

Raadsvoorstel

Agendanr. :
Reg.nr. : 6191085
B&W verg. : 09-11-2016
Commissie : FES
Cie_verg. : 28-11-2016
Raadsverg. : 13-12-2016

Onderwerp: Kansen voor uitkeringsgerechtigden zonder (direct) perspectief op duurzaam werk

1) Status

Op grond van uw bevoegdheid kaders voor beleid op hoofdlijnen te stellen, bieden wij u ter vaststelling de visie Kansen voor uitkeringsgerechtigden zonder (direct) perspectief op duurzaam werk aan.

2) Samenvatting

Duurzaam werken is lang niet voor iedereen met een bijstandsuitkering een realistisch perspectief. Dat komt vooral door achterstanden op het gebied van taal, opleiding, werkervaring, leeftijd en gezondheid. Per juli 2016 bestaat deze groep uit ongeveer 2.670 personen met in totaal 2.247 uitkeringen. Het is geen statisch bestand. Er is rechtmatige uitstroom door handhaving, detentie, pensionering en overlijden. En een beperkte groep kan re-integreren naar werk.

Onze visie is dat actief meedoen aan de samenleving leidt tot betere gezondheid, welzijn, zelfwaardering en zelfredzaamheid. En daarmee ook een betere samenleving voor iedereen. Helpen waarmaken wat mensen zelf kunnen, is de standaard voor onze gemeentelijke inzet. Lukt dat niet, dan zijn wij als gemeente verantwoordelijk voor een adequaat sociaal vangnet.

Mensen die niet of nog niet in staat zijn te werken, kunnen vaak wel een of meer treden op de participatieladder stijgen. Ondersteuning van deze groep gebeurt het best door vorm en inhoud te geven aan de transformatie in het sociale domein. Een grotere zelfredzaamheid en zingeving zijn de belangrijkste effecten die we via Weener XL voor deze doelgroep willen bereiken.

Ten opzichte van 2016 beogen we voor de periode 2017-2018 de volgende doelen te realiseren:

1. regulier of met loonkostensubsidie werken: een doorstroom van 10%, circa 250 personen per jaar
2. inzet op nieuw beschutte werkplek : tenminste 50 personen
3. vrijwilligerswerk en mantelzorg: van 400 naar 500 cliënten
4. arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering: van 30 naar 250 cliënten
5. de groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort: maximeren tot 1200 personen.

In lijn met ons bestuursakkoord zijn wij zeer terughoudend in monitoring. In aansluiting op de jaarlijkse raadsinformatiebrief en de kwartaalberichten aan uw raad voeren wij eens per 4 jaar een quickscan van de hele doelgroep uit. Met een raadsinformatiebrief informeren wij u over de resultaten.

De Cliëntenraad Participatiewet 's-Hertogenbosch waardeert onze ambitie. Daar waar nodig hebben wij hun adviezen overgenomen.

3) Voorstel

Om te besluiten tot:

1. Vaststelling van de visie Kansen voor uitkeringsgerechtigden zonder (direct) perspectief op duurzaam werk, met als doelen voor de periode 2017-2018:
 - a. regulier of met loonkostensubsidie werken: een doorstroom van 10%, circa 250 personen per jaar
 - b. inzet op nieuw beschutte werkplek : tenminste 50 personen
 - c. vrijwilligerswerk en mantelzorg: van 400 naar 500 cliënten
 - d. arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering: van 30 naar 250 cliënten (in- en extern)
 - e. de groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort: maximaal 1200 personen.
2. Dekking voor financiering van 50 personen arbeidsmatige dagbesteding in 2017 uit Sociaal en Zorgfonds (totaal € 250.000)

Steller : van Haren

Tel. : 073-6159365

E-mail : h.vanharen@s-hertogenbosch.nl

1. Inleiding

In goede banen

Basis voor de bedrijfsvoering van Weener XL is uw besluit van juni 2012¹ over de tactische beleidskeuzes voor de aanpak van re-integratie en participatie. Een enkel citaat daaruit:

“Aan de andere kant zetten we ook écht niet meer in op werk bij de groep die daar geen perspectief op heeft. We accepteren dat een deel van de groep niet kan werken. Ook niet in verschillende vormen van georganiseerd werk. Voor deze groep zorgen we actief met de stad voor mogelijkheden van maatschappelijke participatie. Daarin raakt de aanpak de Wmo en de AWBZ en gaat het doel “werken” over in het doel “meedoen”.

Coalitieakkoord 2015-2018 Aan de slag! *zakelijk en sociaal tussen de mensen*

Bij de uitvoering van het akkoord stelt de coalitie drie punten leidend:

1. de gemeente 's-Hertogenbosch is en blijft een sociale gemeente
2. alles moet zakelijk verantwoord zijn of kunnen worden en
3. we werken tussen en met mensen, niet vanuit het stadhuis.

Zakelijk verantwoord betekent hierbij niet een toename van monitoren en meer regels, maar onder meer

realiteitszin en langdurige financiële houdbaarheid. In lijn met de Participatiewet wil de coalitie zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen. Voor wie niet kan werken en een steuntje in de rug nodig heeft, wil men een sociaal vangnet blijven bieden. De coalitie zet deze bestuursperiode in op het:

- omarmen van actief burgerschap van onze inwoners
- ondersteunen en ontlasten van mantelzorgers en (zorg-)vrijwilligers op wijk- en buurtniveau
- naar vermogen aan het werk helpen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt
- voortzetten van de aanpak van armoede, vooral door schulddienstverlening en vroegsignalering
- met relevante partners voortzetten van de inspanningen om laaggeletterdheid tegen te gaan.

Aanvalsplan werk

Weener XL verstrekt jaarlijks ongeveer 4.000 uitkeringen. Ongeveer 500 hiervan zijn voor mensen die bij een gewoon bedrijf werken of weer helemaal aan de slag kunnen. Zij hebben een loonwaarde tussen de 80 en 100%. Grofweg 1.000 uitkeringen betreffen personen die op de een of andere manier en meestal met een loonkostensubsidie nieuw beschut of gedetacheerd (kunnen) werken. Hun loonwaarde ligt tussen de 30 en 80%. Voor deze groepen stelde uw raad december 2015 het *Aanvalsplan werk* vast. Doel daarvan is bijstandsgerechtigden met reële kansen op de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen.

Langdurig in de bijstand zonder (direct) perspectief op duurzaam werk

Het *Aanvalsplan werk* geeft aan dat “duurzaam werken lang niet voor iedereen met een bijstandsuitkering een realistisch perspectief is. Dat betekent dat we ons binnen het kader van wet- en regelgeving van de Participatiewet vooral gaan bezinnen op wat voor hen een maatschappelijk zinvolle tijdsbesteding kan zijn”. Beperking van uitgaven aan uitkeringen is voor deze groep niet ons belangrijkste doel.

¹ Raadsbesluit In goede banen, kenmerk 12.0411, 26 juni 2012

Met dat doel voor ogen brengt Weener XL dit jaar deze doelgroep met een loonwaarde lager dan 30% in beeld. Per juli 2016 bestaat deze groep uit ongeveer 2.670 personen met in totaal 2.247 uitkeringen. Zij vormen de doelgroep waar dit voorstel zich op richt. De mensen in deze groep zitten langdurig in de bijstand zonder (direct) perspectief op duurzaam werk. Dat komt vooral door achterstanden op het gebied van taal, opleiding, werkervaring, leeftijd en gezondheid.

Belangrijk om te beseffen is dat het geen statisch bestand is. Er is vooral rechtmatige uitstroom door handhaving, detentie, pensionering en overlijden. En er is een beperkte groep die door de geschatte loonwaarde, re-integratie naar werk rechtvaardigt.

Maatschappelijk rendement

Helpen waarmaken wat mensen zelf kunnen, is de standaard voor onze gemeentelijke inzet. Lukt dat niet, dan zijn wij als gemeente verantwoordelijk voor een adequaat sociaal vangnet. De belangrijkste rol daarbij van Weener XL is rechtmatige inkomensverstrekking als men niet in staat is zelf in hun inkomen te voorzien. Als gemeente 'investeren' we in deze doelgroep. Alleen al voor uitkeringen gaat het maandelijks om ongeveer € 2.200.000 per maand uitgaande van een gemiddelde uitkering van € 13.500 per jaar. Dit staat naast ondersteuning vanuit WMO en andere taakvelden.

Mensen die niet of nog niet in staat zijn te werken, kunnen vaak wel een of meer treden op de participatieladder stijgen. Ondersteuning van deze groep gebeurt het best door vorm en inhoud te geven aan de transformatie in het sociale domein. Een grotere zelfredzaamheid en zingeving² zijn de belangrijkste effecten die Weener XL via het Team Participatie³ voor deze doelgroep wil bereiken. Onze visie is dat actief meedoen aan de samenleving leidt tot betere gezondheid, welzijn, zelfwaardering en zelfredzaamheid. En daarmee ook een betere samenleving voor iedereen.

Afbakening treden participatieladder



Om hen te ondersteunen om hun maximale potentieel te realiseren, richt Weener XL zich op drie groepen van activiteiten: vrijwilligerswerk, mantelzorg en arbeidsmatige dagbesteding. Deze dienstverlening intensiveren en verbreden we. Voor personen die over potentieel beschikken om geheel of parttime aan het werk te gaan, concentreert de inzet zich vanzelfsprekend daar op. Het succes van die inzet moet blijken uit hogere treden op de Participatieladder.

Om een goed beeld van deze personen te krijgen, screent Weener XL hen bij de intake "in de poort". Als de problematiek meeromvattend is dan aan inkomen gerelateerde zaken alleen én als op die terreinen interventies en ondersteuning nodig zijn, dan ligt de regie daarvan bij de wijkteams. Het is daarom bijzonder zinvol dat betrokken partijen voor deze mensen op zoek gaan naar innovatieve, efficiënte en vooral effectieve oplossingen.

² Movisie en de Koepel van Wmo-radens, Themakaart zingeving, april 2016

Zingeving is het zoeken naar betekenis en de behoefte te ervaren dat wat we doen in het leven waarde heeft. Het heeft te maken met belangrijke levenszaken als: omgaan met de gevolgen van een beperking of aandoening, regievoering over het eigen leven, sociale contacten en aanboren van talenten.

³ Team Participatie maakt deel uit van de afdeling Werk & Participatie van Weener XL.

Uitgangspunten daarbij zijn een goede borging van de afstemming tussen wijkteams en de werk/activeringsconsulenten van Weener XL om daardoor optimaal gebruik te maken van infrastructuur in onze gemeente. Wij hopen daar met deze visie een goede bijdrage aan te leveren.

"If you think work is bad for people with mental illness, try poverty, unemployment and social isolation".

Maron & Golowka

Psychiatric Rehabilitation Journal, 2000

Reactie Cliëntenraad Participatiewet 's-Hertogenbosch

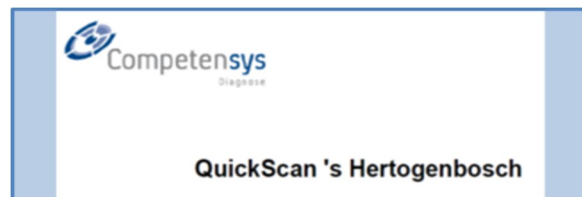
Zoals gebruikelijk hebben we in het voortraject de raad betrokken bij de ontwikkeling van het voorstel. In zijn constructieve reactie spreekt de raad zijn waardering uit voor de ambitie in voorliggende visie. Tegelijk geeft de raad aan zich zorgen te maken over de organisatorische uitvoerbaarheid van de plannen. Waar nodig is de tekst aangepast naar aanleiding van de gedane suggesties. Wij gaan met de raad overleggen over het aanbod om behulpzaam te zijn bij de monitoring van de uitvoering. En tenslotte zullen we onze cliënten informeren over het bestaan en de rol van de Cliëntenraad.

2. Kenschets doelgroep

2.1 Analyse bestand Team Participatie

Onderstaande gegevens komen uit het diagnose- en matchingsinstrument Competensys dat Weener XL hanteert. Daarmee verkrijgt men aanvullende informatie over de uitkeringsgerechtigden.

De cliënt vult zelf de gevraagde gegevens in het systeem in, zo nodig bijgestaan door haar of zijn werk/activeringsconsulent.



Sinds 2010 is de bijstandspopulatie in Nederland sterk gegroeid; ook in 's-Hertogenbosch. De doelgroep van Team Participatie omvat in juli 2016 2.670 personen. De groep is de laatste jaren fors gegroeid. Op 1 januari 2015 waren er 2.390 cliënten. Het gaat nadrukkelijk niet steeds over dezelfde personen. Er is sprake van dynamiek. Dit jaar stromen er circa 550 personen in en 200 personen uit deze groep.

Van de groep van 2.670 personen maakt 25% deel uit van een gezin en is 75% alleenstaand. Naar land van herkomst zien we dat 60% van het bestand uit Nederland komt, 9% uit Marokko en 31% uit 79 verschillende geboortelanden. Zij wonen redelijk gelijkmatig verdeeld over de verschillende wijken. Grofweg 40% is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen, 20% is deels vrijgesteld en 40% kent beperkte arbeidsverplichtingen.

Quickscan

Bijna 2.200 cliënten (circa 80%) deden de quickscan.⁴ De verdeling naar geschatte loonwaarde (LW) is als volgt:

Geschatte loonwaarde	Aandeel doelgroep	Aantal personen	Actie
LW 80 -100	2%	51	inzet op poortproces -> regulier werk
LW 50 - 80	9%	194	inzet op werkervaringsplaats -> baan met loonkostensubsidie
LW 30 - 50	13%	271	inzet op beschutte werkplek of werkervaringsplaats > baan
LW 0 - 30	39%	854	inzet op vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding of sociale contacten buitenshuis
LW 0 - 30	37%	801	onderzoek naar of verleende ontheffing van verplichtingen
Totaal	100%	2.171	

2.2 Mogelijkheden tot stijging op de participatieladder

Uit de quickscan leiden we af dat 52% van de cliënten potentie heeft om binnen één jaar te stijgen op de participatieladder richting maatschappelijke participatie of een beschutte werkplek. Er moet wel sprake zijn van een goede ondersteuning. De 11% cliënten met een hoger geschatte LW dan 50% biedt Weener XL een traject om hen naar de arbeidsmarkt te leiden. Overigens mogen we niet uit het oog verliezen dat sommige cliënten ook weer terugvallen naar lagere treden.

Het beeld van zelfredzaamheid als gemiddelde over 10 domeinen⁵ binnen het dagelijkse leven is dat 39% van de cliënten op meerdere leefgebieden over onvoldoende of geen zelfredzaamheid beschikt. Problemen concentreren zich op een aantal terreinen, die onderling samenhangen en elkaar versterken: armoede, schulden, laaggeletterdheid en gezondheid. Activering van potenties vergt een goede diagnose en intensieve begeleiding. Motiverende gesprekken voeren is daarbij belangrijk. Weener XL beschikt over de hiertoe noodzakelijke deskundigheid. Ook gebruiken zij de mogelijkheden van de sociale wijkteams.

Het persoonlijke ontwikkelplan bevat de individueel te bepalen stappen die de cliënt helpen hun potentie mogelijk te maken. Het plan baseert zich op het profiel van de cliënt volgend uit de quickscan. Het profiel geeft aan of betrokkene klaar is voor de arbeidsmarkt, daar ondersteuning bij nodig heeft of er verder van af staat. Op basis daarvan spreken de cliënt en de werk/participatieconsulent van Weener XL doelen af.

⁴ Niet alle cliënten is gevraagd de quickscan in te vullen. Zo is afgezien van cliënten van 64 jaar en ouder, van cliënten in detentie en van cliënten die door ziekte of gebrek niet in staat zijn te reizen.

⁵ Activiteiten dagelijks leven: dagbesteding, financiën, geestelijke gezondheid, huiselijke relaties, huisvesting, justitie, lichamelijke gezondheid, maatschappelijke participatie, sociaal netwerk en verslaving

Tijdens het traject zijn er regelmatig gesprekken met ondersteuners als een werkconsulent, een lifecoach, een jobcoach of een werkleider. Zij bespreken met de cliënt of het lukt de doelen te behalen. Welke andere ontwikkelwensen er zijn of wat nog meer nodig is om de kans op participatie of de arbeidsmarkt te vergroten. Het ontwikkelplan is niet statisch; het kan veranderen op basis van voortschrijdend inzicht.

Weener XL werkt op basis van vrijwillige deelname voor de doelgroep met een lage loonwaarde (<30%). Alle cliënten die aangeven iets te willen, motiveert en ondersteunt men bij het vinden van een geschikte plek voor vrijwilligerswerk, mantelzorg of arbeidsmatige dagbesteding. Weener XL stemt vóóraf met maatschappelijke organisaties af of een plaatsing haalbaar is. Zo voorkomt men teleurstellingen.

2.3 Schulden

Maar liefst 83% van de cliënten van Team Participatie is op financieel gebied beperkt of niet zelfredzaam of ervaart zelfs acute problematiek. Slechts 13% ontvangt schulddienstverlening en 7% heeft daar behoefte aan. Weener XL is daarom actief om schuldenproblematiek te bestrijden. En om er voor te zorgen dat cliënten beter met hun beperkte financiële middelen omgaan. Deze aanpak werken sector MO en Weener XL samen uit.

Schulden hebben een enorme impact op het gedrag van mensen⁶. Op de korte termijn omdat mensen volledig gefixeerd raken op het aan elkaar knopen van eindjes. Die tunnelvisie veroorzaakt het doen van domme dingen en andere problemen. Voor de langere termijn veroorzaken schulden chronische stress. Vooral bij kinderen die opgroeien in een gezin met schulden, kan dat hun ontwikkeling blokkeren. En daarmee ook de ontwikkeling van hun potenties voor de arbeidsmarkt schaden.



2.4 Gezondheid

Eind mei 2016 spelen er bij ongeveer 1.100 van de cliënten van Team Participatie gezondheidsproblemen die hen belemmeren in maatschappelijke participatie⁷. Zij zijn niet of beperkt zelfredzaam. Met inzet van de juiste trajecten verwacht men dat er vooral winst valt te boeken via sociale contacten buitenshuis, deelname aan georganiseerde activiteiten, onbetaald werk en betaald werk met ondersteuning.

Volgens professor Burdorf van de Erasmus Universiteit is er via twee mechanismen sprake van een wisselwerking tussen gezondheid en arbeidsparticipatie⁸: gezondheid beïnvloedt betaalde arbeid (toetreding, behoud) en betaalde arbeid beïnvloedt gezondheid (negatief, positief). Een slechte gezondheid vermindert actief zoek-gedrag voor een betaalde baan en verlaagt de kans op een betaalde baan. Vrijwilligerswerk heeft een positief effect op ervaren gezondheid, depressie, welzijn, geluk, zelfwaardering en controle over het eigen leven.

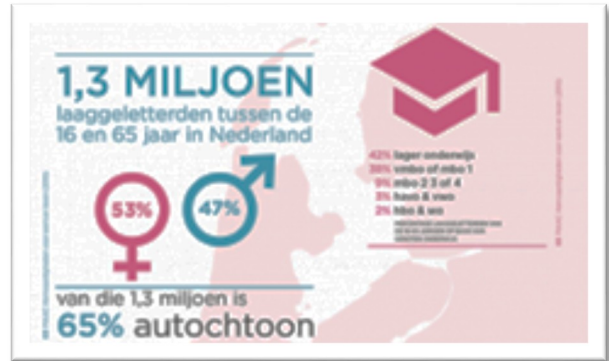
⁶ Impact Hoe beïnvloeden schulden het gedrag van mensen?, SBCM-Hogeschool Utrecht, januari 2016

⁷ Q-Consult, juni 2016

⁸ Lex Burdorf, Gezondheid en participatie in arbeid en samenleving, Erasmus MC Rotterdam

2.5 Laaggeletterdheid

In Nederland zijn 1,3 miljoen mensen laaggeletterd; 7,6% van de bevolking⁹. Voor 's-Hertogenbosch betekent het landelijke percentage van 7,6% ongeveer 11.500 laaggeletterden. 60% van het bestand heeft onderwijs ontvangen lager dan MBO; hiervan heeft 15% het basisonderwijs niet afgerond.



Laaggeletterdheid en armoede beïnvloeden en versterken elkaar. Laaggeletterden zijn vaker inactief: werken niet, gaan niet naar school, volgen geen cursussen en doen minder vrijwilligerswerk. Ook hebben ze minder sociaal vertrouwen, minder vertrouwen in de politiek en een slechtere gezondheid dan niet-laaggeletterden. Ze zijn drie keer zo vaak afhankelijk van bijstand dan niet-laaggeletterden. In onze gemeente werken we via het Bossche Taalnetwerk al geruime tijd aan de bestrijding van laaggeletterdheid.

2.6 Bedrijfsvoering afdeling Werk en Participatie

Binnen Weener XL is de afdeling Werk en Participatie verantwoordelijk voor de activering naar vermogen van de doelgroep van deze visie. Daartoe kent de afdeling twee uitvoerende teams: Nieuw beschut en Participatie. Beide hebben goede contacten met partners in het sociale domein.

Deze visie gaat over de cliënten van het Team Participatie. De diagnoses geven de werk/activeringsconsulenten inzicht in de potenties van individuele cliënten om te stijgen op de participatieladder.

Hun corebusiness en deskundigheid is het met cliënten uit deze doelgroep opstellen van ontwikkelplannen leidend tot een grotere maatschappelijke participatie. Daarbij maken zij optimaal gebruik van de in 's-Hertogenbosch aanwezige sociale infrastructuur. De consulenten willen zoveel mogelijk cliënten bereiken, bij voorkeur in hun eigen omgeving (beperkt ook de vervoerskosten van cliënten). Daarom houden zij wekelijks spreekuur in wijkcentra. Dat is ook nuttig voor het contact met verenigingen, buurthuizen, wijkbedrijven en dergelijke.



Hun wettelijke taken bestaan uit het herbeoordelen van de ontheffing van de arbeidsverplichting en het doen van onderzoek naar de verplichtingen vanuit de zogenaamde Wet Taaleis. Daarnaast zijn zij meer en meer gaan doorverwijzen naar de sociale wijkteams of basisprofessionals. Het team bestaat uit 5 werk/activeringsconsulenten. Deze formatie is afgestemd op de taken in het door uw raad vastgestelde beleidsplan *In goede banen* voor circa 2.000 cliënten. Gezien het grote en nog steeds toenemende aantal cliënten is de formatie niet meer toereikend om alle cliënten in gelijke mate van dienst te zijn.

⁹ Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede, Stichting lezen & schrijven, juni 2016

Besluit Aanvalsplan Werk

December 2015 besloot uw raad over het Aanvalsplan Werk. Ter uitvoering daarvan stelde uw raad voor de jaren 2016-2018 middelen beschikbaar via dekking uit het Sociaal en Zorgfonds. Een beperkt deel van hiervan komt ook ten goede aan de cliënten met een loonwaarde hoger dan 30% binnen de doelgroep van voorliggende visie. Weener XL brengt hun potenties in beeld en activeert hen ermee naar werk.

3. Omstandigheden

3.1 Algemeen

Er zijn tal van factoren van invloed op het realiseren van de potenties van de doelgroep en daarmee ook op de effectiviteit van onze inzet. Hierna gaan we daar kort op in.

3.2 Participatiewet

Sinds januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De wet vormt het vangnet van de sociale zekerheid. Uitgangspunt is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn om werk te vinden en te behouden. Zij die daar zelfstandig niet toe in staat zijn, kunnen zich beroepen op gemeentelijke ondersteuning. De wet bepaalt dat gemeenten arbeidsinschakeling ondersteunen met re-integratievoorzieningen om zo belemmeringen om te kunnen werken weg te nemen.

De wet verplicht dat gemeenten in een verordening vastleggen hoe zij omgaan met het opdragen van een verplichte tegenprestatie. Bij uw besluit in december 2014 over de Participatiewet koos u daar niet voor. Met uw raad vond en vindt ons college dat vrijwillig werk niet verplichtend moet zijn. In 2015 herinnerde staatssecretaris Klijnsma gemeenten er aan dat verordeningen niet allemaal helemaal in lijn met de wet waren. De noodzakelijke reparatie heeft u oktober 2015 verankerd in de Verordening Participatie door te bepalen dat ons college een verplichting kan opleggen. In de praktijk gebeurt dat overigens niet.

Uit het voorgaande blijkt dat van het totale aantal bijstandsgerechtigden een groot aantal niet kan re-integreren naar werk. Zij zijn alleen met veel inzet en blijvende ondersteuning in staat maatschappelijk actief te zijn. De bijstandsuitkering is voor hen geen tijdelijke zaak op weg naar werk of participatie maar een definitieve situatie. En zo is de Participatiewet niet bedoeld. Op deze groep richt zich de Wmo 2015.

Dat blijkt ook uit een recente brief van de staatssecretaris aan de 2^e Kamer¹⁰. Daarin geeft hij aan dat de essentie van de Wmo 2015 is de versterking van de positie van de cliënt, het bieden van maatwerk in levensbrede ondersteuning gericht op participatie en zelfredzaamheid. En op het bevorderen van een inclusieve samenleving verrijkt door maatschappelijke initiatieven. Onder de vlag van de ontwikkelagenda 'volwaardig meedoen 2016-2018' kondigt hij aan deze doelen op lokaal niveau te zullen versterken.

¹⁰ VWS, Voortgang en ambitie Wmo, volwaardig meedoen, mei 2016

Het rijk nam de afgelopen jaren een aantal ingrijpende maatregelen: afbouw WSW, beperking instroom Wajong en het streven om buiten de muren van een zorginstelling die mensen opneemt gelijkwaardige zorg te bieden (extramuralisering). Daardoor ontstaat er een toenemende en blijvende druk op de kosten die we als gemeente moeten maken. Dit gaat ten koste van noodzakelijke maatregelen om participatie mogelijk te maken. Ons stelsel klopt op dit punt niet. Logisch is daarom dat de verbinding van Participatiewet met zorg- en ondersteuningswetgeving sterker moet worden om op een verantwoorde manier met deze 'mismatch' om te gaan. Als college maken we deze analyse op landelijk niveau bespreekbaar via belangenorganisaties als VNG, G32, Divosa en Cedris.

3.3 Landelijk pleidooi voor eenvoudiger, beter en sneller uitvoerbaar systeem

Het recent ingevoerde stelsel voor arbeidsmarktbeleid (Participatiewet en Wet banenafpraak) functioneert nog onvoldoende. Het stelsel is te complex en onvoldoende praktijkgericht vormgegeven. Op weg naar een nieuw kabinet pleiten steeds meer organisaties en deskundigen op het gebied van arbeidsmarktbeleid voor een eenvoudiger, beter en sneller uitvoerbaar systeem¹¹.

Basis daarvan is dat iedere partij doet waar hij goed in is. Dat kan in de vorm van verbetering van het huidige systeem. Belangrijk is dat het een flexibel systeem voor arbeidsmatige dagbesteding en nieuw beschut bevat. Daarmee komt het beter tegemoet aan doelgroepen met de laagste loonwaarden.

Men adviseert de inrichting van een werkbedrijf met *permanent aangepaste werkplekken* voor mensen die blijvend ondersteuning en een aangepaste werkomgeving (oud en nieuw beschut) nodig hebben. En verder *transitieplekken* voor mensen die bij een (r)entree op de arbeidsmarkt nog niet productief of ervaren genoeg zijn: vluchtelingen, langdurig werklozen, schoolverlaters. De financiering is nog niet uitgewerkt. Inmiddels heeft staatssecretaris op deze kritiek gereageerd met enkele aanpassingen.

3.4 Transformatie in het sociale domein 's-Hertogenbosch

Begin 2015 decentraliseerde het Rijk de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning naar gemeenten, vergezeld van een forse bezuiniging op de uitvoeringskosten. Dit is de transitie. Doel ervan is een beter samenhangend sociaal domein. Dit noemen we de transformatie.

Met de decentralisaties legde het rijk het financiële risico voor de uitvoering van deze 'sociale' wetten ondubbelzinnig bij de gemeenten als uitvoerders. Dat blijkt ook uit het volgende citaat¹²:

"Wanneer arbeidsparticipatie (tijdelijk) niet mogelijk is, kent Nederland een adequaat sociaal vangnet waar iedereen in gelijke mate toegang tot heeft. Daarnaast beschikken gemeenten, als gevolg van de decentralisaties, over de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om integraal maatwerk te leveren, gezien vanuit het brede sociale domein. Op lokaal niveau, dichtbij de mensen, kan immers rekening worden gehouden met individuele en maatschappelijke omstandigheden en kansen. Daarbij wordt niet alleen beoogd om geldelijke ondersteuning te bieden, maar ook om de persoonlijke en sociale situatie te verbeteren en waar mogelijk de belanghebbende (weer) te laten deelnemen aan het arbeidsproces."

¹¹ Wilthagen en Verhoeven, Eindhovens Dagblad, 3 maart 2016

¹² Kamerbrief over het CBS-rapport Armoede en sociale uitsluiting 2015, 19 januari 2016

Transformatie in het sociale domein betekent optimale samenwerking binnen door de raad vastgestelde kaders in het belang van inwoners/cliënten. Ook in 's-Hertogenbosch is de samenhang in het sociale domein groeiende. Hoofdkenmerk van deze samenwerkingsvormen is dat ze een win/win-situatie nastreven.



Voor de dienstverlening aan haar cliënten is Weener XL steeds actiever in het brede sociale domein. Anderzijds komen er ook vanuit het perspectief van de WMO meer gezamenlijke activiteiten. Voorbeelden: het aanpak woonlastenagenda-armoedebeleid, problematiek vluchtelingen en vergunninghouders, bijdragen aan preventie en aanpak schuldenproblematiek, onderzoek bijstand in natura, stimulering sociale ondernemingen en samenwerking met vrijwilligersorganisatie Galant.

Mei 2016 stelde uw raad het voorstel over de evaluatie en de doorontwikkeling van de wijkteams vast¹³. In dit verband merken wij op dat de evaluatie aangeeft dat de wijkteams en Weener XL de afgelopen jaren al flink investeerden in hun samenwerking.

De inzet voor de deelgroepen vrijwilligerswerk en maatschappelijke activering willen we zoveel mogelijk plaats laten vinden bij de Bosscche sociale infrastructuur. Op basis van de visie dat participatie loont (o.a. betere gezondheid, welzijn, zelfwaardering en zelfredzaamheid) is de behoefte van de individuele cliënt daarbij het vertrekpunt. Een analyse door de sectoren MO en Weener XL zal duidelijk maken welke infrastructuur voor deze doelgroep geschikt is en of deze qua capaciteit in staat is de gevraagde ondersteuning te bieden. We verwachten deze analyse voor de zomer van 2017 af te kunnen ronden.

Een goed voorbeeld van een win-winsituatie is de investering van vormen van activerende dagbesteding bij Weener XL. Een ander voorbeeld is onze inzet om het regionale Beleidskader Social Return 2.0 in de hele regio Noordoost-Brabant te implementeren. Dit leidt bijvoorbeeld tot vergroting van social return bij lokale en regionale zorginstellingen. Ten slotte vormt ook de inzet voor de groep vergunninghouders een goed voorbeeld. Als onderdeel van de integrale aanpak stelden wij 20 juli 2016 een beleidskader voor hun arbeidsparticipatie vast. Via een raadsinformatiebrief informeerden wij u onder meer daarover.

4. Ambitie en beoogde resultaten

4.1 Vertrekpunt

Het voorgaande brengt ons tot de volgende conclusies:

- regulier werk is voor het overgrote deel van de doelgroep onbereikbaar
- Weener XL heeft goed zicht op problematiek én potenties van het cliëntenbestand
- 39% van de doelgroep is door meervoudige problemen onvoldoende of niet zelfredzaam.
- de samenhang in het sociale domein groeit
- gelet op de groeiende doelgroep heeft Team Participatie van Weener XL een beperkte capaciteit.

¹³ Gewijzigd Raadsvoorstel Evaluatie en doorontwikkeling van de sociale wijkteams, reg.nr. 5711787, 10 mei 2016

4.2 Ambitie: bijdragen aan betekenisvoller leven in 's-Hertogenbosch

Team Participatie richt zich op de groep uitkeringsgerechtigden zonder (direct) duurzaam perspectief op werk. Deze groep omvat 2.670 personen (juli 2016). Onze ambitie voor deze doelgroep is daarom bij te dragen aan betekenisvoller leven in 's-Hertogenbosch binnen de unaniem door uw raad vastgestelde uitvoering van de Participatiewet. De beoogde effecten zijn dat zij meer sociale contacten en minder problemen hebben, taalvaardiger worden, maatschappelijke waarde leveren, een kortere afstand tot werk hebben of zelfs (parttime) gaan werken. Achterliggende gedachte is dat zij door betekenisvoller te zijn, iets gelukkiger door het leven kunnen gaan. En mensen die beter in hun vel zitten, kunnen doorgaans beter voor zichzelf en hun omgeving zorgen. En omdat ze beter in hun vel zitten 'consumeren' zij minder zorg¹⁴.

4.3 Beoogde resultaten

Het voorgaande leidt tot de vraag hoe we vanuit het taakgebied van werk en inkomen de mensen in deze groep beter in staat kunnen stellen om zich te ontwikkelen. We willen immers dat zij naar vermogen bijdragen aan de maatschappij. Via Weener XL ondersteunen wij cliënten om hun potenties om te stijgen op de participatieladder waar te maken. In de uitvoeringsfase formuleert men daartoe per individu de gewenste en haalbare doelen. Dat kan leiden tot een volgende trede op de participatieladder en tegelijkertijd tot vermindering van hun problemen die tot Wmo-uitgaven leiden. Dagbesteding en vrijwilligerswerk bieden daartoe zeer goede mogelijkheden.

Weener XL kent haar cliënten en hun potentie om te stijgen op de participatieladder. Daartoe onderscheidt men vijf deelgroepen. Met inachtneming van de dynamiek in het bestand als gevolg van rechtmatige in- en uitstroom beogen we in de periode 2017-2018 de volgende doelen te realiseren:

1. regulier of met loonkostensubsidie werken: een doorstroom van 10%, circa 250 personen per jaar
2. inzet op nieuw beschutte werkplek¹⁵: tenminste 50 personen
3. vrijwilligerswerk en mantelzorg: van 400 naar 500 cliënten
4. arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering: van 30 naar 250 cliënten (in- en extern)
5. de groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort: maximaal 1200 personen.

Daarnaast zullen we een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren om inzicht te krijgen in de financiële en andere effecten van de uitvoering van deze doelen

4.4 Monitoring

In lijn met ons bestuursakkoord zijn wij zeer terughoudend in monitoring. In aansluiting op de jaarlijkse raadsinformatiebrief en de kwartaalberichten aan uw raad gaan wij eens per 4 jaar een quickscan uitvoeren, zoals in 2016 gebeurt. Op basis daarvan kunnen we de volgende effecten vaststellen:

- stijging op de participatieladder dmv werk, arbeidsmatige dagbesteding of vrijwilligerswerk
- succesvol afgeronde trajecten van individuele cliënten
- ontwikkeling caseload consulenten Team Participatie.

¹⁴ Lex Burdorf, Gezondheid en participatie in arbeid en samenleving, Erasmus MC Rotterdam

¹⁵ Waarschijnlijk in 2017 wettelijk verplicht

5. Actieprogramma

5.1 Algemeen

Focus

De focus van deze visie ligt op de doelgroep met een geschatte loonwaarde van minder dan 30%.

Vanuit hun potentiële perspectief gezien onderscheiden we vijf deelgroepen:

- a. de groep met perspectief om regulier of met loonkostensubsidie te werken
- b. de groep met perspectief door inzet op nieuw beschutte werkplek
- c. de groep met perspectief door vrijwilligerswerk en mantelzorg
- d. de groep met perspectief door arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering
- e. de groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort

In de volgende paragrafen geven we een aantal voorbeelden van wat dit qua uitvoering kan betekenen. Sommige voorstellen zijn heel concreet, andere zijn meer als voorbeeld opgenomen.

5.2 Perspectief door regulier werk al dan niet met loonkostensubsidie

Clënten krijgen periodiek een herbeoordeling van hun mogelijkheden. Als hieruit blijkt dat er potentie is om regulier werk te verrichten, eventueel met loonkostensubsidie, komen zij binnen Weener XL in een andere dienstverleningsgroep. Van daaruit volgen zij, met ondersteuning, het traject richting werk.

5.3 Perspectief door nieuw beschut werk

Social-Labelproduct

Social Label en Weener XL delen dezelfde visie op een inclusieve wereld. Op basis daarvan onderzoeken zij de haalbaarheid van een 'werkstraat' bij Weener XL voor een Social-Labelproduct in de sfeer van design en kunst. Een landelijk bekende ontwerper zal het product ontwerpen.

Ontwikkeling vernieuwend beschut werken

De SER publiceerde onlangs een verkenning naar de gewenste sociale infrastructuur voor kwetsbare groepen binnen de Participatiewet¹⁶. De conclusie is dat nieuw beschut werk nauwelijks van de grond komt en dat de afbouw van de sociale werkbedrijven sneller gaat dan de opbouw van nieuwe alternatieven.

De SER acht bijsturing noodzakelijk voor een sluitende sociale infrastructuur en ook het daarbij goed benutten van de expertise en kennis van SW-bedrijven. Samen met Cedris, brancheorganisatie van SW-bedrijven, gaat Weener XL als proef een vernieuwende vorm van nieuw beschut werken ontwikkelen.

5.4 Perspectief door vrijwilligerswerk en mantelzorg

Belangrijk bij deze groep is een stabilisatie van hun leefsituatie. Dit kan door vrijwilligerswerk. Uitgangspunt daarbij is dat Weener XL cliënten met informatie op basis van het ontwikkelingsplan 'overdraagt' aan Galant of maatschappelijke organisaties, verenigingen en dergelijke. Vóóraf stemmen we met deze organisaties de praktische mogelijkheden af om teleurstellingen te voorkomen.

¹⁶ SER, Ontwerpverkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet, juni 2016

Werkervaringsplaatsen

Weener XL streeft naar uitbreiding van het aantal en de diversiteit van werkervaringsplaatsen (WEP). De kracht van buurtorganisaties en wijkondernemingen is dat zij dichtbij de doelgroep staan. Zij werken laagdrempelig. En ze kennen hun inwoners. De WEP is daarmee een instrument dat goed past bij dit type organisatie. Doel is 10% van de WEP's bij deze organisaties onder te brengen. Belangrijk is dat de 'inlenende' organisaties continuïteit in hun bedrijfsvoering hebben. En dat zij bij de cliënt passende begeleiding kunnen bieden. Ook bij dit type is Weener XL eindverantwoordelijk.

Ondersteuning mantelzorgers

Onder de cliënten van Weener XL vormen mantelzorgers een bijzondere groep cliënten. Zij zijn tijdelijk deels of geheel vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. En bij de re-integratie houdt men bij het aanbod van re-integratievoorzieningen rekening met hun zorgtaken.

Mantelzorgers kopen hun huishoudelijke hulp in bij de Bossche Zorgcoöperatie. Hen ontlasten, kan tegelijk een ontwikkeling voor andere cliënten betekenen. Als uitbreiding van het pakket huishoudelijke hulp gaat Weener XL binnenkort in opdracht van de Zorgcoöperatie tuinonderhoud en ramen zemen verzorgen. Zoals we u onlangs meldden, starten we in 2017 met het op kleine schaal combineren van hulp bij het huishouden met lichte begeleidings- en verzorgingstaken.

Weener XL onderzoekt of men meer ondersteunende diensten kan leveren. Te denken valt aan het 'opleiden' van cliënten tot zorgvrijwilliger als ondersteuner van mantelzorgers. Ervaren in Breda¹⁷ leren dat dit kan leiden tot perspectief op werk als verzorgende.

5.5 Perspectief door arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering

Uitvoering arbeidsmatige dagbesteding

Q-consult onderzocht onlangs de mogelijkheden voor uitvoering van arbeidsmatige dagbesteding door sociale werkbedrijven in de Meierij¹⁸. De conclusie is dat de expertise van deze bedrijven waardevol is voor burgers die vanuit de Wmo begeleiding krijgen. Het gaat dan om het creëren van werkplekken met een focus op werk en structuur die werk biedt en zo mogelijk om toeleiding naar reguliere arbeid.

Aan de andere kant is expertise op het gebied van beperkingen en manier van begeleiding hierop vanuit de zorg- of jeugdzorgorganisatie van groot belang voor de betreffende personen. en combinatie van begeleiding vanuit ondersteuning en werk, dat wil zeggen een geïntegreerde aanpak, is dus zeer wenselijk. Q-Consult adviseert om de investering bij werk- en ontwikkelbedrijven via een groeimodel in te voeren.



¹⁷ Opleiding huishoudelijke hulp plus via de organisatie Mevrouw De Wit (www.mevrouwdewit.org)

¹⁸ Onderzoek organisatie arbeidsmatige dagbesteding in Meierij gemeenten, Q-Consult, juli 2016

Weener XL zette via de projecten Traverse, Sport Werkt en de productie van social sofa's hiertoe in 2016 al de eerste stappen. Men beschikt over de hiertoe vereiste mogelijkheden, kennis en begeleiding op instructieniveau. Die ervaring leidt tot de ambitie om in 2017 50 personen arbeidsmatige dagbesteding te bieden en in 2018 te groeien naar 100 personen.

Beide zaken combinerend streven we naar Weener XL als *preferred supplier* voor arbeidsmatige dagbesteding in onze gemeente. Daar de keuzevrijheid van de cliënt is vastgelegd in de Wmo, betekent dit dat we cliënten bij het indicatiegesprek adviseren het aanbod van Weener XL te gebruiken. Gecombineerd met noodzakelijke zorg door een gespecialiseerde instelling.

Belangrijk neveneffect is dat we de zorg- en jeugdzorgorganisaties de mogelijkheid bieden op deze manier hun social-returnverplichting in te vullen. En dat betekent dat social return via deze vorm van wederkerigheid zo breed en goed mogelijk rendeert in het sociale domein.

Project Traverse

Weener XL werkt binnen het **project Traverse** samen met Cello en Reinier van Arkel.



Basisgedachte is dat werk een positieve invloed heeft op de psychische gezondheid. Meedoen of werken in een gestructureerde omgeving activeert het herstelvermogen bij een cliënt en vergroot daardoor hun kansen op maatschappelijke participatie.

Doel is minimaal 30 cliënten met psychische klachten een vernieuwend werk- en zorgarrangement aan te bieden. De organisaties bundelen in het project hun kennis, kracht en infrastructuur voor de doelgroep. Daarmee optimaliseren zij kansen voor groei op de participatieladder en besparen zij kosten.

Project Sportief Werkt

Binnen het project Sportief Werkt begeleidt Weener XL cliënten met arbeidsmatige dagbesteding en sport naar een gezonde en actieve leefstijl. Overdag verrichten zij zinvolle werkzaamheden voor sportverenigingen in 's-Hertogenbosch. En samen met hun begeleiders werken zij aan hun lichamelijke en geestelijke gezondheid.



Indicatiestelling bij Weener XL

Cliënten melden zich bij Weener XL met een financiële ondersteuningsvraag. Pilots bij project Traverse en het project Sport Werkt leiden tot ervaring in het benutten van dat contactmoment om cliënten direct te indiceren voor deze projecten met een toetsing door de sector MO achteraf. Cliënten weten dan direct waar ze aan toe zijn en hoeven niet van het 'kastje naar de muur'. Het is kwalitatief verantwoord, werkt sneller en bespaart kosten.

Activiteiten in buurt- en wijkaccommodaties

Dit gaat om het toeleiden van specifieke groepen uitkeringsgerechtigden naar buurthuizen om daar samen activiteiten te verrichten en vrijwilligerswerk te bevorderen. Hierbij werken we nauw samen met wijkpleinen, Divers, Galant en wijk- en buurtorganisaties. Zo maken we maximaal gebruik van in de stad aanwezige infrastructuur.

Eenmaal geplaatst, is het belangrijk dat deze mensen gemotiveerd blijven. Dat vergt een intensieve en persoonlijke begeleiding. Het aantal werk/activeringsconsulenten van Team Participatie van Weener XL is daarvoor absoluut ontoereikend.

Op basis van de in 3.4. aangekondigde analyse werken we samen met de hiervoor genoemde partners, en onderzoeken we of we bijvoorbeeld voor deze groep externe buddies in kunnen schakelen. Dat kunnen mogelijk ook bijstandsgerechtigden met als perspectief vrijwilligerswerk zijn.

Motivatietrainingen

Weener XL ontwikkelt met Young Works motivatietrainingen voor kwetsbare jongeren. Planning is deze in 2017 uit te voeren. Bij goede ervaringen overweegt men dit instrument ook voor deze en andere groepen in te zetten.

Nederlands op de werkvloer

Als onderdeel van de uitvoering van de Wet Taaleis gaan we via een gerichte actie met behulp van Competensys-profielen de meest kansrijke kandidaten selecteren voor dit project dat zich richt op laagtaalvaardigen. Waarschijnlijk komen uit deze doelgroep circa 10-20 personen hiervoor in aanmerking.

Motiverende participatieverklaring

Vorig jaar is de pilot Participatieverklaring¹⁹ in 's-Hertogenbosch en 14 andere gemeenten afgesloten. Veel deelnemers vonden hierdoor vrijwilligerswerk. Door deze positieve ervaringen onderzoekt Weener XL of het motiverend kan werken om ook cliënten die daadwerkelijk maatschappelijk gaan participeren een participatieverklaring te overhandigen als bewijs van maatschappelijke activiteit.

5.6 De groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort

Deze groep bestaat vrijwel volledig uit personen met een ontheffing van arbeidsverplichtingen. De gemeentelijke inzet voor deze groep vindt vooral plaats op het gebied van zorg vanuit de wijk- en basisteams, en niet zozeer vanuit het perspectief van werk.

De consulenten van het Team Participatie van Weener XL spreken cliënten in deze groep en/of hun naasten hoogstens een of twee keer per jaar. Op die manier houden zij oog op eventuele veranderingen, zoals de signalering van specifieke problemen.

¹⁹ Regioplan, Evaluatie pilot participatieverklaring, juli 2015

6. Financiering 2017-2020

Financieel kader

Uw uitgangspunt is dat we de rijksmiddelen voor het sociale domein inzetten voor het sociaal domein bestaande uit de deelterreinen Participatiewet, Jeugdwet en WMO. Bij uw besluit in juni 2012 over *In Goede banen* stelde u vast dat 3% van het werkdeel binnen het Participatiebudget bestemd is voor maatschappelijke participatie.

De door uw raad in 2015 vastgestelde ombuigingen leiden ertoe dat wij maximaal inzetten op inbesteding van dienstverlening. Met ingang van 2017 neemt Weener XL daarom een deel van de activerende dagbesteding vanuit de WMO voor haar rekening.

Ambitie te realiseren met beschikbare middelen

Onze ambitie, zoals beschreven in voorliggende visie, is actiever in te zetten op toeleiding naar participatie.

Belangrijk daarbij zijn de individuele ontwikkelplannen om cliënten te ondersteunen bij het realiseren van hun potenties. Vooral het organiseren en borgen van een goede verbinding met wijken en het activeren van cliënten richting maatschappelijke participatie, (arbeidsmatige) dagbesteding en vrijwilligerswerk (regiefunctie) vergt de nodige capaciteit.

Wij stellen voor de financiering van 50 personen in arbeidsmatige dagbesteding in 2017 te dekken uit het Sociaal en Zorgfonds (kosten € 5.000 per persoon, totaal € 250.000). In 2017 monitoren we de 'inbestede' uitvoering van arbeidsmatige dagbesteding op omvang en kwaliteit. Als de dienstverlening voldoet, dan loopt per 2018 de financiering via het reguliere Wmo-budget.

Onze ambitieuze inzet voor de gegroeide doelgroep kunnen we daarmee met ingang van 2018 financieren met reguliere middelen. Op deze manier geven we inhoudelijk én financieel invulling aan de transformatie binnen het sociale domein.



De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 13 december 2016;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 9 november 2016, regnr. 6191085;
gelet op de Gemeentewet;

Besluit

Om te besluiten tot:

1. Vaststelling van de visie Kansen voor uitkeringsgerechtigden zonder (direct) perspectief op duurzaam werk, met als doelen voor de periode 2017-2018:
 - a. regulier of met loonkostensubsidie werken: een doorstroom van 10%, circa 250 personen per jaar
 - b. inzet op nieuw beschutte werkplek : tenminste 50 personen
 - c. vrijwilligerswerk en mantelzorg: van 400 naar 500 cliënten
 - d. arbeidsmatige dagbesteding en maatschappelijke activering: van 30 naar 250 cliënten (in- en extern)
 - e. de groep waarvoor activering niet tot de mogelijkheden behoort: maximaal 1200 personen.
2. Dekking voor financiering van 50 personen arbeidsmatige dagbesteding in 2017 uit Sociaal en Zorgfonds (totaal € 250.000).

's-Hertogenbosch,
De gemeenteraad voornoemd,
De griffier,

De voorzitter,

drs. W.G. Amesz

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts