

Tussenrapportage herijking visie op arbeidsparticipatie Gemeente Zwolle



Inhoud

	Voorwoord	3
1	INLEIDING	4
1.1	Scope	4
2	ANALYSE VAN BELEID	5
2.1	Analyse van beleid:	5
2.1.1	Conclusie:	12
3	ANALYSE VAN DATA	14
3.1	Cijfers Afdeling Inkomensondersteuning	15
3.2	Cijfers Tiem	19
3.3	Cijfers SWT	21
3.4	Cijfers Doorstroompunt	21
3.5	Conclusie	22
4	ANALYSE PARTICIPATIEKETEN	24
4.1	Proces intake en route naar arbeidsparticipatie	24
4.2	Afdeling Inkomensondersteuning	25
4.3	Tiem	26
4.4	Sociaal Wijkteam (SWT)	28
4.5	Team IPA	30
4.6	Ondernemers en het Werkgeversservicepunt (WSP)	31
4.7	Onderwijs	31
4.8	Arbeidsmarktbeleid en Zwolle in de regio	32
4.9	Conclusie	36
5	AANVRAAG VANGNETUITKERING BUIG	39
6	INNOVATIELAB	41
6.1	Inzichten	41
6.2	Kernoplossingen	43
6.3	Vervolg	45
7	PERSPECTIEFGESPREKKEN	46
7.1	Evaluatie	46
8	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN & UITGANGSPUNTEN	49
8.1	Conclusies	49
8.2	Aanbevelingen	50
8.3	Uitgangspunten voor visie op arbeidsparticipatie	51

Voorwoord

De opdracht en het plan van aanpak om te komen tot een herijking van de visie op arbeidsparticipatie zijn in april 2023 geformuleerd. Op basis van die opdracht is begonnen met het verzamelen van informatie, die is gebundeld in deze tussenrapportage.

De input voor deze tussenrapportage is verzameld en verwoord in de periode tussen april 2023 en begin oktober 2023. Vervolgens is de rapportage gedeeld met de opdrachtgevers en alle gesproken en betrokken personen, waarna hij is aangepast en aangescherpt in een tweede versie. Deze tweede versie is in december 2023 opgeleverd.

De rapportage is daarmee een foto van de stand van zaken tot en met oktober 2023. We raden u aan om het document vanuit die wetenschap te lezen. De beschreven situatie en uitvoeringspraktijk kan daardoor inmiddels op onderdelen anders zijn dan in deze rapportage beschreven. Daarbij kunt u denken aan het verder uitwerken en testen van de werkwijze van het Innovatielab, het afsluiten van de uitvoeringsovereenkomst 2024 met Tiem, waarin prestatie-indicatoren zijn opgenomen, het vergroten van het inzicht in de ondersteuningsvraag door middel van een goede registratie door het SWT, de opdracht om te komen tot lokaal arbeidsmarktbeleid en de samenwerking op het gebied van arbeidstoeleiding van statushouders.

Desondanks staan er nog veel bevindingen, aandachtspunten en conclusies in de tussenrapportage, waar we aan moeten werken. De tussenrapportage dient daarmee als basis voor de herijking van visie op arbeidsparticipatie.

1

INLEIDING

In de afgelopen jaren is het landschap rond participatie in Zwolle aanmerkelijk gewijzigd. De vormgeving van Sociale Wijkteams en de oprichting van Tiem (waarin de voormalige Wezo en de afdeling WRA¹ zijn samengevoegd) hebben gezorgd voor een nieuwe samenstelling van de Participatieketen.

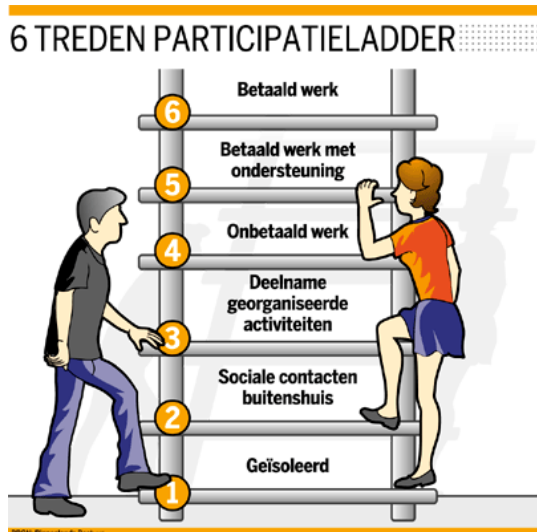
De verschillende onderdelen van de Participatieketen werken op dit moment vanuit verschillende opdrachten en afspraken, waarbij de regie, coördinatie en onderlinge samenwerking niet goed verlopen. In 2020 is via het “Actieplan Werken in Zwolle” en via de Hervormingsagenda ingezet op het bevorderen van de samenwerking binnen die keten. Op dit moment ervaren we dat er relatief veel mensen aan de kant staan; ook in deze tijd van een gespannen arbeidsmarkt. Tegelijkertijd zien we ook dat het moeilijk is om voldoende passende werkplekken te vinden voor inwoners die kunnen uitstromen naar de arbeidsmarkt en dat de begeleiding van deze inwoners naar de arbeidsmarkt soms vastloopt.

Al deze elementen waren aanleiding voor het college om de Zwolse visie op arbeidsparticipatie tegen het licht te houden en te komen tot een herijking van de visie op arbeidsparticipatie. Hiertoe is in mei van dit jaar een plan van aanpak vastgesteld (bijlage 1). Deze ontwikkeling is ook gedeeld met de gemeenteraad.

1.1

Scope

De herijking van de visie spitst zich toe op arbeidsparticipatie en beslaat daarom in de basis de treden 4, 5 en 6 van de Participatieladder. De herijkte visie omvat dus niet de onderwerpen maatschappelijke participatie of inwonersparticipatie. Uiteraard zijn er inhoudelijk veel raakvlakken tussen arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie en is er soms sprake van overlap van beide vormen van participatie op trede 4 van de Participatieladder. Vooral voor de groep inwoners met grote afstand tot de arbeidsmarkt is maatschappelijke participatie belangrijk en zingevend.



¹ Afdeling Werk, Re-integratie en Arbeidsontwikkeling

2

ANALYSE VAN BELEID

Deze tussenrapportage bevat de uitkomsten en conclusies van een aantal analyses, zoals beschreven in het Plan van Aanpak. Daarnaast bevat deze rapportage een aantal richtinggevende aanbevelingen en uitgangspunten. Dit document vormt daarmee de opmaat naar de uiteindelijke herijkte visie op arbeidsparticipatie.

Analyses

Om te komen tot een goed beeld van de huidige stand van zaken binnen het onderwerp arbeidsparticipatie en binnen de zogenoemde participatieketen, is er een aantal analyses gemaakt en is er gebruik gemaakt van eerder gemaakte analyses. Het doel van deze analyses was om te zien of de huidige beleidskaders volledig zijn, of er witte vlekken zijn of juist conflicterende uitgangspunten en of er actuele ontwikkelingen zijn, die van invloed zijn op het huidige beleid.

2.1

Analyse van beleid:

De Zwolse visie op participatie is de afgelopen jaren in een aantal documenten verwoord. De kern van deze visie, die in al die documenten terugkomt, is dat zoveel mogelijk inwoners kunnen participeren; liefst in de vorm van regulier werk. De focus ligt in het beleid dus op participatie door middel van werk. In de meeste van deze beleidsdocumenten wordt gesproken over participatie in brede zin. Zoals gezegd gaat deze herijking over het onderdeel arbeidsparticipatie. Waar mogelijk wordt in de analyses dit onderscheid gemaakt.

De basis voor de visie op arbeidsparticipatie wordt nog altijd gevormd door het **Kadernota Participatiewet Meedoen mogelijk maken** uit 2013. Deze visie is hiervoor al verwoord. *“We willen dat zoveel mogelijk mensen zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid. Bovendien draagt participatie bij aan het gevoel van eigenwaarde en aan de sociale cohesie en de economie. Om dit te bereiken streven wij naar een ‘inclusieve arbeidsmarkt’”.*

De ambitie in de Kadernota is om de doelgroep uit de Participatiewet kansen te bieden binnen de reguliere arbeidsmarkt. Waar arbeidsparticipatie geen optie is, wordt ingezet op maatschappelijke participatie. *“Waar mensen (tijdelijk) geen werk hebben, zetten we in op het vergroten dan wel het behouden van competenties”.*

Om uitvoering te geven aan het beleid uit de Kadernota is een **‘Uitvoeringsprogramma Participatiewet ‘Meedoen mogelijk maken’** vastgesteld (2014), waarin is beschreven hoe de uitgangspunten in de praktijk vormgegeven konden worden en hoe het samenspel met de verschillende andere actoren in Zwolle er uit zou kunnen zien. In de Kadernota en het Uitvoeringsprogramma is de tijdgeest leesbaar. Er wordt veel verantwoordelijkheid neergelegd bij de inwoner zelf en er wordt een bepaalde mate van wederkerigheid verwacht.

Nadien is er geen nieuw beleid geformuleerd rond de uitvoering van de Participatiewet, waardoor de Kadernota en het Uitvoeringsprogramma feitelijk nog steeds het vigerende kader vormen.

De **Visie Sterke Sociale Basis in Zwolle** uit 2020 heeft ook aandacht voor het onderdeel arbeidsparticipatie. Als een van de doelen is geformuleerd: *inwoners zijn (zo veel en zo lang mogelijk) zelfstandig, zelfredzaam en participeren (bij voorkeur in betaald werk)*. Dit doel valt onder de ambitie dat 'inwoners betekenisvolle sociale contacten en daginvulling hebben'. Vanuit de sociale basis is derhalve ook aandacht voor het toeleiden van inwoners naar (betaald) werk. Daarmee is ook de sociale basis een belangrijke toegang tot mogelijke trajecten naar werk, waarbij de termijn waarop iemand de stap naar betaald werk kan zetten kan variëren.

In de **Raadsnota Op weg naar een Inclusieve Arbeidsmarkt** uit 2015 wordt het maatschappelijk resultaat van de Zwolse inzet centraal gesteld. We willen mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt mee laten doen en dat het liefst via een baan bij een reguliere werkgever. Hiervoor streven we naar een optimale aansluiting tussen onderwijs, overheid, werkgevers en werkzoekenden, zodat zoveel mogelijk kwetsbare mensen aan het werk kunnen in bestaande en nieuwe banen. Een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij onderwijs en overheid optimaal ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van werknemers en aan de vraag van werkgevers.

In de **Informatienota Evaluatie en Opdrachtscenario's Tiem uit 2021** zijn de uitgangspunten uit de hierboven genoemde raadsnota uit 2015 door de gemeenteraad herbevestigd. De gezamenlijke opgave is en blijft het realiseren van de inclusieve arbeidsmarkt met én bij werkgevers.

In de **Stimuleringsaanpak Impact Ondernemen 2020 – 2022** staat dat gemeente Zwolle samen met ondernemers werkt aan een inclusieve arbeidsmarkt. In het document staat beschreven welke acties er gezamenlijk opgezet gaan worden. In het vervolg op deze aanpak "Stimuleringsaanpak 2023 – 2025 staat dat de versnippering van beleid en de diversiteit aan organisaties die betrokken zijn bij het uitvoeren van maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie het voor werkgevers lastig maken om mensen kansen te bieden om zich te ontwikkelen op de werkvloer. Dit moet opgelost worden.

De *afdeling Inkomensondersteuning* is verantwoordelijk voor de uitvoering van een belangrijk onderdeel van de **Participatiewet**; namelijk inkomensondersteuning. De betaling van de bijstand en alle bijbehorende activiteiten (ontheffingen, handhaving, actualisatie situatie) worden uitgevoerd door de afdeling Inkomensondersteuning. Voor de uitvoering van deze taken is geen opdracht geformuleerd. Daarnaast wordt het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) uitgevoerd door het **Regionaal Bureau Zelfstandigen**, dat opereert voor 12 gemeenten in de regio en dat voor de gemeente Zwolle qua aansturing is ondergebracht bij de afdeling Inkomensondersteuning.

De afdeling Inkomensondersteuning doet de eerste intake van inwoners die een uitkering aanvragen. In dat proces wordt vastgesteld of de betreffende inwoner inderdaad recht heeft op een uitkering (rechtmatigheid) en wordt die inwoner vervolgens doorgeleid naar Tiem (bij een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt) of naar het Sociaal Wijkteam (bij een relatief lange afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij kijkt SWT vervolgens ook naar de omvang van de ondersteuningsvraag). Het Regionaal Bureau Zelfstandigen ondersteunt

zelfstandig ondernemers die financiële problemen ervaren of met hun bedrijf willen stoppen en inwoners die vanuit een uitkering een eigen onderneming willen starten.

Sociaal werk- en Ontwikkelbedrijf Tiem voert voor de gemeente Zwolle de **Participatiewet** en **Wet Sociale Werkvoorziening** uit, voor wat betreft het begeleiden en ontwikkelen van mensen die daartoe in staat zijn naar betaald werk en het al dan niet met andere organisaties ontplooiën van activiteiten ter realisering van het doel. Die opdrachten zijn vastgelegd en nader gespecificeerd in de statuten van Tiem en in de uitvoeringsovereenkomst met Tiem. De huidige uitvoeringsovereenkomst met Tiem loopt tot eind 2024. Daarnaast voert Tiem voor de gemeente Zwolle een aantal taken uit op het gebied van de Wet Inburgering 2022. Hierover meer onder het kopje Wet Inburgering.

Het **Sociaal Wijkteam (SWT)** speelt een belangrijke rol in het Uitvoeringsprogramma Kadernota Participatie Meedoen mogelijk maken uit 2014. In dit programma is de rol van het SWT als volgt verwoord. *“In dit beleid is een belangrijke rol weggelegd voor het Sociaal Wijkteam. Door SWT wordt vanuit een integrale blik en vanuit meerdere levensgebieden gekeken op welke wijze de uitkeringsgerechtigde inwoner het beste kan participeren. In eerste instantie richting werk. Mocht dit (nog) niet mogelijk zijn, dan wordt gekeken naar andere vormen van maatschappelijke participatie. Dit alles gebeurt via een persoonlijk actieplan.”*

In 2023 is er gewerkt aan een hernieuwde opdracht voor het SWT, die inmiddels door het college is vastgesteld en met de raad is besproken. In deze hernieuwde opdracht wordt de doelgroep van het SWT afgebakend t/m trede 4 van de Participatieladder. In de opdracht komt de focus op werk, zoals genoemd in het beleid uit 2013, niet heel sterk terug. De opdracht van SWT is afgebakend t/m trede 4 van de Participatieladder. Inwoners die zich op trede 5 en 6 bevinden, worden doorgeleid naar Tiem. In de opdracht is opgenomen, dat participatievragen als onderdeel van de integrale intake van het SWT in beeld worden gebracht. Wanneer de ondersteuningsvraag van een inwoner bij het SWT betrekking heeft op de Participatiewet, ervaart SWT geen dwingend kader. Dus wanneer de inwoner aangeeft geen behoefte te hebben aan ondersteuning door SWT, moet SWT dit respecteren. Dit een belangrijke belemmering.

In het **Coalitieakkoord 2022-2026** ‘Samen naar een waarde(n)volle toekomst’ heeft het college een aantal ambities en acties opgenomen met betrekking tot werk en participatie. Zo wil het college blijven inzetten op perspectiefgesprekken, startbanen, participatietrajecten en maatwerk om mensen beter te begeleiden naar participatie en werk en wil het college de samenwerking tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven continueren.

“In een inclusieve stad heeft iedereen de mogelijkheid om mee te doen. Bijvoorbeeld door het hebben van een baan of het doen van vrijwilligerswerk. We hebben nadrukkelijk oog voor de mensen die al langere tijd in de bijstand zitten. Via perspectiefgesprekken met deze groep kijken we wat nodig is om deze inwoners te laten participeren. Bijvoorbeeld met startbanen om vervolgens door te stromen naar regulier werk. We hebben ook oog voor de mensen voor wie de stap naar een vaste baan te groot is. Ook zij hebben recht

om deel te nemen aan de Zwolse samenleving. De trajecten om de participatie te bevorderen zijn niet vrijblijvend. Aandachtspunt vormen de statushouders die niet onder de nieuwe inburgeringswet vallen (de zogenoemde Ondertussengroep)"

Perspectiefnota '24 - '26 juni '23 (PPN'24)

In de Perspectiefnota '24 zijn de volgende acties op het gebied van arbeidsparticipatie benoemd:

- Inzet op participatiedomein versterken, om duurzame uitstroom naar werk of participatie te bevorderen.
- Inzet op inclusieve arbeidsmarkt.
- Aandacht geven aan de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.
- Actieve deelname aan onderwijsregio's en flexibele arbeidsmarkt.
- Regio Zwolle door ontwikkelen: meer samenwerking op thema's arbeidsmarkt, bereikbaarheid energie en leefomgeving.

Uitvoeringskader Wet Inburgering (2021)

"Statushouders moeten snel kunnen integreren in de Zwolse samenleving. Dat is waar we als gemeente voor staan en hard aan blijven werken. Dit doen we al sinds 2019 onder de noemer 'project statushouders' waarmee we pionierden in de geest van de Wet Inburgering 2021.

Op het gebied van participatie is in het beleid het volgende uitgangspunt over het begeleiden van statushouders opgenomen: Participatie staat voorop. We zetten zo snel mogelijk in op het starten van taallessen en begeleiding naar werk."

Deze uitgangspunten staan opgenomen in het **Uitvoeringskader Wet Inburgering** uit 2021. In dat beleidskader is de focus op werk vooral zichtbaar in de B1-route. *"Daarbij is het doel om zelfstandig te participeren in de Nederlandse maatschappij. De inburgeraar heeft dan een toereikend niveau om uit te stromen naar betaald werk of een andere passende vorm van participatie. Eventueel is betaald werk al een optie tijdens het volgen van het taaltraject."*

Voortijdig schoolverlaten en jongeren in kwetsbare posities

Het **Doorstroompunt** (voorheen Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten) is een functie van de gemeente die zich bezighoudt met het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten (vsv). Het doorstroompunt heeft de volgende taken⁴:

- Het registreren en monitoren van jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten of dreigen te verlaten.
- Het begeleiden van deze jongeren naar een passende vervolgonderwijs, een baan of een combinatie van beide.
- Het samenwerken met scholen, zorginstellingen, werkgevers en andere partners in het sociaal domein om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren.

- Het signaleren van knelpunten en kansen in het regionale vsv-beleid en het initiëren van verbeteracties.

Het Doorstroompunt draagt dus bij aan het versterken van de sociale basis en de wijkinfrastructuur, het bevorderen van de participatie en zelfredzaamheid van jongeren en het verkleinen van de sociaaleconomische (gezondheids-)verschillen.

Sinds 2019 heeft het Doorstroompunt een belangrijke rol gekregen in het realiseren van een sluitend vangnet voor jongeren in een kwetsbare positie (jongeren van praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en Entree) met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het Doorstroompunt is de schakel en de makelaar tussen de verschillende partijen (zoals overheden, onderwijs, sociale partners, partijen in de zorg) met als doel jongeren effectief te begeleiden naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan. De inzet van het Doorstroompunt heeft dus ook een belangrijke preventieve component.

In het **Meerjarenbeleidsplan VSV 2021-2024 Doorstroompunt (RMC) Regio IJssel-Vecht** staat: “de meeste jongeren in deze regio verlaten de school met een diploma en vinden hun weg naar de arbeidsmarkt. Dat geldt helaas niet voor iedereen. De focus ligt op het voorkomen van ongediplomeerde schooluitval. Daarnaast zetten we nu ook in op een zo goed mogelijke en duurzame start van jongeren op de arbeidsmarkt. Juist ook wanneer zij niet (direct) in staat zijn een startkwalificatie te behalen. Uitgangspunt is dat iedere jongere op school zit, een baan heeft of een traject volgt gericht op leren en werken, waarbij het behalen van een startkwalificatie en het optimaal benutten van het potentieel van de jongere voorop staat. Waar nodig krijgen jongeren in combinatie hiermee een zorgaanbod”.

De Vervolgaanpak vroegtijdig schoolverlaters 2020-2024 is een regionaal programma om voortijdig schoolverlaten van jongeren tussen 12 en 23 jaar te voorkomen en te verminderen. Het programma is een samenwerking van elf gemeenten, onderwijsinstellingen, arbeidsmarktorganisaties en zorgaanbieders in de regio IJssel-Vecht. Het doel is om zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie te laten behalen en hen duurzaam naar werk te begeleiden. Het programma bestaat uit verschillende projecten die aansluiten bij de behoeften en talenten van de jongeren.¹²³

De contactgemeente voor de vervolgaanpak VSV is Zwolle en de contactschool is het Deltion College. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de coördinatie van het programma. De samenwerking tussen de partners wordt vormgegeven in de Stuurgroep VSV en de Regiegroep VSV, waarin alle partijen en projecten vertegenwoordigd zijn.

Jongvolwassenen van 23 tot 27 jaar

Het begeleiden van jongeren vanaf 23 jaar is formeel geen wettelijke taak voor het Doorstroompunt. Dat Doorstroompunt speelt wel een belangrijke rol bij de overdracht van deze jongeren in de integrale ketenaanpak van onderwijs en gemeenten (zorg en werk en inkomen).

Ook monitoring van jongeren in een kwetsbare positie met een afstand tot de arbeidsmarkt behoort nu ook tot de taken van het Doorstroompunt. Het heeft de opdracht

om hiertoe een sluitend vangnet te realiseren met partijen uit onderwijs, gemeenten, zorg en arbeid.

In de arbeidsmarktregio is er een actieprogramma *Perspectief op Werk* opgesteld. In dit regionaal actieplan werken publieke en private partijen samen om de kansen op de arbeidsmarkt optimaal te benutten. De uitgangspunten van de arbeidsmarktregio Zwolle (zoals ook beschreven in de Human Capital Agenda) zijn inclusie, wendbaarheid en inzetbaarheid.

In de Hervormingsagenda Sociaal Domein, die in 2020 door de raad is vastgesteld, is het uitgangspunt uit de visie uit 2013 opnieuw verwoord. *We geloven dat je de meeste voldoening krijgt uit een betaalde baan. Want zingeving, regelmaat, contact met anderen en een stabiel inkomen zijn de basis voor een prettig leven.* .

In de Hervormingsagenda werd geconstateerd dat het potentieel van inwoners die langs de kant staan zonder werk nog onvoldoende gezien en verzilverd wordt. Daarom is spoor 4 ingericht binnen de Hervormingsagenda: *Participatie; potentie verzilveren*.

De voorgestelde hervormingen om dit probleem te tackelen, zijn als volgt benoemd:

- Start aan de voorkant: direct aan de slag bij instromen in de bijstand. We wachten niet af, maar starten zo snel mogelijk met participeren en bewegen richting werk.
- Integrale toegang: van vele brillen naar dezelfde uitgangspunten. We willen de toegang zo inrichten dat het niet uit maakt waar je aanklopt. Elke toegang werkt vanuit dezelfde visie en als verwijzing nodig is, wordt de inwoner ondersteund tot hij of zij op de goede plek zit.
- Bieden van laagdrempelige werkplekken waar inwoners zich kunnen ontplooiën en waar stapsgewijs wordt gewerkt richting betaalde arbeid. Hiermee wordt de overgang naar betaalde arbeid versoepeld.
- Denken vanuit de totaaloplossing, waardoor de bedoeling voorop blijft staan in plaats van de regels van het systeem.

In de Hervormingsagenda wordt de doelgroep van het ingezette beleid duidelijk benoemd. *We zetten in op de kwetsbare inwoners, voor wie een extra inspanning nodig is om de weg op de arbeidsmarkt weer te vinden. Dat is de groep die zich kenmerkt door één of meerdere van de volgende factoren: laagopgeleid, zwakke positie op de arbeidsmarkt, laag inkomen, hogere leeftijd, geen startkwalificatie, slechte gezondheid en/of eenzaam.*

Inmiddels bevindt de Hervormingsagenda zich in de afrondende fase en wordt gewerkt aan een Koers Sociaal Domein.

Dagbesteding (Doorontwikkeling Goede Dagen & Perspectief 2021)

Bij de gewenste beweging die de gemeente Zwolle in Goede dagen & perspectief wil maken, wordt aangesloten bij de vier bewegingen uit de Hervormingsagenda.

Voor dit beleid is een indeling op doelgroepen gemaakt:

1. Sociale activatie en herstel
2. Goede dagen: ouderen met pensioengerechtigde leeftijd
3. Perspectief: dagbesteding arbeidsmatige leeftijd.

Voor deze notitie zijn de doelgroepen 1 en 3 relevant.

De verwachting is dat de doelgroep voor sociale activatie en herstel bereikt en bediend kan worden door de Sociale Basis. Deze doelgroep komt in de meeste gevallen ook nog niet tot arbeidsparticipatie en valt dus grotendeels buiten de scope van deze rapportage. In sommige gevallen kunnen de activiteiten vanuit sociale activatie en herstel wel leiden tot arbeidstoeleiding, waarbij dan veelal sprake is van een lange periode van ondersteuning.

Dagbesteding arbeidsmatige leeftijd is gericht op een groep inwoners in de arbeidsmatige leeftijd die (nog) niet in staat zijn om onbegeleid (vrijwilligers)werk te doen, voor wie de invulling van de dag op een arbeidsmatig karakter van meerwaarde is voor een zinvol bestaan en voor wie een beschutte werkplek (nog) een stap te ver is.

De plekken voor deze inwoners zijn inclusief waar mogelijk en de nadruk ligt op 'werk'. Deze vorm van dagbesteding ligt erg dicht tegen Beschut Werk aan. In het bestek voor de aanbesteding van de Dagbesteding arbeidsmatige leeftijd is opgenomen, dat dagbesteding bestaat uit een groepsaanbod met begeleiding gericht op:

- Het bieden van een zinvolle invulling van de dag door middel van het verrichten van maatschappelijk nuttige taken;
- Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden om waar mogelijk de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. In dat kader is momenteel de Pilot Tussenwerk actief. Die pilot is een samenspel tussen Tiem (regie en werk-/ontwikkeldoelen), SWT (plaatsing) en dagbesteding (plekken en begeleiding).

Uitgangspunt van beleid is dat de grens tussen dagbesteding en participatie voor de inwoner onzichtbaar moet zijn, zodat hij of zij simpel kan switchen tussen verschillende vormen van dagbesteding. Of het participeren van de Participatiewet (Beschut Werk) of vanuit de Wmo (Dagbesteding arbeidsmatige leeftijd) gebeurt, moet niet uitmaken voor de inwoner. Dit beleidsuitgangspunt wordt herhaald in het beleid op het gebied van **Sociale activatie en herstel**. De beleidsnota zegt: *"onder Sociale activatie en herstel zal ook maatschappelijke participatie vallen. Hiermee creëren we een aanbod dat aansluit op het aanbod van Tiem en het sociaal Wijkteam en de afdeling inkomensondersteuning in de keten van participeren naar vermogen, met zicht op uitstroom naar school of werk waar mogelijk."*

Zwolle wil graag dat inwoners vanuit Beschermd Wonen gebruik gaan maken van de mogelijkheden binnen Goede dagen & perspectief.

Tot slot is er ook in de **Human Capital Agenda 2020-2023** aandacht voor arbeidsparticipatie. In deze agenda wordt de opgave onderverdeeld in drie actiepunten:

1. Ondernemers beter laten ondernemen
2. Inwoners van de regio Zwolle een beter perspectief geven op werk (werkgarantie) en talentontwikkeling (leven lang ontwikkelen) en inwoners de gelegenheid te geven op om-, her-, op- of bijscholen en daarbij extra aandacht te hebben voor de talentontwikkeling van mensen die nu nog niet participeren (van werkloosheid naar werk) en van mensen die te maken krijgen met grote shifts op de arbeidsmarkt (van werk naar werk).
3. Het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma om de arbeidsmarkt te monitoren en beter inzicht te krijgen hoe hier optimaal op in te spelen (regionaal arbeidsmarktbeleid).

Voor deze analyse is met name de tweede opgave relevant.

De ambitie is een inclusieve arbeidsmarkt, waarbij iedereen meedoet. De doelen zijn heel concreet geformuleerd op het realiseren van o.a. 2.500 – 5.000 trajecten te realiseren, die zijn gericht op de overgang van werkloosheid naar werk. Daarnaast is er in de ambitie aandacht voor preventie van werkloosheid door in te zetten op een wendbare en veerkrachtige arbeidsmarkt. Hiervoor worden trajecten van werk naar werk ingericht. Tot slot is een doel om 37.000 mensen in staat te stellen om zich te ontwikkelen.

2.1.1

Conclusie:

Vanaf 2013 is het uitgangspunt in het beleid van Zwolle, dat werk de meest gewenste vorm van meedoen is. Werk staat voorop en dit uitgangspunt komt, door de jaren heen, in tal van beleidsdocumenten terug. Van dreigende schooluitval tot dreigende werkloosheid; Zwolle wil inzetten op toeleiding naar werk. Dit uitgangspunt is in 2021 nogmaals door de gemeenteraad bevestigd.

Uiteraard is er tegelijk ook het besef, dat niet alle inwoners kunnen werken. Om allerlei redenen kunnen inwoners (tijdelijk) geen werk hebben. Ook voor deze inwoners wil Zwolle er zijn en mogelijk maken dat zij kunnen participeren. In het Zwolse beleid wordt veelal niet het onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie, maar wordt participatie als een containerbegrip gebruikt. Toch is in veel gevallen wel te herleiden over welke vorm van participatie het gaat. De scheidslijn tussen deze twee vormen van participatie is het minst duidelijk, wanneer het gaat over dagbesteding en dagbesteding arbeidsmatige leeftijd, maar is inherent aan deze vorm van ondersteuning en zit hem niet in onduidelijkheid in het beleid van Zwolle.

Het uitgangspunt rond arbeidsparticipatie is dus helder. De genoemde uitgangspunten uit de Kadernota Participatiewet 'Meedoen mogelijk maken' stammen uit 2013, maar toch kunnen we grote delen van dit beleid moeiteloos op de huidige tijd leggen. In de uitgangspunten is in die zin niet veel veranderd. Wat in de tussenliggende tien jaar wel is veranderd, is de manier waarop we naar onze kwetsbare inwoners kijken. Het mensbeeld uit 2013 is niet hetzelfde als dat in 2023. Niet voor niets is vanuit de rijksoverheid besloten om het traject *Participatiewet in Balans* in te zetten. Er wordt minder uit gegaan van

wantrouwen en meer van vertrouwen. Ook het programma De Menselijke Maat is een resultante van dit gewijzigde mensbeeld.

Tot slot is tijdens de analyse van de huidige uitvoeringspraktijk gebleken, dat die niet altijd overeenkomt met een aantal uitgangspunten uit het vastgestelde beleid. Zo lijkt de focus binnen delen van de participatieketen niet altijd te liggen op de mogelijke ontwikkeling richting werk en lijkt de focus binnen de arbeidsmarktregio eerder op beschikbaarheid te liggen dan op inclusiviteit. Ook heeft vastgesteld beleid de afgelopen jaren niet altijd geleid tot helder geformuleerde opdrachten aan uitvoerende organisaties en afdelingen. Hierdoor is op sommige terreinen onduidelijkheid ontstaan over het te voeren beleid en zijn grijze gebieden ontstaan.

Meer hierover leest u in hoofdstuk 4: “Analyse van de Participatieketen”.

3

ANALYSE VAN DATA

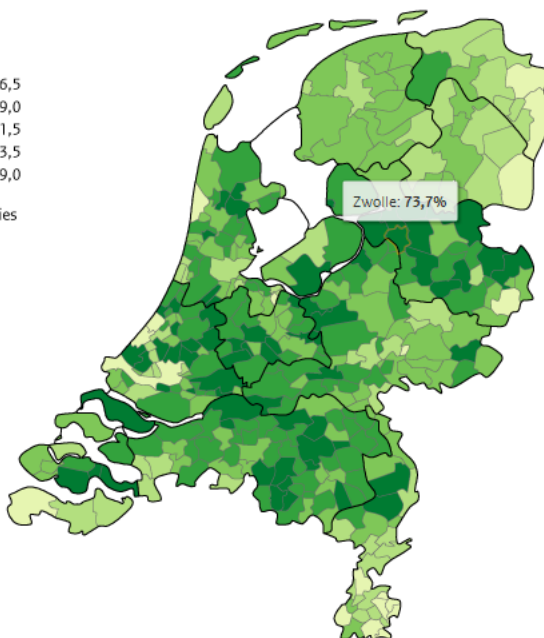
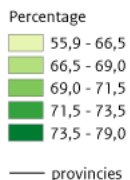
Om goed beleid te kunnen voeren en om gerichte inzet te kunnen plegen op het bestand met uitkeringsgerechtigden is het van belang om een goed beeld te hebben van dit bestand. Hoe is het opgebouwd, welke begeleiding krijgen de inwoners op dit moment, waar staan ze op de Participatieladder, welke trends zijn er zichtbaar en wat zijn opvallende zaken?

Om dit beeld te creëren zijn er gegevens opgevraagd bij de afdeling Inkomensondersteuning, het Sociaal Wijkteam, Tiem en bij het Doorstroompunt.

Arbeidsparticipatiecijfer

Als we kijken naar de mate van arbeidsparticipatie, dan ligt het cijfer voor netto arbeidsparticipatie in Zwolle boven het landelijk gemiddelde. De netto arbeidsparticipatie geeft aan hoeveel procent van de beroepsbevolking ook daadwerkelijk een betaalde baan heeft (ongeacht de arbeidsduur). Werklozen worden hierin dus niet meegerekend. Relatief veel Zwollenaren tussen 15 en 75 jaar hebben dus een betaalde baan. In Zwolle was het cijfer in 2021 73,3%, terwijl het landelijk gemiddelde op 70,4% lag (CBS). De landelijke percentages variëren van 55,9% (Vaals) tot 79% (Urk)..

Netto arbeidsparticipatie 2021
Per gemeente



Bron: CBS Statline

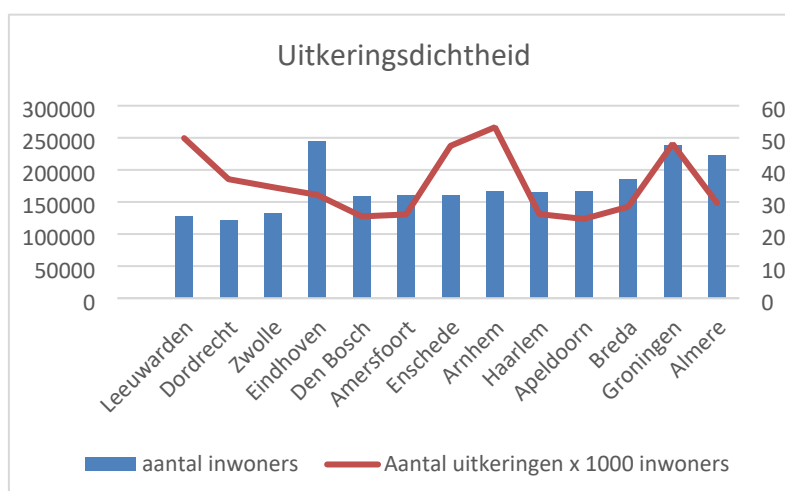
Uitkeringsdichtheid

Verder kunnen de zogeheten uitkeringsdichtheid in Zwolle vergelijken met het landelijke beeld. Hiermee kunnen we de Zwolse cijfers over de uitkeringsdichtheid in perspectief zetten. Dit perspectief helpt bij het beantwoorden van de vraag of in Zwolle relatief veel

inwoners een bijstandsuitkering hebben. Deze vraag is recent vaak gesteld, mede doordat Zwolle in 2023 een beroep heeft gedaan op de Vangnetuitkering BUIG.

Het aantal uitkeringen per 1000 inwoners in Zwolle ligt iets boven het landelijke gemiddelde van 30 uitkeringen per 1000 inwoners. Het Zwolse cijfer ligt momenteel op 34 uitkeringen per 1000 inwoners. Dat cijfer ligt op het gemiddelde niveau van andere, enigszins vergelijkbare steden qua omvang, bedrijvigheid, regiofunctie en centrumfunctie. In onderstaande grafiek is een vergelijking gemaakt met een aantal andere steden in Nederland.

Ten opzichte van steden als Apeldoorn, Breda, Haarlem, Den Bosch en Amersfoort ligt het aantal uitkering per 1.000 inwoners in Zwolle relatief hoog, maar vergeleken met steden als Leeuwarden, Arnhem en Groningen ligt het cijfer beduidend lager. In de landelijke monitor van Berenschot is te zien dat de cijfers in Zwolle al een flink aantal jaren iets hoger liggen dan het landelijke gemiddelde



3.1 Cijfers Afdeling Inkomensondersteuning

Op basis van de cijfers van de Afdeling Inkomensondersteuning is een aantal kerncijfers geformuleerd. Het betreft het aantal verstrekte uitkeringen, de opbouw van het bestand met uitkeringsgerechtigden, de instroom en de uitstroom.

Ultimo november 2023 werden er 3583 uitkeringen verstrekt. Dit aantal ligt 23 hoger dan aan het einde van het eerste kwartaal 2023. Er is dus een zeer lichte stijging waarneembaar.

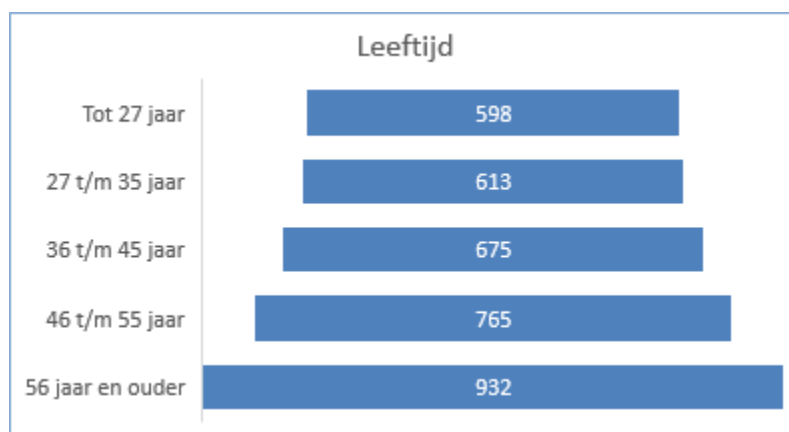
Uitkeringsvorm:

Het overgrote merendeel van de verstrekte uitkeringen betreft een basisuitkering voor inwoners van 21 jaar en ouder. Ook is te zien dat een deel van de uitkeringen verstrekt wordt aan inwoners die in een intramurale setting verblijven.

Uitkering	Aantal dossiers
Basis Personen 21 jaar.tot AOW	3134
Basis Personen jonger dan 21	100
Basis Personen in Inrichting	222
IOAW	110
IOAZ	12
Krediethypotheek	5
Totaal	3583

Leeftijdsopbouw:

De leeftijdsopbouw van het bestand vertoont een vrij logisch beeld. Het aantal uitkeringen neemt toe, naarmate de leeftijd toeneemt. Dit o.a. is te verklaren door het feit dat de afstand tot de arbeidsmarkt relatief groter wordt, wanneer mensen ouder worden. Bovendien is het voor mensen boven de 56 jaar lastiger om een plek op de arbeidsmarkt te vinden.



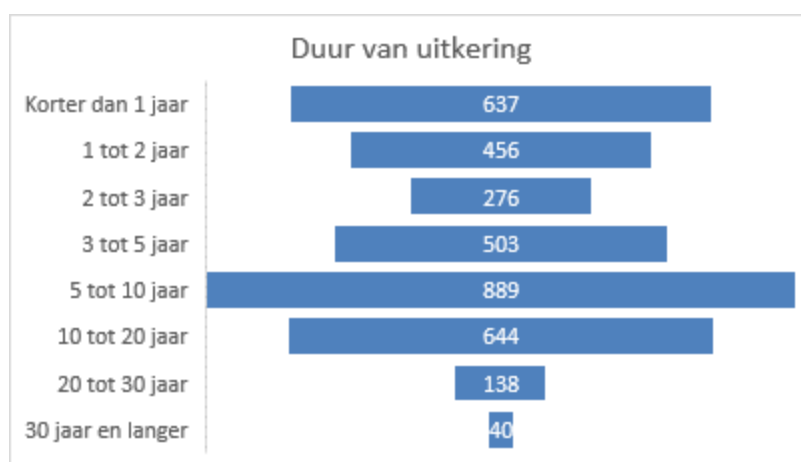
Gezinssamenstelling:

De tabel over het type huishouden laat zien dat het overgrote merendeel van de inwoners met een uitkering alleenstaand is. Dit past bij het landelijk beeld. Gedurende het jaar 2023 is het aantal verstrekte uitkeringen aan alleenstaanden nog verder toegenomen (stijging van 45 ten opzichte van Q1 2023). De groepen alleenstaande ouders en gehuwden/samenwonenden zijn qua grootte ongeveer gelijk aan elkaar.

Type huishouden	Aantal dossiers
Alleenstaande	2635
Alleenstaande ouder	481
Gehuwd / Samenwonend	467
Eindtotaal	3583

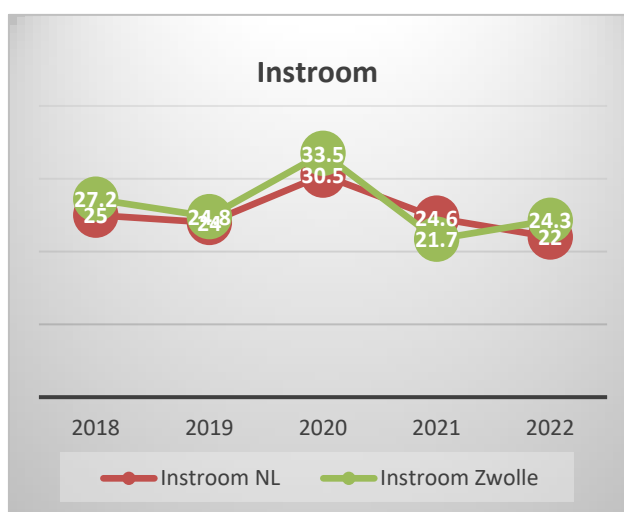
Uitkeringsduur:

Wat in het oog springt, is het relatief grote aantal inwoners dat een uitkering heeft tussen 5 en 20 jaar. De groep inwoners met een uitkering korter dan 1 jaar is ook groot, maar een groot deel van deze groep stroomt over het algemeen ook vrij snel weer uit de uitkering. In die groep is de afstand tot de arbeidsmarkt nog kort. De groep inwoners, die tussen de 5 en 10 jaar een uitkering heeft is het grootst. Hier is een opvallende piek te zien.



Instroom

De cijfers op het gebied van instroom over de laatste 5 jaar laten zien dat de instroom in een bijstandsuitkering varieert tussen 872 en 1131. Daarbij moet meegenomen worden dat corona een effect heeft gehad op de instroom. Die was in de 'coronajaren' relatief laag. In de instroomcijfers is de krapte van de arbeidsmarkt terug te zien. De instroom in 2022 was relatief laag ten opzichte van 2018 en 2019. Tegelijkertijd betekent dit dat de afstand tot de arbeidsmarkt voor de groep mensen die in 2022 is ingestroomd ook in tijden van een krappe arbeidsmarkt te groot was en dat zij waarschijnlijk te maken hebben met complexe problematiek.



De belangrijkste redenen voor instroom zijn:

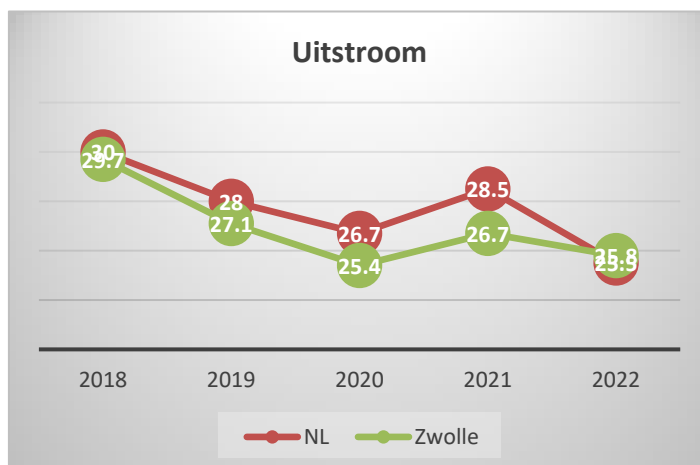
- Verlies andere inkomsten (21%)
- Verlies arbeid in dienstbetrekking (17%)
- Aflopen WW-uitkering (10%)
- Beëindiging studie (9%)
- Verhuizing vanuit andere gemeente (10%)
- Beëindiging andere bijstandsuitkering (10%)

De oorzaken van instroom liggen dus voornamelijk in het verliezen van werk of een andere vorm van inkomsten. Het laatste komt vaak voor bij statushouders, die vanuit de financiering van de COA overgaan naar de Participatiewet. Ook het beëindigen van een studie en verhuizingen vanuit een andere gemeente zijn een veel voorkomende reden van instroom. In mindere mate wordt instroom veroorzaakt door het beëindigen van een relatie, beëindiging van een verblijf buiten Nederland of beëindiging van detentie.

Vergeleken met andere gemeenten in Nederland was de instroom in Zwolle in 2022 relatief hoog. In 2021 daarentegen was de instroom beduidend lager dan gemiddeld. Over de laatste 5 jaar genomen is de instroom in de uitkering in Zwolle echter hoger dan gemiddeld in Nederland. In de aanvraag voor de Vangnetuitkering BUIG wordt hier nader op ingegaan. Die uitwerking vindt u terug in de paragraaf 3.7.

Uitstroom

Ook voor de cijfers over de uitstroom hebben we gekeken naar de periode van de afgelopen vijf jaar. Daarbij hebben we ook de duur van de uitkering meegenomen, zodat we inzicht krijgen in de mate waarin mensen nog kunnen uitstromen, na een relatief lange periode in de bijstand.



De belangrijkste redenen voor uitstroom zijn:

- Het verkrijgen van arbeid in dienstbetrekking (29%). Daarbij zien we dat dit ook de voornaamste uitstroome reden is, wanneer mensen al geruime tijd een bijstandsuitkering ontvangen. In de groep inwoners met een uitkeringsduur van 10 jaar en langer is het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd de

voornaamste reden voor uitstroom, waarbij het verkrijgen van arbeid in dienstbetrekking echter ook nog steeds een belangrijke reden voor uitstroom is.

- Verhuizing naar een andere gemeente (16%)
- Overgang naar een andere bijstandsuitkering (14%)
- Geen inlichtingen (6%). Een aanzienlijk deel van de uitkeringen wordt beëindigd omdat de betreffende inwoner niet voldoet aan de inlichtingenplicht uit de Participatiewet. Vreemd genoeg is dit ook een reden, wanneer mensen al geruime tijd een uitkering ontvangen. De afgelopen 5 jaar is er een flinke daling zichtbaar in het aantal uitkeringen dat wordt beëindigd vanwege het niet voldoen aan de inlichtingenplicht. In 2020 lag het percentage nog op 14%. Deze cijfers zijn een nadere analyse waard.
- Aanvang studie (5%). Deze uitstroomreden verdwijnt, wanneer inwoners langer dan 10 jaar een uitkering ontvangen.
- Het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd (8%). Deze reden neemt logischerwijs toe, naarmate mensen langer afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Hoe langer men in 2023 al gebruik maakt van een uitkering, hoe ouder men immers is.

We zien het aandeel inwoners dat langdurig is aangewezen op de bijstand toenemen. Daardoor wordt het steeds moeilijker om uitkeringsgerechtigden in relatief korte termijn toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Het percentage langdurig werklozen is gestegen van 46% in 2014 tot 57% in 2021. Dit signaal wordt ook afgegeven door Tiem en de afdeling Inkomensondersteuning; ook zij merken dat het steeds lastiger wordt om mensen met een uitkering richting de arbeidsmarkt te leiden. Steeds vaker is er sprake van complexe problematiek.

Als we de uitstroomcijfers van de afgelopen 5 jaar vergelijken met het landelijk gemiddelde, zien we dat Zwolle relatief lager heeft gescoord dan gemiddeld. In 2022 lag het uitstroomcijfer wel iets hoger dan in de rest van Nederland, maar de jaren ervoor bleef het Zwolse cijfer achter bij het landelijke. In combinatie met de relatief hoge instroom in de afgelopen 5 jaar, is dat een deel van de verklaring, waarom Zwolle al een aantal jaren niet uitkomt met het budget dat het ontvangt voor de BUIG (zie ook paragraaf 3.7)

3.2

Cijfers Tiem

Bij het Zwolse sociaal werk- en ontwikkelbedrijf Tiem worden op dit moment circa 1600 inwoners actief begeleid en worden 300 werkenden ondersteund, die met een Loonkostensubsidie aan de slag zijn bij werkgevers. Daarnaast is er een kleine groep inwoners die wel een intake heeft gehad, maar nog niet wordt begeleid. Tot slot is er een groep inwoners (94), waarvan Tiem inschat dat de stap naar werk niet realistisch is. Deze mensen stromen vanuit Tiem door naar het Sociaal Wijkteam (SWT).

Tiem begeleidt momenteel 286 statushouders, die onderdeel vormen van de hiervoor genoemde groep. Vanwege de forse toename van het aantal aangemelde statushouders, kunnen deze nog niet allemaal meteen worden begeleid en is er een wachtlijst.

Leeftijd:

Er is een duidelijke piek waarneembaar in de leeftijdscategorie 19-27 jaar. Het aantal cliënten in actieve begeleiding neemt relatief gezien af vanaf de leeftijdscategorieën van 40 jaar en ouder.

trede	1-1-2023	in %	18-8-2023	in %	beweging	doeltrede	in %
6. betaald werk	63	3,7%	76	4,3%	13	601	34,6%
5. betaald werk met ondersteuning	337	19,7%	454	25,5%	117	862	49,6%
4. onbetaald werk	199	11,6%	248	13,9%	49	144	8,3%
3. deelname georganiseerde activiteiten	297	17,4%	434	24,3%	137	101	5,8%
2. sociale contacten buitenshuis	388	22,7%	480	26,9%	92	30	1,7%
1. geïsoleerd	425	24,9%	91	5,1%	-334	1	0,1%
totaal	1.709	100%	1.783	100%	74	1.739	100,0%

Van de kandidaten bij passage en statushouders is nog geen (doel) trede participatieladder vastgesteld.

In bovenstaande tabel is te zien dat op 18 augustus 2023 29,8% van de kandidaten bij Tiem zich op trede 5 en 6 van de Participatieladder bevond. Met name op trede 5 is veel beweging waarneembaar ten opzichte van de cijfers van 1 januari 2023. We zien echter ook dat veel kandidaten bij Tiem zich bevinden op de treden 1 t/m 3 van de Participatieladder (56,3%), waarbij de groep mensen op trede 1 aanzienlijk is gedaald. De oorzaak voor het feit dat er bij Tiem mensen ondersteund worden die zich bevinden op de treden 1 t/m 3 van de Participatieladder ligt in de zogeheten Perspectiefgesprekken (zie hoofdstuk 7). Door die gesprekken is gebleken dat er binnen de caseload van Tiem ook kandidaten zijn, die nog tijd nodig hebben om door te groeien naar de treden 5 en 6.

Tiem heeft kandidaten vanaf 1 januari 2023 ingedeeld op de Participatieladder, waarbij ook een doeltrede is benoemd. Dit is de trede waar kandidaten, volgens de inschatting van Tiem, op termijn uit kunnen komen. We zien dat de inschatting is dat ongeveer driekwart van de kandidaten (74,2%) op termijn naar betaald werk begeleid kan worden.

Uitstroom:

In totaal stroomden er in 2022 608 mensen uit. Verreweg het merendeel hiervan stroomde uit naar werk (35%) of uit de uitkering (38%). Zoals hiervoor al gememoreerd, stroomden 74 inwoners (12%) uit naar het SWT.

Herinstroom:

In 2022 meldten in totaal 175 inwoners zich opnieuw bij Tiem, na eerder te zijn uitgestroomd. Het merendeel van deze zogenoemde herinstroom bevindt zich binnen de doelgroep uitkeringsgerechtigden (58%). Een andere doelgroep die opnieuw instroomde was de doelgroep met een indicatie Afspraakbaan (23%). Deze doelgroepen blijven na uitstroom dus kwetsbaar, waardoor ze soms hun werk weer kwijtraken en opnieuw bij Tiem terechtkomen. Hierbij spelen niet alleen de vaardigheden van de inwoner een rol, maar ook factoren bij de werkgever, die hem of haar in dienst neemt (risicomijsding door tijdelijke contracten).

Naast de hiervoor genoemde cijfers is Tiem gevraagd om cijfers aan te leveren over opleidingsniveau en samenloop met dienstverlening door het SWT, maar deze gegevens worden door Tiem niet geregistreerd.

3.3 Cijfers SWT

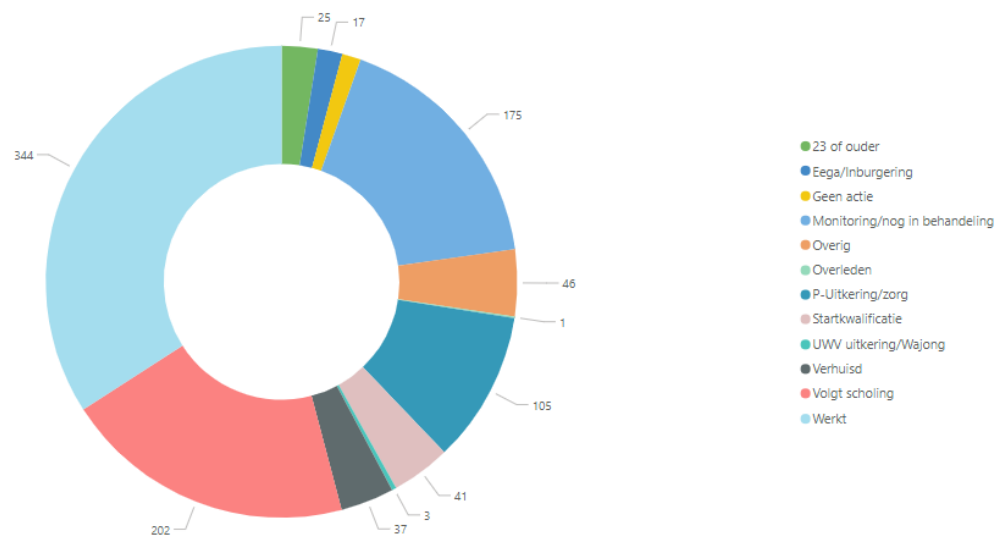
Op dit moment krijgen 1069 van de 3560 uitkeringsgerechtigden in Zwolle een vorm van ondersteuning door een Sociaal Wijkteam. Dat komt neer op 30% en daarmee is dus bijna 1/3 van de uitkeringsgerechtigden in Zwolle in beeld bij het SWT.

Uit de cijfers van het SWT is niet te herleiden hoeveel inwoners er momenteel ondersteuning krijgen op het gebied van maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie. Ook is niet te becijferen hoeveel mensen ondersteund worden door zowel SWT als Tiem. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat het systeem waarmee SWT werkt (Gidso) is ingericht voor de zorgketen en dus veel minder voor participatie. De oorzaak lijkt te liggen in de manier waarop geregistreerd wordt.

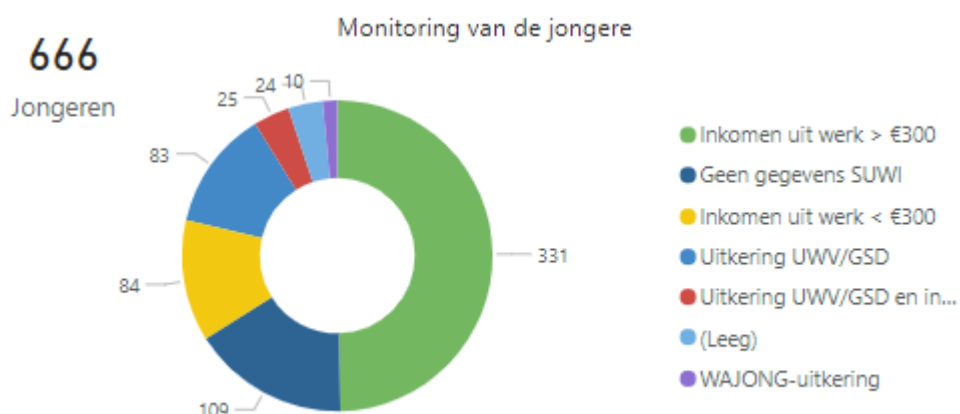
3.4 Cijfers Doorstroompunt

Het doorstroompunt heeft in het jaar 2021-2022 meer dan 1000 meldingen van voortijdig schoolverlaten behandeld. Meer dan helft van de jongeren zijn terug geleid naar onderwijs of naar arbeid.

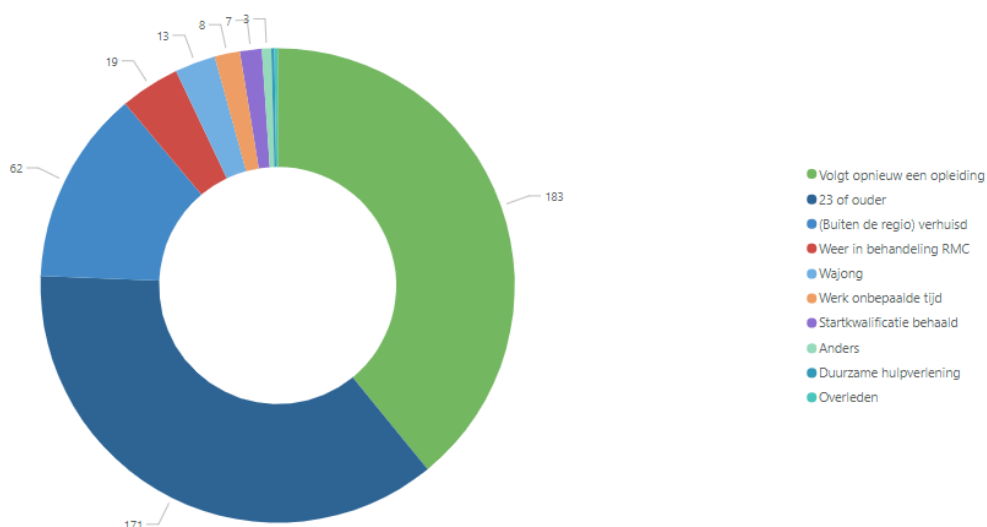
RESULTAAT INZET RMC



1134 jongeren zijn in 2021-2022 door het Doorstroompunt (RMC) gemonitord. 666 jongeren zijn aan het einde van het schooljaar nog steeds in de monitoring van het Doorstroompunt (RMC). Bijna de helft van hen zijn aan het werk met een redelijk tot zelfvoorzienend inkomen (331).



Uit de cijfers blijkt dat van de 468 voortijdig schoolverlaters, waarvan de monitoring is beëindigd, 183 jongeren weer zich ingeschreven hebben in het onderwijs. Zij zijn weer begonnen met een opleiding. 171 jongeren zijn 23 jaar geworden. Overdracht van deze groep is van cruciaal belang om jeugdwerkloosheid te voorkomen.



3.5

Conclusie

Op basis van de beschikbare cijfers is het lastig om een goed integraal overzicht te krijgen van ons bestand met uitkeringsgerechtigden, waarbij zichtbaar is welke inwoner door welke schakel in de Participatieketen wordt ondersteund. Dit komt deels door het ontbreken van regie, een gezamenlijk systeem of dashboard en door onduidelijkheden in de opdrachten aan de schakels in de Participatieketen, maar ook de wijze van registratie bij die schakels kan beter.

Met de gegevens van de afdeling Inkomensondersteuning kunnen we wel een beeld creëren van de samenstelling van het huidige bestand met uitkeringsgerechtigden naar leeftijd, duur van de uitkering, gezinssamenstelling en van de in- en uitstroom. Het is een

stuk lastiger om te zien op welke trede van de Participatieladder deze inwoners ingedeeld zijn, door wie zij begeleid worden en of zij nog ondersteund worden. Met name bij het Sociaal Wijkteam was het lastig om gegevens te krijgen over de vorm van ondersteuning die inwoners met een bijstandsuitkering ontvangen.

De verschillende schakels in de Participatieketen registreren allemaal in verschillende systemen, waardoor het lastig is om een compleet beeld te genereren en waardoor er niet gezamenlijk wordt geregistreerd op welke trede van de Participatieladder een inwoner zich bevindt, welke stappen een inwoner heeft gemaakt en welke actor in de Participatieketen op dat moment begeleiding of ondersteuning biedt. Zo heeft het de afgelopen jaren kunnen gebeuren, dat een aantal inwoners lange tijd niet gesproken is en dat het nodig was om hier een hersteloperatie op in te zetten, in de vorm van Perspectiefgesprekken

Daarnaast is de registratie bij de afdeling Inkomensondersteuning voornamelijk gericht op de rechtmatigheid van het verstrekken van een uitkering. Met andere woorden: er worden alleen gegevens geregistreerd, die noodzakelijk zijn om het recht op een uitkering vast te stellen. Dat betekent dat er bijvoorbeeld niet wordt geregistreerd wat het opleidingsniveau van iemand is of welke andere problematiek er mogelijk speelt. Ook is er geen gezamenlijke registratie op trede van de Participatieladder. Zowel Tiem als het Sociaal Wijkteam zijn daar wel mee begonnen. Tot slot wordt er door alle schakels in de Participatieketen niet in een gezamenlijk systeem geregistreerd, waardoor het lastig is om eenduidige informatie te verkrijgen.

Conclusie: er is nog veel winst te halen in het signaleren van trends en het herkennen van aandachtsgroepen binnen het bestand met uitkeringsgerechtigden. Zo kunnen er op basis van de beschikbare gegevens bepaalde groepen binnen het bestand met uitkeringsgerechtigden worden aangemerkt, waar mogelijk een specifieke benadering kan leiden tot meer uitstroom of een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt.

4 ANALYSE PARTICIPATIEKETEN

4.1 Proces intake en route naar arbeidsparticipatie

Wanneer een inwoner van Zwolle een bijstandsuitkering aanvraagt, wordt deze aanvraag in behandeling genomen door de Afdeling Inkomensondersteuning. Er wordt gekeken naar de rechtmatigheid van de aanvraag (heeft iemand inderdaad recht op een bijstandsuitkering Participatiewet) en er wordt beoordeeld of de betreffende inwoner binnen een bepaalde termijn de stap naar de arbeidsmarkt kan maken. Is dat het geval, dan wordt de inwoner doorgeleid naar Tiem. Is de inschatting dat de stap naar de arbeidsmarkt voor deze inwoner de komende periode te groot is, dan wordt deze doorgeleid naar het SWT. Gedurende dit proces vindt er regelmatig onderlinge afstemming plaats tussen IO, SWT, en Tiem en worden ook geregeld combinaties van ondersteuning gemaakt. Zo kan het ook voorkomen dat kandidaten vanuit Tiem alsnog worden overgedragen aan het SWT, omdat Tiem van mening is dat de betreffende inwoner door SWT beter ondersteund kan worden, alvorens een stap richting de arbeidsmarkt gemaakt kan worden.

Het is hierbij belangrijk dat deze beoordeling dus primair wordt gedaan door de afdeling Inkomensondersteuning. Tijdens de analyse van de Participatieketen is de vraag gesteld of de Afdeling Inkomensondersteuning wel de benodigde expertise en voldoende beeld van de inwoner heeft om deze inschatting goed te kunnen maken. Deze vraag is al eerder geadresseerd en is destijds ondervangen door het leidende principe in te stellen, dat “elke aanvrager een kans moet krijgen om via Tiem aan het werk te komen”. Er wordt dus altijd verwezen naar Tiem, tenzij het overduidelijk is dat er teveel belemmeringen zijn. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt dan door Tiem bepaald en niet door de afdeling Inkomensondersteuning.

De afgelopen tijd is er echter ook op een andere manier gewerkt. Bijvoorbeeld in het project Zoekperiode Jongeren, waarbij jongeren tot 27 met een bijstandsuitkering zijn benaderd en waarbij IO, SWT, Doorstroompunt en Tiem onderling hun inzet hebben afgestemd. Ook in het Innovatielab is geëxperimenteerd met een intake, waarbij IO, SWT en Tiem gezamenlijk de situatie van inwoners hebben beoordeeld (zie ook hoofdstuk 6). Inmiddels zijn bijna alle jongeren tot 27 op deze manier in beeld gebracht.

Tijdens de gesprekken in het kader van de analyse kwam voortdurend de termijn van twee jaar naar voren, die wordt gehanteerd bij de beoordeling of iemand de stap naar de arbeidsmarkt kan maken. Kan iemand binnen twee jaar naar werk begeleid worden, dan gaat deze persoon naar Tiem, vergt de stap naar werk meer dan twee jaar, dan gaat men naar SWT. De termijn van twee jaar waaraan gerefereerd wordt, is echter nergens vastgelegd in beleid of opdrachten. Toch lijkt deze termijn binnen de participatieketen als een vast gegeven aangenomen te worden. Hij is dus een eigen leven gaan leiden en is diep in het systeem verankerd geraakt.

4.2

Afdeling Inkomensondersteuning

De afdeling Inkomensondersteuning (IO) is de eerste schakel, waarmee inwoners te maken krijgen wanneer zij een bijstandsuitkering aanvragen. Bij IO wordt allereerst vastgesteld of iemand daadwerkelijk recht heeft op een bijstandsuitkering in het kader van de Participatiewet. Daarmee is IO een belangrijk onderdeel in de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Zwolle. De vraag wat iemand nodig heeft om aan het werk te gaan of anderszins te participeren wordt in deze fase niet gesteld.

Zoals hiervoor beschreven wordt bij IO de intake gedaan en wordt beoordeeld of de betreffende inwoner wordt doorgeleid naar Tiem (relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt) of naar SWT (relatief lange afstand tot de arbeidsmarkt).

Het is de vraag of binnen de huidige werkwijze wel een goed beeld van de aanvragende inwoner geschetst kan worden, zeker als er ook nog sprake is van een snelle screening (jongeren). Daarnaast is het proces momenteel voornamelijk gericht op het vaststellen van een mogelijk recht op een uitkering. Daarbij ligt de focus niet primair op de mogelijkheden om iemand zo snel mogelijk toe te leiden naar werk. Immers, gedurende het proces om vast te stellen of iemand recht heeft op een uitkering, moet de betreffende inwoner wachten op deze beslissing, alvorens hij of zij wordt doorgeleid naar bijv. Tiem. Door in dit proces de focus meer te leggen op de mogelijkheden om aan het werk te gaan, kan de gemeente Zwolle meer sturen op de instroom in de uitkering. Voor jongeren onder 27 wordt een andere werkwijze gehanteerd, waarbij jongeren door SWT, Tiem en Doorstroompunt direct gezamenlijk worden opgepakt, wanneer dat zinvol wordt geacht.

Verder is er binnen de huidige registratie bij IO geen inzicht in een aantal gegevens, die van invloed zijn op een doelmatige aanpak. De focus bij de registratie ligt op de rechtmatigheid; dat wil zeggen dat alleen dingen worden geregistreerd die noodzakelijk zijn om het recht op een uitkering vast te kunnen stellen. Gegevens als bijvoorbeeld opleidingsniveau worden niet structureel geregistreerd. Ook is er geen beeld van wat inwoners aan het doen zijn. Nadat deze zijn overgedragen aan Tiem of SWT, wordt er door deze organisaties niet gerapporteerd over de stand van zaken. Hierdoor kan het dus gebeuren dat inwoners uit beeld raken binnen de participatieketen of dat inwoners lange tijd niets horen van de schakels uit de participatieketen. De enige zaken waarover wel gerapporteerd wordt, is als een uitkering kan worden beëindigd, als er is vastgesteld dat er handhaving moet plaatsvinden of als er een ontheffing verleend moet worden. Dit laatste onderwerp is overigens ook niet duidelijk in beleid vastgelegd.

Tijdens de gesprekken voor deze analyse kwam ook een aantal bevindingen naar voren vanuit de Afdeling Inkomensondersteuning.

- Het bestand van bijstandsgerechtigde inwoners met een lange afstand tot de arbeidsmarkt groeit. Dit past bij het landelijk beeld en is ook verwoord in de aanvraag Vangnetuitkering BUIG.
- De groep inwoners die zich meldt voor een bijstandsuitkering wordt steeds complexer. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de groep inwoners, die voorheen

een beroep kon doen op de Wajong, nu onder de Participatiewet. Deze groep inwoners heeft vaak langjarige ondersteuning nodig en komt wellicht nooit meer uit de bijstand.

- Ook het aantal jongeren met psychische problematiek neemt gestaag toe. Ook dit is een landelijk beeld, maar in een stad als Zwolle, waar veel studenten (gaan) wonen, is deze ontwikkeling duidelijker zichtbaar.
- De leeftijdsgroep 40+ wordt groter.
- Er melden zich veel mensen met een stoornis in het autistische spectrum. Dit vraagt om heel specifieke ondersteuning, die binnen de Participatieketen niet altijd voorhanden is.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen leiden ertoe dat het steeds ingewikkelder wordt om bijstandsgerechtigde inwoners op korte termijn te laten uitstromen.

4.3 Tiem

In 2021 heeft Radar Advies een evaluatie van Tiem uitgevoerd. De kernvraag in het evaluatieonderzoek was in hoeverre de oprichting van de uitvoeringsorganisatie Tiem heeft geleid tot één effectieve uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet en de sociale werkvoorziening. De bevindingen en aanbevelingen uit die evaluatie zijn gedeeld met de gemeenteraad. Een aantal bevindingen uit de evaluatie komt ook nu weer naar voren:

- De positie van Tiem ten opzichte van de gemeente Zwolle en de daaraan verbonden opdracht en governance blijft onduidelijk. In de evaluatie werd daarover gezegd: *“het opdrachtgever-opdrachtnemerschap wordt als aandachtspunt benoemd door interne stakeholders. Er is behoefte aan het (blijven) volgen van een duidelijke lijn: wie praat er met wie, waarover?* Een belangrijk gevolg van de geschetste onduidelijkheid over de governance is dat Tiem vaak het gevoel heeft dat het niet altijd aan tafel zit als er belangrijke zaken worden besproken. Bij Tiem voelt men onzekerheid en onduidelijkheid over de manier waarop de gemeente Zwolle naar Tiem kijkt. Deze onzekerheid creëert een zekere dynamiek en sentiment binnen Tiem. Daarnaast is het ook voor andere partners niet altijd duidelijk hoe de verhouding tussen Tiem en de gemeente Zwolle, bijvoorbeeld in de vertegenwoordiging bij overlegstructuren.
- *In de evaluatie wordt daarnaast gepleit voor een scherpere opdrachtformulering met ambities, en concrete prestatieafspraken die gemonitord worden. Daarbij is het van belang dat de bekostiging in lijn is met deze ambities*”. Dit komt ook terug in de analyse van beleid voor deze notitie. In 2023 hebben de gemeente Zwolle en Tiem aan adviesbureau Berenschot gevraagd om een gezamenlijke systematiek van financiering te toetsen. Deze systematiek zou worden gekoppeld aan een heldere, meerjarige opdracht aan Tiem. Het proces om te komen tot een nieuwe uitvoeringsovereenkomst loopt op dit moment nog. De herijkte visie op arbeidsparticipatie is een belangrijke bouwsteen voor die overeenkomst.

- Tiem heeft veel expertise en kennis en is met name goed in het naar werk begeleiden van inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de expertise en kennis voor de groep statushouders nog niet optimaal is. Hier kan nog een slag in gemaakt worden.
- Ook zien we dat Tiem relatief veel kandidaten heeft, die zich (al dan niet tijdelijk) op de treden 1 t/m 3 van de Participatieladder bevinden. Bij deze kandidaten is de inschatting dat zij op termijn naar de zogeheten 'doelpositie' van trede 5 en 6 van de Participatieladder kunnen doorgroeien. De vraag kan gesteld worden of het tot de kerntaken van Tiem behoort om deze inwoners al te begeleiden op het moment dat zij zich nog op trede 1 t/m 3 van de Participatieladder bevinden. Deze kandidaten zouden immers ook door partijen uit de Sociale Basis of door het SWT ondersteund en begeleid kunnen worden, tot het moment waarop zij trede 5 of 6 van de Participatieladder bereikt hebben.
- Tiem is goed in de zorg voor SW'ers. De SW'ers zijn relatief lang in dienst bij Tiem, relatief veel van hen zijn gedetacheerd bij werkgevers. De realisatie van het aantal plaatsingen in het kader van de Wet Banenafspraken bij werkgevers met een loonkostensubsidie ligt boven het landelijk gemiddelde. Het aantal plaatsingen van nieuw beschut werk bij of via Tiem ligt wel onder het landelijk gemiddelde.
- De afstemming tussen Tiem en het gemeentelijke Team Inburgering Participatie en Arbeid (IPA) over het plaatsen en ondersteunen van statushouders kan beter. Ondanks gemaakte werkafspraken is er nog met enige regelmaat onduidelijkheid.
- de profilering van Tiem kan nog versterkt kan worden als het gaat om herkenbaarheid en onderscheidend zijn in de regio. De rol en inzet van Tiem binnen de arbeidsmarktregio is niet geformaliseerd.
- Ook Tiem ervaart dat de problematiek van de mensen, die bij hen komen voor ondersteuning en begeleiding, steeds complexer wordt. De komende jaren zullen bijvoorbeeld steeds meer mensen instromen in de Participatiewet, die voorheen onder de Wajong vielen. Niet alleen Tiem ervaart dit, ook de afdeling Inkomensondersteuning schetst dit beeld. Daarmee zal de inzet die we willen plegen op deze groep inwoners de komende jaren groter worden en zal het lastiger worden om mensen op uit te laten stromen naar de arbeidsmarkt of onderwijs.
- Tiem wordt gezien als betrouwbaar, betrokken en als een open organisatie met veel expertise. Voor de gemeente Zwolle is Tiem de partij die de Participatiewet en de Wet Sociale Werkvoorziening uitvoert.
- Tiem ziet dat het lastig is om mensen in te delen op de Participatieladder; iets waar men begin 2023 mee is begonnen. Daarbij worden mensen ingedeeld op

de huidige trede, maar wordt ook een doeltrede bepaald. Dat is de trede waar kandidaten op termijn terecht kunnen komen. Tegelijkertijd zullen kandidaten tussentijds ook kunnen terugvallen op de Participatieladder. De ene dag is immers de andere niet. De trede waarop kandidaten zijn ingedeeld, zijn dus geen vast gegeven. In de huidige situatie begeleidt Tiem ook kandidaten die zich op de treden 1 t/m 3 van de Participatieladder bevinden, omdat deze kandidaten perspectief hebben op betaalde arbeid.

- Tiem voert voor de gemeente Zwolle ook taken uit op het gebied van de Wet Inburgering 2021, namelijk de zogeheten B1-route, Z-route en Module Arbeidmarkt en Participatie (MAP). Ook hiervoor zijn geen duidelijke opdrachten of doelstellingen geformuleerd. Met name op het gebied van de Z-route leidt dit tot onduidelijkheid in de rollen en taken van Tiem, ten opzichte van de rol van Team IPA. Beide partijen hebben, om deze onduidelijkheden weg te nemen, werkafspraken op papier gezet.

Zoals hiervoor al beschreven leidt het ontbreken van een duidelijke opdracht aan Tiem tot onduidelijkheid. Onduidelijkheid over de groep inwoners die Tiem begeleidt, over doelstellingen, over snijvlakken met andere organisaties en over de governance. De afgelopen jaren heeft Tiem herhaaldelijk bij de gemeente Zwolle aangegeven hierover meer duidelijkheid te willen. Het ontbreken van scherpheid in de opdrachtformulering heeft geleid tot het gedeeltelijk zelf invullen van de onduidelijkheden. In het tweede halfjaar van 2023 hebben Tiem en de gemeente Zwolle gezamenlijk gewerkt aan een opdracht aan Tiem voor het jaar 2024, wat heeft geleid tot een uitvoeringsovereenkomst 2024 en een begroting, die is gebaseerd op een nieuwe bekostigingssystematiek en waaraan prestatie-indicatoren zijn gekoppeld.

4.4 Sociaal Wijkteam (SWT)

In 2021 is een evaluatie van het Sociaal Wijkteam in Zwolle uitgevoerd. Op het gebied van (arbeids-)participatie kwam daarin een aantal dingen naar voren.

“Er is niet genoeg aandacht voor participatie. Binnen de gemeente, inclusief het SWT, bestaat de zorg dat het SWT niet genoeg aandacht en expertise heeft voor interdisciplinair werken op het gebied van participatie. Er is een aantal medewerkers dat gespecialiseerd is in participatie en hulpvragen vanuit dit oogpunt aanpakt. Het gebeurt echter ook dat hulpvragen waarbij kinderen betrokken zijn, met een ‘jeugdhulpbril’ worden bekeken, terwijl inzet op participatie (een deel van) de oplossing zou kunnen zijn”.

Dit beeld lijkt in 2023 wel enigszins veranderd te zijn. Een aantal wijkteams is begonnen met contextueel werken, waarbij de hele context van een jongere meegenomen. Daardoor wordt de oplossing voor de problemen van die jongere regelmatig gevonden in volwassenenzorg of participatie en niet in jeugdzorg. Toch wordt het beeld dat de focus bij SWT niet op arbeidsparticipatie ligt in een aantal gesprekken bevestigd. Dat beeld sluit niet aan bij de visie, zoals deze in 2013 is opgesteld en waarin het SWT juist een belangrijke rol is toegedacht in de begeleiding van inwoners naar werk (zie pag. 5). Tegelijkertijd is het de vraag of het voor veel inwoners, die door SWT begeleid worden,

wel realistisch is om te verwachten dat zij op korte termijn de stap naar werk kunnen maken. Veelal is sprake van complexe problematiek, die maakt dat mensen eerste deze problemen op moeten lossen, voordat zij naar werk zouden kunnen (GGZ, EPA, verslaving, autisme, schulden). Tot slot is het verklaarbaar dat binnen het SWT de focus meer op zorg ligt dan op werk. De mensen die door SWT begeleid worden, hebben immers een indicatie voor zorg en op dit moment wordt het ontvangen van een bijstandsuitkering niet gezien als een zorgvraag.

In de huidige praktijk ligt bij het SWT de nadruk dan ook op zorg en op meedoen. Het beeld ontstaat daardoor dat niet alle cliënten die zouden kunnen werken door SWT naar Tiem worden doorverwezen. Het feit dat SWT geen cijfers kan aanleveren over het aantal inwoners dat van hen ondersteuning ontvangt op het gebied van (de stap naar) arbeidsparticipatie draagt bij aan dit beeld. Toch heeft het SWT in 2023 een flinke stap gezet op de ondersteuning van inwoners op het gebied van participatie. Er wordt geleidelijk toegewerkt naar een situatie, waarin participatie onderdeel wordt van alle ondersteuningsplannen van inwoners. Ook is er met regelmaat afstemming met o.a. Tiem en Team IPA over de participatiebehoefte van inwoners.

Wanneer bijstandsgerechtigde inwoners door de Afdeling Inkomensondersteuning worden doorverwezen naar het SWT (bij grotere afstand tot de arbeidsmarkt), worden hierbij geen heldere opdrachten of doelstellingen meegegeven. Het SWT is de afgelopen periode begonnen met het inrichten van casuïstiekgesprekken met Tiem, met name voor inwoners die zich bevinden op de treden 3 en 4 van de Participatieladder. Gezamenlijk met Tiem wordt gekeken of deze inwoners mogelijk al een stap richting werk kunnen zetten.

In 2023 is gewerkt aan een hernieuwde opdracht voor SWT, die inmiddels door de gemeenteraad is vastgesteld. In die opdracht is een duidelijke afbakening gemaakt van de inzet van SWT met betrekking tot arbeidsparticipatie. Die scheiding ligt tussen de redenen 4 en 5 van de Participatieladder. In de opdracht wordt echter niet heel duidelijk welke focus er binnen SWT ligt op toeleiding naar werk.

In de vastgestelde opdracht van SWT is hierover opgenomen:

Op het vlak van participatie werkt het SWT nauw samen met de afdeling Inkomensondersteuning (IO) en Tiem. Bij participatie wordt onderscheid gemaakt tussen wie de ondersteuning doet en wie de regie houdt op de ontwikkeling. De regierol wordt bepaald op basis van iemands afstand tot de arbeidsmarkt. Als de verwachting is dat iemand binnen afzienbare tijd trede 5 of 6 van de participatieladder kan halen, ligt de regie bij Tiem en anders bij het SWT. De regierol kan wisselen tijdens de begeleiding afhankelijk van de situatie en ontwikkeling van de inwoner.

Naast ondersteuning op participatie kan een inwoner ook op andere gebieden ondersteuning krijgen. Het is belangrijk dat er altijd een regisseur is die de integraliteit van de ondersteuning op alle leefgebieden voor een inwoner waarborgt. Indien een inwoner ondersteuning van het SWT krijgt, ligt de regierol altijd bij het SWT. Uitzondering

hierop vormen statushouders, dan ligt de regierol bij Team IPA (ook als het SWT betrokken is). Team IPA kijkt net als het SWT breed naar alle leefgebieden.

Voor de ondersteuning geldt dat het SWT inwoners begeleidt op het vlak van maatschappelijke participatie en Tiem op het vlak van arbeidsmatige participatie. Inwoners die onder regie van Tiem vallen, kunnen zich op het moment van instromen op trede 4 of lager bevinden. Voor de maatschappelijke participatie wordt dan in principe een beroep op het SWT gedaan. In het belang van de inwoner kan hier in goed overleg tussen SWT en Tiem van afgeweken worden.

Voor vrijwilligerswerk (trede 4) begeleidt het SWT inwoners zowel zelf als maakt het gebruik van de diensten van anderen zoals Zwolle Doet. Dit hangt af van de situatie en wensen van de inwoner. Doorslaggevend is wat het best passend is.

Bij inwoners die nog niet toe zijn aan arbeidsmatige participatie maar waar het maximaal haalbare is bereikt, gaat de verantwoordelijkheid over naar IO. Zij houden periodiek contact met de inwoner. Het SWT komt pas weer in beeld zodra er iets in de situatie verandert.

Deze hernieuwde opdracht biedt handvatten voor een betere verdeling van de ondersteuning en dienstverlening van SWT en Tiem. Er is immers duidelijk geformuleerd welke inwoners tot de doelgroep van SWT behoren. Daarmee wordt een gedeelte van het grijze gebied ingevuld, dat momenteel bestaat tussen SWT en Tiem.

4.5

Team IPA

In 2021 is besloten om Team Inburgering Participatie en Arbeid te formeren. Er wordt gewerkt vanuit een landelijk kader en de Wet Inburgering 2021, waarbij Team IPA opmerkt dat deze kaders erg algemeen en niet heel specifiek op Zwolle zijn geschreven. Destijds is ook besloten om Team IPA tijdelijk onder te brengen bij de Afdeling Inkomensondersteuning en te zijner tijd te kijken naar de structurele inbedding.

Er is niet duidelijk verwoord wat de visie op participatie precies inhoudt, als het gaat om statushouders. Ook is niet benoemd welke resultaten we als Zwolle willen behalen. Daardoor ontbreekt de scherpste in de opdracht aan Team IPA.

Bij Team IPA bestaat het gevoel dat statushouders voor participatie alleen naar Tiem kunnen worden doorverwezen, terwijl een ander aanbod soms meer passend is. Het uitgangspunt is inderdaad dat Tiem de arbeidsparticipatie uitvoert, ook voor statushouders. Bij Team IPA heerst het gevoel dat het voor statushouders soms beter is om elders in de stad een plek te zoeken. Tegelijkertijd zorgt de manier waarop Team IPA in 2021 in de keten is geplaatst ook voor onduidelijkheid. In feite zijn er 2 systemen naast elkaar ontstaan; een systeem voor statushouders en een systeem voor de overige uitkeringsgerechtigde inwoners. Dat wringt regelmatig.

Er wordt onduidelijkheid ervaren over de regierol, bij trajecten waarin een inwoner zowel door team IPA als door Tiem wordt ondersteund. Wie heeft wanneer regie en wat houdt die regie in?

In de gemaakte afspraken is het Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) leidend en is afgesproken dat Tiem de regie heeft over trajecten naar werk. Tiem bepaalt het traject naar werk, na een gezamenlijke intake met team IPA. Dit houdt niet in dat Tiem de enige aanbieder van trajecten naar werk is; zij kan dit ook uitbesteden aan andere partijen, die wellicht een meer geschikte plek hebben. Tiem voert regie over het traject naar werk, terwijl team IPA overall regievoerder is. Dit moet duidelijk zijn voor iedereen.

Op dit moment zijn er wachtlijsten bij Tiem voor trajecten met statushouders. Dat werkt demotiverend voor de betreffende inwoners. Zij kunnen immers enige tijd niets doen. De wachtlijsten zijn ontstaan door de snelle toename van het aantal statushouders, dat het afgelopen jaar bij Tiem is aangemeld. Het is zaak dat Tiem zijn capaciteit hier zo snel mogelijk op inricht, zodat er geen wachtlijsten zijn.

4.6 Ondernemers en het Werkgeversservicepunt (WSP)

Ondernemers vinden het vaak lastig om hun weg te vinden binnen de bestaande structuren en binnen de diverse mogelijkheden, die er zijn om hen te ondersteunen bij het maken van impact. Ze ervaren dat de bestaande structuren veelal gericht zijn op zorg en dat er vanuit de Participatiewet niet altijd een passende vorm van ondersteuning mogelijk is. Dit geldt ook voor ondernemers die graag sociale impact willen maken.

Ondernemers zoeken naar de manier waarop ze toegang kunnen krijgen tot mensen, die bij hen aan het werk kunnen. Hierbij is vaak het beeld, dat er binnen het bestand met uitkeringsgerechtigden nog een grote groep mensen beschikbaar is, die vrijwel direct aan het werk kan. Tegelijkertijd zien we, dat ondernemers veelal wel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst willen nemen, mits dat gepaard gaat met een Loonkostensubsidie en de daarbij behorende jobcoaching door Tiem.

Voor beide kanten van het spectrum (ondernemers en Tiem) is het soms nog een zoektocht om volledig en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn.

4.7 Onderwijs

De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en vice versa is erg belangrijk; ook voor het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. We willen dat onze jongeren kunnen meedoen binnen het onderwijs, maar ook binnen de arbeidsmarkt. De uitdaging zit in het opvangen van de groep jongeren, die voortijdig dreigt uit te vallen, en die toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

Ook is er een groep jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die niet in het Doelgroepenregister passen, zoals ex-gedetineerden. Het is zaak om voor deze groep extra faciliteiten te creëren, naast de faciliteiten die er zijn vanuit de Participatiewet.

Daarnaast is er een kwetsbare groep jongeren, die na het afronden van hun school hoogstwaarschijnlijk in het doelgroepenregister zal instromen. Voor Tiem is het de uitdaging om voor hen geschikte werkplekken te vinden, maar ook om de leerlingen te kennen voordat ze de school verlaten. Dat behoort op dit moment niet tot de opdracht voor Tiem. Een signaal is dat deze jongeren vaak niet naar Tiem willen in verband met het imago van Tiem. Ze vinden de voormalige sociale werkvoorziening niet aantrekkelijk. De groep jongeren zou idealiter veel eerder in contact moeten komen met ondernemers, die hen kansen willen bieden en begeleiden op de werkvloer.

Om een goede aansluiting te realiseren is o.a. de Ontwikkelagenda passend onderwijs opgesteld en is de proeftuin 'Samenspel in de wijk' ontwikkeld, die is gekoppeld aan de Hervormingsagenda.

Gemeente Zwolle neemt deel aan het Netwerk aansluiting Arbeidsmarkt en werkt volgens de regionale werkwijze. Zo wordt een sluitend vangnet gecreëerd voor jongeren in kwetsbare positie. Het Netwerk Aansluiting Arbeidsmarkt in de regio IJssel-Vecht is een samenwerking tussen praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs, sociaal domein en arbeidsmarkt om jongeren in een kwetsbare positie te helpen bij de overstap naar vervolgonderwijs (mbo), regulier werk of werk met ondersteuning vanuit de Banenafpraak of dagbesteding. Het netwerk heeft als doel om voortijdig schoolverlaten te verminderen en de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het netwerk wordt gecoördineerd door het Doorstroompunt (Doorstroompunt (RMC) en maakt gebruik van het volgsysteem Intergrid om jongeren in beeld te houden en te begeleiden.

Het is belangrijk om duidelijkheid te krijgen over de lijnen tussen het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (pro/vso) en de diverse actoren binnen de Participatieketen. Wie heeft de regie en wie doet wat? Nu zien we dat zowel het Doorstroompunt, het Sociaal Wijkteam als Tiem zich met deze jongeren bezighoudt en er soms sprake is van overlap. De inbedding van de regionale werkwijze van het Netwerk Aansluiting Arbeidsmarkt vraagt extra aandacht in Zwolle.

4.8 Arbeidsmarktbeleid en Zwolle in de regio

Arbeidsparticipatie hangt nauw samen met arbeidsmarktbeleid. Ook vanuit de arbeidsmarktregio is het ondersteunen van inwoners met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt een taak. Enerzijds door deze inwoners een kans te geven op de arbeidsmarkt, anderzijds door te voorkomen dat deze inwoners hun baan verliezen en mogelijk aangewezen zijn op een uitkering. Hiervoor kunnen allerlei instrumenten ingezet worden.

In de Arbeidsmarkregio wordt gewerkt met een regionaal beleidsplan. Zwolle heeft geen lokaal arbeidsmarktbeleid geformuleerd, maar werkt vanuit de regionale visie.

Op het gebied van de arbeidsmarkt en de relatie tot arbeidsparticipatie is een aantal knelpunten naar voren gekomen:

Krappe arbeidsmarkt vraagt om andere interventies

De arbeidsmarkt in Zwolle is krap. In het eerste kwartaal van 2023 registreerde het CBS 27.400 vacatures in de provincie Overijssel, tegenover 24.000 werklozen. De tekorten lijken structurele vormen aan te nemen en dat betekent ook een potentiële bedreiging voor evenwichtige economische groei. Deze krapte betekent dat ondernemers een ander beroep doen op ondersteunende arbeidsmarktinstrumenten dan in tijden van overschotten of minder krapte. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Ondersteuning van trajecten van werk naar werk en zij-instroom
- Een leven lang ontwikkelen en opscholing of bijscholing, zodat er 'trek in de schoorsteen' ontstaat en er ook plek komt voor meer praktisch gekwalificeerde werkzoekenden
- Een flankerend beleid gericht op het behoud van gekwalificeerde werknemers en afgestudeerden
- Het anders organiseren van werk en het verhogen van de productiviteit
- Inclusie bij bedrijven en instellingen
- Inschakeling van arbeidsmigranten.

In 2023 is geconstateerd dat veel van de inspanningen van de gemeente Zwolle zich concentreren op het fysieke aspect en groeiverwachtingen van bedrijven. Het personele aspect en hierbij passende interventies zijn minder ontwikkeld.

Inclusiebeleid: juist nu kansen, maar flink wat organisatorische barrières

De krapte op de arbeidsmarkt zou kansen moeten creëren voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt om te participeren. Dat gebeurt tot op zekere hoogte, maar uit bijna alle gevoerde gesprekken blijkt dat beleidsmatige en organisatorische 'schotten' flinke barrières opwerpen voor effectieve interventies. Inclusie is precies een 'schakelpunt' tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De verbindingen hiertoe ontbreken echter.

Er is geen overkoepelende visie als het gaat om inclusie en de instrumenten rond inclusie richten zich overwegend op 'zorg' en minder op het bevorderen van de overgang naar 'werk'. Bovendien zijn deze instrumenten nu vooral gericht op het arbeidsaanbod en slechts zeer beperkt op de vraag of mogelijkheden vanuit bedrijven.

Verbinding tussen vraag en aanbod in een breder arbeidsmarktbeleid kan versterkt worden

Lokaal arbeidsmarktbeleid zou vooral moeten gaan over de verbinding of match tussen de vraag (vacatures bij bedrijven en instellingen) en aanbod (werkenden, werkzoekenden, schoolverlaters die werk zoeken). Arbeidsmarktbeleid komt dan tot ontwikkeling in de driehoek economie, onderwijs, sociaal beleid en inkomen en is gericht op de hoofdpoging van de stad: een duurzame economische ontwikkeling die hand in

hand gaat met inclusie. Geconcludeerd is dat dit type arbeidsmarktbeleid in de stad Zwolle niet of nauwelijks bestaat.

Verbinding tussen stad en de regio kan beter

De arbeidsmarkt van de stad Zwolle kan niet los gezien worden van de arbeidsmarkt in de regio. Uitgangspunt van het landelijke en regionale overheidsbeleid is dat de kaders van arbeidsmarktbeleid in de (arbeidsmarkt) regio gezamenlijk met partners worden bepaald en er vervolgens doorvertaling en wisselwerking plaatsvindt naar en met lokaal beleid. Ook deze verbinding is niet sterk ontwikkeld, terwijl daar kansen liggen.

Zwolle is centrumgemeente voor de arbeidsmarktregio. De wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) verdeelt het land in 35 arbeidsmarktregio's, waarvan de regio Zwolle er één is. De regio bestaat uit 15 gemeenten. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor de regio op de samenwerking en voor het beheer van de financiën. Deze taak is neergelegd bij Regio Zwolle Bureau, met als eerste taak de voorbereiding van het Regionaal Werk Bureau: het netwerk van de gemeenten die onderdeel zijn van de arbeidsmarktregio's.

Het Regiobureau voert deze taak beleidsrijk uit en heeft een breder arbeidsmarktbeleid geformuleerd in de Human Capital Agenda. Hierbij zijn 7 extra gemeenten en 4 provincies betrokken (zie ook Hoofdstuk 2)

De regio kent daarmee een breder arbeidsmarktbeleid, waar de stad bij aan kan sluiten. In de praktijk zien we dat er vaak langs elkaar heen wordt gewerkt, men elkaar als concurrent ziet of geen aanknopingspunten ziet om de meer beleidsmatige insteek van het Regio Bureau Zwolle te vertalen in het eigen werk.

Een gebrek aan structurele verbindingen tussen stad en regio leidt soms ook tot verwarring over rollen van de gemeente bij stakeholders als de provincie, werkgevers of het UWV. Spreekt Zwolle met één mond of zijn er verschillende 'Zwolles': centrumgemeente, stad, uitvoeringsorganisaties als TIEM en SWT?

Conclusies:

1. (Wettelijke) lokale en regionale opgaven

De wettelijke opgaven zijn formeel allemaal belegd: bij het Bureau Regio Zwolle als het gaat om de taken als centrumgemeente van de arbeidsmarktregio, bij de gemeente en haar uitvoerders als het gaat om de participatiewet.

De feitelijke opgave van de regio en de stad rond de arbeidsmarkt is echter breder. Die gaat óók over de beleidsontwikkeling en de praktijk voor mensen en bedrijven. Deze bredere maatschappelijke arbeidsmarktopgave is **niet goed** belegd. Een gezamenlijke opgavebepaling en de onderbouwing hiervan ontbreken. Dat start bij een **visie** op de arbeidsmarkt die zich vertaalt in overkoepelend **beleid en een strategie** rond interventies op die arbeidsmarkt. Het regionale beleid kan hiertoe als vertrekpunt worden genomen voor nadere concretisering, aanvulling en aanscherping.

2. Taken, rolopvattingen en samenwerking

De inhoudelijke verbindingen in het beleid en in de uitvoering kunnen worden versterkt. Zo is er hier en daar rolverwarring of discussie over opdrachtgeverschap en opdrachtnemers bij bijvoorbeeld Tiem en SWT. Dat is een complex vraagstuk, dat eerder dit hoofdstuk is toegelicht.

Tussen de regio en verschillende partijen binnen de stad Zwolle bestaat een informatie- en cultuurkloof. Waar de regio veel oog heeft voor netwerksamenwerking (ook wettelijk een verankerde taak) en de grote beleidsmatige en toekomstige lijnen, lijken veel mensen in het 'stedelijk' beleidsapparaat taakgericht.

Dat biedt tegelijkertijd kansen. Inhoudelijke aansturing en een steviger organisatorische inbedding van het arbeidsmarktbeleid kunnen behulpzaam zijn om de samenhang te vergroten.

3. Aansturing, prioriteiten en wie bepaalt wat?

De aansturing wordt in het algemeen als onvoldoende ervaren, te beginnen op het niveau van integrale beleidsontwikkeling. Er is de vraag naar politieke prioritering op hoofdzaken als het gaat om arbeidsparticipatie. Deze prioriteiten kunnen mede de basis zijn voor meer sturing binnen het gemeentelijk beleidsapparaat en meer regie naar uitvoeringsorganisaties.

De complexe governance structuur en relatieve zelfstandigheid van grote uitvoeringsorganisaties vergemakkelijken dit niet. Dat betekent in de praktijk dat de uitvoeringsorganisaties in hoge mate zelf de aansturing bepalen. Zij hebben professionele ruimte nodig om hun taken goed te kunnen uitvoeren. De vraag is of zij ook hun eigen opgaven moeten kunnen bepalen.

4. Witte vlekken

Er zijn op verschillende niveaus witte vlekken geconstateerd:

- Verbindend beleid ontbreekt
- Samenhang tussen beleidsafdelingen en teamvorming op basis van dat beleid is voor verbetering vatbaar
- Een heldere aansturing naar de uitvoering is in gang gezet met het sluitend maken van de participatieketen. Deze kan verder worden versterkt door een heldere prioritering
- De wisselwerking tussen regio en stad als het gaat om arbeidsmarktbeleid en – uitvoering is nog onvoldoende ontwikkeld.

5. Wat gaat goed en wat kan beter

Wat goed gaat is de energie, kennis en betrokkenheid van alle gesproken mensen. Zij dragen de stad en regio een warm hart toe. Zij hebben behoefte aan minder versnippering en meer samenhang. Wat beter kan is hierboven uitgebreid aan de orde gekomen. behulpzaam als de participatieketen in Zwolle, inclusief heldere rollen rond beleid en uitvoering en aansturing, beter en eenduidiger sluitend is gemaakt (zie vorige hoofdstuk)

Aanbevelingen.

Op basis van de hiervoor genoemde bevindingen en conclusies wordt een aantal aanbevelingen gedaan:

1. Visie op de brede arbeidsmarkt ontwikkelen

Een toekomstgerichte visie op de brede arbeidsmarkt in Zwolle is noodzakelijk. Het gaat daarbij niet alleen om het ontwikkelen van een (papieren) beleid, maar ook om het bepalen van de gezamenlijke opgaven op de Zwolse arbeidsmarkt (visie en beleid) en een hierbij passende strategie op de gekozen hoofdlijn. Deze visie kan worden opgesteld in samenspraak met de regio en kan ook een concretisering zijn van het reeds vastgestelde regionale beleid. Daarmee kan dit relatief snel tot stand komen.

2. Concretiseer deze visie naar werkopdrachten voor het beleid

Concretiseer deze visie in concrete werkopdrachten voor de lokale en regionale beleidsmakers. Het gaat om opdrachten die 'opgavegericht' zijn en niet in de eerste plaats 'taakgericht'. Dat kan ook de benodigde teamvorming ten goede komen.

3. Inrichting inhoudelijke sturing op het terrein van de brede arbeidsmarkt

Richt op basis van deze opgaven een heldere vorm van sturing in naar de verschillende afdelingen binnen de gemeente, met een open verbinding naar het Regio Bureau Zwolle.

4. Uitvoering: pak regie!

Het is goed dat er meer specifiek wordt gekeken naar het functioneren van de participatieketen. Prioriteer hierbij de acties, gericht op:

- a. Opdrachten naar de uitvoeringsorganisaties Tiem en SWT en samenhang in participatietrajecten
- b. Eenduidige regievoering voor cliënten met mandaat voor regievoerders
- c. Perspectiefgesprekken naar cliënten met een eenduidig perspectief: leer het bestand op realistische en effectieve manier kennen
- d. Een gerichte aanpak om jongeren te bereiken, gericht op verkleining van nieuwe instroom in de bijstand, met gebruikmaking van ervaringen en expertise van partners op dit gebied (zoals onderwijspartijen, leerplicht)

4.9

Conclusie

Bij een analyse als deze ligt de nadruk van de bevindingen al snel op de dingen die beter kunnen, waardoor een bepaald beeld kan ontstaan. Binnen de Participatieketen gaan echter ook heel veel dingen goed. Alle partijen binnen de keten werken met erg veel betrokkenheid, kunde en kennis aan het welzijn en welbevinden van de Zwollenaren, die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering. Veel inwoners worden dan ook op een goede en professionele manier ondersteund en begeleid. De mogelijke verbeteringen die worden gesignaleerd liggen veelal in de manier waarop in Zwolle de keten is ingericht, in de opdrachtverlening en de sturing en gaan niet zozeer over de betrokkenheid en deskundigheid van de mensen die in de keten werken.

Uit de *analyse van beleid* blijkt dat er geen recent beleid is opgesteld over de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast zijn er geen duidelijke opdrachten geformuleerd aan

de belangrijkste actoren binnen de Participatieketen, te weten de Afdeling Inkomensondersteuning, Tiem, het Sociaal Wijkteam, RBZ en Team IPA.

Met het opstellen van de hernieuwde opdracht voor het Sociaal Wijkteam en het werken aan een nieuwe opdracht voor Tiem is begonnen om hier meer duidelijkheid te creëren. Een duidelijke opdracht, omschrijving van de doelgroep, verantwoordelijkheden en rol in de Participatieketen gaat alle actoren in de keten helpen. Daarnaast is het zaak om deze opdrachten nadrukkelijk op elkaar af te stemmen en te zorgen voor onderlinge samenhang. In de samenhang kan ook gekeken worden naar de rol en positie van Team IPA. Wil Zwolle dit Team IPA structureel inbedden en welke rol en opdracht hoort daarbij?

Door het ontbreken van duidelijke opdrachten is er veel grijs gebied ontstaan, doordat taken niet helder afgebakend zijn. Als gevolg daarvan is ruis tussen de actoren ontstaan, die weer leidt tot wederzijdse beelden en onduidelijkheid. Er wordt binnen de Participatieketen veel over elkaar gepraat en er bestaat een sterk “wij-zij”-denken. De beschreven onduidelijkheid gaat bijvoorbeeld over doelgroepen, verantwoordelijkheden, regie en registraties.

Mede doordat er binnen de Participatieketen niet op een eenduidige manier en in één gezamenlijk systeem wordt geregistreerd en doordat er niet altijd voldoende focus heeft gelegen op (arbeids-)participatie, heeft het de afgelopen jaren kunnen gebeuren dat mensen op het gebied van maatschappelijke en arbeidsparticipatie uit beeld zijn geraakt en dat de verschillende actoren niet van elkaar weten welke inwoners wel of niet ondersteund worden. Het totaalbeeld ontbreekt; ook voor de gemeente Zwolle.

De keuzes die de gemeente Zwolle in de afgelopen jaren heeft gemaakt, hebben ook invloed gehad. Zo is er in 2019 bezuinigd, waardoor er in de uitvoering niet voldoende formatie beschikbaar was om alle inwoners goed te ondersteunen. Daarin zijn destijds keuzes gemaakt en dus inwoners tijdelijk losgelaten. Door middel van de zogeheten Perspectiefgesprekken en Servicegesprekken is in 2023 een hersteloperatie ingezet op de groep inwoners die momenteel wel werkzoekende is, maar die recent geen ondersteuning van SWT of Tiem heeft ontvangen.

Tegelijkertijd zien we dat medewerkers van de verschillende schakels elkaar in de praktijk opzoeken om afspraken te maken, wanneer er geen geformaliseerde opdrachten zijn vastgelegd. Zo zijn er tussen Tiem en Team IPA werkafspraken opgesteld over de begeleiding van statushouders. Dat is erg positief, maar zou eigenlijk niet nodig moeten zijn.

De aansluiting van Tiem op de regionale arbeidsmarkt is nog onvoldoende vormgegeven, hetgeen weer te herleiden is tot een onduidelijke opdracht vanuit de gemeente Zwolle hierover, terwijl Zwolle ook centrumgemeente is voor de regio. Op dit gebied is winst te behalen, zowel voor Tiem, de gemeente Zwolle als voor de arbeidsmarktregio.

Tot slot zien we dat de doorstroming van dagbesteding naar bijvoorbeeld beschut werk of andersom nog onvoldoende plaatsvindt. Dit wordt mede veroorzaakt door de

onbekendheid bij dagbestedingsorganisaties over mogelijk vervolgstappen in beschut werk bij bedrijven. In Zwolle hebben we “Tussenwerk” georganiseerd en proberen we, binnen het instrument van de subsidieregeling Sociale Activatie en Herstel, de komende tijd instrumenten en beleid voor dit onderdeel te formuleren. Het Rijk heeft ingezet op deze doorstroming door middel van Simpel Switchen. In een recente brief van Minister Schouten aan de Tweede Kamer erkent zij dat de doorstroming vanuit dagbesteding naar beschut werken en zeker ook vice versa nog steeds niet optimaal verloopt.

Op het gebied van arbeidsmarktbeleid en de rol van Zwolle in de regio is in paragraaf 4.8 reeds verwoord wat de conclusies en aanbevelingen zijn.

5

AANVRAAG VANGNETUITKERING BUIG

In juni heeft het college een aanvraag Vangnetuitkering BUIG bij het Rijk ingediend, om het grote tekort op de BUIG deels gecompenseerd te krijgen. De raad heeft ingestemd met deze aanvraag en heeft kennis kunnen nemen van de aanleiding, oorzaken, ingezette instrumenten en het vervolg. Daarom gaan we in deze notitie slechts kort in op de aanvraag en kijken we met name naar de zaken die van belang zijn voor een Zwolse visie op arbeidsparticipatie en voor het optimaal functioneren van de Participatieketen.

In de aanvraag voor de Vangnetuitkering is geconstateerd, wat we eerder in deze rapportage hebben benoemd: Het aantal inwoners, dat langdurig is aangewezen op een bijstandsuitkering, neemt toe.

“Daarnaast is het aantal mensen dat langdurig in de bijstand zit aanzienlijk gestegen van 45% in 2014 naar 57% in 2021. Inwoners die langer een bijstandsuitkering hebben zijn moeilijker te activeren of re-integreren op de arbeidsmarkt. Daarnaast hebben we binnen de Participatieketen een groot gedeelte van het bijstandsbestand onvoldoende in beeld, waardoor we hen moeilijk kunnen activeren naar werk of participatie”.



Wat we weten is dat deze stijging een autonoom gegeven is voor de instroom van PrO-Vso-jongeren en voor de inwoners die niet meer in de Wsw terecht kunnen. Wat we niet weten is de stijging deels het gevolg is van de manier van werken binnen de Participatieketen.

Een andere conclusie uit de aanvraag Vangnetuitkering was: “We hebben in samenwerking met de lokale organisaties ons zittende bijstandsbestand onvoldoende in beeld”. Ook deze conclusie komt terug in de tussenrapportage en wordt hier uitgebreid besproken. De gemeenteraad heeft Motie 7 aangenomen, die heeft geleid tot het opstarten van Perspectiefgesprekken door Tiem (zie hoofdstuk 6) en Servicegesprekken door Afdeling Inkomensondersteuning, met als doel het aanwezige potentieel in het bestand met uitkeringsgerechtigden beter te verzilveren.

In de aanvraag Vangnetuitkering BUIG is een groot aantal maatregelen opgesomd, waarmee Zwolle de afgelopen periode heeft geprobeerd om zowel de instroom als de uitstroom in de Participatie te beïnvloeden. Voor deze maatregelen verwijzen we gemakshalve naar de aanvraag Vangnetuitkering BUIG.

Naast de factoren die we als gemeente Zwolle zelf kunnen beïnvloeden, blijven we voor het BUIG-budget afhankelijk van het landelijke objectief verdeelmodel. Dat blijkt maar weer eens, nu de gemeente Zwolle in het verdeelmodel voor 2024 extra middelen ontvangt en het er dus op lijkt dat er voor 2024 geen aanvraag gedaan hoeft te worden voor de Vangnetuitkering. Deze extra middelen komen voort uit een landelijke verhoging van het macrobudget en door een aanpassing in het verdeelmodel, waar het budgetaandeel voor Zwolle is verhoogd. Deze ontwikkeling neemt de financiële druk het komende jaar weg, maar dit betekent niet dat de analyses rond de BUIG achterwege moeten blijven. Het blijft een goed idee om de ontwikkelingen en trends in Zwolle goed te analyseren en te monitoren.

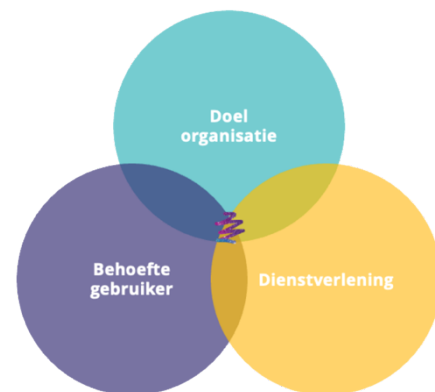
6

INNOVATIELAB

Het Innovatielab is opgezet om “*het potentieel van Zwolse inwoners die langs de kant staan zonder werk beter te zien en te verzilveren*”. Het is dus ontstaan vanuit de gedachte dat er veel Zwollenaren zijn die mogelijk wel zouden kunnen werken, maar die onvoldoende in beeld zijn. Elders in deze notitie is al beschreven dat er inderdaad een groot aantal uitkeringsgerechtigde inwoners niet goed in beeld is bij de verschillende onderdelen van de Participatieketen.

Participatie is één van de zes sporen van de Hervormingsagenda Sociaal Domein van de gemeente Zwolle. We willen dat zoveel mogelijk Zwollenaren, nu en in de toekomst, meedoen op de arbeidsmarkt of stappen zetten in die richting. We zien kansen om het potentieel van inwoners die langs de kant staan zonder werk nog beter te zien en te verzilveren. Een nieuw ontwerp van onze dienstverlening helpt daarbij. In maart 2022 zijn we gestart met het Innovatielab om daaraan te werken en te zorgen dat de uitvoering beter aansluit op de belevingswereld en behoefte van de (eind)gebruiker.

Aan het Innovatielab nemen adviseurs van de gemeente Zwolle, Inkomen, Doorstroompunt (RMC), het Sociaal Wijkteam en TIEM deel. Het afgelopen jaar zijn gesprekken gevoerd met inwoners die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering voor hun levensonderhoud of zich melden voor een uitkering. Deze gesprekken en gesprekken met betrokken professionals gaven verschillende inzichten die zijn meegenomen in het ontwerp van de beste dienstverleningswerkwijze en het formuleren van kernoplossingen.



6.1

Inzichten

In het Innovatielab is het afgelopen jaar ervaring opgedaan met het werken vanuit een gezamenlijke klantbenadering. Daarbij is een nieuwe manier ontwikkeld om de klantreis van inwoners die gebruik maken van een bijstandsuitkering te vereenvoudigen. Die klantreis voert op dit moment nog langs allerlei verschillende schakels in de Participatieketen, waarbij inwoners hun verhaal een aantal keren moeten doen aan diverse professionals. De huidige werkwijze leidt niet altijd tot een sluitende aanpak binnen de Participatieketen en zorgt ervoor dat inwoners soms niet goed meer in beeld zijn binnen die keten. Tegelijkertijd kunnen deze inwoners wel in beeld zijn bij de Sociale Basis.

Ook maakt de huidige werkwijze het moeilijk om een goed totaalbeeld van onze inwoners te krijgen, omdat de verschillende schakels in de keten stukjes informatie verkrijgen, die niet in een gezamenlijk systeem gedeeld worden (ook hierover leest u elders in de rapportage meer). Bovendien is het voor inwoners ingewikkeld om de juiste weg te vinden en is het vervelend om meermalen hetzelfde verhaal te moeten vertellen aan verschillende personen binnen de Participatieketen.

Binnen het Innovatielab is daarom gewerkt met een systeem, waarin de intake van inwoners die een uitkering aanvragen wordt gedaan door de afdeling Inkomensondersteuning, het Sociaal Wijkteam en Tiem gezamenlijk. Dit helpt om vanaf het begin een goed totaalbeeld van de inwoner en zijn ondersteuningsbehoefte te krijgen. Daarnaast wordt gewerkt met een buddy; een vast aanspreekpunt voor de inwoner, zodat deze altijd weet bij wie hij of zij terecht kan.

Participatiebehoefte onvoldoende in beeld

Een duidelijk punt voor participatievragen ontbreekt. Verschillende afdelingen en organisaties richten zich op een onderdeel van de vraag, maar hebben geen tijd voor zorgvuldig persoonlijk contact. Niet alle inwoners met een uitkering zijn in beeld binnen de Participatieketen en een proactieve benadering ontbreekt.

Externe partijen die een participatiebehoefte signaleren, weten niet waar ze daarmee terecht kunnen. Inwoners zonder uitkering met een participatiebehoefte hebben geen zicht op een route daarvoor. Medewerkers van de gemeente worden gezien als handhaver, waardoor mensen niet het achterste van hun tong laten zien.

Stress en schaamte bij aanvraag

Een uitkeringsaanvraag start vaak met stress, schaamte en hoge financiële nood. Dat laat weinig ruimte voor participatie. Veel vragenlijsten, formulieren en handelingen met tijd ertussen zijn nodig om een uitkering te krijgen. De inwoner heeft vaak geen overzicht over dat proces. Dat zorgt voor nog meer gevoelens van angst en onzekerheid. Hetzelfde verhaal moet verteld worden aan veel verschillende personen. De meest urgente financiële problemen worden niet altijd als eerste opgelost. De vraag van de inwoner wordt niet integraal bekeken.

De nadruk ligt op de bewijslast (weer de focus op rechtmatigheid) en mensen voelen het aanleveren van alle gegevens als inbreuk op hun privacy. Het proces vraagt capaciteiten en vaardigheden van mensen die ze vaak (tijdelijk) niet hebben.

Aanpak kan beter

Het is belangrijk om eerst de grootste stressoren weg te nemen (vaak financieel) voordat er ruimte voor participatie is. Verplichting en dwang draagt niet bij aan een duurzame uitstroom. Een gezamenlijk integraal plan met eenduidige werkwijze ontbreekt. Door gebrek aan nazorg is er grote kans op terugval. Beschikbaar aanbod en middelen sluiten onvoldoende aan bij wensen, behoeften en vaardigheden van inwoners. Hoge werkdruk staat persoonlijk maatwerk in de weg. Professionals van verschillende afdelingen hebben geen inzicht in elkaars gegevens.

Activeren van langdurig werklozen

Hoe langer je in een uitkering zit, hoe meer tijd het kost om die veiligheid op te geven en een stap te maken naar een nieuwe situatie. Stabiliteit en rust zijn belangrijke randvoorwaarden om weer de lange termijn te kunnen zien. Levensgebeurtenissen kunnen zorgen dat participatie nu niet lukt, maar een paar maanden later wel. Mensen bewegen als het loont. Of dat zo is, is nu vaak niet te overzien door de veelheid aan regelingen die kunnen wegvallen. Motivatie ligt bij werk dat aansluit bij eigen talenten.

Behoeftte aan regie op proces, maar ook aan ondersteuning (anders was het zelf wel gelukt).

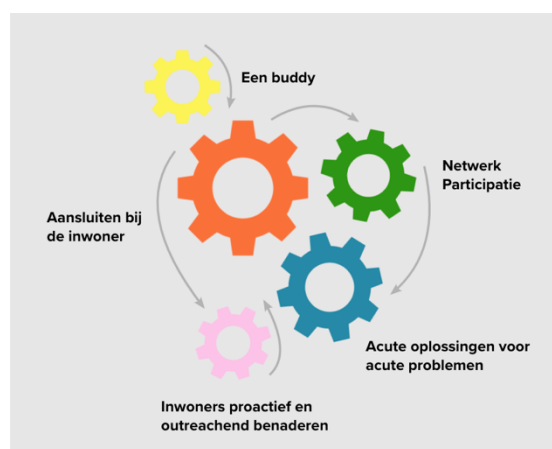
De verderop beschreven stappen (behalve stap 6) in het stappenplan zijn getest en aangescherpt in de praktijk.

6.2 Kernoplossingen

De kernoplossingen vormen de basis van de geadviseerde nieuwe dienstverlening. De oplossingen haken in elkaar, versterken elkaar en kunnen niet zonder elkaar worden gebruikt. Voor de inwoner start het proces altijd bij een intake met een buddy, waarna een proces start om op zoek te gaan naar het potentieel van de inwoner om weer aan het werk te komen of die richting op te bewegen. De partijen ondersteunen de inwoner om zelf actief aan de slag te gaan.

Kernoplossingen:

- Aansluiten bij de inwoner
- Inwoners proactief en outreachend benaderen
- Een buddy (vast contactpersoon vanaf het eerste gesprek)
- Netwerk Participatie
- Acute oplossing voor acute problemen (het Innovatielab heeft hiervan een aantal mooie voorbeelden)



Aansluiten bij de inwoner

Elke inwoner heeft behoefte aan een persoonlijke benadering: zie mij, hoor mij en begrijp mij. Er is inzicht nodig om te weten wat iemand weerhoudt om stappen te zetten en belemmeringen te willen overwinnen. Het is daarom essentieel om op alle niveaus aan te sluiten bij de inwoner: fysiek, verbaal en met het gekozen communicatiekanaal. Het is belangrijk om fysiek aanwezig te zijn op een centraal punt in de wijk, om onderling informatie te kunnen delen over inwoners, en voor ogen te houden wie je voor je hebt en je communicatie aan te laten sluiten bij die inwoner. Inwoners moeten ook feedback kunnen geven op het proces en contact. Die feedback kan gebruikt worden om het proces te verbeteren.

Inwoners proactief en outreachend benaderen

Om onbenut potentieel beter te kunnen zien en verzilveren, is het belangrijk dat de gemeente proactief contact legt en blijft leggen met inwoners, ook met hen die niet 'in beeld zijn'. Doel van deze gesprekken is verbinding te maken met de inwoner, het contact en de relatie te onderhouden, participatievragen en –behoeften beter te signaleren en zicht te houden op een participatiestatus of –traject. Eén logisch ingangspunt voor vragen en meldingen is nodig. Als gemeente laten we zien dat we onze inwoners ondersteunen en aan ze denken. We stellen vaker de vraag: 'Hoe gaat het met je?'

Een buddy

De buddy is de vaste contactpersoon voor de inwoner. De buddy voert de regie over het proces en is vast onderdeel van het Netwerk Participatie. De buddy geeft een gezicht aan het participatietraject en bouwt een vertrouwensband op. De inwoner voert het plan uit, waar nodig met behulp van (verschillende) professionals. En als de inwoner er even niet meer uit komt, dan is de buddy het centrale aanspreekpunt en helpt de inwoner weer op weg. Zo wordt een veilige situatie gecreëerd van waaruit de inwoner stappen kan zetten.

Netwerk Participatie

Netwerk Participatie bestaat uit een netwerk van professionals met verschillende expertises (inkomen, zorg, werk, studie, etc.) die allemaal nodig zijn voor een integrale en holistische blik op het onderwerp participatie. Deze professionals komen samen om te werken aan het verzilveren van potentieel van de inwoner. Zo blijft voor iedereen duidelijk dat hun werkzaamheden onderdeel zijn van een groter geheel en een gedeelde opgave. Samen kijken zij naar de situatie van de inwoner om te bepalen wat nodig is om het participatietraject uit te zetten en om de inwoner op weg te helpen.

Acute oplossing voor acute problemen

Tot slot is één van de kernoplossingen dat er acute oplossingen komen voor acute problemen, omdat er sprake kan zijn van veel belemmeringen voor participatie. Door in de dienstverlening oog te hebben voor acute problemen voor participatie en dat direct te kunnen oplossen, wordt de kans op duurzame uitstroom groter. Binnen het Netwerk Participatie wordt multidisciplinair en integraal aan een casus gewerkt, zodat voor elke professional direct duidelijk is welk probleem aandacht vraagt en wat daarvoor de beste oplossing is. Ook wordt zo snel duidelijk hoe verschillende problemen op elkaar inhaken en wat het opgestapelde effect is. Zo creëren we gezamenlijk de rust en basis die nodig is voor de inwoner om te kunnen participeren.

1. Een gezamenlijk IT-systeem
2. Fysiek met elkaar werken
3. Beslissingsbevoegdheid voor het Netwerk Participatie

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden voor het kunnen werken volgens de geadviseerde dienstverlening zijn:

- Gezamenlijk IT-systeem (kunnen delen gegevens)
- Fysiek samenwerken
- Bewegingsvrijheid en beslissingsbevoegdheid bij Netwerk Participatie
- Ook na het eerste contact, moeten we beloftes kunnen (blijven) waarmaken
- Participatie moet meer en directer lonen
- Een oplossing voor de inkomensval
- Tijd voor professionals om de transitie door te maken
- Tijd en ruimte (in taak en functie) om aan te kunnen sluiten bij de inwoner
- Inzet ervaringsdeskundigheid en gedragswetenschap bij beleid,

- uitvoering en communicatie rondom dienstverlening
- Constante feedbackloop en lerend systeem

6.3 Vervolg

De uitkomsten uit het Innovatielab zijn inmiddels met alle betrokken partijen gedeeld en ook aan het MTSD en de betrokken portefeuillehouders gepresenteerd. Omdat er nog geen besluit is genomen over een mogelijke implementatie van de voorgestelde werkwijze, is medio 2023 besloten om de pilot te verlengen tot eind 2023. Ondertussen werkt het Innovatielab verder in een aantal wijken in Zwolle. De resultaten zijn zeer positief.

Om een besluit te kunnen nemen over mogelijke implementatie van de werkwijze van het Innovatielab moeten keuzes gemaakt worden over de vertaling van die werkwijze naar de inzet van de betrokken organisaties. Welke capaciteit is gemoeid met het uitrollen van de werkwijze, welke variant van uitrollen wordt daarbij gekozen (geleidelijk of gemeentebreed) en welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld? Daarna kan een implementatieplan worden opgesteld.

Hierdoor wordt het voor de betrokken organisaties eenvoudiger om capaciteit te organiseren en kunnen binnen het Innovatielab processen en werkwijze nog verder worden fijn geslepen. Uiteraard moet ook bij een geleidelijke uitrol wel worden gekeken naar de randvoorwaarden en adviezen die door het Innovatielab zijn geformuleerd. Een aantal van deze randvoorwaarden zal ingevuld moeten worden.

Om de maatschappelijke opbrengsten van het Netwerk Participatie goed te kunnen bepalen, kan er een traject van een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) worden opgestart. In deze MKBA worden de resultaten uit het Netwerk Participatie langdurig gevolgd en wordt beschreven wat de maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn van de werkwijze.

7

PERSPECTIEFGESPREKKEN

In 2021 is besloten om Perspectiefgesprekken te gaan voeren. Deze gesprekken zijn geïnitieerd, nadat in 2018 was besloten om met een deel van de bijstandspopulatie geen gesprekken meer te voeren. Daardoor was er een lacune ontstaan in het beeld dat we hadden van een groep inwoners. In 2020, 2021 en 2022 is er rijks geld beschikbaar gekomen (Koolmeesgelden) om een impuls te geven aan re-integratie.

Destijds is het plan ontstaan om een deel van dat geld te gebruiken om alsnog met een deel van deze groep mensen in contact te komen en in kaart te brengen welke ondersteuningsbehoefte zij hebben. In eerste instantie is er gekozen om 500 inwoners te spreken, maar dat aantal is gaandeweg bijgesteld naar 250. Via de Perspectiefnota 2023 is alsnog besloten om ook de overige 250 gesprekken te voeren en zijn hiervoor middelen beschikbaar gesteld.

De Perspectiefgesprekken zijn in feite dus een hersteloperatie, naar aanleiding van een eerder besluit. Aan de Perspectiefgesprekken is binnen Tiem de Ontwikkelroute gekoppeld. De Ontwikkelroute is een laagdrempelige manier van het ontwikkelen van de kandidaat. Er wordt een ontwikkeldoel vastgesteld. Als de ontwikkeling nog niet richting werk is, vindt doorverwijzing plaats naar partners in de stad. De Adviseur Ontwikkelroute houdt regie en blijft in contact met de kandidaat. Door het goed kennen van de sociale kaart én de behoefte van de kandidaat, kunnen mooie verbindingen worden gelegd. Als er op lange termijn geen ontwikkeling naar werk wordt verwacht, wordt het traject met de kandidaat afgesloten bij Tiem en overgedragen naar het SWT.

7.1

Evaluatie

Alle kandidaten die uitgenodigd zijn, zijn in beeld gebracht. Kandidaten die niet op de afspraak verschenen, hebben we actief benaderd door te bellen, te mailen en contact op te nemen met het Sociaal Wijkteam. Daarna bleef er nog een klein aantal kandidaten over die niet konden verschijnen i.v.m. opnames bij bijvoorbeeld Dimence of Tactus.

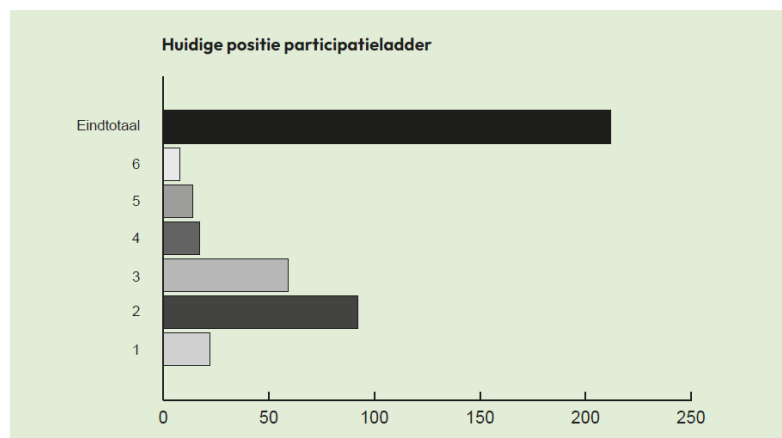
Van alle kandidaten die gesproken zijn, is een start positie vastgelegd en een doelpositie. Vervolgens kunnen we stappen maken naar het einddoel. We hebben ervoor gekozen om de posities a.d.h.v. de participatieladder weer te geven.

De kandidaten zijn overwegend positief dat er met ze is gesproken, na lange tijd van geen contact met de gemeente Zwolle.

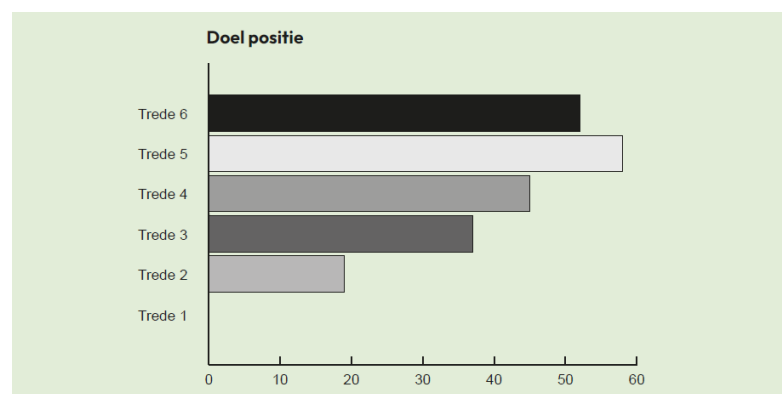
Er heeft afstemming plaatsgevonden met zowel het Innovatielab, om overlap in de benaderingen te voorkomen, en met ketenpartners als Dock24, VAKmensen via Sociale Activatie en Herstel, Zwolle Doet, Op Orde, Travers, Gift City

De Perspectiefgesprekken zijn gebruikt om de gesproken inwoners in te delen op de treden van de Participatieladder. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen indeling op de huidige trede en op de doeltrede. Dit is de trede, die de inwoner naar inschatting van Tiem op enige termijn kan bereiken.

In een overzicht ziet dat er als volgt uit:



Een aantal kandidaten heeft een stap gezet op de participatieladder van trede 2 naar trede 3. Deze kandidaten zijn vrijwilligerswerk gaan doen of zijn aangesloten op de georganiseerde activiteiten in de wijk. Tiem zag ook dat kandidaten niet zelfstandig zijn gaan zoeken naar vrijwilligerswerk. De reden hiervoor is dat ze niet op de hoogte zijn van de wegen richting het vrijwilligerswerk. Ze weten niet wie ze moeten benaderen of welke organisaties hen kan helpen. Vaak heeft dit te maken met onvoldoende taalbeheersing of het niet kennen van de weg in het voorveld (zoals ook geconstateerd binnen het Innovatielab). De begeleiding naar vrijwilligerswerk is primair een taak voor het SWT, maar we zien dat deze inwoners de weg naar SWT of SWT de weg naar deze inwoners niet gevonden hebben.



De Perspectiefgesprekken laten zien, dat er nog veel ontwikkelmogelijkheden zijn voor de groep inwoners die gesproken is. In een groot aantal gevallen is er perspectief op de stap naar de arbeidsmarkt.

In de tabel hierboven is te zien dat de verwachting voor de meerderheid van kandidaten is, dat zij op termijn uitstromen richting betaald werk. Het is daarom van belang deze groep in beeld te houden binnen de Participatieketen en de focus te leggen op ontwikkeling. Vrijwilligerswerk of een werkervaringsplek met behoud van uitkering is een tussenstap naar een betaalde baan. Voor een deel van de kandidaten met psychische kwetsbaarheid of een lichamelijke beperking, of statushouders is het soms noodzakelijk

om gebruik te maken van loonkostensubsidie en/of een jobcoach om passend werk te vinden en te behouden.

8

CONCLUSIES, AANBEVELINGEN & UITGANGSPUNTEN

Aan de hand van de hiervoor uitgevoerde analyses komt een aantal zaken naar voren, die in de herijkte visie op arbeidsparticipatie terug moeten komen. Daarnaast is er een aantal opties voor aanpassingen en een aantal uitgangspunten, dat in de volgende fase besproken kan worden.

8.1

Conclusies

1. *Er is behoefte aan een duidelijke visie op arbeidsparticipatie*

In die visie is o.a. verwoord wat de gemeente Zwolle verstaat onder arbeidsparticipatie, welke focus er binnen de uitvoering ligt op werk en de tegenprestatie, welke focus er ligt op de te onderscheiden groepen in de Participatiewet (kansrijk, alleenstaand, leeftijdscategorie, jongeren, etc.) en welke accenten er aangebracht worden binnen de uitvoering van de Participatiewet. Ook staat in die visie verwoord wat participatie precies inhoudt, als het gaat om statushouders.

2. *Er is behoefte aan duidelijke opdrachten voor de actoren binnen de Participatieketen*

In die opdrachten is o.a. verwoord welke prestaties we verwachten van de verschillende actoren, op welke groep inwoners zij zich richten, wie de regie heeft in processen en hoe de samenwerking binnen de keten wordt vormgegeven. Deze opdrachten vormen de basis voor de uitvoering binnen de Participatieketen en stellen de gemeente Zwolle in staat om meer regie te voeren. Bovendien leveren ze voor de uitvoerende organisaties duidelijkheid op en verkleinen ze daarmee het grijze gebied, dat er nu soms is. De opdrachten worden verstrekt aan Tiem, maar ook aan afdelingen van de gemeente Zwolle, zoals de Afdeling Inkomensondersteuning, Team IPA en het SWT.

3. *Er is behoefte aan een bredere intake*

Op dit moment wordt de eerste intake gedaan door de afdeling Inkomensondersteuning. Hierdoor ligt de focus niet altijd op werk en wordt er geen integraal beeld van de betreffende inwoner vastgelegd. Bovendien met de inwoner zijn/haar verhaal meerdere malen doen, waarbij hij/zij ook nog verschillende contactpersonen bij de diverse partijen binnen de Participatieketen te maken kan krijgen. De werkwijze uit het Innovatielab biedt een oplossing voor een bredere intake, waarbij de inwoner bovendien een vast aanspreekpunt krijgt. De bredere intake is daarmee het vertrekpunt voor een beter, periodiek contact met de inwoner, die daardoor voortdurend in beeld blijft binnen de Participatieketen.

4. *Er is behoefte aan een gezamenlijk dashboard*

Dit hangt nauw samen met de voorgaande conclusie. Om een goed beeld te krijgen en houden van de inwoner, is het van belang dat alle actoren binnen de Participatieketen over dezelfde en actuele informatie beschikken. Het dashboard maakt inzichtelijk door welke schakel in de keten een inwoner op dat moment wordt

ondersteund en wie het contact met deze inwoner onderhoudt. Het dient dus primair om inwoners en hun actuele ondersteuningsvraag in beeld te houden en om voor de verschillende schakels in de keten inzichtelijk te maken welke stappen een inwoner zet en/of door welke samenwerkingspartner in de keten een inwoner op dat moment wordt ondersteund. Daarnaast biedt het dashboard management- en beleidsinformatie over de inzet van de verschillende partijen op het gebied van arbeidsparticipatie. Door de informatie van deze partijen te koppelen en te ordenen, ontstaat er voor iedereen een beter beeld van het speelveld, trends en ontwikkelingen en mogelijke knelpunten en kan de keten beter aangestuurd worden.

5. *Er is behoefte aan een helder verhaal wat werkgevers van ons mogen en kunnen verwachten*

Er is vanuit werkgevers in Zwolle behoefte aan meer inzicht in wat we werkgevers en ondernemers kunnen bieden aan ondersteuningsmiddelen om kwetsbare werkenden en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kansen te (blijven) bieden op de arbeidsmarkt. Inmiddels wordt hier aan gewerkt en is o.a. de 'Stimuleringsaanpak Impact ondernemen' vastgesteld.

6. *Er is behoefte aan lokaal arbeidsmarktbeleid*

Zoals in paragraaf 4.8 te lezen, is er op het gebied van het arbeidsmarktbeleid nog een slag te maken. Er is bijvoorbeeld behoefte aan een doorvertaling van het regionale arbeidsmarktbeleid naar een lokale visie. In dat beleid wordt o.a. beschreven wat de rol van Zwolle is in de regio en hoe Zwolle deze rol wil invullen. Daarnaast is behoefte aan een aanvullend instrumentarium.

8.2 Aanbevelingen

Naast de hiervoor genoemde conclusies is er ook een aantal zaken en uitgangspunten, die het (her-)overwegen waard zijn. In deze paragraaf worden deze aanbevelingen opgesomd:

- Innovatielab. De werkwijze van het Innovatielab is veelbelovend en is goed ontvangen door de samenwerkende partijen en de inwoners, die in het Innovatielab gesproken zijn. Het is aan te bevelen deze werkwijze geleidelijk uit te rollen binnen Zwolle en de werkwijze op die manier organisch te laten groeien. De Perspectiefgesprekken en Servicegesprekken kunnen hierin meegenomen worden. Hiervoor kan een plan opgesteld worden, waarin in beeld wordt gebracht wat de (maatschappelijke) opbrengsten van de werkwijze zijn, hoe de randvoorwaarden kunnen worden ingevuld, welke inrichtingsvraagstukken en welke financiële vraag er gemoeid zijn met een dergelijke uitrol.
- Het is aan te bevelen een nieuw uitvoeringskader voor de Wet Inburgering 2021 op te stellen, dat beter aansluit bij de Zwolse werkelijkheid. Het huidige kader wordt als te generiek ervaren, waarin te weinig aandacht is voor de specifieke Zwolse situatie.

- Om het SWT te faciliteren bij het oppakken van inwoners met een ondersteuningsvraag op basis van de Participatiewet is het noodzakelijk om gezamenlijk te bekijken vanuit welk kader het SWT die ondersteuning kan vormgeven. Op dit moment is er geen dwingend kader (er ligt immers geen indicatie onder). Het is aan te bevelen om hier een passende oplossing voor te vinden.
- Er moet nagedacht worden over de plek waar de preventieve taak van het Doorstroompunt landt. Investeren in het Doorstroompunt maakt immers dat er minder jongeren instromen in de bijstand. Inmiddels is duidelijk dat het Doorstroompunt onderdeel wordt van het Regionaal Werkcentrum (RWC).

8.3 **Uitgangspunten voor visie op arbeidsparticipatie**

In deze paragraaf wordt een aantal uitgangspunten uitgewerkt, dat in de visie op arbeidsparticipatie kan terugkomen. Het is de bedoeling om in de volgende fase gezamenlijk te bepalen of we deze uitgangspunten ook daadwerkelijk willen laten terugkomen en welke vorm daarvoor dan het best passend is.

Werken is nog steeds de beste manier om bestaanszekerheid te borgen en om zingeving te creëren:

De visie uit 2013 is niet gewijzigd: de nadruk binnen de arbeidsparticipatie moet nog steeds liggen op participatie door betaald werk. Daar moet de inzet in eerste instantie op gericht zijn. Iedereen die aan het werk wil, kan hierbij de begeleiding en ondersteuning krijgen die hij of zij nodig heeft.

De visie past bij het veranderde mensbeeld

Sinds 2013 is het mensbeeld veranderd en dat heeft invloed op de manier waarop we naar onze inwoners kijken. Bovendien is ook de manier waarop onze inwoners naar de overheid kijken veranderd. De nieuwe visie gaat uit van vertrouwen in onze inwoner en in onze samenwerkingspartners.

Inclusieve arbeidsmarkt, kansengelijkheid en bestaanszekerheid

We zien dat er voor veel mensen nog geen plek is op de arbeidsmarkt, dat er nog veel te winnen valt op het gebied van kansengelijkheid op de arbeidsmarkt en dat de bestaanszekerheid voor veel inwoners nog altijd in gevaar komt. In Zwolle streven we naar een inclusieve arbeidsmarkt en we zien dat daar nog stappen gezet moeten worden, als het gaat over arbeidsparticipatie.

Intake en regulier contact.

De intake van inwoners, die zich aanmelden voor een bijstandsuitkering, wordt integraal opgepakt. Hiervoor wordt de methodiek van het Innovatielab gebruikt. Daardoor hoeft de inwoner slechts een keer zijn of haar verhaal te doen kan meteen beoordeeld worden wat de best passende ondersteuning voor deze inwoner is. Bij de intake kijken we eerst wat iemand nodig heeft om aan het werk te gaan of om anderszins te participeren. Het proces

om vast te stellen of iemand recht heeft op een uitkering gaat tegelijkertijd lopen, maar vormt geen vertragende factor.

In de nieuwe werkwijze vindt er altijd een warme overdracht plaats, wanneer inwoners van de ene actor in de participatieketen overgaan naar de andere. Het kan niet voorkomen dat inwoners niet warm worden overgedragen en daardoor buiten beeld raken.

Er vindt verder periodiek contact plaats met alle inwoners binnen de participatieketen. De frequentie en de aard van dat contact kan verschillen. Mensen die al zeer lange tijd een uitkering ontvangen en waarvan is beoordeeld, dat zij de stap naar arbeid hoogstwaarschijnlijk niet meer kunnen maken, worden minder intensief benaderd dan inwoners met een uitkering, die de stap naar arbeidsparticipatie nog wel kunnen maken. Maar ook de eerste groep inwoners wordt periodiek benaderd om te vragen hoe het met ze gaat en wat zij nodig hebben om goed te kunnen participeren aan de samenleving.

Nazorg is preventie

We zien dat een deel van de mensen die uitstromen uit de uitkering er niet in slaagt om hun baan te behouden en zodoende weer instroomt in een bijstandsuitkering. Door meer in te zetten op nazorg en deze inwoners tijdens hun baan goed te begeleiden en ondersteunen, versterken we hun positie op de arbeidsmarkt en voorkomen we dat zij op een later moment weer instromen in de Participatiewet. Nazorg is daarmee een belangrijke poot binnen de preventie van instroom. Hierbij willen we samen met werkgevers kijken hoe we die nazorg en ondersteuning op de werkplek zo goed mogelijk vorm kunnen geven. Dit geldt ook bij trajecten waarbij bijvoorbeeld Loonkostensubsidie wordt ingezet. Samen met werkgevers willen we kijken welke ondersteuning werkgevers op termijn over zouden kunnen nemen, zodat we samen werken aan duurzame werkplekken voor onze inwoners. Ook willen we inzetten op het wegnemen van belemmeringen en willen we de risico's voor werkgevers om drempelvrije werkplekken aan te bieden beperken. Bij het inrichten van de Startbaan is de bereidheid onder werkgevers om mee te denken en te werken groot gebleken.