

Herijkte visie op participatie

Gemeente Lochem, april 2017

Waarom een herijkte visie op participatie?

In september 2014 hebben we, in het kader van de invoering van de Participatiewet, het beleidsplan Participatie opgesteld. De uitvoering van de Participatiewet is - logischerwijs - grotendeels ter hand genomen door bestaande organisaties (oa. Het Plein, Delta etc.), met bestaande instrumenten, deels gebaseerd op bestaande doelstellingen. Maar we willen verder. We willen niet alleen de bestaande taken zo goed mogelijk uitvoeren, we willen het sociaal domein (en de sociale zekerheid) verder doorontwikkelen (transformeren). Zorg en dienstverlening sneller, beter en effectiever vormgeven. Niet voor onszelf, maar voor onze inwoners in de gemeente Lochem die daar gebruik van moeten maken. We starten dat proces met het stellen van de 'WAT-vraag'. Wat willen we bereiken? Wat is onze ambitie? We constateren dat het beleidsplan ons maar beperkt een antwoord geeft op deze vraag omdat de focus van het beleidsplan is gericht op de 'HOE-vraag'. Daarom herijken we onze visie op participatie. Onze herijkte visie is beschreven in dit document.

Hoofdstuk 1 Doel, kader en richting

In dit hoofdstuk beschrijven we de koers. We beschrijven daarin vooral WAT we willen bereiken, oftewel onze doelen. Vervolgens beschrijven we de uitgangspunten die onze kaders vormen waarbinnen we willen ontwikkelen. We sluiten af met een schets van een drietal bewegingen die we starten om onze ambitie te realiseren.

2.1 Doelen

We onderscheiden vier doelen die we nastreven in het domein van de sociale zekerheid:

1. Meer inwoners (duurzaam) aan het werk op de reguliere arbeidsmarkt

De laatste jaren is het aantal uitkeringsgerechtigden in de gemeente Lochem gestegen. Eind 2016 hadden 495 huishoudens een uitkering in de gemeente Lochem. Deze huishoudens moeten rondkomen van een bijstandsuitkering en participeren daarmee niet maximaal in onze samenleving. Dat aantal moet weer een dalende trend gaan laten zien. Onze ambitie is dan ook om meer mensen duurzaam aan het werk te krijgen op de (reguliere) arbeidsmarkt. Zoals ook in het beleidsplan Participatie¹ is geconstateerd is werk de beste sociale zekerheid en een belangrijk instrument om toe te groeien naar een vitalere samenleving.

2. Elke Lochemse inwoner voelt zich nuttig en gewaardeerd

Ieder individu telt. Ons tweede doel is dat iedereen zichtbaar meedoet in de Lochemse samenleving, ook de inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het ‘meedoen’ kan er voor elke inwoner anders uitzien. En dat is ook goed, zolang die persoon zich nuttig en gewaardeerd voelt en de rol kan spelen in de samenleving die hij wil spelen. Dit vraagt mogelijk om een andere waardering van (onbetaald) werk. Een groot deel van onze inwoners doet reeds mee, maar een deel ook niet. Daar ligt een opgave. Degene die zelf nog onvoldoende in staat is om dat te realiseren ondersteunen we (tijdelijk) om die stap te kunnen zetten of gedurende die eerste stap. Ieder individu is daarvoor zelf verantwoordelijk. Daarbij realiseren we ons dat niet iedere inwoner in dezelfde mate in staat is deze verantwoordelijkheid te nemen.

3. Persoonlijke situatie is vertrekpunt

Ons derde doel is dat het individu, het gezin en daarmee de persoonlijke situatie nog meer centraal komt te staan, echt als vertrekpunt wordt genomen. Dat is een doel dat ook in het beleidsplan Participatie nadrukkelijk is genoemd (onder de noemer van eigen kracht). Afgelopen periode is daar ook hard aan gewerkt en hebben we vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de ambitie nog overeind blijft staan. Er kan nog gericht worden gewerkt vanuit het individu (het gezin), meer maatwerk en minder vanuit organisaties of het aanbod van organisaties. Er kan nog meer de verbinding worden gezocht tussen verschillende organisaties die in het sociaal domein actief zijn met cliënten, elkaar meer versterken in de dienstverlening die we aanbieden. Dan komt dienstverlening nog meer in het belang van de inwoner te staan.

¹ Gemeente Lochem, Beleidsplan Participatiewet, 8 september 2014.

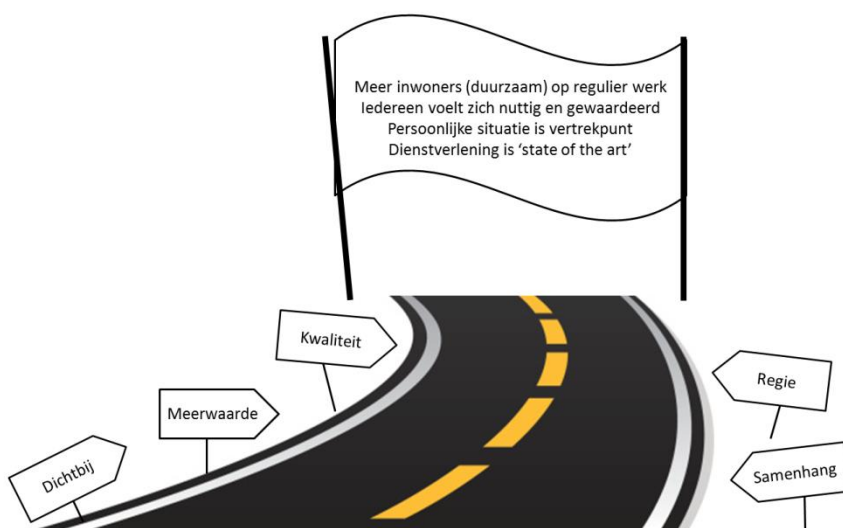
4. Dienstverlening is 'state of the art'

Ons vierde doel is om toe te groeien naar een uitstekende dienstverlening. Een dienstverlening die zich kenmerkt door een hoog niveau van kennis en ontwikkeling. Daarvoor is het noodzakelijk om blijvend aan te passen aan de veranderende wereld om ons heen. Daar spelen we optimaal op in door zicht te krijgen op deze veranderingen en daar onze rol en aanbod (voorzieningen, instrumenten) op aan te passen. Zo ontstaan flexibele constructies en groeien we toe naar een state-of-the-art dienstverlening.

2.2 Kader

De zojuist geschetste doelen willen we bereiken langs een aantal uitgangspunten die we belangrijk vinden. Deze uitgangspunten geven ons richting, kaderen onze koers. Tegelijk met het realiseren van onze doelen (de stip op de horizon) willen we ook een positief effect sorteren op deze uitgangspunten omdat ze bijdragen aan de transformatie in het sociaal domein. Onze uitgangspunten zijn:

- Onze dienstverlening is zo **dichtbij** als mogelijk en laagdrempelig voor onze inwoners georganiseerd. Inwoners die op verschillende momenten in hun leven gebruik willen maken van diensten of dienstverlening van de gemeente Lochem (inclusief verbonden partijen) willen dit laagdrempelig kunnen doen. Het maakt niet uit of dit het aanvragen van een paspoort is, een WMO-voorziening, een indicatie voor jeugdhulp of een uitkering in het kader van de Participatiewet, deze stap naar dienstverlening/zorg/ondersteuning is dichtbij, bereikbaar en zonder barrières.
- Maar onze dienstverlening, onze ondersteuning, onze producten zijn ook van voldoende **kwaliteit**. Resultaat en effectiviteit is belangrijker dan regelgeving. Het moet onze inwoners helpen daadwerkelijk een stapje vooruit in de oplossing van problemen of een stap dichterbij bij participatie en werk. Ook als we daarvoor de grenzen van de regelgeving moeten opzoeken.
- Dit betekent dat we nog meer dan voorheen de verbinding zoeken tussen de verschillende domeinen. En **samenhang** creëren in de oplossingen voor onze inwoners in het brede sociaal domein.



- Een vierde uitgangspunt is **meerwaarde**. We vinden het belangrijk dat onze inzet, ondersteuning, dienstverlening een bijdrage levert aan de oplossing van problemen. Dat we het bestaande niet automatisch en zonder vragen te stellen laten continueren. Maar juist iets inzetten of dingen doen omdat het een meerwaarde biedt. Omdat het een stap voorwaarts is in het oplossen van individuele problemen of een stap voorwaarts om het sociaal domein meer preventief en/of doelmatiger te laten functioneren.
- Een vijfde uitgangspunt is **regie, regisserend Lochem**. Regisserend Lochem wil zeggen dat wij een overheid zijn die voor regie zorgt; samenwerking aanjaagt en ondersteunt, lokale daadkracht mobiliseert, partijen als gelijkwaardig ziet en randvoorwaarden geeft. Regisseren betekent dat we niet alles automatisch zelf doen, maar juist veel meer samen met andere partijen. Maar ook aansluiten bij bijvoorbeeld ondernemersinitiatieven en burgerinitiatieven, zoals bijvoorbeeld verwoord in agendapunt Maatschappelijk ondernemen in de toekomstvisie “Lochem verbindt prachtig”. Onze rol daarin wisselt, soms zijn we opdrachtgever, soms aanjager, een andere keer weer partner etc. Maar altijd in dialoog en samenwerking met de Lochemse samenleving.

2.3 *De route naar onze doelen*

De ambitie (stip op de horizon) is beschreven evenals de uitgangspunten waarlangs we dat willen bereiken. Maar wat is de route om die gewenste stip op de horizon ook te bereiken? We onderscheiden een drietal ‘bewegingen’ die onze route vormen:

1. *Van werk en inkomen naar werk boven inkomen*

De eerste beweging is om van **werk en inkomen (uitkering)** naar **werk boven inkomen (uitkering)** te komen. Op dit moment worden de specialisatiegebieden ‘werk’ en ‘inkomen’ (uitkering) vaak nog naast elkaar gepositioneerd. Kort door de bocht betekent dit dat wanneer een inwoner zich meldt voor een uitkering vaak eerst gekeken of iemand recht heeft op een uitkering. Dat ‘recht’ wordt getoetst en wanneer blijkt dat iemand daar aanspraak op kan maken wordt er een casemanager aan de inwoner gekoppeld en wordt een plan van aanpak gemaakt. Pas op dat moment komt het specialisatiegebied werk in beeld en wordt gekeken wat iemand kan en of er werk beschikbaar is om deze persoon naar te laten uitstromen. Maar als werk de belangrijkste vorm van sociale zekerheid is en werk voorop moet staan in de wijze waarop de dienstverlening richting inwoners vormgegeven moet worden, dan moet geconstateerd worden dat deze principes niet altijd ook zo organisatorisch zijn doorvertaald. Oftewel het ‘opdrachtgeverschap’ ligt vaak nog bij het specialisatiegebied ‘inkomen’ (uitkering), terwijl dit veel meer op het specialisatiegebied ‘werk’ zou moeten liggen. Alleen dan kan ook gericht gewerkt aan het beperken van de groei in de bijstand of deze zelfs te doen dalen. Voor inwoners met een korte afstand tot de arbeidsmarkt is de beweging naar werk boven inkomen al zichtbaar, daar wordt ook op geïnvesteerd. Maar de beweging kan en moet breder worden ingezet.

2. *Van (sub)regionale toegang naar een lokale toegang (loket)*

De tweede beweging is om van een **(sub) regionale toegang** naar een meer **lokale toegang (loket)** te ontwikkelen. Regionale samenwerking en schaalvergroting is een belangrijke ontwikkeling geweest de afgelopen jaren. Ook in de gemeente Lochem participeren we in (sub) regionale samenwerkingsverbanden. Bijvoorbeeld in de gemeenschappelijke regeling Delta, de gemeenschappelijke regeling Het Plein, binnen de arbeidsmarktregio

Stedendriehoek en Noord Veluwe. Dat is een goede ontwikkeling omdat het krachten bundelt, het arbeidsgebied en daarmee de kans op werk groter maakt, risico's beperkt en bepaalde expertises toch beschikbaar houdt die lokaal lastiger zijn te organiseren. Dat moeten we ook bestendigen. Toch zie je dat daarmee vaak ook de (fysieke) lokale toegang (het loket) is verdwenen voor onze inwoners die gebruik willen maken van een specifiek aanbod of een concrete ondersteuningsvraag hebben die opgepakt moet worden. En dat is een gemiste kans. We vinden het belangrijk dat de toegang tot zorg en ondersteuning laagdrempelig toegankelijk is. Vanuit het domein van sociale zekerheid is deze toegang vooral (sub) regionaal georganiseerd. De uitdaging is de beweging naar een meer lokale toegang (loket) in te zetten, zoveel mogelijk aangehaakt bij de domeinen jeugd en Wmo binnen de gemeente Lochem. Dat bevordert de mogelijkheden op het gebied van preventie en vroegsignalering. Dit staat overigens los van het feit dat ook met een lokale toegang (loket) organisatieonderdelen (sub)regionaal georganiseerd kunnen worden.

3. *Van curatief (repair) naar preventief (prepare)*

De derde beweging is van **curatief (repair)** naar **preventief (prepare)**. We zien dat het domein van sociale zekerheid sterk gefocust is op het zoveel mogelijk aan het werk helpen van inwoners die daar zelf niet of onvoldoende toe in staat zijn. En dat doen we door het zoeken naar de beste combinatie van mogelijkheden om inwoners aan het werk te krijgen, gegeven de bestaande kaders (wet- en regelgeving, budgetten etc.). Deze aanpak benadert de werkloosheid vooral als een conjunctureel probleem. We creëren een tijdelijk vangnet die de schokken van de economie opvangt door middel van het verstrekken van uitkeringen en trajecten. Maar werkloosheid is juist (ook) een gevolg is van internationale verschuivingen en technologische veranderingen.²

Als de focus meer gelegd wordt op dit laatste component dan gaat het volgens de WRR niet meer alleen om het bieden van inkomensgaranties en het snel terugleiden van mensen naar de arbeidsmarkt maar juist veel meer om veerkracht, kenniscirculatie en het vermogen tot kennisabsorptie.³ Oftewel het verhogen van competenties en het aanleren van nieuwe vaardigheden van onze inwoners die passen bij de ontwikkelingen die om ons heen spelen en die op ons gaan afkomen. Daarmee ligt de focus niet alleen op het reactieve, maar is de uitdaging vooral om toe te werken naar een preventief werkende samenleving. Een samenleving waarin inwoners naar vermogen en behoefte meedoen. Een samenleving die in staat is om zichzelf aan te passen aan de blijvend veranderende omgeving die steeds nieuwe en andere eisen stelt. Waarin inwoners al veel eerder dan op het feitelijk moment van bijvoorbeeld het verliezen van een baan de bakens hebben verzet. Waarin we voorkomen dat überhaupt een uitkering moet worden aangevraagd. Of waarin zelfs onderwijsprogramma's worden aangepast en anders worden ingericht. Zodat uiteindelijk via die weg de druk kan worden verlicht op de blijvende uitdaging van het zo effectief en efficiënt mogelijk verstrekken van uitkeringen en trajecten. **Dit is de omslag van 'repairing' naar 'preparing'.** Het is onze rol om in die omslag de preventief werkende samenleving te stimuleren en aan te jagen. Maar dat kunnen we niet alleen. Daarin moet de samenwerking gezocht worden met organisaties en bedrijven die op dit vlak actief zijn en een bijdrage kunnen leveren aan het zicht krijgen op de ontwikkelingen die spelen. En deze kennis te vertalen in gezamenlijke acties die bijdragen aan een meer preventieve sociale zekerheid.

² Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), Naar een Lerende economie, 2013, p.316

³ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), Naar een Lerende economie, 2013, p.317.

Preventie betekent ook de (verdere) ontwikkeling van arbeidsmarkt-, economisch en onderwijsbeleid. Dit is in lijn met het agendapunt Werk, werk, werk uit de toekomstvisie “Lochem verbindt prachtig”.

Bijlage 1 Het speelveld van participatie

Definitie

Participeren betekent actief deelnemen naar vermogen. Voor velen betekent dat het verrichten van betaalde arbeid, zonder enige vorm van ondersteuning. Voor andere betekent dat deelname aan een traject naar onbetaalde arbeid, voor weer anderen dagbesteding of deelname aan een activiteit om sociaal isolement te voorkomen.

Alleen waar dat niet lukt of kan, zorgt de overheid voor een adequaat sociaal vangnet. Een vangnet dat mensen niet gevangen houdt of bevestigt in hun onmacht, maar prikkelt en stimuleert om op eigen benen te staan.

Wettelijke taken en bevoegdheden?

Het is gangbaar onder wettelijk taken binnen het werkveld participatie die taken te scharen, die gemeenten hebben op basis van:

- de Participatiewet;
- de Wet sociale werkvoorziening (WSW);
- de Wet inburgering (Wi);
- de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs).

Echter, de grenzen tussen de verschillende werkvelden in het sociale domein vervagen, of verdwijnen zelfs helemaal. Met name omdat de sterk aan participatie verwante dagbesteding is ondergebracht bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), is het goed deze hier ook te noemen.

Op grond van de *Participatiewet* heeft de gemeente de taak:

- ondersteuning te bieden bij het zoeken naar werk, aan inwoners die een uitkering ontvangen op grond van:
 - de Participatiewet;
 - de Algemene nabestaandenwet (Anw);
 - de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen werknemers (IOAW);
 - de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- ondersteuning te bieden bij het zoeken naar werk, aan inwoners die geen uitkering ontvangen (de niet-uitkeringsgerechtigden, vaak aangeduid als NUGgers) en voor wie geen andere partij de verplichting tot ondersteuning heeft; bijvoorbeeld aan inwoners die bijvoorbeeld op grond van vermogen niet in aanmerking komen voor een uitkering, maar toch ondersteuning nodig hebben;
- bijstand te verlenen als dat nodig is;
- beschut werk in te richten.
- Cliënten te betrekken bij de uitvoering van de wet.

Op grond van de WSW heeft de gemeente de bevoegdheid:

- aan de geïndiceerde inwoner een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.

Zij heeft daarbij de taak:

- inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen, van inwoners van wie bij herindicatie is gebleken dat zij in staat zijn arbeid te verrichten onder normale omstandigheden.

Op grond van de Wi heeft de gemeente de opdracht:

- de inburgeringsplicht van statushouders te handhaven.

Op grond van de Wgs is de gemeente verantwoordelijk voor:

- de schuldhulpverlening aan haar inwoners.

Op grond van de Wmo heeft de gemeente de opdracht:

- zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning;
- zorg te dragen voor kwaliteit en continuïteit van voorzieningen.

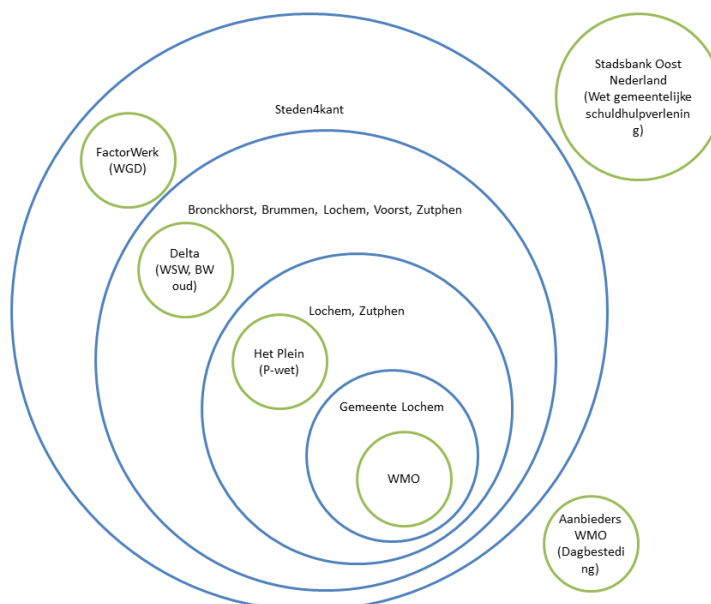
Daarbij wordt onder maatschappelijke ondersteuning verstaan:

- bevorderen sociale samenhang, mantelzorg en vrijwilligerswerk, toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, veiligheid en leefbaarheid en het bestrijden van huiselijk geweld;
- ondersteunen van zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;
- bieden van beschermd wonen en opvang.

Daaronder valt onder meer aandacht voor:

- mogelijkheden om met inzet van begeleiding, waaronder dagbesteding, mensen zo lang mogelijk in de eigen woonomgeving te laten blijven.

Huidig landschap



De huidige situatie wordt gekenmerkt door arbeidsmarkt- en economisch beleid dat nog in de kinderschoenen staat. Ontwikkeling van arbeidsmarktbeleid gebeurt in de regio Stedendriehoek.

De toegang tot het subdomein Participatie is subregionaal

gepositioneerd. De uitvoering van de Participatiewet samen met de Zutphen in Het Plein; de uitvoering van de (afbouw van de) WSW samen met Bronckhorst, Brummen, Voorst en Zutphen in Delta.

De toegang tot schuldhulpverlening is regionaal, in samenwerking met 21 gemeenten in Twente en Achterhoek.

De toegang tot de Wmo en Jeugdzorg is lokaal gepositioneerd.

Bijlage 2 Kerncijfers

Tabel 1: Demografie, arbeidsmarkt, economie en maatschappelijke participatie

		Lochem	NL	Jaar	Bron
Ontwikkeling 2017 > 2040 van het aandeel in de totale bevolking	Jongeren (tot 25 jaar)	- 100		2016	CBS
	65+	+ 2.200			
	Overig	- 1.800			
Bruto arbeidsparticipatie (percentage van inwoners van 15 tot pensioengerechtigde leeftijd dat beschikbaar is voor werk)	Mannen	74,4%	74,9%	2016	CBS
	Vrouwen	63,1%	65,1%		
	Totaal	68,8%	70,0%		
Netto arbeidsparticipatie (percentage van inwoners van 15 tot pensioengerechtigde leeftijd dat ook daadwerkelijk werkt)	Mannen	70,5%	70,8%	2016	CBS
	Vrouwen	59,0%	60,9%		
	Totaal	64,7%	65,8%		
Opleidingsniveau beroepsbevolking	Laag	18,8%	23%	2016	CBS
	Middel	43,8%	43%		
	Hoog	37,5%	35%		
Werkloosheid		5,3%	6,0%	2016	CBS
Werkloosheid naar opleidingsniveau	Laag	9,8%		2016	CBS
	Middel	7,0%			
	Hoog	2,6%			
Werkloosheid naar leeftijd	15-25 jaar	9,5%		2016	CBS
	25-45 jaar	4,3%			
	45-75 jaar	5,8%			
Percentage WW-ers dat doorstroomt naar bijstand		4,9%	6,5%	2015	UWV
Vroegtijdig schoolverlaters		0,9%	1,8%	2016	OCW
Ontwikkeling werkgelegenheid	2014 > 2015	1,9%		2015	CBS
Werkgelegenheidsfunctie (de werkgelegenheid in de gemeente Lochem, uitgedrukt in een		64,1%		2015	CBS

percentage van de beroepsbevolking)					
Aantal oprichtingen bedrijven	per 1.000 vestigingen	71,1	97,4	2016	waarstaatjegemeente.nl
Vestiging snelgroeiende bedrijven	per 1.000 vestigingen	9,3	12	2016	waarstaatjegemeente.nl
Aantal mantelzorgers, uitgedrukt in een percentage van inwoners van 16 – 64 jaar		10,6%	12,1%	2012	GGD

Bovenstaande tabel laat zien dat:

- het aandeel 65-plussers in de Lochemse bevolking toeneemt, ten koste van het aandeel 25-64-jarigen;
- zowel de bruto als netto arbeidsmarktparticipatie in Lochem lager is dan landelijk
- de Lochemse bevolking iets hoger dan landelijk opgeleid is
- de werkloosheid in Lochem lager is dan landelijk; daarbij is de werkloosheid onder lager en middelbaar opgeleiden fors hoger dan die onder hoog opgeleiden; daarbij is het werkloosheid onder jongeren het hoogst;
- er in Lochem relatief weinig WW-ers doorstromen naar bijstand
- relatief weinig voortijdig schoolverlaters kent
- Lochem voor ongeveer tweederde van haar beroepsbevolking werkgelegenheid heeft
- qua vestiging van bedrijven wat achterblijft

Tabel 2 Financiële ontwikkelingen 2017-2020⁴

Inkomsten	2017	2018	2019	2020
Participatie	471.000	542.000	584.000	627.000
BUIG	5.631.000	6.115.000	6.237.000	Nog niet bekend
WSW	2.677.000	2.459.000	2.298.000	2.137.000

Uitgaven	2017	2018	2019	2020
Participatie	471.000	542.000	584.000	627.000
BUIG	6.471.000	6.405.000	6.405.000	6.405.000
WSW	2.677.000	2.713.000	2.714.000	2.646.000

⁴ Gebaseerd op landelijke budgetten en cijfers van de gemeente Lochem

Tabel 3 Ontwikkelingen doelgroepen 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
huishoudens met een BUIG-uitkering	501	508	522	Nog niet bekend
WSW	86	77	76	74
BW oud	36	41	41	39
BW nieuw	6	8	10	12
WMO-dagbesteding	150	150	150	150