Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 4 juli 2024

Onderwerp	Uitgangspuntennotitie Vereenvoudiging van de lokale inkomensregelingen
Versienummer	definitief
Portefeuillehouder	Michiel van Willigen

Samenvatting

We willen dat meer inwoners gebruik maken van lokale inkomensregelingen. Dit draagt bij aan de financiële bestaanszekerheid van meer inwoners van Zwolle. Daarom streven wij naar een vereenvoudig van de regelingen en verbeterde toegang tot deze regelingen. Dat kan op uiteenlopende manieren: het omlaag brengen van de bewijslast, het schrappen van gebruiksdoelen voor regelingen, het kunnen ontvangen van geld uit verschillende regelingen met één aanvraag, enzovoorts. Maar deze verschillende manieren hebben implicaties voor ons beleid en de inzet van de inkomensregelingen als beleidsinstrument. In het najaar ontvangt de raad uitgewerkte beleidsvoorstellen voor de inhoudelijke vereenvoudiging van de inkomensregelingen. Daarbij moeten een aantal basale keuzes worden gemaakt. Om ervoor te zorgen dat de raad beleidsvoorstellen ontvangt die aansluiten bij haar beleidswensen, ontvangt de raad deze uitgangspuntennotitie met de keuzes die het college wil maken. We vragen u hiermee in te stemmen.

Financiële gevolgen

Betreft doel	2.1.3 Inkomensondersteuning
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen

Knoppennotitie huidige inkomensregelingen
Uitkomsten stadsdialoog Zwolle Armoedevrij, 1 december 2023

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

Datum 4 juli 2024

De raad wordt voorgesteld om:

Te besluiten de volgende uitgangspunten voor de vereenvoudiging van regelingen vast te stellen:

1 Bestaanszekerheid, kansengelijkheid en goede gezondheid blijvende leidende kaders voor de vereenvoudiging van de inkomensregelingen. We blijven daarom speciale regelingen houden voor meer kwetsbare inwoners zoals kinderen en inwoners met een beperking of een chronische ziekte.

2 Voldoende inkomen om rond te komen is één van de pijlers van bestaanszekerheid. Daarom willen wij dat zoveel mogelijk inwoners met recht op de regelingen, deze ook gebruiken.

3 Onze gemeentelijke inkomensregelingen dragen bij aan sociale participatie van inwoners en zorgen voor voldoende financiële buffers om tegenvallers op te vangen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het algemeen inkomen. Wij houden vast aan deze rolverdeling tussen Rijk en gemeente.

4 Sociale participatie legt een basis voor kansengelijkheid. Wij vertrouwen erop dat inwoners daar zelf de juiste keuzes in maken. Wij sturen zelf zo min als wettelijk mogelijk op gebruiksdoelen.

5 De inwoner staat centraal: wij sluiten aan bij de situatie van de inwoner; wij werken vanuit vertrouwen en de menselijke maat. Daarom verlagen wij de bewijslast op inkomen en op bestedingsdoelen zo veel als de Participatiewet toestaat. Hiermee wordt het beleid ook op onderdelen doelmatiger.

6 Preventie en laagdrempelige hulp hebben prioriteit. Dat betekent:
    1. Wij zijn actief op zoek naar inwoners die onze inkomensregelingen nodig hebben
    2. Hulp is dichtbij, in de sociale basis, in de wijk, met begeleiding als nodig
    3. Hulp is toegankelijk dus begrijpelijk, helder, via verschillende routes te benaderen en met hulp als nodig.

7 Onze professionals in de uitvoering en intermediairs en vrijwilligers in de sociale basis zijn cruciale partners bij bevordering van financiële bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Wij zetten in op verdere verbetering en ondersteuning van hun inzet.

Inleiding
De gemeente wil het niet-gebruik van lokale inkomensregelingen verminderen zodat meer Zwollenaren hiervan gebruik maken en bestaanszekerheid hebben. Op 30 oktober 2023 heeft een raadsdebat Stadspas plaatsgevonden. Daar heeft u gevraagd om voorstellen voor vereenvoudiging van de gemeentelijke regelingen en verbeteringen in bestaande dienstverlening zodat inwoners makkelijker toegang hebben tot de regelingen. Over de aanpak van dit proces heeft u de informatienota procesvoorstel inkomensregelingen ontvangen. In deze nota werden verschillende sporen genoemd voor de vereenvoudiging. Spoor 2 betreft de herbepaling van de beleidskaders voor de vereenvoudiging van de inkomensregelingen. Deze uitgangspuntennotitie is hierin een belangrijke stap.

Het college vraagt de raad daarom de voorgestelde uitgangspunten vast te stellen. Door te kiezen voor deze uitgangspunten is verbetering van de toegang en verdergaande vereenvoudiging van de regelingen mogelijk. Verbetering van de toegang tot en vereenvoudiging van de inkomensregelingen kan namelijk op allerlei verschillende manieren met verschillende gevolgen voor onze inwoners en de gemeentelijke begroting. Door de voorliggende beleidsuitgangspunten vast te stellen, borgt de raad dat beleidsvoorstellen voor vereenvoudigde inkomensregelingen aansluiten bij uw beleidskaders.

Kader
Kaderstellende nota's rondom dit onderwerp zijn:
- Coalitieakkoord Samen voor een Waardevolle Toekomst
- De Perspectiefnota 2024 - 2027
- De Transformatieagenda / concept-Koers Sociaal Domein 2024 - 2030
- Versterking Sociale Basis 2024 - 2027

Beoogd effect
Door het vaststellen van beleidsuitgangspunten voor de verbetering van de toegang tot en vereenvoudiging van inkomensregelingen, kan het college beleidsvoorstellen ontwikkelen die het gebruik van lokale inkomensregelingen bevorderen en aansluiten bij de beleidskaders van de raad op verwante thema's. Dit draagt bij aan de financiële bestaanszekerheid van meer inwoners van Zwolle. En dat binnen een samenhangend beleidskader op inkomensregelingen, sociaal domein en sociale basis.

Argumenten
De voorgestelde uitgangspunten zijn geformuleerd op basis van beleidskaders op verwante en overlappende thema's zoals het sociaal domein en de sociale basis. Door deze aansluiting bij beleidskaders op verwante thema's ontstaat samenhang in beleid. Daarnaast geeft het inzicht in de impact van deze beleidskaders en -doelen op de inrichting van de inkomensregelingen. Deze bepalen hoe we het doel vereenvoudiging afwegen in relatie tot onze beleidsdoelen.

Datum 4 juli 2024

1. *Bestaanszekerheid, kansengelijkheid en goede gezondheid blijvende leidende kaders voor de vereenvoudiging van de inkomensregelingen. We blijven daarom onderscheid maken tussen doelgroepen*

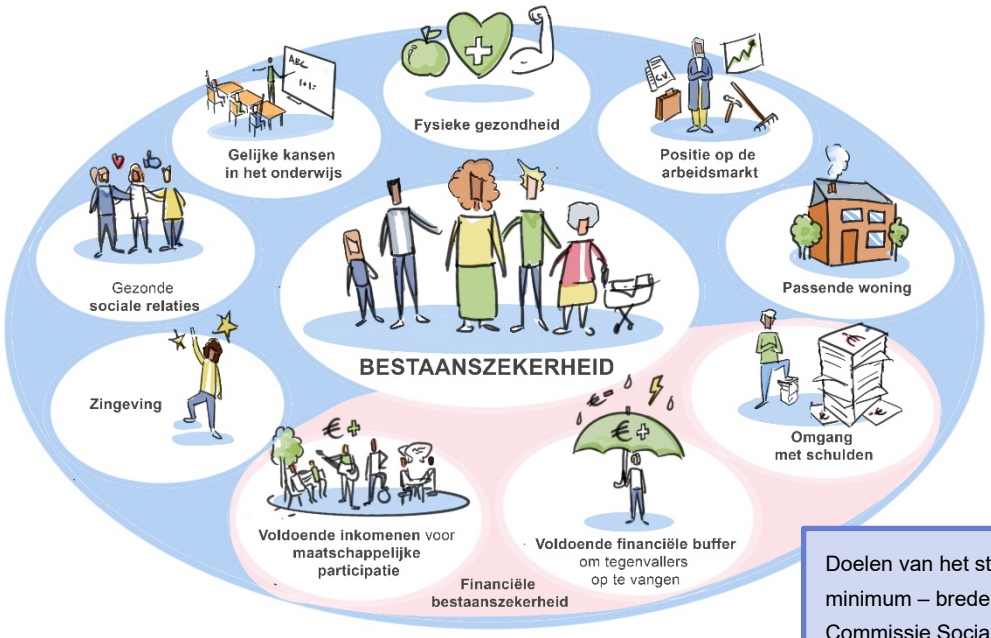
We maken beleid op deze strategische doelen. Onze inkomensregelingen zijn een beleidsinstrument waarmee wij sturen op onze beleidsdoelen. Dit is niet uitsluitend financiële bestaanszekerheid maar zijn ook kansengelijkheid en goede gezondheid. Daarom blijven wij onderscheid maken tussen verschillende doelgroepen (volwassenen, kinderen, inwoners met een beperking of chronische ziekte) en verschillende doelen (b.v. sociale participatie of voorkomen zorgmijding) die aansluiten bij deze beleidsdoelen. Dat stelt grenzen aan het samenvoegen van de regelingen.

2. *Voldoende inkomen om rond te komen is één van de pijlers van bestaanszekerheid. Daarom willen wij dat zoveel mogelijk inwoners met recht op de regelingen, deze ook gebruiken.*

Onze gemeentelijke inkomensregelingen zijn bedoeld om bij te dragen aan de financiële bestaanszekerheid van onze inwoners. Dat is het doel van de vereenvoudiging: zoveel mogelijk rechthebbende Zwollenaren maken gebruik van onze regelingen. Dit is ook leidend voor onze begroting. Wij reserveren voldoende middelen om rechthebbende inwoners gebruik te laten maken van de regelingen en de toegang en dienstverlening zo in te richten dat wij inwoners maximaal bereiken. Dat laatste doen wij zo doelmatig als mogelijk, bijvoorbeeld door het in positie brengen van hulp in de sociale basis en investering in innovatie van onze digitale dienstverlening.

Daarnaast is financiële bestaanszekerheid ook de basis voor de inrichting van onze inkomensregelingen: wij richten de regelingen zo in dat iedereen rond kan komen. Maar we letten daarbij op dat werk lonend blijft. Het blijft daarom logisch dat wij ook deze keer de MER van het NIBUD hanteren als basis voor onze aanpassingsvoorstellen voor de regelingen. Maatregelen ter vereenvoudiging van de inkomensregelingen of de verbetering van de toegang tot de inkomensregelingen, mogen niet in strijd zijn met dit uitgangspunt.

Doelen sociaal stelsel volgens de Commissie sociaal minimum (2023)



Doelen van het stelsel van sociaal minimum – brede definitie volgens Commissie Sociaal Minimum

3. *Onze gemeentelijke inkomensregelingen dragen bij aan sociale participatie van inwoners en zorgen voor voldoende financiële buffers om tegenvallers op te vangen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het algemeen inkomen. Wij houden vast aan deze rolverdeling tussen Rijk en gemeente.*

Het Rijk is verantwoordelijk voor inkomensbeleid. Gemeentelijk regelingen zijn een aanvulling. Zij dienen ertoe, aldus de commissie Sociaal Minimum ('Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum' (rapport II), juni 2023), dat burgers maatschappelijk kunnen participeren en over voldoende financiële buffers beschikken om tegenvallers op te vangen. Onze regelingen sluiten aan bij deze afbakening. Wij bieden inwoners met een laag inkomen een financiële buffer via de kwijtschelding van gemeentebelasting, individuele inkomensregeling, de bijzondere bijstand en de sociale lening. Datzelfde geldt voor onze ziektekostenregelingen, studietoeslag en het gratis bellen via de Bueno-app: ook daarmee bieden we de kwetsbare groep van chronisch zieken en mensen met een beperking meer financiële armslag. Onze overige regelingen zijn gericht op sociale participatie.

Wij willen vasthouden aan de verdeling van rollen tussen Rijk en gemeente. Daarom blijven we onderscheid maken tussen verschillende doelgroepen en verschillende doelen bij inrichting van onze inkomensregelingen. Daarom houden wij ook vast aan de doelen van onze gemeentelijke regelingen zoals deze door de Commissie Sociaal Minimum zijn gedefinieerd.

4. *Sociale participatie legt een basis voor kansengelijkheid. Wij vertrouwen erop dat inwoners daar zelf de juiste keuzes in maken. Wij sturen zelf zo min als wettelijk mogelijk op gebruiksdoelen.*

Sociale participatie is essentieel voor gelijke kansen. Een recent rapport, Eigentijdse Ongelijkheid (2023), van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) ondersteunt deze stelling. In dit rapport worden de oorzaken van kansenongelijkheid ontrafeld door vier verschillende vormen van kapitaal van ieder mens te onderscheiden. Hoe meer van deze vier soorten kapitaal iemand bezit, hoe groter zijn of haar kansen in de samenleving. Naast economisch kapitaal (inkomen en vermogen) en persoonlijk kapitaal (gezondheid en intelligentie), onderscheidt het SCP ook sociaal kapitaal en cultureel kapitaal. Kort gezegd is 'sociaal kapitaal' het netwerk van mensen dat je kent: hoe meer invloedrijke mensen je kent, hoe beter je kansen in het leven. Cultureel kapitaal speelt ook een rol bij het opbouwen van relaties en kansen: hoe meer iemand op de hoogte is van maatschappelijke normen en codes, hoe meer toegang diegene heeft tot betere banen en invloedrijke sociale netwerken. Sociale participatie is een voorwaarde voor het hebben van een sociaal netwerk en begrip van culturele normen en codes.

Toch laten wij de bestedingsdoelen voor de participatieregelingen veel meer los, namelijk zoveel als wettelijk is toegestaan. We gaan dan richting algemene doelen voor de inkomensregelingen met het onderscheid zoals de Commissie Sociaal Minimum heeft geformuleerd. Dit geeft inwoners meer autonomie en verlaagt de administratieve lasten voor inwoners omdat zij veel minder hoeven aan te tonen waarvoor zijn het geld hebben gebruikt. Wij accepteren dat wij zelf minder sturen op sociale participatie. Ook als dat tot gevolg heeft dat kinderen minder kunnen participeren, bijvoorbeeld omdat ouders het ontvangen geld uit de Kindregeling kunnen en moeten gebruiken voor aflossing van schulden of het betalen van de huur. Wij gaan er namelijk vanuit dat het opgroeiklimaat voor kinderen ook dan positief wordt beïnvloed.

5. *De inwoner staat centraal: wij sluiten aan bij de situatie van de inwoner; wij werken vanuit vertrouwen en de menselijke maat. Daarom verlagen wij de bewijslast op inkomen en op bestedingsdoelen zo veel als de Participatiewet toestaat. Hiermee wordt het beleid ook op onderdelen doelmatiger.*

In de afgelopen tijd zijn verschillende beleidskaders vastgesteld over de wijze waarop de gemeente de inwoner centraal wil stellen. De meest essentiële zijn die omtrent het werken vanuit vertrouwen en naar de menselijke maat. Deze beleidskaders vormen een belangrijk uitgangspunt voor de wijze waarop wij de toegang tot onze inkomensregelingen willen inrichten.

Uitgaan van vertrouwen betekent dat wij bewijslast voor aanspraak op regelingen zo laag als mogelijk maken. Dit is niet alleen eenvoudiger voor de inwoners, het is ook doelmatiger omdat onze mensen in de uitvoering minder hoeven te controleren.

De bewijslast kunnen we verminderen op verschillende manieren. De eerste manier is door gebruiksdoelen voor de regelingen af te schaffen zoveel als wettelijk mogelijk. Inwoners hoeven dan geen bewijs meer te leveren over hoe het geld is besteed of declaraties in te dienen voordat zij het geld krijgen. Ook kan dit doordat wij de hoogte van het inkomen maar éénmaal gaan bepalen bij de eerste aanvraag en daarna voor meerdere jaren geen bewijs meer vragen. Wij kunnen de bewijslast ook reduceren door de peilperiode te verkorten voor het vaststellen van het inkomen, naar bijvoorbeeld één maand. Tot slot, kunnen we dat doen door andere regelingen, ambtshalve, toe te kennen op basis van het recht op één van de regelingen. Dit alles zodat de inwoner veel minder stukken hoeft te verzamelen en in te leveren. Wij realiseren ons wel dat wij hiermee een groter risico lopen dat de regelingen worden gebruikt door inwoners die deze niet nodig hebben. Dit effect beperken wij door steekproefsgewijs te controleren en het aantal aanvragen goed te monitoren. Ook beperken wij dit effect door, op den duur, meer gebruik te gaan maken van nieuwe technische en wettelijke mogelijkheden om informatie te ontvangen uit andere bronnen dan van de inwoner zelf. We kunnen dan wel informatie opvragen om te toetsen of een inwoner recht heeft op een regeling maar de inwoner hoeft de informatie niet meer zelf bij elkaar te zoeken.

Wij richten de uitvoering van onze regelingen zoveel als mogelijk in op het doenvermogen van inwoners. Bijvoorbeeld doordat inwoners keuzes krijgen over de mate waarin zij vrijheid willen bij besteding van het geld uit de regeling. Een inwoner kan er dan voor kiezen maximaal ontzorgt te worden door veel keuzes bij de gemeente te laten of maximaal autonoom te zijn door te kiezen voor eigen beheer van de toegekende regelingen. Een voorbeeld van ontzorging is de mogelijkheid te kiezen voor gemeentelijk beheer van de vaste lasten.

6. *Preventie en laagdrempelige hulp hebben prioriteit*

Prioriteit ligt bij preventie en laagdrempelige hulp om grotere problemen en zwaardere zorg te voorkomen. Dat betekent:

1. Wij zijn actief opzoek naar inwoners die onze inkomensregelingen nodig hebben
2. Hulp is dichtbij, in de sociale basis, in de wijk, met begeleiding als nodig
3. Hulp is toegankelijk dus begrijpelijk, helder, via verschillende routes te benaderen en met hulp als nodig.

Wij houden vast aan de digitale route als voorkeurskanaal voor aanvragen van inkomensregelingen. Maar we gaan andere routes actief onder de aandacht brengen, zoals aanvraag op papier of aanvraag bij locaties in de wijk. Ook door het actief ondersteunen van informele hulp in de sociale basis met informatie, maken we het aanvragen en gebruiken van onze regelingen voor alle inwoners eenvoudiger.

Wij realiseren ons dat dit een uitbreiding kan betekenen van kosten voor professionele dienstverlening en ondersteuning van informele hulp. Maar wij geloven erin dat de effectiviteit en de doelmatigheid van onze dienstverlening kan verbeteren door deze ontwikkeling in te zetten samen met een reductie van bewijslast. Ook realiseren wij ons dat een fijnmazige dienstverlening dicht bij de burger juist kan leiden tot verwarring over waar een inwoner moet zijn. Daarom is het belangrijk dat wij sturen op afstemming tussen professionele dienstverlening en ondersteuning van informele hulp, bijvoorbeeld door de toegang tot hulp heel herkenbaar en bekend te maken met bepaalde logo's of namen en een terugkerende campagne.

7. *Onze intermediairs en vrijwilligers in de sociale basis zijn cruciale partners bij bevordering van financiële bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Wij zetten in op ondersteuning van deze partners.*

Vereenvoudiging is slechts één van de routes waarlangs wij gebruik van inkomensregelingen én sociale participatie kunnen bevorderen. Professionele partners en vrijwilligers in de sociale basis spelen hierin ook een cruciale rol. In hun contact met inwoners, zijn zij vaak de eerste die signaleren dat een inwoner recht heeft op een regeling. Ook bieden zij vaak toegang tot andere vormen van hulp en sociale participatie. Wij willen deze partners dan ook nog beter in positie brengen inwoners goed te informeren en te helpen bij het vinden en aanvragen van inkomensregelingen. Dit doen wij bijvoorbeeld via de gids 'Zwollenaar laat geen geld liggen'. Onze inzet op ondersteuning van professionals en vrijwilligers bouwen wij verder uit, ook op het onderwerp inkomensondersteuning. Verder bevragen wij hen regelmatig over mogelijke verbeteringen van onze regelingen en onze toegang tot de regelingen.

Alternatieve mogelijkheden

De raad kan ervoor kiezen geen uitgangspunten vast te stellen voor de uitwerking van beleidsvoorstellen voor de vereenvoudiging van inkomensregelingen. Het is dan aan het college de kaders te stellen voor de in te brengen beleidsvoorstellen.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Maatschappelijk draagvlak voor vereenvoudiging is hoog. Dit bleek onder andere uit de Stadsdialoog Zwolle Armoede Vrij in december 2023 en de Samenloop voor Omstandigheden over bestaanszekerheid en Wonen in april 2024. De informatie uit de dialoog is gebruikt voor het formuleren van quick wins voor verbeteringen van de dienstverlening en zal ook weer worden gebruikt als input voor beleidsvoorstellen. Tot slot, zijn de voorgestelde uitgangspunten besproken met een afvaardiging van de Participatieraad.

Input van inwoners en partners over de vereenvoudiging van de inkomensregelingen wordt verder als volgt opgehaald:

1. Klantreisonderzoek naar de zes grootste inkomensregelingen waarin 60 inwoners gedetailleerd worden bevraagd over hun ervaringen in het aanvraagproces
2. Interviews met medewerkers van partners direct betrokken bij inwoners met een laag inkomen
3. Een stadstafel over het onderwerp
4. Herhaaldelijke bespreking van het onderwerp in de werkgroep Inkomensondersteuning met partners betrokken bij signalering, toeleiding en het beiden van hulp.
5. De conceptbeleidsvoorstellen voor vereenvoudiging van de regelingen worden voorgelegd aan de Participatieraad voor advies.

Communicatie
Op dit moment in het beleidsproces wordt met partners en inwoners gedeeld dat er wordt gewerkt aan vereenvoudiging van inkomensregelingen. In de volgende fase van beleidsontwikkeling, de daadwerkelijke besluiten over vereenvoudiging van de inkomensregelingen, zal een communicatieplan worden opgesteld voor communicatie richting inwoners en partners.

Verordeningen en beleidsregels
Algemene Subsidie Verordening Zwolle 2022

Beleidsregel bijzondere bijstand duurzame gebruiksgoederen en overige inrichtingskosten gemeente Zwolle 2024
Beleidsregel bijzondere bijstand voor kosten kinderopvang i.v.m. sociaal medische indicatie en ouderbijdrage voor de doelgroep studenten
Kindregeling gemeente Zwolle 2023
Verordening individuele inkomenstoeslag gemeente Zwolle 2019
Verordening kwijtschelding belastingen gemeente Zwolle 2023
Verordening participatie volwassenen 2019
Verordening Zorgkostenregeling

Financiën
De uitbreiding van het gebruik van onze gemeentelijke regelingen en de intensivering van de dienstverlening om dat te realiseren, kan gevolgen hebben voor ons armoedebudget. Na een besluit over deze uitgangspunten, worden deze vertaald naar drie scenario's voor inrichting van de toegang, aanpassing van de regelingen en de inrichting van de uitvoering. De raad ontvangt voorstellen met verschillende financiële scenario's zodat de raad ook kan sturen op de gevolgen voor de begroting.

Risico
De voorgestelde uitgangspunten bevatten twee risico's:

1. *Terugbrengen van de bewijslast met de inwoners centraal*: terugbrengen van de bewijslast kan sneller betekenen dat mensen voor wie de regeling niet bedoeld is, wel inkomen ontvangen uit publieke middelen. Deze middelen zijn daarmee niet meer beschikbaar voor andere publieke doelen. Dit risico beheersen wij door een normaal verloop van het aantal aanvragen goed te monitoren en, steekproefsgewijs, te controleren of inwoners de juiste gegevens aanleveren. Ons streven is dat elke Zwollenaar die recht heeft op inkomensregelingen, daar ook gebruik van maakt. Dit zodat de inwoner rond kan komen en financiële bestaanszekerheid heeft. Het risico is dat het

huidige armoedebudget onder druk staat omdat meer inwoners gebruik maken van de regelingen. Om dit effect te voorkomen, blijft prioriteit de impact van de regelingen op de bestaanszekerheid van inwoners. Hiermee zorgen wij een doeltreffende en doelmatige inzet van de regelingen.

2. *Toenemende complexiteit van de dienstverlening met een grotere druk op capaciteit en de kwaliteit*
   Preventie en laagdrempelige hulp vragen een fijnmazige aanpak van onze communicatie en dienstverlening, dichtbij de inwoner. Dit maatwerk vraagt om een uitbreiding van onze dienstverlening naar kanalen, locaties en beschikbaarheid van persoonlijke hulp. Dit vraagt investering in de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening en een groei van benodigde capaciteit voor bemensing van de (ontwikkeling van) dienstverlening en de ontwikkeling en uitvoering van fijnmazige communicatie. Daarnaast draagt het bij aan een verdere complexiteit van het aantal loketten en onze systemen door deze onder te brengen op uiteenlopende plekken in de stad en bij uiteenlopende partners (Op Orde Zwolle, Sociaal Wijkteam, Stadskamer, Stadhuis en Stadskantoor). Dit vraagt van ons een grote inspanning om de kwaliteit van onze dienstverlening te bewaken wanneer wij die op meerdere plekken, op verschillende manieren (digitaal, op papier hybride) en door verschillende partijen laten uitvoeren. Ook dat vraagt meer budget. De raad zal voorstellen ontvangen voor inrichting van de dienstverlening met een realistische begroting. Het spreekt vanzelf dat wij de dienstverlening zo doelmatig als mogelijk zullen invullen.

Vervolg
De uitgangspuntennotitie is onderdeel van het proces ‘Vereenvoudiging inkomensregelingen’, toegelicht in de informatienota Procesvoorstel Inkomensregelingen. Dit proces bestaat uit de volgende onderdelen:
- Vaststelling van de uitgangspuntennotitie, beoogd in Q3 2024
- Beleidsvoorstellen voor de inhoudelijke vereenvoudiging van de inkomensregelingen oktober 2024

Het volledige proces is toegelicht in de Informatienota procesvoorstel inkomensregelingen.

Openbaarheid
ja

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer