

Inwoner in beeld

Plan van aanpak

2023 - 2025

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Afgelopen zomer ontvingen het bestuur en management signalen dat een deel van de Zutphense inwoners met een bijstandsuitkering lange tijd niet gezien of gesproken zijn. Als gevolg hiervan zijn de omstandigheden van deze inwoners niet altijd goed in beeld en wordt mogelijk onvoldoende ingezet op begeleiding naar werk of activering. Mogelijk zijn deze inwoners ook onvoldoende op de hoogte van hun rechten en plichten. Uit de signalen bleek namelijk ook dat inwoners weinig gebruik maken van inkomensregelingen die naast de bijstand bestaan. Naar aanleiding van deze signalen is een steekproef uitgevoerd, waaruit blijkt dat het geen losstaande signalen waren. Dit is kenbaar gemaakt aan de gemeenteraad via het memo *Signalen over de begeleiding en activering van inwoners* (4 oktober 2022). In dit memo is tevens aangegeven in januari 2023 met een plan van aanpak te komen om op zo kort mogelijke termijn weer in gesprek te zijn met alle inwoners met een bijstandsuitkering met als doel om hen de noodzakelijke ondersteuning te bieden op het gebied van inkomen en werk c.q. participatie.

1.2 Oorzaken

Als verklaring voor de hiervoor geschetste situatie kunnen we een aantal oorzaken aanwijzen:

- Het is sinds 2018 niet langer een wettelijke verplichting voor de gemeente om heronderzoeken uit te voeren. Het Rijk wilde dit uitvoeringsaspect van de wet niet langer verplichten. In 2018 heeft de gemeenteraad vanwege het begrotingstekort bezuinigd op capaciteit van personeel en de opdracht gegeven om alleen wettelijke taken uit te voeren. [1] Dit heeft onder andere geleid tot het stoppen met de heronderzoeken en minder intensief contact met de inwoner ten behoeve van begeleiding naar werk en activering.
- In dezelfde bezuinigingsronde zijn ook de inkomensgrenzen voor minimaregelingen afgeschaald van 130% naar 110% van het wettelijk minimumloon. Hierdoor kwamen er minder mensen in aanmerking voor deze regelingen en raakten er dus mensen uit beeld. Dit is hersteld in 2022.
- De afgelopen jaren heeft de coronapandemie er eveneens voor gezorgd dat we minder (fysiek) contact hadden met onze inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen. Medewerkers stonden al deels op afstand van de bijstandsgerechtigden als gevolg van de bezuinigingenen. Door de pandemie verliep het contact met inwoners alleen telefonisch of per mail. Alleen bij hoge uitzondering was er sprake van fysiek contact.

1.3 Ontwikkelingen

Op 10 november 2020 nam de gemeenteraad van Zutphen de motie Investeringen voor omslag in sociaal domein (2020-M0027) aan. De wens is een volledig nieuwe, mensgerichte aanpak. Eén van de doelen is dichter bij de inwoner staan, via hoogwaardig en waardevol klantcontact. Het effectief inrichten van vervolgcontacten is hierbij een randvoorwaarde. Door hierboven genoemde oorzaken is de motie deels uitgevoerd. Dit heeft enkele goede resultaten opgeleverd, maar van een brede uitrol van de werkwijze is geen sprake.

In Den Haag is door minister Schouten op 21 juni 2022 een nieuwe aanpak van de Participatiewet gepresenteerd. Hierin staat dat de Participatiewet ook daadwerkelijk tot participatie moet leiden, en dat dit wordt gedaan door het in meerdere mate toepassen van de menselijke maat (oog voor wat de inwoner *kan,* in plaats van wat de inwoner *moet)*. Zie ook bijlage 2.
Tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer Commissie heeft wethouder Eva Boswinkel namens de M50-gemeenten (middelgrote gemeenten) gesproken en benadrukt hoe belangrijk het is dat de menselijke maat wordt toegepast in de uitvoering van de Participatiewet. Zie hiervoor bijlage 3.

In het Coalitieakkoord 2022-2026 staat: *“Voor onze inwoners is het van belang om een plek te hebben op de arbeidsmarkt. Werk geeft naast inkomen ook voldoening, zelfwaardering en zelfontplooiing. We bieden mensen perspectief op zinvol werk; sterker dan voorheen leggen we verbinding tussen werk,*

[1] https://raad.zutphen.nl/vergaderstukken/raadsstuk/programmabegroting-zutphen-2019-2022
Programmbegroting 2019-2022

inkomen, onderwijs, welzijn en zorg. Wij zetten in op een inclusieve arbeidsmarkt waarin voor iedereen een passende werkplek gevonden kan worden. Waar nodig zal er begeleiding beschikbaar zijn bij het vinden van passend werk. Bij het zoeken naar passend werk staat de duurzame inzetbaarheid centraal. Werken moet daarbij lonen en de armoedeval moet verkleind worden. Alleen op deze manier kunnen al onze inwoners onderdeel zijn van de maatschappij. We streven naar regelarme bijstand en werken vanuit vertrouwen. Wij vragen geen verplichte tegenprestatie, maar stimuleren vrijwilligerswerk. Een leven lang ontwikkelen passend bij het eigen vermogen is hierbij de norm."
De uitgangspunten van het Coalitieakkoord nemen we mee in de uitvoering van dit plan van aanpak, zowel in de insteek van de gesprekken (gericht op menselijke maat en vertrouwen) als in de voorgestelde aanpassingen in het beleid (waaronder een nieuwe visie op Participatie, preventie en algemene voorzieningen).

1.4 Doel en beoogd effect

Het doel van dit plan van aanpak is om alle (circa 1400) Zutphense inwoners met een bijstanduitkering (weer) in beeld te krijgen en houden. We willen dat de inwoners met een bijstandsuitkering binnen een korte tijd allemaal gesproken zijn door onze klantregisseurs. We willen dat het vertrouwen wordt hersteld en daarom dat de gesprekken zoveel mogelijk door dezelfde klantregisseurs wordt gedaan. We willen onze inwoners structureel blijven spreken, zodat zij in beeld blijven. Binnen deze aanpak wordt extra ingezet op het herstellen van vertrouwen, klantgerichtheid en de menselijke maat. De samenwerking met de werkconsulenten wordt verstevigd, het betreft namelijk dezelfde inwoner (ketenaanpak).

Het beoogde effect is dat onze inwoners een zinvolle invulling hebben van hun bestaan en naar vermogen kunnen meedoen in de maatschappij, het liefst via betaald werk. We geloven dat werk en vrijwilligerswerk hierin een belangrijke rol vervullen, en voor voldoening, zelfwaardering en zelfontplooiing zorgen.

We verwachten ook dat als gevolg van intensiever contact er meer gebruik zal worden gemaakt van de beschikbare (minima)regelingen.

1.5 Aanpak

Onze aanpak is meerjarig en bestaat uit drie fases, waarbij de eerste en tweede fase deels gelijk oplopen. We starten met de herstelfase (zie 3.1). In deze fase gaan we weer in gesprek met onze inwoners om het vertrouwen en contact te herstellen. Ook gaan we in gesprek met belangrijke samenwerkingspartners voor de uitvoering van dit plan van aanpak. En maken we een start met het op orde brengen van de data en monitoring van onze bestanden. Deze fase moet in de eerste helft van 2024 worden afgerond. Dan moet er voor elke inwoner een plan op maat liggen, moet het vertrouwen zijn hersteld, en moeten rechtmatigheid en recht op minimaregelingen zijn gecheckt.

De tweede fase is de ontwikkelfase (zie 3.2). Om de inwoners structureel in beeld te houden en de menselijke maat op een duurzame manier te borgen in de organisatie moet er worden ingezet op het uniformeren van de werkprocessen en deskundigheidsbevordering. Ook moet ons beleid voor de uitvoering van de Participatiewet worden vernieuwd, onder andere op basis van het coalitieakkoord en landelijke ontwikkelingen. Deze fase moet in 2025 zijn afgerond.

De derde fase is het evalueren van de aanpak en het structureel borgen.

1.6 Leeswijzer

In voorliggende Plan van aanpak wordt allereerst ingegaan op een aantal gemeentelijke kaders en een lopend project (Hoofdstuk 2). Vervolgens worden de verschillende fases nader toegelicht (Hoofdstuk 3). Tot slot wordt ingegaan op de uitvoeringsaspecten, zoals financien, planning en communicatie, en worden de risico's benoemd (Hoofdstuk 4).

2. Gemeentelijke uitgangspunten en kaders

De gemeenteraad heeft in de afgelopen jaren een aantal uitgangspunten en kaders vastgesteld die betrekking hebben op dit onderwerp.

2.1 Strategische visie en missie sociaal domein

De strategische visie sociaal domein stelt dat: “We streven naar een sterke en inclusieve samenleving waarin inwoners met elkaar verbonden zijn, naar elkaar omkijken en waarin iedereen van betekenis is en meedoet”. De missie van het Sociaal Domein is stimuleren dat inwoners, verenigingen en buurten zelf oppakken waar zij kunnen, en de gemeente (tijdelijk) ondersteunt waar dit zelf niet lukt. Dit vraagt van de gemeente om de inwoner zodanig te ondersteunen dat deze met zijn/haar vraag wordt geholpen. Hiervoor zijn vier leidende principes geformuleerd:

1. Een verantwoordelijke samenleving.
2. Focus op preventie.
3. Zo dichtbij mogelijk.
4. Effectief en efficiënt.

2.2 Beleidsplan Participatie

Het beleidsplan Participatie uit 2014 is verouderd en moet worden vernieuwd (zie 3.2). Een aantal uitgangspunten die hierin benoemd staan is echter nog wel relevant:

- De inzet van werk (betaald en onbetaald) vormt een belangrijk instrument bij het toegroeien naar een vitale samenleving, waarin een ieder naar vermogen deelneemt.
- Werk activeert en geeft zelfrespect en sociale contacten. Alle inzet is erop gericht om inwoners te laten participeren door middel van werk. Dit is wettelijk vastgelegd. De huidige wetgeving met betrekking tot werk en inkomen heeft deze koers reeds ingezet.
- We organiseren hulp- en dienstverlening waar nodig en mogelijk ‘om het werk heen’ (één gezin – één plan – één regisseur)
- We werken samen met onderwijs in een sluitende keten om jeugdwerkloosheid te voorkomen en de combinatie leren & werken te bevorderen.
- De re-integratie gebeurt zoveel mogelijk in een rechtstreekse relatie tussen *GelreWerkt!*, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

2.3 Beleidsplan handhaving

In 2021 is het beleidsplan handhaving Sociaal Domein Gemeente Zutphen 2021-2024 vastgesteld. Dit plan omvat een integraal kader voor het sociaal domein en heeft als doel meer uniform en eenduidig handelen van de gemeentelijke organisatie. Bestedingen moeten recht- en doelmatig worden ingezet om fraude te voorkomen en bestrijden. Het is daarin van belang een balans te zoeken tussen toegankelijkheid en oplettendheid.

Het uitgangspunt van het beleidsplan handhaving is de inwoner centraal en het toepassen van de menselijke maat. Het beleidsplan is een vertaling van de herijkte strategische visie sociaal domein waarin staat opgenomen dat de focus voor handhaving op preventie ligt. Het handhavingsplan stelt dat de beste basis voor preventie en handhaving zicht op en contact met inwoners is.

De visie op handhaving bestaat uit de volgende uitgangspunten:

1. We maken contact, houden contact en blijven contact maken met inwoners.
2. We gaan uit van vertrouwen.
3. We informeren inwoners duidelijk over rechten en plichten.
4. We geven actieve invulling aan vroegtijdig signaleren (van fraude), snel afhandelen en zorgvuldig vastleggen.
5. Het inhoudelijke vraagstuk van de inwoner is leidend.
6. Handhaving doen we daar waar het effect het grootst is.
7. Toepassen van maatwerk van belang.

2.4 Project Focus Klanten/ Vervolg contacten

Als onderdeel van het Investeringsprogramma Sociaal Domein liep in 2021 en 2022 het project Focus Klanten/Vervolg contacten. Met dit project is begonnen met het opzetten van een integraal werkproces voor inwoners met veel verschillende ondersteuningsvragen, en gericht op financiele zelfredzaamheid en activering. Een belangrijk leerpunt uit dit project is dat gemeentelijke medewerkers goed opgeleid moeten zijn om gesprekken te voeren met inwoners en dat helder moet zijn welke dienstverlening er geboden kan worden aan inwoners.

2.5 Project Vliegwiel Waterkwartier

Het college heeft op 5 oktober 2021 besloten om, met cofinanciering uit de regiodeal, het project Vliegwiel Waterkwartier te starten.[2] Dit project bestaat uit drie deelprojecten:

1. Bewonersparticipatie in het Waterkwartier: 'Bewoners in the lead';
2. Waterkwartier: werkgelegenheid en sociale activering gedurende renovatie, verduurzaming en herstructurering, kortweg 'Vliegwiel Waterkwartier';
3. Kennisdeling aanpak Waterkwartier.

Het tweede deelproject is uitgevoerd door de gemeente Zutphen (team Inkomen en team GelreWerkt!) en Perspectief Zutphen. Het project heeft een nauwe verbinding met het project van de Werkmakers. Daarnaast is samengewerkt met Woonbedrijf ieder1, Stichting Lokaal, Buurtservice, werkgevers, scholingsinstellingen en vrijwilligersorganisaties in de wijk. Door dit project hebben we met 300 inwoners uit het Waterkwartier gesproken. Deze inwoners hadden we lange tijd niet gesproken, maar ze zijn nu weer in beeld. We hebben meer inzicht gekregen wat er nodig is om deze inwoners te activeren. We hebben enkele doorverwijsmogelijkheden ontwikkeld voor deze inwoners met een grote onderteuningsbehoefte. De lessen die we uit dit project leren kunnen we toepassen in de uitvoering van voorliggend Plan van Aanpak.

Aanbevelingen van projectgroep Vliegwiel voor Inwoner in Beeld

- Contact herstellen kost tijd! Eén gesprek is vaak onvoldoende vanwege het wantrouwen van inwoner naar de overheid;
- Investeer in samenwerking met partners in het voorliggende veld zoals Perspectief & Stichting Lokaal;
  => belangrijk is een goed beeld te hebben van wat partners kunnen bieden;
  => doorverwijzing naar Perspectief / GelreWerkt! altijd driegesprek met inwoner;
  => gezamenlijk dossier zou de samenwerking vergemakkelijken;
- Klantregisseur moet soms meerdere gesprekken voeren om inwoner in actie stand te krijgen, maar doet niet zelf de begeleiding naar werk (alleen regie houden).

Het is belangrijk om gesprekken te blijven voeren met deze inwoners, om het vertrouwen te herstellen. Ook zijn controle op rechtmatigheid en recht op minimaregelingen een onderdeel van onze werkwijze. Meer hierover in bijlage 1.

Vervolg
We stoppen met de projecten Focus klanten/Vervolg contacten en Project Vliegwiel en dit plan van aanpak komt hiervoor in de plaats. Wel gaan we in 2023 verder met de activering van reeds aangemelde inwoners door Perspectief (Waterkwartier) en toeleiding naar werk door team GelreWerkt tot eind 2023. Hoe dit in 2024 er uit komt te zien, wordt meegenomen in fase 2.

2.6 Conclusie

De huidige beleidskaders zijn voldoende om, samen met het plan van aanpak, de kennis uit de projecten en de opdracht uit het Coalitieakkoord, aan de slag te kunnen met het uitvoeren van de herstelfase (zie 3.1). Voor het structureel borgen van de vernieuwing die nodig is, is in de ontwikkelfase opgenomen dat er ook beleidswijzigingen nodig zijn (zie 3.2).

[2] https://raad.zutphen.nl/data/ingekomenstukraad-raad/project-vliegwiel-waterkwartier/194542RH%202021_BW_00480.pdf Ingekomen stuk project vliegwiel Waterkwartier

3. Aanpak in 3 fases

3.1 Herstelfase in 2023-2024

Tijdens de herstelfase worden er gesprekken gevoerd met alle inwoners die bijstand ontvangen. Deze gesprekken zijn bedoeld om het contact met en vertrouwen van de inwoner te herstellen. Uit onderzoek naar de menselijke maat en ervaringen van andere gemeenten, blijkt dat het vertrouwen niet in één gesprek is hersteld. Daarom wordt er rekening mee gehouden dat er minimaal drie gesprekken van een uur worden gevoerd met de inwoner.

We willen gaan werken in de geest van de Doorbraakmethode. In de gesprekken komen alle leefgebieden van de inwoner aan bod en wordt er gekeken wat er nodig is. Vervolgens wordt er een plan van aanpak gemaakt of wordt deze geactualiseerd. In dit plan wordt beschreven hoe iemand richting (vrijwilligers)werk of activering kan bewegen. We ondersteunen inwoners als het gaat om ontwikkelen en/of aanboren van hun talenten (levenslang ontwikkelen, laaggeletterdheid). Als laatste onderdeel wordt de rechtmatigheid beoordeeld (= heronderzoek), worden de rechten en plichten opnieuw gedeeld en wordt er gekeken naar gebruik van voorzieningen op het gebied van minima, bijzondere bijstand, schuldhulp, Wmo en/of jeugd. Het zijn maatwerkgesprekken en de dienstverlening wordt daarop aangepast.

Een ander onderdeel van de herstelfase is om de informatie over de inwoner te verwerken in de gemeentelijke systemen. De data moet weer op orde gemaakt worden. Zo kan in de toekomst voortgang beter gemonitord worden, maar kunnen we ook gerichte inwoners informeren over voorzieningen, trajecten, banenmarkt etc. Daarnaast maakt de data op orde krijgen een eventuele rechtmatigheidscheck makkelijker, en is dit minder belastend voor de inwoner. We gaan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om slimmer en integraler data te verzamelen, zodat de inwoner minder (en minder vaak) zelf met bewijsstukken bij de gemeente hoeft te komen. De herstelfase dient als 0-meting om data weer op orde te krijgen en het datagericht werken mogelijk te maken. Om de data goed te kunnen verwerken en te zorgen voor uniformiteit in de werkprocessen wordt er gewerkt met dezelfde formats.

Het derde onderdeel van de herstelfase is om de doorverwijsmogelijkheden voor inwoners beter in beeld te krijgen en hierin ook afspraken te maken met samenwerkingspartners, zoals het Zutphens Ontwikkel Netwerk, Perspectief en Stichting Lokaal. Wij gaan met hen in gesprek over welke rol en inzet zij kunnen leveren en wat ze daar voor nodig hebben. De gemeente is dienstverlenend en de partners kunnen ook hulpverlening/maatschappelijk werk inzetten. Zo kan een inwoner in een wijkcentrum vaardigheden aanleren. Ook gaan we in gesprek met werkgevers en het onderwijs/mbo, zodat we aansluiten daarop kunnen bevorderen.

De herstelfase vindt plaats in 2023 en de eerste helft van 2024.

3.2 Ontwikkelfase 2023-2025

Om structurele vernieuwing aan te brengen in de gemeentelijke werkwijze is een projectmatige aanpak gericht op veranderingen in beleid, cultuur en processen van belang. Er wordt een uitvoeringsplan opgesteld om de verschillende processtappen en activiteiten uit te werken. Het gaat om de volgende onderdelen:

1. Het maken van een nieuwe visie op participatie. Het huidige beleid uit 2014 is verouderd.
2. Het ontwikkelen van een integrale werkwijze tussen Gelrewerkt!, team Inkomen en team Rechtmatigheid en Schuldhulp.
3. Het opzetten van een dienstverleningsprogramma voor inwoners: welke voorzieningen en activiteiten hebben we onze inwoners te bieden.
4. Het opzetten van een preventieplan: hoe voorkomen we dat inwoners in de bijstand raken; en inzet van algemene voorzieningen.
5. Het opzetten van samenwerkingsafspraken met werkgevers, maatschappelijke partners etc.
6. Het inzetten van ondersteunende ICT systemen, zodat sommige werkzaamheden meer geautomatiseerd worden, en medewerkers het maatwerk kunnen doen.
7. Het uitwerken van de benodigde aanpassingen van werkprocessen.
8. Het organiseren van deskundigheidsbevordering voor medewerkers (opleiding, training, intervisie en casuistiekbesprekingen).

Het uitvoeringsplan wordt medio 2023 gemaakt en dan wordt er gestart met de uitvoering.

3.3 Evaluatie- en borgingsfase eind 2025

Eind 2025 worden de Herstelfase en Ontwikkelfase geëvalueerd en kijken we hoe we borgen dat de effecten van dit project in het hele sociale domein, en wellicht de hele organisatie, gebruikt kunnen gaan worden.

4. Uitvoering

4.1 Financiën

Voor de uitvoering van het Plan van aanpak wordt zoveel mogelijk ingezet op de huidige formatie. Daarnaast is extra inzet nodig om dit projectmatig uit kunnen voeren en snelheid te kunnen maken. Dit gaat om incidentele inzet voor 3 jaar.

Voor de komende 3 jaar 2023-2024-2025	**FTE**	**Schaal**	**Bedrag 2023-2026**
Uitvoering inkomen	4,0	Schaal 8-9	€ 850.000
Uitvoering werk	3,0	Schaal 8-9	€ 630.000
Uitvoering administratie / receptie werk & inkomen	2,0	Schaal 6	€ 360.000
Projectleider / beleidsmedewerker	0,78		€ 440.000
Proces/management	1,5 jaar 2023-2024		€ 100.000
Deskundigheidsbevordering			€ 120.000
Innovatiebudget voor het ontwikkelen van voorliggende voorzieningen/re-integratie instrumenten	2 jaar 2024-2025		€ 200.000
Onvoorzien ICT/monitoring			€300.000
Totaal			€ 3.000.000

Uiteindelijk komt er geen uitstroomquote. Maar elke bijstandsgerechtigde die structureel uitstroomt levert 15.000 euro op.

Daarnaast willen we een innovatiebudget om een aantal voorzieningen op te kunnen zetten. Hiervoor is € 200.000 nodig. Voor een groot deel van onze inwoners is werk niet meteen haalbaar. Op dit moment zijn er onvoldoende algemene voorzieningen. Een plek waar vrijwilligerswerk gedaan kan worden. Dit moet weer worden opgebouwd in samenwerking met onze maatschappelijke partners.

4.2 Communicatie

Om het vertrouwen van de inwoner te herstellen en te behouden, is de communicatie met de inwoners van belang. Een vertrouwensrelatie kost tijd. Waar mogelijk betrekken we actief ervaringsdeskundigen. Om dicht bij de inwoner te komen staan moeten we gebruik maken van B1 taalniveau. We maken een communicatieplan om dit verder uit te werken.

4.3 Risico's

Voorafgaand aan de uitvoering van het plan van aanpak, voorzien wij een aantal risico's. Hier wordt in de uitvoering van het plan op geanticipeerd.

Ten eerste kan een krapte op de arbeidsmarkt ervoor zorgen dat de capaciteitsvraag voor het uitvoeren van het plan van aanpak niet (direct) gevuld kan worden. We schatten dit risico in als hoog/midden. Om hierop te anticiperen, wordt extra fte aangetrokken (via externe bureaus). De inzet van de fte kan gedurende de komende drie jaar veranderen, op basis van veranderingen die door het ontwikkeltraject worden doorgevoerd.

Een andere risico is de landelijke ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Op dit moment is er krapte, maar op langere termijn kan er ook sprake zijn van een oplopende werkloosheid. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden die wij onze inwoners kunnen bieden ter activering naar (vrijwilligers)werk. En

ook dat het bestand gaat stijgen. We schatten dit risico in als hoog/midden. We nemen dit onderwerp mee in de gesprekken die we met onze samenwerkingspartners hebben.

Een derde risico zijn tussentijdse wijzigingen in wet- en regelgeving. De Participatiewet is een ‘hot-topic’ op dit moment, waarbij er afgelopen jaar al een landelijke wijziging is doorgevoerd om meer ruimte te bieden voor de menselijke maat, namelijk door wijzigingen in de kostendelersnorm. Ook komt er steeds meer aandacht voor integraliteit binnen het Sociaal Domein. Soortgelijke wijzigingen kunnen het ontwikkeltraject beïnvloeden. We schatten dit risico in als laag. Tijdens het ontwikkeltraject wordt dit door de projectleider goed in de gaten gehouden, en tijdig bijgestuurd om aan deze wijzigingen te voldoen.

Een vierde risico zien we in de afhankelijkheid en samenwerking van andere gemeentelijke werkprocessen, en de beschikbaarheid van ICT en data. Om het project goed uit te kunnen voeren betekent dit ook wat voor onze bedrijfsvoering. En moet er dus voldoende tijd en prioriteit zijn voor dit project. We schatten dit risico in als midden. We vinden het een belangrijke taak voor de projectleider en het management om dit risico te beheersen.

4.4 Proces en planning

Na besluitvorming in de gemeenteraad wordt er een uitvoeringsplan voor de herstelfase opgesteld waarmee de projectleider, medewerkers en management aan de slag kunnen. De portefeuillehouder is hierin de bestuurlijk opdrachtgever. Dit betreft een bestuursopdracht. Over de voortgang informeren wij u via de P&C-cyclus.

Daarnaast worden er een aantal Fora georganiseerd over de thema’s die spelen op het gebied van armoede, werk, inkomen, schulden etc. Hierin nemen we ook de relevante ontwikkelingen uit dit plan van aanpak mee.

Bijlagen

1. Evaluatie project Vliegwiel Waterkwartier
2. Informatie over Participatiewet in Balans
3. Inbreng Eva Boswinkel namens M50 gemeenten tijdens het Rondetafelgesprek Tweede Kamer Commissie over de menselijke maat

Bijlage 1: Evaluatie project Vliegwiel Waterkwartier

Opbrengsten en aanbevelingen 1ste jaar uitvoering Project Vliegwiel

Project Vliegwiel in het kort

Periode Oktober 2020 - December 2023
Waarom: Het versterken van de sociaaleconomische veerkracht Waterkwartier.
Financiering: Totaal €300.000 waarvan: €150.000 vanuit Regiodeal Cleantech

Stand van zaken monitor 14/11/2022

KPI's Project Vliegwiel Waterkwartier

Datum: 14-nov-2022 3:36

KPI		Streefwaarde	Stand
1. Aantal afgeronde werkprocessen vliegwiel per resultaat		300	240
Resultaat	Aantal afgeronde werkprocessen		
Activiteit Vliegwiel Waterkwartier GelreWerkt!	38		
Activiteit Vliegwiel Waterkwartier Perspectief	26		
Doet niet mee vanwege medische redenen	108		
Doet niet mee, is al actief	36		
Geen contact kunnen krijgen	9		
Heeft geen uitkering meer	23		
2. Aantal deelnemers uit de uitkering per reden uitstroom		20	4

Opbrengsten na 1 jaar

- Inwoners die lang niet gesproken zijn als gevolg van bezuinigingen zijn weer beter in beeld.
- Meer inzicht wat nodig is om deze groep inwoners te activeren.
  - Klantregisseurs weten beter wat de mogelijkheden zijn.
  - Ervaring opgedaan met soepele doorverwijzing (driegesprek is belangrijk).
- Meer inzet en doorverwijs mogelijkheden voor inwoners met grote ondersteuningsbehoefte:
  - Samenwerking met Perspectief verbeterd.
  - Ontwikkeltrajecten Zutphens Ontwikkel Netwerk.
  - Wijkgerichte aanpak voor mensen met psychische kwetsbaarheid.
- Betere monitoring.
  - Vliegwiel monitor geeft inzicht in werkproces en resultaat.
  - Basis is gelegd voor registratie Suite Sociaal Domein.

Bijlage 2: Participatiewet in balans – uitkomsten beleidsanalyse
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inleiding
De Participatiewet is bedoeld om mensen inkomensondersteuning te bieden en weer (gedeeltelijk) aan het werk te helpen. Maar naast de steun die mensen ontvangen van de regeling, ervaren ze ook problemen. Vaak wordt de uitwerking van de wet als 'hard' omschreven, waarbij veel op de regels wordt gelet en er weinig oog is voor de problemen waarmee inwoners kampen. Naar aanleiding van de ontstane zorgen is door het vorige kabinet een traject gestart tot verbetering van de Participatiewet. Niet alleen een aanpassing van wetgeving, maar ook aandacht voor vakmanschap in de uitvoering is essentieel voor betere bijstandsverlening. In deze beleidsanalyse worden de knelpunten benoemd, en hier mogelijke beleidsaanpassingen voor benoemd.

Informatie over de Participatiewet
De Participatiewet kent drie hoofdelementen. Het doel van de wet is:
- Het (naar vermogen) ondersteunen van mensen richting arbeid.
- Het garanderen van een basaal inkomen, mocht via arbeid onvoldoende inkomen kunnen worden gegenereerd.
- Controle op de aan de rechten verbonden verplichtingen, met als sluitstuk de handhaving.

Om deze doelen te bereiken zijn er bij de totstandkoming van de wet beleidskeuzes gemaakt op grond van de volgende beleidsuitgangspunten:
- Bestaanszekerheid;
- Complementariteit;
- Iedereen kan werken;
- Eigen verantwoordelijkheid;
- Solidariteit;
- Decentrale uitvoering en financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten.

Knelpunten binnen de Participatiewet en oplossingsrichtingen
De gevonden knelpunten zijn vaak te herleiden tot de specifieke invulling van bovenstaande beleidsuitgangspunten. Enkele van deze knelpunten zijn:

1. *De aanvraag wordt ervaren als lang en complex.*

Er wordt een negatieve toon en gevoel van wantrouwen ervaren bij de aanvraag van een bijstandsuitkering. Bijvoorbeeld omdat bij de start al wordt gedreigd met maatregelen. Bij de aanvraag lijkt de focus te liggen op de vraag: heeft u (wel) aan de wet voldaan? Deze benaderingswijze bij de bijstandsverlening voedt wederzijds wantrouwen.

- Mogelijke oplossing: Op lange termijn komen tot een voorspelbaar en toereikend bestaansminimum. Een voorspelbaar bestaansminimum biedt de zekerheid dat de inwoner aanspraak behoudt op een toereikend inkomen als de situatie daarom vraagt. Voorspelbaarheid zorgt voor meer rechtszekerheid, duidelijkheid en stabiliteit. Voorbeelden zijn het vereenvoudigen van systematiek (bijv. vaste vermogensgrens), vereenvoudigen van de voorwaarden binnen verschillende regelingen, of te kijken naar de situatie of het individu rond kan komen (i.p.v. de vraag stellen: is er écht recht op bijstand?).

2. *Er wordt streng gehandhaafd, waardoor een kleine gebeurtenis of fout grote gevolgen kan hebben.*

De bijstand hanteert een breed geformuleerd inkomensbegrip en een strikte invulling van de complementariteit, wat inhoudt dat elk middel waarover betrokkene kan beschikken bij de bepaling van de hoogte van en het recht op de bijstand betrokken kan worden.

Een fout is snel gemaakt. De bewijslast van de inwoner is lastig, ze vraagt meestal om een administratieniveau dat de doelgroep niet eigen is. Iemand die een fout maakt kan een hoge boete krijgen, of zelfs als fraudeur geregistreerd worden.
- Mogelijke oplossing: Door de andere invulling van de complementariteit hebben beperkte schendingen geen of slechts beperkte consequenties. Het streven om te komen tot *effectieve verplichtingen*, in de zin dat zij ruimte bieden om aan te sluiten bij het uiteenlopende denk- en doenvermogen van de doelgroep. Dat vraagt om herkenbare normen, waarvan ook in

veranderde situaties duidelijk is hoe ze uitwerken. En een doelmatige complementariteit. Hierbij wordt de afweging gemaakt of de ontvangsten op gespannen voet staan met bijstandsverlening altijd getoetst aan de drie doelen van de bijstand (bieden van bestaanszekerheid, participeren in de samenleving en voorkomen van oneigenlijk gebruik).

Handhaving is ook een knelpunt. Bijvoorbeeld door de strikte complementariteit. De hoogte van de terugvorderingen en/of boetes is vaak hoger dan de afloscapaciteit van bijstandsgerechtigden. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden in de schulden terecht kunnen komen. Gemeenten geven aan de ruimte te missen om de hoogte van de vordering meer op de situatie van betrokkene af te stemmen. Hetzelfde geldt voor het opleggen van boetes wanneer de inlichtingenplicht is geschonden.

- Mogelijke oplossing: een gedifferentieerd handhavingsinstrumentarium. Regelgeving en beleid moeten de kaders bieden waarbinnen uitkeringsinstanties en gemeenten ruimte hebben om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van de inwoner. De uitkeringsinstanties moeten kunnen afwegen welk instrument in een gegeven situatie het best passend, en/of het meest effectief is.

3. *Er wordt een gebrek aan toekomstperspectief ervaren.*

De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De huidige Participatiewet richt zich vooral op arbeidsvermogen en arbeidsinschakeling, met weinig aandacht voor mensen zonder perspectief op werk. Dit, terwijl de groep die bijstand ontvangt heel divers is in levenssituatie, benodigde ondersteuning, en arbeidsvermogen. De groep voor wie betaald werk (op korte termijn) geen reëel perspectief is, raakt dikwijls buiten beeld en wordt nog maar sporadisch gesproken. Bijstandsgerechtigden geven aan zich aan hun lot overgelaten te voelen, en ook niet de ruimte te ervaren om hun lot in eigen handen te nemen.

- Mogelijke oplossing: Een breder begrip van participatie, en bijpassende middelen om hieraan uitvoering te kunnen geven. Het gaat niet alleen om het vinden van betaald werk, maar ook om aandacht, ondersteuning en mogelijkheden die de gemeente kan bieden op de (lange) weg naar werk. En een divers verplichtingenkader dat het mogelijk maakt om arbeids- en participatieverplichtingen meer af te stemmen op een individuele situatie.

4. *(deel-)tijd werken is niet altijd lonend.*

Bij het zetten van de stap van uitkering naar (deeltijd) werk ervaren mensen vaak knelpunten en onzekerheden. Dit kan ervoor zorgen dat mensen de stap niet durven zetten, of dat mensen financieel in de knel komen als ze de stap wel zetten. Soms gaan mensen er zelfs op achteruit. Het is niet uit te leggen dat mensen er financieel op achteruit gaan of een periode van financiële onzekerheid kennen juist doordat ze beginnen met werken, meer uren werken bij een deeltijdbaan, of een tijdelijke baan aannemen. Naast angst en onzekerheid, gaat (deeltijd) werken vaak samen met problemen met de inkomstenverrekening.

- Mogelijke oplossing: In het coalitieakkoord is de maatregel opgenomen om de bijverdiengrenzen te verruimen. Hiermee wordt werken lonender voor mensen die (deeltijd) werken en aanvullend een uitkering ontvangen. Daarnaast zijn voor de korte termijn beleidsopties opgenomen om het proces van verrekenen van inkomsten te vergemakkelijken voor de bijstandsgerechtigde en de gemeenten.

5. *Het sociale vangnet is complex vormgegeven met een uitkering, toeslagen, kwijtscheldingen en een divers minimabeleid.*

Voorzieningen zijn niet altijd toereikend voor een individuele situatie, en het systeem is erg complex waardoor het niet altijd duidelijk is welke voorzieningen waar (en hoe) aangevraagd kunnen worden.

- Mogelijke oplossing: bieden van maatwerk maakt wijzen op rechten en plichten makkelijker. Van belang is dat mensen dan bij de overheid een luisterend oor vinden en passende ondersteuning krijgen die is afgestemd op de mogelijkheden en behoeften van het individu.

6. *Maatwerk bieden is op dit moment moeilijk.*

Veel van de bovenstaande situaties kunnen wellicht voorkomen (of verminderd) worden door het bieden van maatwerk. De kaders van de wet worden echter als strikt ervaren, en de afwijkingsmogelijkheden zijn alleen voor zeer uitzonderlijke gevallen. De wet is dus niet ingericht op integrale dienstverlening en het bieden van maatwerk.
Ook is het bieden van maatwerk arbeidsintensief, omdat er veel moet worden vastgelegd zodat maatwerk niet knelt met andere wetgeving, en het wel op een eerlijke (rechtmatige) manier gebeurt. Ook vraagt maatwerk om extra inzet van eigen middelen. Dat is duur, maar ook lastig omdat de krapte op de arbeidsmarkt voor een tekort aan gekwalificeerde medewerkers zorgt.

- Mogelijke oplossing: De Participatiewet zo vormgeven, dat het samenspel tussen de drie decentralisaties (het Sociaal Domein) faciliteert. Dit richt zich niet alleen op maatwerk waar nodig, maar gaat verder dan dat door interactie met beleid van andere domeinen. Bijvoorbeeld afstemmen op ondersteuning bij meerdere domeinen.

Beleidsopties voor een nieuwe balans

Met de richtinggevende beginselen *menselijke maat*, *vertrouwen* en *vereenvoudiging* in het achterhoofd, moet de Participatiewet:

1. Een toereikend en eenvoudig bestaansminimum bieden;
2. Mensen passende ondersteuning bieden om mee te doen in de samenleving (werk of – wanneer en zolang arbeidsinschakeling niet haalbaar is - een andere vorm van participatie);
3. Met rechten en verplichtingen die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigden; en
4. Waarin proportioneel gesanctioneerd wordt.

De inkomenswaarborg, ondersteuning en handhaving van de Participatiewet staan in directe verbinding met elkaar. Bij beleidsinterventies zal daarom steeds gedacht moeten worden in een samenspel van oplossingsrichtingen.

De Participatiewet aanpassen is lastig, er spelen verschillende vraagstukken en dilemma's. Hier moet goed over nagedacht worden, en dit kost tijd. Tegelijkertijd is er urgentie om stappen te zetten en de situatie snel te verbeteren. Het advies is daarom om te werken met twee sporen: maatregelen op korte termijn die een stap in de goede richting zetten en ruimte bieden, en maatregelen die op lange termijn gerealiseerd worden en de participatiewet overstijgen.

Bijlage 3: Rondetafelgesprek Menselijke maat Den Haag
Inbreng Eva Boswinkel namens M50-gemeenten
17 november 2022

Boodschap
Een uitvoerbare wet, met optimaal ruimte voor maatwerk. Dat hebben onze inwoners nodig. Als middelgrote gemeenten staan wij dicht bij onze inwoners. Door onze kleinere grootte kunnen we echt wijkgericht werken en proberen we te weten wat er achter de voordeuren speelt. Door veel direct contact met onze inwoners te zoeken, zetten we ons in om het vertrouwen in de overheid te herstellen. Hierin staat de zorgplicht die we voor kwetsbare inwoners hebben voorop. De Participatiewet is namelijk een vangnetregeling.

Handhaving is bedoeld voor een kleine groep. Controle is belangrijk en fraude moet aangepakt worden, maar we moeten als gemeenten ook speelruimte hebben in de manier waarop we omgaan met de Participatiewet. Als er meer ruimte komt voor maatwerk kunnen we beter aansluiten bij de situatie van onze inwoners. Middelgrote gemeenten hebben veel grootstedelijke problematiek. Veel inwoners met problemen die niet eenduidig zijn. Juist voor hen zijn de huidige regels, boetes en protocollen ongeschikt.

Op dit moment hebben we die ruimte onvoldoende, terwijl we dit bij Wmo en Jeugd wel meer hebben. De uitvoering van deze wetten zijn gedecentraliseerd met juist de gedachte dat gemeenten beter in staat zijn maatwerk te leveren.
We zijn wel verantwoordelijk voor de financiën en uitvoering van de Participatiewet, maar onze invloed op de uitvoering van de wet is beperkt door de vele kaders. We hebben dus regelruimte nodig, omdat we dan meer kunnen doen voor onze inwoners. Alleen zo komt de menselijke maat terug in de Participatiewet.

Het uitgangspunt “Participatiewet in balans” biedt voor nu echter een kader om meer te kunnen doen. Wij vinden het belangrijk dat de zorgplicht voor kwetsbare inwoners voorop moet staan in de uitvoering, maar ook in de formulering van de wet.

Een aantal punten willen we nu specifiek meegeven:

1. Zorg voor meer ruimte voor maatwerk, door ‘moet-bepalingen’ in de wet te vervangen door ‘kan-bepalingen’. Een voorbeeld is de kostendelersnorm. De kostendelersnorm is als instrument op zich verdedigbaar. Maar door de kostendelersnorm, verplichte tegenprestatie, sancties en boetes geven we een signaal af van controle en wantrouwen aan de uitvoering. Het goede gesprek helpt om mensen uit te leggen wat rechten en plichten zijn. En heldere afspraken maken helpen vaak beter dan een boete. Een gelijkwaardig contact in plaats van hiërarchisch.

2. Investeer in het vakmanschap van de gemeenteambtenaren die de wet moeten uitvoeren. Naast een stabiel bestuur is een goede ambtelijke uitvoering en bedrijfsvoering belangrijk. We willen dat er tijd en ruimte is om in gesprek te kunnen met onze inwoners. Door goed opgeleide professionals die handelen in de geest van de wet en individuele ruimte hebben om de regels toe te passen. En die professionals moeten ook met elkaar in gesprek kunnen en casuïstiek bespreken. Door bezuinigingen bij gemeenten is hier minder tot geen tijd en ruimte voor. Juist middelgrote gemeenten hebben hier extra last van.

3. Ook is voldoende budget voor bijvoorbeeld re-integratie van belang; participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is complex en kostbaar, maar levert waardevolle maatschappelijke resultaten op en leidt uiteindelijk ook tot een verminderd beroep op andere regelingen zoals de zorgverzekering, Wmo en Jeugdwet.

De praktijk heeft ons geleerd dat we moeten kunnen afwijken van de regels om onze inwoners echt te kunnen helpen. Er vallen teveel mensen tussen de wal en het schip. Optimaal maatwerk is het streven. Dit leidt volgens ons niet tot willekeur maar tot uitvoerbaarheid. Tot de menselijke maat.