfredzaamheid in het realiseren van persoonlijke doelen als het verwerven van een eigen inkomen, het voeren van een huishouding en het onderhouden van sociale contacten leidt steeds vaker tot problemen.

Bij de invoering van de nieuwe Wmo op 1 januari 2015 werd dit onderkend door het toenmalige kabinet, mede door gemeenten de opdracht te geven ‘...de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen en daarmee bij te dragen aan het realiseren van een inclusieve samenleving’ (Memorie van Toelichting Wmo, 2015, pag. 1). Ook de invoering van de Participatiewet beoogt vorm te geven aan de gedachte van een inclusieve samenleving, waarbij mensen met een (arbeids-)beperking meer kansen hebben op een baan. Dat het streven naar een inclusieve samenleving voor mensen met een beperking geen kortdurend streven was, bleek in 2016 met de ratificatie van het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Door bekrachtiging van dit verdrag verplicht de Nederlandse overheid zich aan alle artikelen uit het verdrag te houden.

Dat bij de ontwikkeling van het Programma Sociaal Domein onder andere aandacht is voor mensen met een licht verstandelijke beperking is al met al niet verwonderlijk. De vraag naar meer inzicht in de wijze waarop de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ter ondersteuning van deze groep, vloeit daar naadloos uit voort. In dit verkennende onderzoek lichten we een tipje van die sluier op.

3.1 Definiëring

Over het algemeen geldt dat als iemand een IQ tussen de 50 en 70 heeft en problemen ervaart in de sociale redzaamheid, hij of zij binnen de groep mensen met een lvb wordt gerekend. Problemen in de sociale redzaamheid uiten zich bijvoorbeeld door het niet zelfstandig kunnen onderhouden van een huishouden, niet zelf de financiën kunnen regelen of (grote) moeite hebben deel te nemen aan het arbeidsproces (SCP, 2014). Dezelfde problemen komen ook vaak voor bij zwakbegaafden, waarbij het IQ tussen de 70 en 85 ligt. In een brede definitie van een lvb worden daarom ook vaak zwakbegaafden meegenomen (o.a. LVB 2017; SCP, 2014). Deze brede definitie hanteren we ook binnen dit onderzoek.

3.2 Cijfers en achtergrond

Om verschillende redenen is het lastig vast te stellen hoeveel mensen met een licht verstandelijke beperking Nederland telt. Het aantal mensen dat aan het “IQ-criterium” (in dit geval dus een IQ tussen de 50 en 85) voldoet, is ongeveer 2,3 miljoen. Het is echter lastiger in te schatten wie binnen deze groep ook problemen ervaart in de sociale redzaamheid. De meeste literatuur baseert zich hiervoor op een

grove schatting van het SCP (2013, in SCP 2014), waarbij op basis van schaarse informatie wordt uitgegaan van ongeveer 1,5 miljoen mensen met een licht verstandelijke beperking. Dit betekent overigens niet dat iedereen binnen deze groep ook een zorgvraag heeft. Een groot gedeelte redt zich immers zonder behoefte aan begeleiding of zorg. Waar wel ondersteuning en/of zorg nodig is, wordt deze sinds 2015 geleverd vanuit zowel de Wet langdurige zorg (Wlz), als de Zorgverzekeringswet (Zvw) en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

3.3 De focus en kaders van deze eerste verkenning

Dit onderzoek betreft een eerste verkenning naar de knelpunten in de uitvoeringspraktijk van het sociale domein bij mensen met een lvb. De verkennende aard van het onderzoek leidt tot deze brede vraagstelling. Binnen deze vraagstelling is specifieke aandacht voor onderwerpen rondom de signalering van mensen met een lvb, knelpunten in de gemeentelijke dienstverlening en het opsporen van succesfactoren en 'goede praktijken' om werkzame elementen te ontdekken. Daarvoor zijn ter voorbereiding van de gesprekken met beleidsadviseurs van gemeenten zes experts geraadpleegd. De uitkomsten van de expertinterviews hebben geleid tot een onderbouwde itemlijst die is gebruikt als leidraad voor de interviews met beleidsadviseurs van gemeenten. De experts hadden een gemixte achtergrond en konden ons vanuit hun werkveld informeren over mensen met een lvb. Met experts is ook doorgenomen welke (potentiele) aandachtspunten gemeenten zouden kunnen hebben in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein. De experts kwamen uit de wetenschap, gemeente of VG-zorg.

De ervaringen van gemeenten in de uitvoeringspraktijk met mensen met een lvb staan centraal. Daarbij hanteren we een tweeledige focus, waarbij knelpunten bij gemeenten in kaart worden gebracht en geïnventariseerd wordt welke succesvolle¹ aanpakken gemeenten al hanteren voor mensen met een lvb. De centrale vraag voor dit verkennend onderzoek luidt dan ook als volgt:

'Welke knelpunten en succesfactoren ervaren gemeenten in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein bij mensen met een lvb.'

Juist omdat we een brede vraagstelling hanteren en het een eerste verkenning betreft, hebben we binnen dit onderzoek niet de ambitie alle gemeentelijke beleidsterreinen te betrekken. De focus is gelegd op gemeentelijke beleidsterreinen rond de Wmo en Participatiewet.

3.4 Achtergrond respondenten

Voordat we in het volgende hoofdstuk de ervaringen van verschillende gemeenten presenteren, gaan we in deze paragraaf verder in op de (beleidsmatige) achtergrond van de respondenten die hebben meegeholpen aan deze verkenning. Daarbij benadrukken we nogmaals dat het om een verkennend onderzoek gaat waarvoor een beperkt aantal beleidsmedewerkers zijn geïnterviewd. De resultaten van dit onderzoek moeten dan ook in die context worden geïnterpreteerd. Desalniettemin geven gemeenten met hun medewerking een eerste inzicht in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein rond mensen met een lvb. In een tijd waarin de aandacht voor het gemeentelijke beleid rond mensen met een lvb toeneemt, kunnen gemeenten die nog niet zover zijn hiermee hun voordeel doen.

¹ We onderkennen het normatieve karakter van deze vraagstelling. Binnen dit onderzoek laten we de beoordeling van 'succesvol' of een 'goede praktijk' over aan de desbetreffende gemeenteambtenaar.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op gesprekken met dertien beleidsadviseurs van negen gemeenten. Bij drie gemeenten zijn twee (en in één geval drie) beleidsadviseurs geraadpleegd om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van mensen met een lvb in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein. De werving van respondenten heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Het netwerk van verschillende adviseurs bij Movisie bleek de meest vruchtbare wijze om in contact te komen met beleidsadviseurs. Met slechts enkele respondenten is contact gelegd via sociale media (Twitter en LinkedIn).

Tabel 1: Grootteklasse geïnterviewde gemeenten (N=9)*

Grootteklasse gemeente	Aantal geïnterviewde beleidsmedewerkers
<i>Kleiner dan 50.000 inwoners</i>	3
<i>Groter dan 100.000 inwoners</i>	10

**Bij enkele gemeenten zijn meer beleidsmedewerkers geïnterviewd.*

4 Heterogene groep, heteroëen beleid: ervaringen van gemeenten

Vanwege de oriënterende aard van deze verkenning, hebben we gemeenten de ruimte gegeven om uit te wijden over mensen met een lvb in de uitvoeringspraktijk van het sociale domein. Dit heeft ertoe geleid dat de geïnterviewden een breed scala aan reacties op onze vragen gaven. We hebben hun ervaringen gecategoriseerd in vijf thema's. In dit hoofdstuk beschrijven we per thema wat de ervaringen van gemeenten zijn. De vijf thema's die we in dit hoofdstuk bespreken zijn:

- Een diverse groep mensen;
- Bewustwording en (vroeg)signalering;
- integraal werken;
- lokaal maatwerk, en
- communicatie.

4.1 Een diverse groep mensen

Gemeenten beseffen over het algemeen dat het gaat om een hele diverse groep mensen, waarbinnen de één te maken heeft met multiproblematiek en de ander zelfstandig door het leven gaat. De heterogeniteit van 'de groep mensen met lvb' maakt dat het voor enkele gemeenten lastig is om beleid voor deze groep te ontwikkelen. Een gemeente noemt het belang van het verkrijgen van meer inzicht in wat werkt voor mensen met een lvb: *"We hebben nog geen echt beleid voor mensen met een lvb. We moeten eerst de vinger kunnen leggen op wat zou kunnen werken voor deze heterogene groep"*.

Bepaalde aspecten van een lvb zijn voor de meeste mensen met een lvb hetzelfde, denk aan de behoefte aan duidelijke communicatie. Of en op welke manier er behoefte is aan ondersteuning, hangt in grote mate af van de kenmerken van een individu en sociale context waarin hij of zij zich beweegt. In de literatuur wordt betoogd dat één op de zeven Nederlanders op basis van IQ binnen de groep mensen met een lvb valt. Dit betekent echter niet dat al deze mensen kampen met lvb-gerelateerde problematiek en behoefte hebben aan ondersteuning. Wel lopen zij het risico om minder zelfredzaam te zijn op één of meer leefgebieden.

4.1.1 Diversiteit in problematiek, tweedeling op basis van IQ

Ondanks de verdeeldheid binnen de groep mensen met een lvb, lijkt het dat die diversiteit zich tot op zekere hoogte binnen twee groepen afspeelt. In de literatuur worden de groepen lvb en zwakbegaafd vaak samengenomen. In gesprekken met vier van de negen gemeenten komt naar voren dat de verschillen in problematiek tussen deze twee groepen in de praktijk duidelijk aanwezig zijn. Mensen met een IQ tussen de 50 en 70 hebben regelmatig behoefte aan structurele en zwaardere ondersteuning, terwijl zwakbegaafden (met een IQ tussen de 70 en 85) gebaat zijn bij een lichtere mate van ondersteuning, met name op het moment van veranderingen in levensfasen en ingrijpende gebeurtenissen (zoals de overgang van jeugd naar volwassenheid en een ontslag gevolgd door financiële problematiek). Daarnaast hebben verschillende respondenten aangegeven dat de mate van herkenbaarheid van de cognitieve beperking tussen deze groepen verschilt. De beperking is duidelijker te herkennen bij mensen met een IQ tot 70 dan bij zwakbegaafden.

"Hardcore LVB zie je wel (IQ 50-70). Zwakbegaafden signaleren is lastiger – ergens poppen ze wel op als ze een uitkering aanvragen, maar je wilt ze natuurlijk in een vroeger stadium signaleren. Een deel klopt ook wel bij wijkteam aan voor ambulante begeleiding. Dit is soms wel te laat."

4.1.2 Toenemende complexiteit

Met name voor de groep met een IQ tussen 70 en 85 was het voorheen makkelijker om te participeren in de maatschappij. Drie gemeenten omschrijven hoe hedendaagse veranderingen richting een meer complexe samenleving, waarin steeds minder vraag is naar laaggeschoolde arbeid, eraan bijdragen dat mensen met een lvb tegenwoordig minder goed mee kunnen komen. In deze context wordt ook toenemende digitalisering in relatie tot toegankelijkheid als struikelblok genoemd: *“...heel veel mensen hebben geen toegang tot digitale middelen of kunnen hier niet mee overweg. Hoe zorg je dan dat de complexer wordende maatschappij voor iedereen toegankelijk blijft?”*

4.2 De status quo van gemeenten: bewustwording en (vroeg)signalering

Beleidsmatige aandacht van gemeenten voor mensen met een lvb begint met bewustwording van de noodzaak daarvoor, waarna gemeenten zich over het algemeen op (vroeg)signalering richten. Zes van de zegen gemeenten geven expliciet aan dat het bewustwordingsproces al heeft plaatsgevonden. Drie gemeenten zitten momenteel middenin dat proces, of geven aan geen doelgroepenbeleid te voeren en daarmee geen specifieke aandacht in beleidsplannen te hebben voor mensen met een lvb. Een beleidsambtenaar zegt het volgende over de worsteling tussen het herkennen van mensen met een lvb en het voeren van doelgroepenbeleid:

“Mensen met een lvb zijn in beeld. Maar het ligt eraan hoe je het ziet. We herkennen niet de doelgroep lvb, omdat het karakter van de Wmo aangeeft dat je integraal moet kijken naar complexe gezinnen. Als het volwassenen betreft kun je ondersteuning inzetten vanuit de Wmo. Daar kunnen mensen met een lvb onder zijn. De doelgroepenbenadering staat in onze ogen haaks op de Wmo gedachte. Dat wil niet zeggen dat wij het niet signaleren als er sprake is van een lvb.”

4.2.1 Een aanpak zonder stigma

Voordat gemeenten gaan kijken naar de begeleiding en ondersteuning van mensen met een lvb, is het eerst zaak deze groep in beeld te krijgen. Ook in het kader van preventie is het van belang om zo vroeg mogelijk te signaleren of iemand (meer) begeleiding nodig heeft. Ondanks dat alle gemeenten dit onderkennen, merken zij op dat het (vroeg)signaleren van mensen met een lvb vaak een aandachtspunt is. Drie gemeenten stippen het dilemma aan tussen ‘iemand een etiket opplakken’ en ‘het stigmatiseren van mensen met een lvb’. Toch blijkt uit de meeste gesprekken dat gemeenten zich hier bewust van zijn. Het kan volgens een gemeenteambtenaar juist ook helpen iemand tot deze groep mensen te rekenen: *“...het onderkennen dat iemand onderdeel uitmaakt van de doelgroep lvb kan de gemeente helpen deze persoon de juiste ondersteuning te bieden”*. Over het algemeen onderkennen gemeenten het gevaar van een stigma, toch verwachten zij hier op juiste wijze mee om te gaan.

4.2.2 (On)herkenbaar?

Het signaleren van mensen met een lvb heeft alles te maken met herkenning. Gemeenten geven aan dat (logischerwijs) niet alle gemeenteambtenaren en professionals binnen de gemeente de expertise hebben om mensen met een lvb te herkennen. Het gevolg hiervan is dat het soms voorkomt dat mensen met een lvb als ‘lastig’ of ‘onwelwillend’ worden ervaren, bijvoorbeeld aan het gemeentelijk loket of door klantmanagers. Daarnaast kan een groot gedeelte van de mensen met een lvb beperkingen goed maskeren of zijn zij niet bewust van eigen beperkingen, waardoor overschatting plaats kan vinden. Dit komt naar voren in de volgende uitspraak:

“Tenslotte is het lastig, omdat mensen zich er vaak zelf niet van bewust zijn dat ze een lvb hebben. Je ziet dat er vaak sprake is van overschatting van het eigen kunnen: ze denken het allemaal zelf te kunnen. Dat maakt het ook vaak lastig om hulp in te zetten, omdat ze het zelf niet inzien. En ze kunnen het vaak goed verbloemen en bedekken, willen het niet uiten.”

Uit de gesprekken blijkt dat zes van de negen gemeenten inmiddels trainingen inzet (of gaat inzetten) om mensen met een lvb te herkennen. Opvallend is dat deze trainingen vaak gemeente-breed worden aangeboden, waardoor bijvoorbeeld loketmedewerkers, klantmanagers, Wmo-consulenten, CJG-medewerkers, schuldhulpverleners en de gemeentelijke handhavers geschoold worden in het herkennen en erkennen van mensen met een lvb. Ook sociale wijkteams, waar al vaak enige expertise aanwezig is, worden (extra) getraind in het herkennen van mensen met een lvb. Gemeenten ontwikkelen soms zelf trainingen samen met kennisinstituten en zorg- en welzijnsinstellingen of maken gebruik van bestaande instrumenten als de Screener voor intelligentie en een licht verstandelijke beperking (SCIL). Drie gemeenten benadrukken wel dat deze trainingen vooral het bewustzijn onder medewerkers vergroot dat zij te maken kunnen hebben met iemand met een lvb. Het echt herkennen van deze groep mensen blijft lastig en is vooral een taak voor (gespecialiseerde) professionals. Een gemeente gaat daarom in 2018 een proef doen waarbij gespecialiseerde medewerkers (in het herkennen van lvb) meedraaien bij de intake van mensen. Zo hopen zij mensen met een lvb nog beter te herkennen, waardoor zij passende begeleiding en ondersteuning kunnen bieden.

Naast het geven van trainingen organiseerden twee gemeenten een bewustwordingscampagne, zodat eigen medewerkers zich bewust worden van de beperkingen van mensen met een lvb. Andere instrumenten die in de gesprekken met gemeenten voorbij kwamen zijn workshops met ervaringsdeskundigen of een e-learning voor medewerkers van de gemeente.

4.2.3 Samenwerken met het onderwijs

Naast een toenemende interne aandacht voor het signaleren van mensen met een lvb, verkennen verschillende gemeenten ook al buiten de gemeentelijke organisatie mogelijkheden om mensen met een lvb te signaleren. Buiten de gecontracteerde zorg- en welzijnsorganisaties wordt het onderwijs vaak genoemd als (gewenste) samenwerkingspartner. Hier zien we grote verschillen tussen gemeenten. Waar de ene gemeente nog niet zo ver is, *“...het onderwijs is voor ons nog een blackbox...”*, of deze ambitie niet heeft, zien andere gemeenten het onderwijs als dé plek waar (vroeg)signalering begint.

Vooraf het VSO-PRO is dan een partner waar gemeenten naar verwijzen. Twee gemeenten gaan daarin nog verder en werken ook samen met het (v)mbo of basisscholen. Bijvoorbeeld door het SCIL-instrument voor het herkennen van lvb onder de groep 18- in te zetten:

“Als het gaat over vroegherkenning moet je eigenlijk zo vroeg mogelijk beginnen. We starten binnenkort in een proef bij een aantal basisscholen met SCIL. Niet vanuit de gedachte: ‘dan weten we of dat kind lvb heeft’, maar meer vanuit het perspectief van het kunnen bieden van betere opvoeding en ondersteuning: wat moeten de docent of ouders anders doen om het kind beter te ondersteunen en te laten meedoen?”

Een ander voorbeeld is een gemeente die in samenwerking met het onderwijs en de Dienst Werk en Inkomen budgetlessen verzorgt op basisscholen en ROC's. Een aandachtspunt is dat gemeenten het wel als een uitdaging ervaren de samenwerking met scholen goed te organiseren en daarbij ook (jeugd)zorgorganisaties te betrekken. Ook weten gemeenten nog niet altijd goed hoe zij

(vroeg)signalering in het onderwijs gaan opvolgen. Ten slotte wijzen gemeenten ook hier weer op het gevaar van het stigmatiseren van mensen met een lvb.

4.3 Integraal werken als ambitie én noodzaak

Zoals we al eerder constateerden is de groep mensen met een lvb zeer gevarieerd en komen alle gemeentelijke beleidsterreinen met deze groep mensen in aanraking. Het is dus een uitdaging voor gemeenten om de aansluiting tussen verschillende beleidsterreinen te vinden in de ondersteuning van mensen met een lvb. In verschillende gesprekken met beleidsmedewerkers kwam dit thema naar boven en werd besproken welke stappen zij ondernemen om deze uitdaging aan te gaan.

Op de eerste plaats is een integrale aanpak voor gemeenten een stip op de horizon, of, met andere woorden, een doel op de lange termijn. Verschillende gemeenten hebben de eerste stappen voor een integrale aanpak gezet. Op welk niveau zij dat binnen de organisatie aanpakken, verschilt. Zo geeft een gemeente aan dat ze eerst op bestuurlijk niveau aan de slag zijn gegaan:

“Wij zijn de laatste twee jaar druk bezig met een integrale aanpak. Daarvoor hebben we eerst een kerngroep geformeerd vanuit de verschillende directies, bijvoorbeeld Werk en Inkomen, Veiligheid en Zorg, om daarmee aan de slag te gaan. Aangezien je vanuit iedere directie, naast lvb, met veel onderwerpen te maken hebt, is dat niet eenvoudig. Binnen sommige beleidsterreinen is men zich ook meer bewust van de uitdagingen van mensen met een lvb. Bij ons was dat bewustzijn bij bijvoorbeeld Werk en Inkomen in eerste instantie minder aanwezig.”

Andere gemeenten leggen de nadruk direct op uitvoerend niveau, bijvoorbeeld door schuldhulpverleners en maatschappelijk werk met elkaar te verbinden. Gemeenten kunnen daar ook partners als het onderwijs en UWV in betrekken.

“Op alle locaties waar wij sociale wijkvoorzieningen aanbieden, is naast maatschappelijk werk ook een schuldhulpverlener aanwezig. Op die manier proberen wij levensbreed de problemen te herkennen van mensen die in de problemen dreigen te raken. Daarmee proberen wij in te spelen op een groep mensen die op meerdere terreinen ondersteuning nodig heeft, zoals vaak het geval is bij mensen met een lvb.”

4.4 Maatwerk binnen lokale aspecten

Bij het vormgeven van ondersteuning voor mensen met een lvb blijkt een belangrijke succesfactor het inspelen op de lokale context. Lokale problematiek vraagt om een passende aanpak die hier goed bij aansluit. De grootte van een gemeente speelt hierin een rol. Een respondent uit een grote gemeente zegt hierover het volgende:

“Grootstedelijke complexiteit en beperkte cognitie zijn geen goede match. Dat betekent nogal wat. Grote steden worden steeds sneller, voller en drukker. Wat doe je dan voor mensen met een beperkte cognitie? Er is steeds minder eenvoudige arbeid en het is moeilijk om daarmee voldoende inkomen te verdienen. Van een baan als postbode kan je in [grote stad] niet meer een huishouden onderhouden. Ik denk echt dat een opdracht is voor de stad om de stad eenvoudig te houden en om eenvoud beschikbaar te houden.”

Een andere respondent van een kleine gemeente noemt de relatief grote prevalentie van armoede in zijn gemeente in relatie tot een oververtegenwoordiging van mensen met een lvb. Hierop probeert de gemeente in te spelen bij het vormgeven van beleid voor mensen met een lvb. Door continu de verbinding te leggen met het minimabeleid richt de gemeente zich op multiproblematiek onder mensen met een lvb.

Volgens de beleidsadviseur begint dat met het op orde krijgen van de leefomstandigheden van mensen met een lvb die in armoede leven.

Tenslotte lijkt een aanpak op wijkniveau goed te werken. Een gemeente die wij spraken heeft een project opgezet voor wijkbewoners met een beperking die zelfstandig willen wonen, maar niet alleen willen zijn. Deelnemers aan dit project zijn onder andere mensen met een lvb. De wijkbewoners helpen elkaar met dagelijkse activiteiten en ondernemen gezamenlijk leuke dingen. Per team wordt bekeken wat er nog ontbreekt en waar behoefte aan is, daarbij inspeland op de lokale context. Een evaluatie laat zien dat deze aanpak erg succesvol is en dat er minder gebruik van zorg lijkt te worden gemaakt.

4.5 Vereenvoudigde communicatie

Zeven van de negen gesproken gemeenten hebben reeds grote stappen gezet in het vereenvoudigen van hun communicatie, zowel op de gemeentelijke websites, in brieven en in persoonlijk contact met burgers. Daarbij wordt regelmatig gebruikgemaakt van beeldmateriaal.

Hoewel eenvoudige en toegankelijke communicatie aansluit bij de behoeften van mensen met een lvb, is de aangepaste communicatiestrategie vaak niet alleen gericht op deze groep mensen. Zo noemt een gemeente dat aangezien het grootste deel van de zorgaanvragers een IQ lager heeft dan 100, ze ernaar streven om al hun communicatie toegankelijk te maken voor mensen die onder deze grens vallen. Een respondent noemt het volgende spanningsveld wat betreft de mate van eenvoud. *“Hoewel de communicatie inmiddels vereenvoudigd is, is dit nog niet voor iedereen voldoende. Maar anders schieten we ons doel voorbij. Je wilt eenvoudig, maar wel duidelijk communiceren voor alle inwoners.”*

Een andere gemeenteambtenaar merkt op dat simpele communicatie slechts een beperkt effect heeft, met name aangezien context moeilijk te bevatten is voor mensen met een lvb.

Naast eenvoud in de communicatie werken gemeente aan het laagdrempeliger maken van hun voorzieningen. Zo noemen beleidsadviseurs de aanwezigheid van laagdrempelige informatie- en adviespunten in de wijk en het communiceren van participatiecoaches met klanten met een lvb via WhatsApp.

5 Hoe nu verder?

Deze verkenning onder beleidsmedewerkers bij gemeenten heeft verschillende inzichten opgeleverd. Enerzijds zien we dat gemeenten op vaak doordachte wijze aandacht schenken aan het vormgeven van ondersteuning en begeleiding van mensen met een lvb. Anderzijds zien we dat gemeenten in verschillende fasen van dat proces verkeren en zij uiteenlopende aandachtspunten noemen. Hieronder geven wij eerst antwoord op de hoofdvraag van deze verkenning, samengevat in vijf thema's. Vervolgens geven we een overzicht van wat volgens gemeenten zelf lijkt te werken in (het vormgeven) van de uitvoeringspraktijk in het sociale domein rond mensen met een lvb. Ten slotte gaan we in op de aandachtspunten die gemeenten noemen, oftewel, de bouwstenen waar in de toekomst aan gewerkt gaat worden.

5.1 De ervaringen van gemeenten gevat in vijf thema's

Het uitgangspunt van deze verkenning was een eerste inzicht te verschaffen in knelpunten en succesfactoren die gemeenten daarbij ervaren. Daarbij stond de volgende hoofdvraag centraal:

'Welke knelpunten en succesfactoren ervaren gemeenten in de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein bij mensen met een lvb.'

Uit de gesprekken met dertien beleidsadviseurs van negen gemeenten konden vijf centrale thema's worden gedestilleerd, namelijk: diversiteit, bewustwording en (vroeg)signalering, integraal werken, lokaal maatwerk en communicatie. Binnen deze thema's ervaren gemeenten zowel knelpunten als succesfactoren. Per thema vatten we hier de belangrijkste bevindingen samen, waarna we vervolgens puntsgewijs de succesfactoren en knelpunten weergeven.

Diversiteit

Het thema diversiteit kwam in veel gesprekken met beleidsadviseurs van gemeenten ter sprake. Hiermee bedoelen we dat gemeenten erkennen dat het om een diverse groep mensen gaat, waarbij sommige mensen met een lvb nauwelijks ondersteuning en begeleiding nodig hebben en anderen juist gebaat zijn bij intensieve begeleiding. Om deze reden geven verschillende gemeenten aan dat het lastig is om te spreken van 'mensen met een lvb' in de context van de uitvoeringspraktijk van het sociaal domein. Diversiteit in kenmerken betekent immers ook diversiteit in knelpunten of succesfactoren.

Bewustwording en (vroeg)signalering

De eerste stap voor gemeenten die beleid (gaan) ontwikkelen voor mensen met een lvb is bewustwording, zowel onder beleidsmakers als medewerkers van de gemeente in de uitvoeringspraktijk. Uit de gesprekken blijkt dat bewustwording nauw samenhangt met (vroeg)signalering. Bewustwording wordt gestimuleerd door het geven van trainingen aan diverse medewerkers binnen de gemeente en/of bewustwordingscampagnes. De trainingen en bewustwordingscampagnes dienen ook een ander doel: het (eerder) herkennen van mensen met een lvb. De gesproken gemeenten geven aan dat dit de eerste stappen zijn naar passende ondersteuning in de uitvoeringspraktijk van het sociale domein. Dit betekent niet dat bewustwording en vooral (vroeg)signalering laaghangend fruit is: het blijkt lastig mensen met een lvb vroeg te herkennen, ondanks trainingen en bewustwording van kenmerken van mensen met een lvb. Daarnaast onderkennen gemeenten het gevaar van stigmatisatie in het (vroeg)signaleren van mensen met een lvb.

Integraal werken

Gezien de omvang van de groep mensen met een lvb, en de variëteit binnen deze groep, lijkt een integrale aanpak, waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende beleidsterreinen, voor de hand te liggen. Gemeenten geven tegelijkertijd aan dat dit vooralsnog vooral een ambitie is dan de werkelijkheid. Ook pakken gemeenten het anders aan. Waar de ene gemeente start met verbindingen leggen op bestuurlijk niveau, prefereert de andere gemeente het leggen van dwarsverbanden tussen beleidsterreinen (en daarmee medewerkers) in de uitvoering.

Lokaal maatwerk

Bij het vormgeven van ondersteuningsmogelijkheden voor mensen met een lvb lijkt aandacht voor de lokale context belangrijk. De grootte en andere kenmerken van gemeenten spelen daar een rol in. Zo vraagt grootstedelijke problematiek om een andere aanpak dan een plattelandsgemeente met een grote prevalentie armoede. Daarnaast lijken (kleinschalige) initiatieven op wijkniveau goed te werken.

Communicatie

Het laatste centrale thema is de communicatie van de gemeente richting inwoners (met een lvb). Veel gemeenten proberen de communicatie te vereenvoudigen, zodat inwoners op een laagdrempelige en begrijpelijke manier worden aangesproken. De gedachte hierachter is dat dit voor iedere inwoner prettig is, in het bijzonder om aan te sluiten op de behoeften van mensen met een lvb. Verschillende gemeenten experimenteren ook met nieuwe of andere vormen van communicatie, zoals WhatsApp-berichtjes als herinnering bij afspraken of meer gebruik van beeldmateriaal in plaats van taal.

5.2 Succesfactoren

- Bewustwording van de noodzaak van passend beleid voor mensen met een lvb is een belangrijke eerste stap.
- Het inzetten van trainingen en andere instrumenten onder professionals in gemeenten, om hen te scholen in het herkennen en erkennen van mensen met een lvb. Wel is het zo dat het goed herkennen van en omgaan met mensen met een lvb in de praktijk vaak lastig blijft. De inzet van gespecialiseerde professionals kan uitkomst bieden.
- Samenwerking met het onderwijs maakt het vroeg signaleren van jongeren met lvb mogelijk en daaropvolgend het bieden van passende ondersteuning vanuit het gezin en de school.
- (Wijkgericht) maatwerk, waarbij op kleinschalig niveau voorzieningen worden gecreëerd waarbij mensen met een lvb elkaar ondersteunen.
- Een integrale aanpak, waarbij het zowel belangrijk is een gedeelde visie te ontwikkelen op beleidsniveau van de gemeente, als op uitvoeringsniveau professionals met elkaar in contact te brengen en 'aan de slag te gaan'.
- Het vereenvoudigen van communicatie op de gemeentelijke website, in brieven en in persoonlijk contact met mensen met een lvb maakt de gemeentelijke voorzieningen toegankelijker.
- Het ontwikkelen van communicatietools waar mensen met een lvb van kunnen profiteren, zoals bijvoorbeeld afspraakherinneringen via WhatsApp.

5.3 Aandachtspunten

- De heterogeniteit van de groep mensen met een lvb maakt het lastig om passend beleid te ontwikkelen.
- Voor mensen met een lvb is het moeilijk om mee te kunnen komen in een steeds complexer wordende samenleving. Het is een uitdaging voor gemeenten om te zorgen dat de samenleving in

het algemeen en gemeentelijke voorzieningen in het bijzonder toegankelijk blijven voor mensen met een verstandelijke beperking.

- Gemeenten zijn zich bewust van de groep mensen met een lvb, maar zijn nog vooral met (vroeg)signalering bezig. Zo viel het ons bijvoorbeeld op dat gemeenten niet snel de verbinding met participatie (bijvoorbeeld 'werk') leggen. *Kanttekening: dit kan komen door de achtergrond van de respondenten.*
- Het herkennen van mensen met een lvb is, vaak ook na een training, erg lastig voor medewerkers van de gemeente. Vooral gespecialiseerde professionals kunnen mensen met een lvb snel herkennen en daar opvolging aangeven.
- Hoewel samenwerking met het onderwijs een succesfactor is, blijft de organisatie van goede samenwerking met scholen achter. Dit geldt ook voor het vormgeven van een goede opvolging van (vroeg)signalering in het onderwijs.
- Een integrale aanpak is vaak een brug te ver, ondanks dat gemeente wel die ambitie kennen.
- De communicatie van de gemeente is voor mensen met een lvb nog te complex. Het is lastig een balans te vinden in de algemene communicatie richting inwoners van de gemeente en de specifieke doelgroep mensen met lvb. In hoeverre kun je de communicatie vereenvoudigen, zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde informatie?

6 Bronnenlijst

LVB (2017). *Handreiking (vroeg)signalering van een licht verstandelijke beperking (LVB) en zwakbegaafdheid*. Utrecht: Landelijk kenniscentrum LVB en Netwerk Gewoon Meedoen.

Rijksoverheid (2014). *Memorie van Toelichting Wmo 2015*. Den Haag: Tweede Kamer.

SCP (2014). *Zorg beter begrepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.