

Iedereen kan meedoen **Beleidskader Bestaanszekerheid, Meedoen naar vermogen & Inburgering Middelburg 2023-2027**

Voorwoord

Een inclusief Middelburg, waarin iedereen er bij hoort en iedereen kan meedoen. Dat is waar we als gemeente voor staan. In een inclusief Middelburg is iedereen van waarde en krijgen alle Middelburgers de kansen die nodig zijn om mee te kunnen doen aan de samenleving. Kansen om je talenten te ontdekken en ontwikkelen, kansen om gezond op te groeien, kansen op werk, kansen om de Nederlandse taal en gewoonten te leren. Bestaanszekerheid is daarvoor een onmisbare randvoorwaarde.

We zien helaas dat meedoen niet voor iedereen vanzelfsprekend is. De toenemende (financiële) bestaansonzekerheid van steeds grotere groepen mensen, vergroot het risico op uitsluiting van maatschappelijke deelname en op kansenongelijkheid. De arbeidsmarkt is voor bepaalde groepen inwoners, zoals mensen met een arbeidsbeperking en laaggeletterden, moeilijk of slecht toegankelijk. Het vastlopen van de asielketen veroorzaakt zowel persoonlijk leed als maatschappelijke schade. Het zet een rem op het inburgeringsproces en daarmee op de integratie van mensen in onze samenleving.

Door deze ontwikkelingen lopen steeds meer mensen het risico aan de kant te staan. Dit leidt tot een afname van het welzijn van mensen, een onderbenutting van menselijk kapitaal, een afname van de sociale samenhang en een afname van het vertrouwen dat mensen hebben in de overheid.

We realiseren ons dat dit maatschappelijke ontwikkelingen zijn die we als lokale overheid niet alleen kunnen keren. We zien echter wel degelijk kansen om juist vanuit onze lokale rol, dicht bij onze inwoners, van betekenis te zijn bij deze vraagstukken. We doen dit samen met onze lokale en regionale partners en door te luisteren naar de signalen van onze inwoners en maatschappelijke partners.

In dit beleidskader leggen we vast hoe we de komende vier jaar lokaal met de opgaven bestaanszekerheid, meedoen naar vermogen en inburgering aan de slag gaan. Het vervangt de Kadernota Armoedebeleid Gemeente Middelburg 2015 – 2018. En het Integratiebeleid 2017.

Dit beleidskader moet in samenhang gezien worden met het beleidskader voor het Middelburgs Model voor zorg en ondersteuning en een nieuw te ontwikkelen beleidskader jeugd. In het Middelburgs Model staat het maken van de “beweging naar voren” centraal. De belangrijkste beleidsdoelen hierin zijn normaliseren, preventie en kwaliteit van dienstverlening. In het beleidskader jeugd verwoorden we onze visie en ambitie op het kansrijk en veilig opgroeien voor kinderen en jongeren in onze gemeente. Deze drie kaders samen vormen voor de komende periode de belangrijkste koers voor het sociaal domein in Middelburg.

Samen met stad en regio

Dit beleidskader is gemaakt op basis van gesprekken, (literatuur)onderzoek en de ervaringen met het bestaande beleid. We hebben gesproken met inwoners van Middelburg, gemeenteraadsleden, maatschappelijke organisaties, de Sociale Cliëntenraad Walcheren, de Adviesraad Sociaal Domein en andere gemeenten.

Onze bijzondere dank gaat uit naar de Sociale Cliëntenraad Walcheren en de Adviesraad Sociaal Domein Middelburg. Zij hebben in de totstandkoming van dit beleidskader met ons meegedacht en beiden en advies uitgebracht aan het college. Wij zijn de leden van beide raden dankbaar voor de tijd en aandacht die zij hieraan hebben besteed.

Als verbonden partij is de Gemeenschappelijke Regeling Orionis Walcheren voor ons een belangrijke partner in beleid en uitvoering van dit beleidskader. Een deel van het beleid op bovenstaande terreinen is gedelegeerd of gemandateerd aan Orionis Walcheren. In de Kadernota Orionis Walcheren 2023 – 2026 is dit regionale beleid voor de drie Walcherse gemeenten op hoofdlijnen vastgelegd.

Dit lokale beleidskader is in aansluiting op het regionale kader en in nauw overleg met Orionis Walcheren ontwikkeld. Ook in de uitvoering en doorontwikkeling van ons beleid willen we, meer nog dan voorheen,

samen met Orionis Walcheren optrekken. Dit vanuit de overtuiging dat het in het belang is van onze inwoners om als één overheid op te treden.

Niet alleen Orionis Walcheren is voor ons een belangrijke partner in de samenwerking. Het realiseren van een inclusieve gemeente vraagt een inspanning van en een goed samenspel met een veelheid aan partijen. We zijn blij met de verschillende maatschappelijke initiatieven die onze gemeente rijk is, waaronder de Voedselbank, de Kledingbank, Stichting Leergeld en vrijwilligers in de hulp bij schulden.

We schrijven dit beleidskader in een tijd waarin we ervaren hoe snel de wereld om ons heen verandert en de directe effecten die dit heeft op ons dagelijks leven (corona, de oorlog in Oekraïne, de klimaat- en vluchtelingencrisis). Als gemeentelijke overheid hebben we in de afgelopen periode meermaals in beleid en uitvoering moeten op- en bijschakelen. Denk aan de uitvoering van de TONK (Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten) en TOZO (Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers), de opvang van Oekraïense ontheemden en de energietoeslag.

Daarnaast is het de verwachting dat er de komende jaren veranderingen zijn in het landelijke stelsel van sociale zekerheid. Op welke wijze en in welke mate hangt onder andere af van de Tweede Kamer verkiezingen in november van dit jaar.

Dit alles vraagt van ons als lokale overheid een hoge mate van flexibiliteit en snelheid om te kunnen bijsturen. Daarom geeft dit beleidskader onze koers voor de komende jaren weer, maar het is geen statisch document. Vooral de uitvoering van onze plannen, krijgt werkende weg en samen met partijen in onze gemeente en regio verder vorm. Mochten fundamentele beleidswijzigingen noodzakelijk zijn, dan kan dit lopende deze periode leiden tot een herijking van dit beleidskader.

Tot slot, spreken we bij deze ook onze dank uit aan al die professionals en vrijwilligers in onze gemeente die actief zijn om hun mede inwoners te helpen. Hun inzet en betrokkenheid is van grote waarde voor onze gemeente. Als college van Middelburg willen we graag samen met u verder bouwen aan een inclusief Middelburg waar iedereen bij hoort en iedereen kan meedoen!

Jeroen Louws
Wethouder armoede, werk en inkomen en integratie.

Middelburg, november 2023

Inhoud

Voorwoord

Aanleiding

Leeswijzer

1 Wat willen we bereiken?

2 Wat gaan we daar voor doen?

2.1 Bestaanszekerheid

2.1.1 Trends en ontwikkelingen

2.1.2 Beleidsdoel 1: Bestaanszekerheid versterken

2.2 Meedoen naar vermogen

2.2.1 Trends en ontwikkelingen

2.2.2 Beleidsdoel 2: Participatie mede mogelijk maken

2.3 Inburgering

2.3.1 Trends en ontwikkelingen

2.3.2 Beleidsdoel 3: Ondersteunen bij duurzame participatie

3 Wettelijke context en verantwoordelijkheidsverdeling

3.1 Participatiewet (Pw) en lokaal minimabeleid

3.2 Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)

3.3 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

3.4 Jeugdwet (Jw)

3.5 Wet inburgering 2021 (Wi)

4 Wat mag het kosten en hoe gaan we dat betalen?

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2: Doelenboom

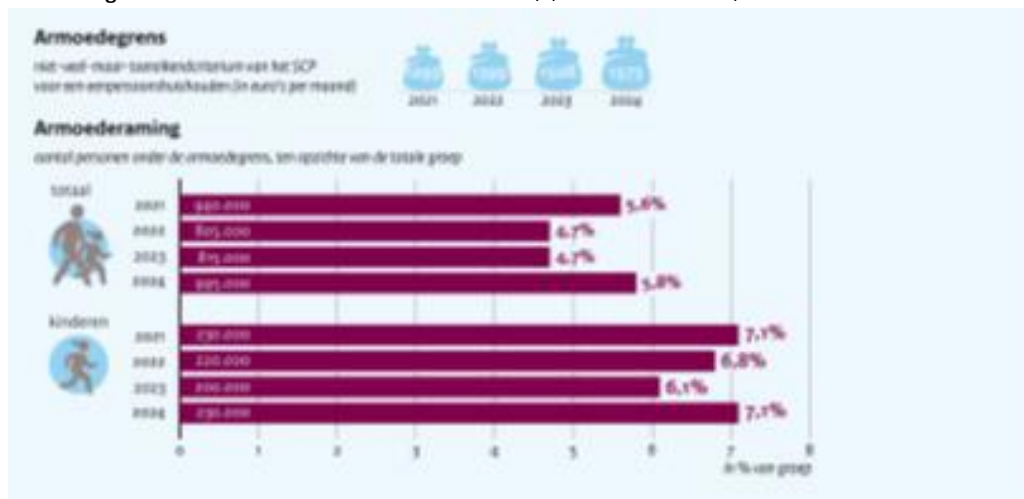
Bijlage 3: Toelichting bijzondere bijstand en minimaregelingen Middelburg

Aanleiding

De coronacrisis en de oorlog in Oekraïne hebben de bestaansonzekerheid van grote groepen Nederlanders pijnlijk blootgelegd. Met verschillende pakketten van elkaar opvolgende crisismaatregelen heeft de overheid mensen geholpen om het hoofd boven water te houden. Dat dit voor veel huishoudens niet of nauwelijks lukt, zien we geregeld in de media.

Als tijdelijke maatregelen zoals de energietoeslag en de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag in 2024 wegvallen, dan neemt de armoede volgend jaar fors toe. Het Centraal Planbureau verwacht dat in 2024 aanzienlijk meer huishoudens onder de armoedegrens terecht komen. Zij verwacht een stijging van het aantal mensen in armoede van ongeveer 815.000 naar bijna 1 miljoen, waaronder 230.000 kinderen (7,1% van de minderjarigen).

Na daling weer toename van armoede in 2024, (Bron: SCP 2023)



We maken ons zorgen om de armoede- en schuldenproblematiek in onze gemeente. De toenemende complexiteit van de samenleving en druk op publieke voorzieningen maakt bovendien dat groepen inwoners ongelijke kansen ervaren om mee te kunnen doen aan de samenleving. Als lokale overheid willen we dichtbij en toegankelijk zijn voor onze inwoners. We ondersteunen hen met preventieve maatregelen, een ruimhartig minimabeleid en een goede verwijzing naar hulp.

Onze aandacht gaat in het bijzonder uit naar kinderen en jongeren die opgroeien in een situatie van bestaansonzekerheid. Alle kinderen moeten zo veel mogelijk dezelfde kansen krijgen om gezond, veilig en gelukkig op te groeien.

We zien dat de druk op de asielketen in Nederland steeds verder toeneemt. Het kabinet houdt rekening met een instroom van ruim 70.000 asielzoekers in 2023. De hoge asielinstroom zorgt voor de hoogste huisvestingstaakstelling voor gemeenten sinds 2015¹. Deze groeiende taakstelling op de huisvesting leidt direct ook tot een steeds omvangrijkere gemeentelijke opgave op de inburgering. Omdat we het belangrijk vinden dat mensen met een verblijfsvergunning zo snel mogelijk hun plek vinden en mee kunnen doen in onze samenleving, blijven we ons inspannen om aan deze opgave te voldoen.

Voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt vinden we het belangrijk dat zij kansen krijgen om economisch en maatschappelijk mee te doen. Landelijk is de trend dat de doelgroep van de Participatiewet voor een steeds groter deel bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat speelt ook in onze regio. Omdat wij alle werk van waarde vinden voor individu én de samenleving, kijken we

1) Ook andere doelgroepen, zoals arbeidsmigranten maken dat de huisvestingsopgave voor bijzondere doelgroepen in Nederland groot is.

met een brede blik naar mogelijkheden om mensen mee te laten doen in werk. Of dat nu (vrijwilligers)werk, beschut werk of dagbesteding is.

Door in samenhang en vanuit één visie te werken aan de hierboven geschetste opgaven, willen we bijdragen aan de ontwikkelkansen van de inwoners van Middelburg en onze gemeente.

Leeswijzer

Dit beleidskader is opgebouwd uit 4 hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk beschrijven we de visie, ambitie en beleidsdoelen.

In hoofdstuk 2 werken we uit wat we gaan doen om onze doelen voor bestaanszekerheid, meedoen naar vermogen en inburgering te bereiken. Met een horizon tot en met 2027 betekent dit dat het op sommige onderdelen nog vrij abstract is. Op andere onderdelen is het al werk in uitvoering en zijn we dus concreter. We starten ieder thema met een weergave van de belangrijkste trends en ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 bestaat uit een korte toelichting op voor dit beleidskader meest relevante wetgeving; de Participatiewet (Pw), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet (Jw) en de Wet inburgering (Wi).

We sluiten dit beleidskader af met een begroting op hoofdlijnen.

Wat willen we bereiken?

Onze visie

De gemeente Middelburg gelooft dat een inclusieve samenleving een voorwaarde is om je als mens en maatschappij te kunnen ontplooiën en ontwikkelen. In een inclusief Middelburg is iedereen van waarde, hoort iedereen er bij en kan iedereen meedoen.

De universele rechten van de mens en de Grondwet zijn voor ons belangrijke uitgangspunten voor beleid. Hierin zijn onder andere het recht op een behoorlijke levensstandaard en het recht op arbeid verankerd. Ook het recht op onderwijs vinden wij van groot maatschappelijk belang. Dit laten we in dit beleidskader echter buiten beschouwing. Kansenongelijkheid in het onderwijs, de relatie ervan met preventief jeugdbeleid en met de jeugdzorg is een vraagstuk dat we meenemen in het nog te ontwikkelen beleidskader jeugd.

Onze ambitie

De gemeente Middelburg streeft er naar dat alle Middelburgers de kans hebben om zich te ontwikkelen en ontplooiën en om mee te doen aan de samenleving. Daar waar dat onder onze verantwoordelijkheid valt en binnen onze mogelijkheden ligt, zullen we ons als lokale overheid inspannen om ongelijkheid terug te dringen, bestaanszekerheid te versterken en meedoen aan de samenleving te bevorderen.

Beleidsdoelen

Onze ambitie vertalen we in de volgende drie beleidsdoelen.

1. We **versterken** de (financiële) bestaanszekerheid van inwoners van Middelburg.
2. We **maken mede mogelijk** dat inwoners met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt kansen krijgen om economisch en maatschappelijk te participeren.
3. We **ondersteunen** inburgeraars bij een duurzame maatschappelijke en economische participatie naar vermogen.

We doen dit als gemeente niet alleen. We willen hier samen met partijen in onze gemeente, de regio en het Rijk aan werken. We geloven in de kracht van samen organiseren vanuit het perspectief van onze inwoners. Ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.

We willen hierbij wel benadrukken dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het voeren een inkomensbeleid dat voldoende waarborgen bevat voor de bestaanszekerheid van onze inwoners. Wij steunen hierin de lijn van de VNG die een dringend beroep doet op de Rijksoverheid om bestaanszekerheid voor iedereen te borgen.

In het volgende hoofdstuk werken we uit hoe we de komende periode willen werken aan deze beleidsdoelen.

Het recht op bestaanszekerheid en het recht op arbeid

De Commissie Sociaal Minimum schrijft over het recht op bestaanszekerheid het volgende: *“Bestaanszekerheid is als inspanningsverplichting voor de overheid vastgelegd in de Grondwet en het verdragsrecht en uitgewerkt in de Participatiewet en lokale regelingen. In artikel 20 van de Grondwet staat dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart ‘voorwerp van zorg zijn van de overheid’. De Grondwet schrijft ook voor dat de wet regels stelt over de aanspraken op sociale zekerheid. Nederlanders die in Nederland niet in hun bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege. Artikel 20 is een sociaal grondrecht waarvoor de overheid zich moet inspannen, maar laat het aan de wetgever over om vast te leggen wie onder welke omstandigheden welk recht op bijstand heeft.*

Het UVRM geeft een concretere beschrijving van het recht op bestaanszekerheid: “Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen.”

Voor dit beleidskader is ook artikel 23 van het UVRM dat het recht op arbeid beschrijft relevant: *“Eenieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. Eenieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid. Eenieder, die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert, welke beloning zo nodig met andere middelen van sociale bescherming zal worden aangevuld. Eenieder heeft het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen.”*

Wat gaan we daar voor doen?

Hierboven formuleerden we onze beleidsdoelen voor de thema's bestaanszekerheid, meedoen naar vermogen en inburgering. De 3 beleidsdoelen operationaliseren we in dit hoofdstuk verder in 12 stuurdoelen. Deze stuurdoelen helpen om gerichtere sturing te geven aan het bereiken van het beleidsdoel.

De stuurdoelen hebben we bepaald aan de hand van vragen als:

- Waar ligt onze (wettelijke) verantwoordelijkheid?
- Waar is de grootste verandering nodig?
- Waar verwachten we de grootste impact te kunnen hebben?
- Waar ligt (bestuurlijke) prioriteit?

Daar waar we al bezig zijn met of plannen hebben voor de uitvoering, vertalen we deze stuurdoelen op hun beurt weer in activiteiten.

Voor elk van de drie thema's schetsen we eerst de belangrijkste trends en ontwikkelingen.

2.1 Bestaanszekerheid

2.1.1 Trends en ontwikkelingen

Bestaansonzekerheid is niet iets van de afgelopen paar jaar. Talloze rapporten laten zien dat bestaanszekerheid, als gevolg van het landelijk stelsel van arbeid en sociale zekerheid al veel langer onder druk staat.² Zo kwam het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) vóór de coronacrisis al tot de conclusie dat bijna 30% van de Nederlandse bevolking op achterstand staat³.

2) Zie onder andere de adviezen aan de overheid over de regulering van de arbeidsmarkt (WRR en Commissie Borstlap), de werking van het toeslagenstelsel (IBO I en IBO II) en het stelsel van kinderopvang.

3) Kansrijk Armoedebeleid, CPB, 2020.

Het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen, het incassogedrag van (preferente) schuldeisers en de flexibilisering van de arbeidsmarkt hebben ertoe geleid dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse huishoudens financieel kwetsbaar is. Hierdoor komt het er in de praktijk vaak op neer dat de meest kwetsbare huishoudens, de meeste moeite moeten doen om tot een inkomen te komen dat op of boven het sociaal minimum ligt.

Door de hoge inflatie van de afgelopen periode, worden nu niet alleen de laagste inkomens maar ook de huishoudens met een middeninkomen getroffen. Niet alleen mensen met een uitkering of laag inkomen hebben moeite met rondkomen, ook hogere inkomens moeten beter op hun uitgaven letten. Vooral jongvolwassenen worden hard getroffen door de stijging van de vaste lasten, zo stelt Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD, 2022).

De toenemende problematiek heeft ertoe geleid dat gemeenten het aantal huishoudens dat zij moeten helpen bij inkomensproblemen de afgelopen jaren hebben zien verdubbelen naar een miljoen (VNG, 2023).

Hoewel het minimumloon in 2023 met 10% omhoog is gegaan en het kabinet dit jaar opnieuw energie-toeslag uitkeert, lost dit de problemen voor sociale minima volgens de Nationale Ombudsman (2022) maar beperkt op. Mensen op het sociaal minimum kunnen vaak geen enkele buffer opbouwen, terwijl dit hard nodig is door de stijgende kosten en de systematiek van verrekenen. Onlangs (2023) nog concludeerde de Commissie Sociaal Minimum dat mensen in de bijstand te weinig geld krijgen om te kunnen rondkomen.

Het aantal huishoudens dat te maken heeft met schulden, lijkt de afgelopen jaren licht te dalen. Dat blijkt onder andere uit het Schuldendashboard van het CBS. Hierop wordt het aandeel huishoudens in Nederland dat te maken heeft met geregistreerde problematische schulden bijgehouden⁴. Op 1 januari 2018 was dat 8,3% en op 1 oktober 2021 7,6% (620.000 Nederlandse huishoudens). Stichting BKR schrijft de dalende trend toe aan enerzijds consumentengedrag (bezuinigingen) en anderzijds compenserende maatregelen van de overheid.

Bestaanszekerheid gaat over meer dan voldoende en stabiel inkomen en het vrij zijn van schulden. Het gaat ook over de zekerheid om betaalbaar te kunnen wonen, werk te hebben dat loont en toegang te hebben tot zorg. De hoge prijzen van koop- en huurwoningen en het grote tekort aan aanbod hebben ertoe geleid dat het vinden van een woning sinds de Tweede Wereldoorlog niet zo moeilijk is geweest als nu.

Dat de zorg steeds duurder wordt, merken we aan de ieder jaar stijgende zorgpremies. Schrijnend zijn de grote gezondheidsverschillen tussen lagere en hogere inkomensgroepen. Uit cijfers van het CBS (2022) blijkt dat de minst welvarende Nederlanders negen jaar minder te leven hebben, dan de meest welvarende.

In de afgelopen jaren zien we dat ook steeds meer werkenden niet rond kunnen komen. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) becijferde dat van 666.000 volwassenen die in 2017 op of onder het sociaal minimum leefden, er bijna 220.000 van hen betaald werk als belangrijkste inkomensbron hadden. Werkende armen vormen bijna een derde van volwassenen in armoede (SCP, 2019).

De situatie in Middelburg wijkt, voor zo ver we kunnen nagaan, cijfermatig niet veel af van de verschillende landelijke gemiddelden.

Zo lag het percentage Middelburgse huishoudens met een uitkering eind 2022 met 5,3% iets hoger dan het landelijk gemiddelde van 4,8% (CBS, 2022). Ook het aantal kinderen in een bijstandsgesin ligt in Middelburg met 7% iets boven het landelijke gemiddelde van 6% (CBS 2021). Bij Orionis Walcheren zijn circa 375 kinderen in gezinnen met een bijstandsuitkering bekend.

Het percentage Middelburgse huishoudens met geregistreerde problematische schulden ligt met 6,3% (2021) onder het landelijk gemiddelde. Dit gaat om zo'n 1470 Middelburgse huishoudens, die niet in staat zijn om zonder hulp uit de schulden te komen. We zien daarin forse verschillen tussen wijken. Met uitersten van 1,8% in de Veerse Poort en 12% in Dauwendaele.

Voor wat betreft de toegang tot betaalbare huisvesting en de toegang tot zorg zijn er voor Middelburg een paar cijfers terug te vinden die als indicator kunnen dienen:

4) Geregistreerde problematische schulden zijn bijvoorbeeld betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, de zorgverzekeraar of een registratie bij het BKR.

- het percentage huishoudens met een betaalrisico in corporatiewoningen⁵ ligt in Middelburg met 14,4% wat hoger dan het landelijk gemiddelde van 12,8%.
- het aantal personen met een betalingsachterstand voor de zorgverzekering bekend bij het CAK was 1,6% in 2020.
- het percentage kinderen zonder declaratie mondzorg⁶ was in 2020 in Middelburg 25,1% ten opzichte van landelijk 23,3% (2020).

De genoemde landelijke knelpunten, zoals de complexiteit van het toeslagen- en inkomensstelsel worden ook hier gesignaleerd door partijen in het netwerk. Een belangrijke oproep van de Sociale Cliëntenraad Walcheren is dan ook om te zorgen voor goede communicatie over de bestaande regelingen. Hoewel niet met cijfers te staven, komt ook het beeld van toenemende bestaansonzekerheid voor inkomensgroepen boven het sociaal minimum naar voren uit de signalen van onze netwerkpartners.

2.1.2 Beleidsdoel 1: Bestaanszekerheid versterken

In dit beleidskader ligt de primaire focus op financiële bestaanszekerheid, dat wil zeggen op armoede- en schuldenproblematiek. Daar waar we mogelijkheden zien om impact te realiseren, betrekken we ook de toegang tot huisvesting en de toegang tot zorg erbij.

Dit beleidsdoel operationaliseren we hieronder in een viertal stuurdoelen:

- Preventie van armoede- en schuldenproblematiek
- Methodische vraagverheldering en toeleiding naar hulp
- Aanpakken van armoede- en schuldenproblematiek
- Versterken van netwerk- en ketensamenwerking

A. Preventie van armoede- en schuldenproblematiek

Of het nu om armoede of schuldenproblematiek gaat of een combinatie er van, het liefst willen we financiële problemen voor zijn. Immers, voorkomen is beter dan genezen. We zetten daarom als volgt in op de preventie van armoede en schulden.

• *We zorgen voor een laagdrempelige informatie- en adviesfunctie.*

De problemen die inwoners door het ingewikkelde inkomens- en toeslagenstelsel ervaren, kunnen we als gemeente niet helemaal oplossen. Wel kunnen we inwoners ondersteunen door een laagdrempelige en vraaggerichte informatie- en adviesfunctie te organiseren. Bijvoorbeeld door bekendheid te geven aan minimaregelingen, zodat mensen hun recht hierop ook daadwerkelijk verzilveren.

Onze informatie- en adviesfunctie vervullen we nu al. Onder andere door hiervoor subsidie te geven aan het sociaal team Middelburg, via de sociale kaart op het burgerplatform Middelburg Ontmoet en door het bieden van cliëntondersteuning door Meedenkers.

We willen deze functie in de komende jaren in samenwerking met de uitvoerende organisaties verder versterken. Daarbij houden we er rekening mee dat verschillende doelgroepen om verschillende vormen van informatie en advies vragen. Voor sommige mensen is een duidelijke sociale kaart die zij online kunnen benaderen voldoende. Voor anderen, bijvoorbeeld laaggeletterden of mensen die moeite hebben om met digitale middelen om te gaan, kan een meer outreachende, persoonlijke aanpak nodig zijn.

Bij het verbeteren van de informatie- en adviesfunctie kan het zinvol zijn om rekening te houden met gebeurtenissen in het leven die het risico op het ontstaan van financiële problemen verhogen. Denk hierbij aan jongeren die 18 en daarmee voor de wet financieel volwassen worden, aan een echtscheiding, het overlijden van een partner, het verlies van een baan, persoonlijk letsel of ziekte en een verhuizing. Het zijn allemaal situaties waarin er voor mensen plots veel verandert in hun leven. De financiële gevolgen ervan zijn soms moeilijk te overzien.

Een interessant online hulpmiddel is de website Geldfit.nl. Via Geldfit kunnen mensen tips en informatie krijgen over geld en zelf aan de slag met online tools. Bijvoorbeeld om te bekijken of zij recht hebben op toeslagen of kwijtscheldingen. Geldfit is van Stichting NSR (Nederlandse Schuldhulprouwe) en is een samenwerking tussen gemeenten, bedrijven en (hulp)organisaties.

5) Een huishouden heeft een betaalrisico indien het netto besteedbaar inkomen te laag is om aan alle uitgaven te voldoen.

6) Het gaat hier om het percentage verzekerden in de leeftijdsgroep 2-17 jaar zonder declaratie voor een periodieke controle in de eerstelijns mondzorg in een jaar.

Door als gemeente aan te sluiten bij Geldfit is het ook mogelijk om inwoners via de website te wijzen op lokale voorzieningen en hulpverlening. Steeds meer landelijke organisaties, waaronder de grote banken, verwijzen door naar Geldfit. Daarmee heeft het in potentie ook een groot bereik onder Middelburgse inwoners. We zijn daarom voornemens ons aan te sluiten bij Geldfit.

- **We werken aan een toegankelijke infrastructuur.**

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor (chronische) stress bij mensen die in armoede leven of schulden hebben (Mullainathan en Shafir 2013). Langdurige stress kan een flinke wissel trekken op het functioneren van mensen. De gevolgen ervan kunnen zo ingrijpend dat het hen niet lukt het leven weer op de rails te krijgen, omdat de dagelijkse problemen te groot zijn.

Onder andere Nadja Jungman en Peter Wesdorp vertaalden deze wetenschappelijke kennis naar de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Zij vroegen aandacht voor de toepassing ervan op de dienstverlening bij sociale diensten en zorg en welzijnsorganisaties. Dit heeft een brede landelijke beweging van stress-sensitieve dienstverlening op gang gebracht.

Dat leven in armoede of met schulden vaak stress oplevert is niet zo gek. Want rondkomen met een inkomen op of rond het sociaal minimum kan ingewikkeld zijn. Het kan een groot beroep doen op de financiële en bureaucratische vaardigheden van mensen om alle regelingen en voorzieningen aan te vragen die er samen voor zorgen dat het inkomen niet onder het sociaal minimum zakt. Dit vraagt een zeker "doenvermogen": het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden, en te kunnen omgaan met verleidingen en tegenslag.

Een recente studie van de Erasmus Universiteit Rotterdam (2023) toont aan dat een laag inkomen op zichzelf nog geen reden is voor financiële ellende, en een laag doenvermogen op zichzelf evenmin. Het is vooral de combinatie die een verhoogd risico geeft. De studie adviseert onder andere:

- te investeren in goede en toegankelijke infrastructuur voor hulp in de nabije omgeving die mensen kan ondersteunen als ze niet beschikken over de vereiste capaciteiten;
- niet te wachten totdat mensen zichzelf melden voor bepaalde inkomensondersteuning of hulp, maar hen al eerder actief en gericht benaderen (vroegsignalering).

Een toegankelijke infrastructuur houdt wat ons betreft in dat dienstverlening hierbinnen stress-sensitief en burgers nabij is en dat zij rekening houdt met complexiteit en het doenvermogen van inwoners. Met de ontwikkeling van het sociaal team Middelburg zetten we hierin al een belangrijke eerste stap. Samen met onder andere het sociaal team, Orionis Walcheren en de vrijwillige schuldhulp willen we verkennen waar de kansen liggen om onze dienstverlening te verbeteren en dit gezamenlijk in praktijk brengen. Specifiek voor jongeren kijken we of onze infrastructuur voldoende aansluit bij hun behoeften.

Voor de korte termijn versterken we de capaciteit van het sociaal team om hulp te bieden bij vragen over geldzaken. Dat doen we door extra subsidie te verstrekken aan het sociaal raadsliedenwerk. Zij helpen dagelijks met uiteenlopende vragen, bijvoorbeeld over belastingen en toeslagen, rechtspositie bij ontslag, omgaan met schulden, het op een rij zetten van inkomsten en uitgaven, het aanvragen van kwijtschelding voor gemeentelijke belastingen of een uitkering.

- **We intensiveren de vroegsignalering van schulden .**

Bij de vroegsignalering van schulden maken we een onderscheid tussen 'harde' en 'zachte' vroegsignalering. Onder harde vroegsignalering verstaan we signalering van beginnende schuldenproblematiek op basis van harde data over betalingsachterstanden van schuldeisers van vaste lasten. Dat gaat om betalingsachterstanden bij woningcorporaties, energie- en waterbedrijven en zorgverzekeraars. Deze vorm van vroegsignalering is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

De gemeente Middelburg heeft deze wettelijke taak gedelegeerd aan de GR Orionis Walcheren. Dat betekent dat zowel het beleid, als ook de uitvoering ervan aan Orionis Walcheren is. Gemeenten hebben wel de ruimte om ieder voor zich aan te geven hoe intensief zij deze vroegsignalering willen inzetten. De gemeenten Middelburg en Veere kennen momenteel een intensievere variant dan de gemeente Vlissingen. Om aan meer Middelburgse signalen opvolging te kunnen geven, investeert de gemeente Middelburg in de komende periode extra in de aanpak vroegsignalering van Orionis Walcheren.

Met 'zachte' (vroeg)signalering bedoelen we hier alle signalen van betalingsproblemen die niet via data, maar via het netwerk van hulpverlening worden opgevangen en opgevolgd. Dat kan gaan om signalen van beginnende schulden, maar ook om signalen van problematische schulden. De signalering van betalingsproblemen gebeurt op heel veel verschillende plekken (op school, in de gezondheidszorg, door naasten, door werkgevers, in de kerk, op de sportclub). Als de inschatting is dat mensen hun schuld zelf niet kunnen oplossen, dan is het zaak om te zorgen dat zij snel en goed op de juiste plek terecht komen met hun hulpvraag. Natuurlijk is de schuldhulpverlening van Orionis Walcheren dan

een logische en belangrijke plek om naar door te verwijzen. Inwoners kunnen hier terecht voor onder andere budgetbeheer- en coaching, renteloze leningen, schuldbemiddeling en saneringskrediet.

Voor sommige mensen is de stap naar Orionis Walcheren echter te groot. Zij geven er bijvoorbeeld de voorkeur aan hun betalingsproblemen met hulp van een vrijwilliger op te lossen. Het uitgangspunt is in de eerste plaats de hulpvraag van de inwoner. Omdat schulden zelden op zichzelf staan, werken we aan een integrale benadering. In onze aanpak willen we de specialistische kennis van Orionis Walcheren combineren met de brede blik vanuit ons lokale veld. Zachte (vroeg)signalering is gebaat bij een goed samenwerkend netwerk, dat kennis heeft van elkaars mogelijkheden en waarbinnen expertise op het gebied van schuldenproblematiek op de juiste plekken in het netwerk georganiseerd is. Het sociaal team krijgt hierin een belangrijke rol en loketfunctie.

B. Methodische vraagverheldering en toeleiding naar hulp.

Goede hulpverlening bij inkomens- en schuldenproblematiek is complex. Het vraagt vaak om een combinatie van sociale, juridische, financiële en psychosociale kennis en expertise en kennis van het lokale en regionale aanbod. Dit geldt overigens des te meer als we naar het bredere vraagstuk van bestaanszekerheid kijken. Hierbij speelt naast inkomen en schulden ook nog de toegang tot zorg en huisvesting mee.

De ondersteuning bij deze hulpvragen is niet altijd binnen één organisatie of bij één hulpverlener onder te brengen. Om er voor te zorgen dat mensen op de juiste plek terecht komen met hun hulpvraag, is methodische vraagverheldering en een uniform en passend proces van toeleiding naar de juist hulp belangrijk. Hier willen we als volgt op inzetten.

- ***W e onderzoeken de verbetermogelijkheden van vraagverheldering en toeleiding.***

Vraagverheldering en toeleiding naar de juiste hulp zijn taken die al uitgevoerd worden door Orionis Walcheren en door het sociaal team. Maar ook andere organisaties zoals Schuldhulpmaatje en Humanitas doen bijvoorbeeld aan vraagverheldering op het gebied van inkomen en schulden. De komende periode willen we met partijen samen onderzoeken of er verbeteringen mogelijk zijn in de aanpak van vraagverheldering en de opvolging ervan.

Ook kan het helpend zijn om signalerende partijen in het lokale netwerk, bijvoorbeeld huisartsen of de jeugdgezondheidszorg, te ondersteunen bij de signalering van geldzorgen.

C. Aanpakken van armoede- en schuldenproblematiek.

Het aanpakken van armoede- en schuldenproblematiek van Middelburgers gebeurt op verschillende manieren en door verschillende organisaties. Orionis Walcheren is hierin vanzelfsprekend een belangrijke partij, maar ook organisaties zoals de Voedselbank, Woongoed, Kledingbank, Stichting Vakanties Minima, Speelgoedbank, Pennywafelhuis en City Seeds bieden hulp.

Hieronder beschrijven we vooral op welke onderdelen we een rol zien voor onszelf als lokale overheid.

- ***We ondersteunen maatschappelijke initiatieven gericht op het aanpakken van armoede- en schuldenproblematiek.***

In onze gemeente zetten veel verschillende organisaties zich in voor het bestrijden van armoede- en schuldenproblematiek. Wij ondersteunen diverse organisaties om hun inzet mogelijk te maken. Dat doen we vaak middels subsidie of via een opdracht. Dat gaat bijvoorbeeld om Stichting Humanitas, de Kledingbank, de Voedselbank, Stichting Schuldhulpmaatje, Stichting Vakanties Minima, de Speelgoedbank en Stichting Leergeld.

Ook zijn we aangesloten bij het Jeugdeducatiefonds. Scholen kunnen een beroep doen op dit fonds op voorwaarde dat de gemeente ook bijdraagt. Het Jeugdeducatiefonds helpt kinderen die opgroeien in armoede door financiering voor zaken als leermaterialen, extra begeleiding of zorg, geld voor een educatieve excursie of een bed of bureau voor thuis.

Het Jeugdeducatiefonds verzorgt ook de verdeling van landelijke middelen voor ontbijt op scholen waar veel kwetsbare kinderen zitten. In aanvulling hierop stelt de gemeente Middelburg geld beschikbaar voor scholen die net buiten de norm vallen, maar waar wel vergelijkbare problemen spelen.

Een mogelijk nieuwe partij is Stichting Urgente Noden (SUN). SUN is een publiek-private samenwerking tussen SUN Nederland, gemeenten, donateurs en hulp- en dienstverleners. Via SUN kunnen in geval van nood giften of renteloze leningen beschikbaar worden gesteld. De gemeente zorgt in dit model voor het salaris en werkplek van de lokale coördinator. De middelen voor leningen en giften komen onder andere van vermogensfondsen, kerken, bedrijfsleven, legaten, en particulieren. Andere gemeenten hebben positieve ervaringen met SUN. Voor inwoners ontsluit SUN aanvullende (landelijke) fondsen. Voor gemeenten biedt het meerwaarde, omdat er meer mogelijkheden komen om inwoners te onder-

steunen die volgens gemeentelijke regelingen en/of landelijke wetgeving niet voor hulp in aanmerking komen. Gezien de positieve ervaringen van andere gemeenten, onderzoeken we de komende periode of een samenwerking met SUN mogelijk en passend is voor onze gemeente.

- ***We continueren een ruimhartig minimabeleid met blijvende aandacht voor kinderen.***

Wij benadrukken hier nog eens dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor het voeren van een inkomensbeleid dat voldoende waarborgen bevat voor de bestaanszekerheid van onze inwoners.

Via ons minimabeleid proberen we waar mogelijk de problemen die voortvloeien uit het Rijksbeleid en de gestegen kosten voor onze inwoners te compenseren.

De gemeente Middelburg kent al lange tijd een ruimhartig minimabeleid en beleid voor bijzondere bijstand. Via diverse regelingen bieden we financiële ondersteuning aan inwoners die hier op basis van hun inkomen voor in aanmerking komen. Met deze regelingen willen we bijdragen aan de maatschappelijke participatie. En er voor zorgen dat Middelburgse huishoudens op of rond het sociaal minimum rond kunnen komen. Veel van onze regelingen zijn toegankelijk voor huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum.

In de afgelopen periode hebben we onze regelingen uitgebreid via een verruiming van de collectieve zorgverzekering voor minima en de pilot gratis openbaar vervoer. In onderstaand kader is een overzicht opgenomen van alle voor Middelburgse inwoners beschikbare regelingen.

Kijkend naar het belang voor onze inwoners, continueren we voorsnog de huidige regelingen en de afbakening van de doelgroepen die ervoor in aanmerking komen.

Als lokale overheid lopen we echter aan tegen de grenzen van wat mogelijk en uitvoerbaar is. Gezien het financieel meerjarenperspectief van de gemeente, gaan we voorsnog niet over tot een verdere verruiming van de huidige minimaregelingen. Op basis van de uitkomsten van het nog lopende onderzoek naar onze regelingen, nemen we dit mogelijk in de loop van 2024 opnieuw in overweging. Mocht hiertoe aanleiding zijn, dan is herijking van dit beleidskader een mogelijk gevolg.

Ongeacht de verschillende ontwikkelingen blijft in ons minimabeleid onze bijzondere aandacht uitgaan naar kinderen. Kinderen moeten altijd kunnen meedoen. Ook als er thuis weinig geld is. Ze verdienen een stevige basis van waaruit zij zich maximaal kunnen ontplooiën.

Het bevorderen van gelijke kansen voor kinderen doen we niet alleen via ons minimabeleid. Hiervoor is bijvoorbeeld ook aandacht in onze Lokale Educatieve Agenda (LEA).

Daar waar we maatregelen treffen in andere beleidsdomeinen, zoals bijvoorbeeld het ondersteunen van de energietransitie, houden we rekening met huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal minimum.

- ***We voeren een onderzoek uit naar de effecten van onze minimaregelingen en de bijzondere bijstand.***

Om te bepalen of onze minimaregelingen en ons beleid op de bijzondere bijstand het gewenste effect hebben en de meest kwetsbare huishoudens voldoende ondersteunen, voeren we een onderzoek uit naar onze minimaregelingen en de bijzondere bijstand. De resultaten hiervan verwachten we in de loop van 2024.

Omdat er mogelijk veel wijzigingen gaan optreden in het landelijk stelsel, zijn we voornemens om in 2026 zo nodig opnieuw een onderzoek uit te voeren naar de effecten van ons minimabeleid.

In onderstaand kader valt te lezen hoeveel gebruik er in 2022 werd gemaakt van de verschillende regelingen.

Regionale en lokale financiële regelingen voor minima in Middelburg

In onderstaand overzicht staan de verschillende lokale en regionale financiële regelingen die voor inwoners van de gemeente Middelburg beschikbaar zijn. Het gaat hier om (vormen van) bijzondere bijstand en om zogenoemde minimaregelingen. Voor zo ver bekend is per regeling ook het aantal Middelburgse gebruikers 2022 opgenomen. Het gaat hier in principe om individuele inwoners, tenzij anders vermeld. Een uitgebreide inhoudelijke toelichting op de verschillende regelingen is opgenomen in de bijlagen.

	100 % WSM	110% WSM	120% WSM	130% WSM	140% WSM	Gebruik 2022
Bijzondere bijstand algemeen						3.449
Bijzondere bijstand woonkosten & levensonderhoud						
Bijzondere bijstand collectieve ziektekostenverzekering						602
Bijzondere bijstand chronisch ziekenregeling						507
Individuele inkomenstoeslag						902
Bijzondere bijstand energietoeslag						3255*
Studietoeslag**	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	8
Kinderopvang sociaal medische indicatie (SMI)***						
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen****	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	1828*****
Jeugdfonds Sport en Cultuur						396
Fonds Sport en Cultuur						n.v.t.
Fonds Cultuur Sport Onderwijs (CSO)						1.902
Pilot gratis OV						n.v.t.
Vrijwilligerspremie						42

Groen: staand beleid

Blauw: voorgenomen beleid

Niet opgenomen in dit overzicht zijn regelingen die vanuit rijkswege beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld huurtoeslag of zorgtoeslag.

* het betreft hier het aantal huishoudens.

** Voor de studietoeslag is de inkomensgrens niet van toepassing. Deze toeslag is voor alle studerende die door beperkingen niet kunnen bijverdienen.

*** Bij de SMI geldt vanaf 130% een eigen bijdrage van 6%.

**** De doelgroep die in aanmerking komt voor kwijtschelding wordt individueel bepaald op basis van landelijk vastgestelde normen.

***** het betreft hier het aantal huishoudens dat gehele of gedeeltelijke kwijtschelding heeft gekregen.

D. Versterken van netwerk- en ketensamenwerking

In onze gemeente zijn veel partijen actief aan de slag met verschillende stappen in het tegengaan van problematiek rond bestaanszekerheid. Om input op te halen voor het beleidskader organiseerden we op 13 juni 2023 een stadsgesprek voor uitvoerende organisaties, raadsleden en inwoners met ervaringskennis. Hieruit kwam naar voren dat de partijen verschillende rollen voor zichzelf zien en vervullen. Waar de één bijvoorbeeld vooral inzet op het aanpakken van armoedeproblematiek, is de ander vooral bezig met de signalering van problematiek.



Ook werd duidelijk dat veel van de aanwezigen uit het netwerk elkaar niet of slechts beperkt kennen. In zijn algemeenheid viel op dat er door veel van de aanwezigen kansen worden gezien in verdergaande samenwerking. Als gemeente zien we voor onszelf een regierol in het effectief organiseren van die samenwerking.

• We zetten in op het versterken van de samenwerking.

Door de komende jaren in te zetten op het versterken van de onderlinge samenwerking, denken we dat er nog veel winst te behalen valt voor onze inwoners. Dat gaat om het organiseren van een goed samenspel tussen lokale partijen zoals bijvoorbeeld het sociaal team, de vrijwillige schuldhulpverlening, de Voedselbank, de gemeentelijke afdeling Toegang In Middelburg en regionale partijen zoals Orionis Walcheren, de Sociale Cliëntenraad Walcheren en Regionaal Bureau Leerlingzaken.

Samenwerken is echter geen doel op zich. Bij alles wat we daarin doen, staat de vraag centraal of dit kan leiden tot een betere situatie voor onze inwoners. Sommige vragen kunnen prima door 1 partij worden aangepakt, terwijl voor andere vraagstukken bijna alle spelers nodig zijn.

Dit proces start voor ons dus met het identificeren van vraagstukken die gebaat zijn bij (een andere manier van) samenwerken. De ideeën hiervoor halen we op bij de betrokken partijen. Eén van de vraagstukken die tijdens het stadsgesprek van 13 juni 2023 naar voren kwam, is het belang en de noodzaak voor meer samenwerking rond jongeren.

- ***We onderzoeken waar kansen liggen in het versterken van de samenwerking rond jongeren.*** Op dit moment hebben we geen cijfers over het aantal jongeren met geldzorgen in Middelburg. Van verschillende partners begrijpen wij wel dat zij zich zorgen maken over (het risico op) schuldenproblematiek bij jongeren. Samen met onder andere het scholen, Orionis Walcheren, sociaal team en het Regionaal Bureau Leerlingzaken willen we verkennen of we door het optimaliseren van onze samenwerking, problematiek beter kunnen signaleren en aanpakken. Dit raakt ook direct stuurdoel 2c, waar we in het volgende hoofdstuk op ingaan.

2.2 Meedoen naar vermogen

2.2.1 Trends en ontwikkelingen

Hoewel werken niet altijd loont, blijft het de beste weg om uit de armoede te komen.

Echter, als gevolg van jarenlange landelijke bezuinigingen op de middelen voor activerend arbeidsmarktbeleid, lukt het gemeenten onvoldoende om iedere uitkeringsgerechtigde passende ondersteuning te bieden. In de bestuurlijke reactie van de VNG en Divosa op de internetconsultatie van de nieuwe Participatiewet, vragen zij aandacht voor voldoende middelen.

Gemeenten hebben in de bijstand te maken met zulke grote caseloads ten opzichte van hun middelen, dat zij onvoldoende aandacht kunnen schenken aan vooral de groep inwoners die al langer afhankelijk zijn van de bijstand, zo stellen zij. Berenschot onderzocht deze problematiek en concludeerde dat 1,5 miljard extra nodig is voor het goed ondersteunen van alle doelgroepen in de bijstand.

De Commissie Sociaal Minimum concludeerde onlangs (2023) dat in de Participatiewet activeringsbeleid vooral is vormgegeven door strengere voorwaarden te hanteren, zoals de sollicitatieplicht. Tegelijkertijd is er in de afgelopen decennia fors gesneden in re-integratiebudgetten. Dit terwijl de ver-anderende doelgroep van de Participatiewet juist behoefte heeft aan meer ondersteuning bij het vinden van een (reguliere) baan. Indien activering naar werk niet mogelijk is, moeten mensen geholpen worden met het vinden van zinvolle sociale activiteiten of dagbesteding.

Dit sluit aan bij constatering van Orionis Walcheren dat het aandeel bijstandsontvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt de afgelopen jaren toenam. Dit gaat deels om inwoners die al langer een bijstandsuitkering ontvangen en deels om mensen die voorheen een beroep deden op de Wajong en Wsw.

Medio 2023 telde Middelburg ongeveer 1.350 inwoners met een bijstandsuitkering. Van deze groep:

- werkt ongeveer 20% parttime (270);
- wordt ongeveer 30% begeleid in een traject naar werk (ca. 400 personen);
- is ongeveer 40 procent (540 personen) op termijn bemiddelbaar naar werk, maar heeft daarvoor ook ondersteuning nodig op andere leefgebieden (bijv. huisvesting, zorg).
- is naar inschatting van Orionis Walcheren 30% door allerlei omstandigheden permanent niet bemiddelbaar naar betaald werk (ca. 400 personen).
- hebben ongeveer 80 Middelburgers een indicatie banenafpraak⁷.
- hebben 3 Middelburgse inwoners een indicatie beschut werk⁸ die nog niet geplaatst zijn.

Medio 2023 waren bij het Werkleerbedrijf van Orionis Walcheren 22 Middelburgse inwoners in dienst (indicatie beschut werk).

Een specifieke groep in dit kader, zijn jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat gaat om jongeren tussen de 16 en 27 jaar, die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling, economisch niet zelfstandig zijn en wel beschikbaar voor de arbeidsmarkt zijn (IBO, 2019).

7) Mensen kunnen een indicatie banenafpraak krijgen als ze zelfstandig kunnen werken bij een gewone werkgever, maar het hen niet lukt om het minimum(jeugd)loon te verdienen door ziekte of handicap. Ook niet als zij werken met een voorziening, zoals een aangepaste werkplek.

8) Mensen met een arbeidsbeperking hebben soms heel veel begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig. Gemeenten moeten deze mensen een betaalde baan bieden in een aangepaste omgeving: beschut werk.

Het CPB deed voor het IBO onderzoek naar de samenstelling en achtergrondkenmerken van de doelgroep jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt. Zij kwamen tot de conclusie dat het om circa 300.000 jongeren gaat. Het betreft een heterogene groep: de groep bevat zowel jongeren met als zonder een gedeeltelijke arbeidsbeperking, praktisch en theoretisch geschoolden, gedeeltelijk, tijdelijk en niet-werkenden, zowel jongeren met en zonder kind en jongeren met en zonder multiproblematiek.

Economisch niet-zelfstandige jongeren hebben ten opzichte van economisch zelfstandige jongeren vaker een migratieachtergrond en hebben vaker een ouder die afhankelijk is of was van de bijstand. Ook hebben zij minder vaak een startkwalificatie, hebben ze vaker psychische problemen en hebben vaker schulden. Ze zijn vaker verdacht geweest van een delict en hebben vaker te maken met multiproblematiek (IBO, 2019).

Voor Middelburg zijn geen gegevens beschikbaar over het totaal aantal jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt. Wel weten we bijvoorbeeld dat Regionaal Bureau Leerlingzaken (RBL) op dit moment voor Middelburg circa 175 voortijdig schoolverlaters telt. Dit zijn jongeren van 18 tot 23, die niet ingeschreven zijn op school en nog geen startkwalificatie hebben. Deze jongeren hebben niet per definitie een afstand tot de arbeidsmarkt, maar zijn hier wel extra kwetsbaar voor.

Het aantal Middelburgse jongeren tot 27 jaar dat een bijstandsuitkering ontvangt van Orionis Walcheren is op dit moment 165. Ook dit biedt geen volledig beeld, onder andere omdat er ook jongeren zijn die geen aanvraag doen voor een bijstandsuitkering. Veelal omdat ze er geen recht op hebben.

2.2.2 Beleidsdoel 2: Participatie mede mogelijk maken

Onze tweede beleidsdoelstelling is gericht op inwoners uit Middelburg met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Deze doelstelling raakt aan de taken en verantwoordelijkheden die de GR Orionis Walcheren heeft voor het beleid en de uitvoering van de Participatiewet (PW). Wij zijn niet van plan om taken of verantwoordelijkheden van Orionis Walcheren over te nemen. Wel zien we kansen om vanuit ons lokale beleid van betekenis te zijn voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Op welke wijze we dat willen doen, lichten we verder toe bij de uitwerking van de volgende 3 stuurdoelen.

- A. Ontwikkelen van een bredere blik op werk.
- B. Werken aan een brede SROI- aanpak.
- C. Samenwerken voor jongeren met (een risico op) afstand tot de arbeidsmarkt.

A. Ontwikkelen van een bredere blik op werk.

Eén van de doelen van de Participatiewet is om meer mensen aan de slag te krijgen, ook mensen met een arbeidsbeperking. De gemeente is verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij arbeidsre-integratie, en waar nodig inkomensondersteuning.

Het krijgen van een betaalde baan op de reguliere arbeidsmarkt is niet voor iedereen haalbaar. Zelfs niet in periodes van langdurige hoogconjunctuur. De commissie Borstlap deed in opdracht van het kabinet onderzoek naar de werking van de arbeidsmarkt (2020). Zij adviseerde destijds al dat de overheid 'radicaal anders naar werk moet gaan kijken' en alternatieven moet ontwikkelen voor de reguliere arbeidsmarkt. Alternatieven waarin niet alleen arbeidsparticipatie, maar ook sociale en maatschappelijke participatie nadrukkelijk in beeld komen. En waarin ontwikkeling centraal staat. Wij willen de komende jaren die bredere blik op werk ontwikkelen en in praktijk brengen. Daarvoor gaan we het volgende doen.

- **We maken werk van integraal samenwerken tussen Wmo en Participatiewet.**

Orionis Walcheren ziet dat de instroom in de bijstand vooral bestaat uit inwoners die voorheen in andere regelingen zoals de SW of Wajong zaten en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Veel voorkomende problemen zijn onder andere lichamelijke problemen, psychische problemen, geen vaste woon- en verblijfplaats hebben, geen sociaal netwerk hebben of alleenstaande ouder zijn.

Kortom, kwetsbare inwoners die te maken hebben met de Participatiewet hebben ook vaak begeleiding nodig op andere terreinen, zoals de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Wmo.

We steunen daarom de aanpak Werken naar Vermogen, waarin Orionis Walcheren vanuit een brede klantbenadering en deels specifiek gericht op re-integratie deze doelgroep extra begeleiding biedt⁹.

9) Voor meer informatie over de aanpak Werken naar vermogen, verwijzen we naar de begroting 2024 van Orionis Walcheren

Als ons uitgangspunt de inwoner is, dan vraagt dit om een integrale kijk op meedoen. Hierin speelt ook onze lokale verantwoordelijkheid voor het bieden van passende zorg en ondersteuning vanuit de Wmo een rol. We willen daarom onze samenwerking met Orionis Walcheren op dit punt uitbreiden en onderzoeken waar het ontwikkelen van parallelle zorg- en re-integratietrajecten mogelijk is. Het streven is meer integrale ondersteuning, met continuïteit in de begeleiding waarin de ontwikkeling van de inwoner centraal staat.

We willen bijvoorbeeld kijken of we 'simpel switchen' van dagbesteding naar (beschut) werk gemakkelijker kunnen maken. Dat kan ook gaan om de omgekeerde route: die van werk naar dagbesteding als werken (tijdelijk) niet lukt.

We kijken daarbij naar de ervaringen van andere gemeenten met het landelijke project Simpel Switchen in de Participatieketen. Hierin werken een groot aantal partijen, waaronder het Rijk, de VNG, het UWV, Divosa en Cedris samen aan het wegnemen van drempels om aan het werk te gaan. Het streven is dat daardoor iedereen mee kan doen op de plek die op dat moment het beste bij diegene past. Of dat nu (vrijwilligers)werk, beschut werk, (praktijk)opleiding, of dagbesteding is. Met of zonder (gedeeltelijke) uitkering.

- ***Op basis van onderzoek bepalen we of de invoering van basisbanen in Middelburg haalbaar is.***

In vakjargon wordt vaak gesproken over mensen met een 'grote afstand tot de arbeidsmarkt'. Als we hier vanuit een bredere blik op werk naar kijken, dan kan ook gesteld worden dat we een arbeidsmarkt hebben met een grote afstand tot mensen. Met andere woorden, de belofte van een inclusieve arbeidsmarkt wordt binnen de huidige wetgeving niet waargemaakt. Het lukt werkgevers simpelweg niet om voldoende banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

Om het tijt te keren en te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt, moet er veel meer geschikte werkplekken worden gecreëerd. De Commissie Borstlap adviseerde hierin te voorzien door het creëren van de basisbaan. In een basisbaan wordt tegen het minimumloon waardevol werk uitgevoerd dat momenteel blijft liggen. De Commissie signaleert dat dit type banen geschikt is voor een groep, die de aansluiting met de arbeidsmarkt heeft verloren, maar wel beschikt over wensen en talenten. Daarmee kunnen taken met maatschappelijke waarde uitgevoerd worden en wordt menselijk kapitaal benut.

Het idee achter de basisbaan is dat er in steden, wijken en dorpen voldoende zinvol en maatschappelijk nuttig werk ligt, dat niet via betaald werk wordt ingevuld. Een basisbaan is een vorm van actief arbeidsmarktbeleid waarbij publieke banen ontstaan. Anders dan bij eerdere publieke banen zoals de Melkertbaan is doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt geen doel op zich. De huidige basisbaan is een volwaardige baan die in principe voor onbepaalde tijd vervuld wordt.

Op dit moment voeren we een verkenning uit naar de haalbaarheid van de basisbaan voor Middelburg. Hierin kijken we niet alleen naar de maatschappelijke waarde van de basisbaan, maar ook naar de uitvoerbaarheid ervan in onze gemeente in deze bestuursperiode. Dat laatste is van belang omdat de basisbaan op dit moment nog geen onderdeel is van Rijksbeleid. Dat betekent onder andere dat er geen compensatie is door het Rijk aan gemeenten voor het financieren van de basisbaan.

B. Werken aan een brede SROI- aanpak.

Als opdrachtgever en als werkgever wil de gemeente Middelburg inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt een steun in de rug bieden met passend werk. Dit geldt voor inwoners die bijvoorbeeld blijvend arbeidsbeperkt zijn. Of voor inwoners met een taalachterstand of mensen die lange tijd niet hebben gewerkt. Bijvoorbeeld omdat zij mantelzorg hebben verleend. Eén van de manieren om hieraan bij te dragen, is door middel van Social Return On Investment (SROI). We willen in regionaal en lokaal verband werken aan het versterken van een brede SROI- aanpak. Dat doen we als volgt.

- ***Vanuit onze rol als inkoper, opdrachtgever en subsidieverstrekker stellen we eisen aan onze opdrachtnemers.***

SROI bij inkoop is primair bedoeld om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te geven op werk en ontwikkeling. Overheden vragen bij overheidsopdrachten aan hun opdrachtnemers om deze mensen voor de duur van de opdracht een (ontwikkel-)kans of werkplek te geven. Een vooraf bepaald percentage van de totale opdrachtsom dient hier dan aan besteed te worden.

In 2022 is het Zeeuwse beleid gericht op Social Return on Investment (SROI) geëvalueerd door een extern adviesbureau. Dit heeft geleid tot een advies aan de Zeeuwse gemeenten om over te gaan tot een versterkte regionale samenwerking in de uitvoering en de organisatie van SROI. De gemeente Middelburg heeft hier mee ingestemd en wil toe naar een verdere concretisering van deze samenwerking. Onze inzet is te komen tot nader gespecificeerde aanbestedingsregels op Walchers of Zeeuws niveau en deze vervolgens te integreren in ons inkoopbeleid.

Ook vanuit ons subsidiebeleid stimuleren we SROI. In onze Algemene subsidie verordening is opgenomen dat voor subsidies hoger dan € 100.000, de subsidieontvanger verplicht is om ten minste 2% van de totale subsidie aan te wenden in het kader van SROI.

- ***Vanuit onze rol als werkgever geven we het goede voorbeeld.***

We committeren ons hier opnieuw aan de reeds eerder gemaakte afspraken om te werken aan inclusief werkgeverschap¹⁰. Dat doen we door in onze eigen organisatie mensen vanuit een bijstandssituatie aan te nemen of SW medewerkers een plek te geven in onze organisatie¹¹.

C. Samenwerken voor jongeren met (een risico op) afstand tot de arbeidsmarkt.

Sinds 2019 stijgt landelijk het aantal jongeren dat zonder diploma school verlaat. De ministeries van OCW en SZW hebben daarom het wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' in voorbereiding. Dit wetsvoorstel wil de kanselijkheid vergroten door jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden bij de overgang van school naar werk en bij het behoud van werk bij (dreigende) werkloosheid. Halverwege 2025 zou de nieuwe wet in werking moeten treden. Met het oog hierop willen in de komende periode het volgende doen.

- ***Gezamenlijk met Orionis Walcheren en RBL bereiden ons voor op nieuwe wet 'Van school naar duurzaam werk'.***

We willen in aanloop naar de nieuwe wet de samenwerking tussen Orionis Walcheren, RBL en scholen al verder intensiveren en ons gezamenlijk voorbereiden op de nieuwe wet¹².

De uitkomsten van deze voorbereiding verankeren we zo nodig op een later moment in ons onderwijs- en re-integratiebeleid.

- ***We maken vroegtijdige ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigde jongeren mede mogelijk.***

We vinden het belangrijk dat niet-uitkeringsgerechtigde jongeren (18-27 jaar) (Nuggers) die niet werken of leren adequaat en vroegtijdig worden geholpen. Orionis Walcheren heeft op verzoek van de gemeente Middelburg en Veere een voorstel gemaakt om de dienstverlening aan Nuggers uit te breiden. Met dit voorstel willen we de komende periode verder aan de slag.

2.3 Inburgering

2.3.1 Trends en ontwikkelingen

De vooruitzichten zijn dat het aantal vluchtelingen dat de komende jaren in Nederland een nieuw leven moet opbouwen, verder groeit. Hoewel we ons in dit beleidskader beperken tot de taken die we als gemeente hebben voor de inburgering van statushouders, zien we deze opgave ook in samenhang met onze nieuwe taken in de opvang en ondersteuning van ontheemden uit de Oekraïne. Op het gebied van opvang, huisvesting en inburgering vormt dit tezamen een grote opgave voor gemeenten. Eén die naar verwachting alleen maar verder zal groeien, met meer druk op sociale voorzieningen zoals het onderwijs en de zorg tot gevolg.

Het vastlopen van de Nederlandse asielketen speelt hierin een wezenlijke rol. Dit heeft vele nadelige maatschappelijke gevolgen. Een belangrijke daarvan is natuurlijk de langdurige onzekerheid waarin vluchtelingen verkeren voordat zij duidelijkheid hebben over het al dan kunnen opbouwen van een bestaan in Nederland. Een slecht werkende asielketen leidt er toe dat meedoen aan de samenleving (wonen, werken, leren...) voor veel mensen/ gezinnen stil komt te staan. Dit is slecht voor het individu, de gezinnen en de samenleving.

10) In het meerjarenbeleid van Orionis Walcheren is opgenomen dat de 3 Walcherse gemeenten samen er naar streven om voor eind 2025 30 extra mensen een plek te hebben gegeven

11) Tussen 2020 en 2023 hebben 8 mensen in dienst van de gemeente Middelburg gewerkt die in het doelgroepregister staan (dit zijn stageplekken of werkplekken). Daarnaast werken er 5 mensen via Actief Werk of Orionis bij de gemeente die in het doelgroepregister staan. Het groenbestek van 15,9 fte werkplekken wordt ingevuld door Orionis.

12) Tot voor kort was de verwachting dat er in aanloop naar de nieuwe wet al extra Rijksmiddelen beschikbaar zouden komen voor begeleiding naar werk. Dit lijkt echter voor Zeeland nu niet het geval.

Voor de tweede helft van 2023 is de landelijke huisvestingstaakstelling vastgesteld op 27.300 personen (VNG 2023). Het kabinet verwacht dat de taakstelling in 2024 verder zal stijgen. Zij doet daarom forse investeringen in de asielketen (o.a. IND, COA en Nidos). Ook gemeenten krijgen extra budget om hun taken op het gebied van opvang, huisvesting en inburgering uit te voeren¹³.

Voor Middelburg is voor 2023 de taakstelling om 115 personen te huisvesten. Dit is bijna een verdubbeling van de taakstelling van 67 personen in 2022. Een dergelijke toename heeft direct gevolgen voor de benodigde capaciteit bij de verschillende partijen die de inburgeraars in Middelburg begeleiden. Gezien de prognoses, vraagt het van ons als gemeente en onze uitvoeringsorganisaties de flexibiliteit om snel op te kunnen schakelen als de aantallen verder toenemen.

Als gevolg van de opstopping in de opvang van vluchtelingen is het ook aannemelijk dat de taakstelling in 2024 weer lager uitvalt dan dit jaar. De les die we leren van het landelijk beleid is om dan niet te snel weer af te schalen, maar te zorgen voor stabiliteit in huisvestings- en begeleidingsmogelijkheden.

2.3.2 Beleidsdoel 3: Ondersteunen bij duurzame participatie

Op 1 januari 2022 werd de Wet Inburgering 2021 van kracht. Het doel van de wet is om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten meedoen in de Nederlandse samenleving, het liefst met betaald werk. De wet richt zich op twee doelgroepen inburgeraars: statushouders en gezins- en overige migranten. Waar onder de oude wet inburgeraars zelf verantwoordelijk waren voor het regelen en financieren van het inburgeringstraject, heeft de gemeente nu de regie op de inburgering. Voor de statushouders is de gemeente bovendien verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringstrajecten.

Het college van Middelburg heeft in op 2 februari 2022 besloten de uitvoering van de inburgering te mandateren aan Orionis Walcheren, met uitzondering van de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject. Voor de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding subsidiëren we Stichting Vluchtelingenwerk Nederland en Welzijn Middelburg. Welzijn Middelburg organiseert samen met de Zeeuwse Bibliotheek de participatieverklaringstrajecten.

Het ontwikkelen en vaststellen van het inburgeringsbeleid is niet gedelegeerd en daarmee een lokale bevoegdheid. In dit beleidskader formaliseren we daarom ons inburgeringsbeleid. Dit doen we aansluitend op de Inburgeringswet 2021, de evaluatie (april 2023) van onze aanpak sinds de invoering van de nieuwe wet en de al lopende uitvoeringsplannen en afspraken met onder andere Orionis Walcheren, Stichting Vluchtelingenwerk Nederland, COA, taalaanbieders en Welzijn Middelburg. Bij de begroting 2023 heeft de gemeenteraad structureel extra geld vrij gemaakt voor de uitvoering van de inburgeringswet door de uitvoerende organisaties.

Gezamenlijk met deze partners streven we naar snelle, duurzame en kwalitatief hoogwaardige inburgeringstrajecten. Hierin sluiten we zo goed mogelijk aan bij de behoeften en situatie van de inburgeraar en werken we toe naar maximale zelfredzaamheid.

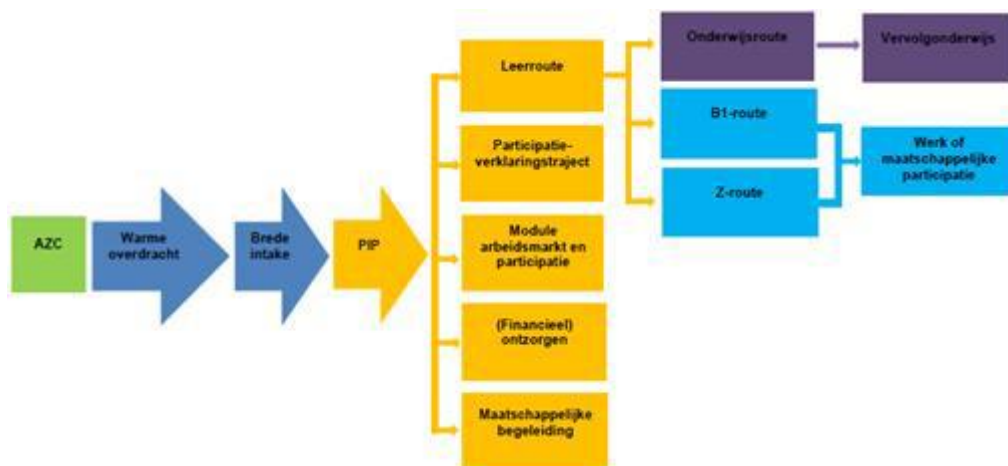
Ons beleidsdoel formuleren we als volgt:

Beleidsdoel 3: We ondersteunen inburgeraars bij een duurzame maatschappelijke en economische participatie naar vermogen.

Voordat we hieronder de stuurdoelen verder uitwerken, is het van belang om te melden dat de Inburgeringswet zelf al zeer specifiek is. Daardoor is de beleidsvrijheid voor gemeenten beperkt. Onze stuurdoelen zijn daarom een vrijwel directe vertaling van de door de wetgever gestelde subdoelen uit de Inburgeringswet 2021.

Om inzicht te bieden in de verschillende verplichte onderdelen van de inburgeringswet, is hieronder het inburgeringsproces schematisch weergegeven.

¹³) Om inburgering echt goed vorm te kunnen geven, roept de VNG het Rijk op om financiering voor participatie binnen de Wi2021 mee te laten groeien met de instroom van statushouders en om de onderwijsroute (ook in financieel opzicht) goed te regelen.



3a: Tijdige start van de inburgering.

Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen, wordt deze statushouder. Het COA koppelt de statushouder vervolgens aan de gemeente voor de taakstelling; de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het regelen van de huisvesting. Vanaf het moment van huisvesten¹⁴, is de gemeente verantwoordelijk voor de inburgering.

Om tijdig te kunnen starten met de inburgering zetten we in op de volgende activiteiten.

- **We investering in de periode van de voorinburgering.**

In de eerste periode van verblijf in het AZC krijgen asielzoekers vanuit de zogenoemde voorinburgering, die het COA moet leveren, 10 weken taalles. Door de lange wachttijd tot huisvesting betekent dit in de praktijk dat de asielzoekers gemiddeld 1,5 jaar wachten tot het taalonderwijs een vervolg krijgt in de leerroute. Om die tijd zinvol in te vullen, is het begeleiden naar en in vrijwilligerswerk en betaald werk een goede oplossing, zodat het leren van de taal in de praktijk verder vorm kan krijgen. Om dit mogelijk te maken, investeren we de komende periode in extra aanbod hiervan door Welzijn Middelburg.

- **We zorgen voor een warme overdracht.**

Voordat de statushouder verhuist naar Middelburg vindt er een warme overdracht plaats middels een gesprek tussen statushouder, de regisseur inburgering van Orionis Walcheren en de casemanager van het COA.

- **We zorgen voor een goede informatievoorziening.**

Zodra een statushouder is gekoppeld aan de gemeente Middelburg zorgen we er voor dat er goede informatievoorziening start. Bijvoorbeeld over de huisvesting, het inburgeringsproces in onze gemeente en de rechten en plichten van de inburgeraar. Hiermee starten we al als de inburgeraar nog bij het COA verblijft.

3b: Snelle en duurzame inburgering.

De wetgever wil dat mensen binnen een termijn van 3 jaar, maar het liefst sneller, hun inburgeringstraject doorlopen hebben. In deze termijn moet de inburgeraar aan de verschillende verplichte onderdelen van het inburgeringswet voldoen.

Om er voor te zorgen dat inburgeringsplichtigen het inburgeringstraject snel (en goed) kunnen doorlopen, zijn goede begeleiding en financiële ontzorging in de eerste fase cruciaal. Daarbij hanteren we als uitgangspunt: liever een wat langer maar duurzaam inburgeringsproces, dan een snel inburgeringsproces. Voor inburgeraars in Middelburg vullen we onze wettelijk taak in het kader van de inburgering als volgt in.

- **We bieden maatschappelijke begeleiding.**

Wettelijk gezien bestaat de maatschappelijke begeleiding uit 2 onderdelen:

¹⁴) Het voldoen aan de huisvestingstaakstelling voor statushouders maakt onderdeel uit van ons gemeentelijk woonbeleid, dat onder andere verankerd is de Woonvisie 2023-2027 Middelburg. Deze opgave laten we hier daarom buiten beschouwing.

- Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen.
 - Voorlichten over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving.

In de eerste fase vanaf de verhuizing uit het AZC regelt Vluchtelingenwerk de praktische basisvoorzieningen. In de tweede fase neemt Welzijn Middelburg de maatschappelijke begeleiding over. In deze tweede fase staan de integratie activiteiten, het vergroten van de zelfredzaamheid en de kennis van de Nederlandse samenleving centraal. Deze begeleiding gebeurt op maat en is cultuursensitief. Dat wil zeggen dat goed aangesloten wordt bij de culturele achtergrond en waarden van de inburgeraar.

- **We ontzorgen en werken toe naar (financiële) zelfredzaamheid.**

Bij verhuizing naar Middelburg start direct de ontzorgingsperiode. Orionis Walcheren en Vluchtelingenwerk werken in deze periode nauw samen om er voor te zorgen dat de basisvoorwaarden zo snel mogelijk geregeld worden. Denk dan aan de ondertekening van het huurcontract, inschrijving in de gemeente, aanvraag van een uitkering en eventueel een lening voor de inrichting van de woning. Vluchtelingenwerk helpt de statushouder daarna verder met regelzaken als inschrijven bij een huisarts, tandarts, school en opvang voor de kinderen.

Vanaf de aanvraag van de uitkering gaat de afdeling Schuldhulpverlening van Orionis Walcheren aan de slag met de het financieel ontzorgen. Dit bestaat uit het vanuit de bijstand betalen van huur, rekening voor gas, water en licht en de zorgverzekering. Dit geldt voor alle inburgeringsplichtigen met een bijstandsuitkering en duurt minimaal zes maanden. Op basis van maatwerk wordt gekeken of verdere ontzorging daarna nog nodig is. In de periode van financiële ontzorging (en als nodig ook daarna nog) wordt gewerkt aan het begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. Daaronder valt onder andere het leren om zelfstandig financiële zaken te regelen.

Op basis van de evaluatie van de uitvoering van de inburgeringswet investeren we in het werkbudget van Orionis Walcheren, zodat meerkosten bijvoorbeeld voor onderwijs en reiskosten naar taallessen gedekt kunnen worden.

3c: Streven naar maatwerk.

Succesvolle inburgering vraagt om maatwerk voor elke inburgeraar. Dat betekent dat er zo veel mogelijk aangesloten wordt bij de talenten, kennis en interesses van de persoon die het betreft. Het betekent voor ons ook dat we zowel kijken naar de mogelijkheden voor economische participatie (betaald werk en financiële zelfstandigheid) als naar die voor maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk, werker-varingsplekken, lidmaatschap van een vereniging of deelname aan andere sociale netwerken). Om maatwerk tot stand te brengen, doen we het volgende.

- **We zetten in op een brede intake en een persoonlijk plan.**

Een brede intake vormt het startpunt van inburgering en participatie voor de inburgeraar. In Middelburg doen regisseurs inburgering van Orionis Walcheren deze intake.

Hierin wordt vastgesteld wat een passende leerroute is voor de betreffende persoon en wat er nodig is om iemand te begeleiden naar een zelfstandig bestaan. In de brede intake wordt aandacht besteed aan zaken als opleiding, werk, gezondheid en de gezinssituatie. De brede intake is ook bedoeld om te voorkomen dat de inburgeraar zijn verhaal meerdere malen moet herhalen. Deze intake is wettelijk verplicht voor zowel statushouders als gezins- en overige migranten. Onderdeel van de brede intake is een leerbaarheidstoets. De uitkomst hiervan geeft een indicatie over de leerroute die het beste aansluit bij de betreffende persoon.

De uitkomsten van de brede intake worden opgenomen in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). In het PIP staan alle afspraken en informatie over de te volgen leerroute, het participatieverklaringstraject (PVT), de module arbeidsmarkt (MAP), kennis Nederlandse maatschappij (KNM), de maatschappelijke begeleiding en de financiële ontzorging. Het PIP vormt tevens de beschikking voor de begeleiding en moet uiterlijk 10 weken na huisvesting in de gemeente zijn vastgesteld. Vanaf dat moment gaat de termijn van 3 jaar voor het inburgeringstraject lopen.

- **We zorgen voor regie op de samenwerking.**

Bij het realiseren van de inburgeringstrajecten zijn verschillende partijen betrokken. Om er voor te zorgen dat zij samen komen tot het maatwerk dat nodig is voor een duurzaam en passend inburgeringstraject, is het belangrijk dat er regie is op de samenwerking. Deze rol is belegd bij de regisseur inburgering van Orionis Walcheren. Deze regisseur zorgt voor het actief betrekken en informeren van de verschillende partijen. Er wordt gestuurd op een multidisciplinaire samenwerking, gericht op de ontwikkeling en zelfredzaamheid van de statushouder.

Ter ondersteuning van de regisseurs inburgering versterken we in de komende periode de regie op de samenwerking, door te investeren in een coördinator inburgeringswet bij Orionis Walcheren.

3d: Dualiteit; combineren van taal en participatie.

Om het inburgeringsproces succesvoller te maken, bieden we een combinatie aan van taalonderwijs en activiteiten die gericht zijn op deelname aan het dagelijks leven. Dat doen we op de volgende manieren:

- ***We bieden een gedifferentieerd aanbod aan leerroutes.***

Omdat de diversiteit binnen de doelgroep statushouders groot is, maakt de wetgever onderscheid in drie verplicht aan te bieden leerroutes. Scalda verzorgt deze drie voor Middelburgse statushouders:

- ***B1- route.*** Dit inburgeringstraject is erop gericht om inburgeraars het taalniveau B1 zo snel en effectief mogelijk te bereiken. De insteek is het leren van de taal in combinatie met werk of andere activiteiten gericht op het meedoen in de samenleving. Hierbij wordt actief taalcontact, bijvoorbeeld door deelname aan sport of vrijwilligerswerk, gestimuleerd.
- ***Z-route.*** Deze zelfredzaamheidsroute is bedoeld voor inburgeringsplichtigen voor wie is vastgesteld dat zij zeer veel moeite zullen hebben met het leren van de Nederlandse taal. Deze groep heeft wel een inspanningsverplichting maar geen examenverplichting. In deze route wordt ingezet op het bereiken van taalniveau A1, activering en participatie naar vermogen. Het gaat hier echt om maatwerk dat is afgestemd op de capaciteiten en behoeften van de inburgeringsplichtige. Ook voor gezinsmigranten en overige migranten geldt dat zij de Z-route moeten doorlopen. De uren-norm voor deze groepen ligt echter lager en zij moeten de lessen zelf bekostigen. In deze leerroute werkt Scalda samen met Orionis Walcheren en Welzijn Middelburg.
- ***Onderwijsroute.*** Deze leerroute heeft ten doel om mensen toe te leiden naar het regulier onderwijs. Deze onderwijsroute bestaat uit een traject waarin de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal leert op minimaal taalniveau B1/B2 en tegelijkertijd wordt voorbereid op de instroom in het MBO, HBO of WO. Tijdens de evaluatie van ons beleid zagen we dat er hoger opgeleiden zijn die behoefte hebben aan taalles op maat. Dit zodat zij sneller het vereiste taalniveau behalen om hun vak uit te kunnen oefenen. Wij gaan daarom extra investeren in het aanbieden van deze taallessen op maat.

- ***We zetten in op het duurzaam vergroten van de arbeidskansen van inburgeraars.***

Een verplicht onderdeel van de inburgering is het volgen van de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Hierin staat het deelnemen op de arbeidsmarkt centraal. De MAP heeft als doel de kans op werk te vergroten en sluit daarmee aan op de taken en de kennis die Orionis Walcheren al heeft voor andere doelgroepen. Het gaat hierbij onder andere om beroepsoriëntatie, werknemersvaardigheden, het verwerven van beroepscompetenties, het opbouwen van een netwerk en het vinden van werk. Duurzame integratie weegt voor ons zwaarder dan snelle uitstroom uit de uitkering.

3e: Kwaliteit van het inburgeringsaanbod.

De gemeente is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. Voor de verschillende onderdelen van de inburgering, gaat dat om het opstellen van kwaliteitscriteria, het via subsidie of inkoop selecteren van de juiste partijen voor de uitvoering en het toezien op de kwaliteit van het aanbod.

- ***In onze inkoopcontracten en subsidievoorwaarden leggen we de (wettelijke) kwaliteitseisen vast.***

Voor het inkopen van de leerroutes worden momenteel de inkoopcontracten herzien. Hierin borgen we de wettelijke eisen. Dat gaat bijvoorbeeld om het keurmerk 'Blik op werk' dat een taalaanbieder moet hebben. Daarnaast worden in het nieuwe contract afspraken gemaakt over het contractmanagement en als onderdeel daarvan ook de handhaving.

Uit ervaringen uit de afgelopen periode blijkt er in het inburgeringsproces behoefte is aan ondersteuning bij levensbrede vraagstukken. Door extra te investeren in (groepsgerichte) ondersteuning bij vragen rond onder andere opvoeding, leefstijl en cultuur willen we het tijdig en duurzaam inburgeren stimuleren. Welzijn Middelburg ontwikkelt dit aanbod en voert het uit. Zij werken hierbij samen met sleutelpersonen uit gemeenschap die zelf in het verleden ook zijn ingeburgerd.

- ***We optimaliseren de kwaliteit van de inburgering gaandeweg.***

De wet is nog relatief nieuw en daardoor is de uitvoering nog in ontwikkeling. Ook de wet zelf is nog in ontwikkeling. We spelen hier in de uitvoering zo flexibel mogelijk op in door continue gezamenlijke afstemming en bijsturing.

3 Wettelijke context en verantwoordelijkheidsverdeling

Met dit beleidskader geven we als gemeente invulling aan verschillende (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk beschrijven we kort welke wetgeving relevant is en wat daarin de opdracht is aan gemeenten.

Een belangrijk deel van die wetgeving is gedelegeerd aan de GR Orionis Walcheren. Dat betekent dat zowel het ontwikkelen als ook het uitvoeren van beleid is overgedragen aan Orionis Walcheren. Dat geldt voor de Participatiewet (PW) en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs). Daarnaast regelt de huidige GR dat de deelnemende gemeenten de uitvoering van een aantal taken opdraagt aan Orionis Walcheren. Dat gaat bijvoorbeeld om de uitvoering van het minimabeleid en het voeren van regie op de inburgeringstrajecten.

3.1 Participatiewet (Pw) en lokaal minimabeleid

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De wet is bedoeld voor iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder hulp (tijdelijk) niet redt. De wet gaat er vanuit dat er meer mensen, met en zonder beperking, werk vinden bij een gewone werkgever.

Een ander doel van de wet is het verlenen van bijstand aan mensen 'die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien'. Kort gezegd kent de Participatiewet dus een "werkkant" en een "inkomenskant".

De Participatiewet kwam in 2015 in de plaats van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten).

De Participatiewet maakt gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning van haar inwoners bij 1. arbeidsinschakeling; 2. de verlening van bijstand; en 3. het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie.

Via de gemeenschappelijke regeling Orions Walcheren hebben wij veel gemeentelijke taken en bevoegdheden op het gebied van de Participatiewet overgedragen aan Orionis Walcheren. Orionis Walcheren heeft haar beleid en uitvoering in het kader van de Participatiewet verankert in haar meerjarig beleidskader (Kadernota Orionis Walcheren 2023-2026 en in haar jaarlijkse begrotingen (Begroting Orionis Walcheren 2023).

Gemeenten op Walcheren hebben echter daar waar het gaat om het verstrekken van diverse (financiële) regelingen wel mogelijkheden om zelf lokaal beleid te maken. Dat zit als volgt:

In de Participatiewet is de bijzondere bijstand beschreven. Dit is een vorm van bijstand bedoeld voor noodzakelijke kosten van het bestaan die een inwoner door bijzondere omstandigheden niet op andere manieren kan voldoen. Om te bepalen of iemand recht heeft op bijzondere bijstand, wordt een draagkrachtonderzoek toegepast.

Een aparte vorm van bijzondere bijstand, is de categoriale bijzondere bijstand. Dit gaat om vormen waarvoor in de Participatiewet een uitzondering gemaakt wordt en niet hoeft te worden nagegaan of kosten voor de betreffende persoon ook daadwerkelijk noodzakelijk of gemaakt zijn. Hier volstaat vaak een inkomenstoets. Voor zo ver noodzakelijk is dit onderdeel van de Participatiewet vertaald in de beleidsregels bijzondere bijstand 2020 Middelburg.

Daarnaast kent de gemeente Middelburg diverse minimaregelingen. Een minimaregeling is een vorm van financiële ondersteuning waarvoor voor het toekennen ervan geen onderzoek vereist is. Voor deze regelingen geldt wel een inkomenstoets. Minimaregelingen kennen diverse wettelijke grondslagen. Dat kan bijvoorbeeld de Wet op de kinderopvang of de Gemeentewet zelf zijn. Lokaal zijn deze veelal vertaald in verordeningen die aangeven op welke manier de wet uitgevoerd wordt. Bijvoorbeeld in de verordening Kwijtschelding Gemeentebelastingen of de verordening Kinderopvang.

In onderstaand kader is een overzicht opgenomen van de verantwoordelijkheidsverdeling en de grondslagen voor de verschillende regelingen.

Toelichting grondslagen en verantwoordelijkheidsverdeling regionale en lokale financiële regelingen Middelburg.

Hieronder volgt een korte toelichting op en overzicht van de (wettelijke) grondslagen waarop de verschillende regelingen zijn gebaseerd. De regeling is ook terug te vinden of er al dan niet lokale beleidsvrijheid is. Het gaat hier om (vormen van) bijzondere bijstand en om zogenoemde minima-regelingen.

	Grondslag	Categoriaal	Lokaal beleid
Bijzondere bijstand algemeen	Pw en Beleidsregels Bijzondere Bijstand 2020 Middelburg	Nee	Nee
Bijzondere bijstand woonkosten & levensonderhoud	Pw en Beleidsregels Bijzondere bijstand 2020 Middelburg rekening	Nee	Ja*
Bijzondere bijstand collectieve ziektekostenverzekering	Pw en Beleidsregels Bijzondere Bijstand 2020 Middelburg	Ja	Ja
Bijzondere bijstand chronisch ziekenregeling	Pw en Beleidsregels tegemoetkoming extra zorgkosten als gevolg van chronische ziekte of handicap 2020 Middelburg	Ja	Ja
Individuele inkomen toeslag	Pw	Ja	Ja
Bijzondere bijstand energietoelage	PW en Beleidsregels Bijzondere Bijstand 2020 Middelburg	Ja	Ja
Studietoelage	Pw	n.v.t.	Ja
Kinderopvang sociaal medische indicatie (SMI)**	Wet kinderopvang en Verordening Kinderopvang op sociaal medische indicatie Middelburg	n.v.t.	Ja
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Invorderingswet artikel 26, de uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen Middelburg.	n.v.t.	Ja
Jeugdfonds Sport en Cultuur	Overeenkomst	n.v.t.	Ja
Fonds Sport en Cultuur***	Overeenkomst	n.v.t.	Ja
Fonds Cultuur Sport Onderwijs (CSO)	Verordening Fonds cultuur, sport en onderwijs Middelburg	n.v.t.	Ja
Pilot gratis OV	Beleidsregels pilot openbaar vervoer minima Middelburg	n.v.t.	Ja
Vrijwilligerspremie	Pw	Nee	Ja

*Ja, maar wel beperkte beleidsvrijheid vanwege samenhang met belastingwetgeving (m.n. huurtoeslag) en de Wet Minimumloon.

**Aanvullend op wettelijke bepalingen (artikel 36b PW).

*** voorgenomen beleid.

3.2 Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs)

Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 is schuldhulpverlening een taak van gemeenten. De wet geeft een ruim kader waarbinnen gemeenten de schuldhulpverlening zelf kunnen vormgeven.

De wet vereist van gemeenten dat zij (ten minste iedere vier jaar) een plan vaststellen, dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan inwoners van de gemeente. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid op het gebied van integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat inwoners schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.

In 2021 werd de Wgs gewijzigd om:

1. Betere ontsluiting van persoonsgegevens voor effectievere schuldhulpverlening mogelijk te maken.
2. Vroegsignalering als wettelijke taak te verankeren. Hiervoor maakt de wetswijziging gegevensuitwisseling van schuldeisers van vaste lasten met de gemeente mogelijk.
3. De toegang voor ondernemers tot de schuldhulpverlening te verduidelijken.

De gemeente Middelburg heeft de Wgs volledig gedelegeerd aan de GR Orionis Walcheren. Dat betekent dat dat zowel het beleid als de uitvoering ervan onder verantwoordelijkheid van de GR vallen. Het beleid is vastgelegd in de eerder genoemde Kadernota en de begrotingen van Orionis Walcheren.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4, wil de gemeente Middelburg in de vroegsignalering van geldzorgen de komende tijd een sterkere verbinding leggen. Een verbinding tussen de vanuit de Wgs aan Orionis Walcheren gedelegeerde vroegsignalering en de brede vroegsignalering die vanuit de Wmo en de Jeugdwet plaatsvindt. Op dit moment bestaat alleen de mogelijkheid om signalen van schulden vanuit de Wmo en de Jeugdwet door te geleiden naar de schuldhulpverlening.

Op 1 januari 2024 treedt de Wet aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams) in werking. Deze wet moet het voor gemeenten mogelijk maken om gegevens uit te wisselen en zo tot een gecoördineerde aanpak te komen voor mensen of gezinnen met meerdere problemen.

3.3 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wmo 2015 heeft als twee belangrijkste doelen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen en dat mensen kunnen deelnemen aan het dagelijks leven.

De gemeente heeft als taak om ondersteuning te bieden inwoners die dat op eigen kracht niet redden. De Wmo is een kaderwet die aan gemeenten beleidsvrijheid biedt in de manier waarop zij hun inwoners ondersteunen.

De gemeente kan deze ondersteuning bieden in de vorm van algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen. Een algemene voorziening is het aanbod van diensten of activiteiten dat zonder voorafgaand onderzoek toegankelijk is voor inwoners van de betreffende gemeente. Dat kan bijvoorbeeld gaan om inloopvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen of maatschappelijk werk. Een maatwerkvoorziening is een op elkaar en de inwoner afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen en andere maatregelen. Voor een maatwerkvoorziening wordt daarom eerst een onderzoek gedaan door de gemeente. Een maatwerkvoorziening kan bijvoorbeeld dagbesteding of een woningaanpassing zijn.

De gemeente Middelburg heeft met het Beleidskader Middelburgs Model voor zorg en ondersteuning de beweging in gang gezet om meer in te zetten op preventie en vroegsignalering in het sociaal domein. Hiermee geeft Middelburg onder andere invulling aan de wijze waarop zij haar taken in het kader van de Wmo wil invullen. Aanvullend hierop heeft de gemeente het Beleidsplan Sociaal Domein vastgesteld, waarin voor de Wmo de algemene voorzieningen zijn aangewezen.

3.4 Jeugdwet (Jw)

De Jeugdwet is bedoeld voor jeugdigen (kinderen en jongeren) en hun ouders die ondersteuning nodig hebben bij het opgroeien of bij de opvoeding. Volgens de Jeugdwet moet de gemeente jeugdhulp en preventie bieden. Gemeenten kunnen heel verschillend invulling geven aan deze onderdelen.

Wij stellen in 2024 een nieuw beleidskader Jeugd op. Hierin wordt, onder andere ingegaan op de wijze waarop wij invulling geven aan onze taken in het kader van de Jeugdwet. Veilig, gezond en kansrijk opgroeien zijn centrale thema's in dit nieuw te ontwikkelen beleidskader. Hierin krijgt ook het belang van een integrale kijk op de ondersteuning van kinderen een plek.

Integraal kijken betekent onder andere niet alleen naar de problematiek van het kind kijken, maar naar de brede situatie van het hele gezin. Hiervoor is het maken van sterke verbindingen in de uitvoeringspraktijk met wetgeving zoals de Participatiewet en de Wet inburgering dan evident.

3.5 Wet inburgering 2021 (Wi)

De Wet Inburgering 2021 is in werking getreden op 1 januari 2022. De wet geldt voor iedereen die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is. Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland en zo snel mogelijk werk vinden.

Gemeenten hebben met deze wet weer een grotere rol gekregen bij de begeleiding van nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn, dan onder het oude stelsel. Deze wettelijke taak start vanaf het moment van koppeling aan een gemeente. Voor asielstatushouders betaalt de overheid de inburgering. Gezinsmigranten en overige migranten betalen zelf hun inburgering. Orionis Walcheren voert met ingang van 1 januari 2022 ook de nieuwe Wet inburgering uit namens de gemeente Middelburg.

Het zo veel als mogelijk combineren van het leren van de taal en meedoen aan de Nederlandse samenleving is een belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel. Bijvoorbeeld door het volgen van een stage of het doen van (vrijwilligers)werk.

4 Wat mag het kosten en hoe gaan we dat betalen?

In onderstaand overzicht zijn de in dit beleidskader opgenomen (geraamde) extra investeringen 2023 tot en met 2026 opgenomen. De reeds bestaande structurele kosten voor onder meer bestaande subsidies, minimaregelingen en uitvoeringslasten laten we hier buiten beschouwing.

Deze extra investeringen dekken we via reeds eerder door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budgetten en door aanvullende, door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.

Het saldo voor het onderdeel bestaanszekerheid laat in 2024 overschot zien. De jaren 2025 en 2026 laten een tekort zien. We verwachten met het geraamde overschot 2024, de nu geraamde tekorten 2025 en 2026 op te kunnen vangen.

Bestaanszekerheid (extra investeringen)	4.946.527	584.400	757.949	494.000
1a. Preventie van armoede- en schuldenproblematiek (oa. communicatie, vroegsignalering en uitbreiding sociaal raadsliedenwerk)	0	304.000	219.949	81.000
1c. Aanpakken van armoede- en schuldenproblematiek (in hoofdzaak energietoelagen en diverse minimaregelingen)	4.946.527	280.400	538.000	413.000
Dekking	4.946.527	1.906.112	623.949	350.000
Bestedingsruimte bestaanszekerheid	0	1.321.712	-134.000	-144.000
Meedoen naar vermogen (extra investeringen)	60.000	420.000	510.000	150.000
2a. Ontwikkelen van een bredere blik op werk	60.000	270.000	360.000	PM
2c. Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt	0	150.000	150.000	150.000
Dekking	210.000	420.000	510.000	150.000
Bestedingsruimte meedoen naar vermogen	150.000	0	0	0
Inburgering (extra investeringen)	258.800	705.230	150.000	150.000
3a. Tijdige start	68.100	272.394	PM	PM
3b. Snelle en duurzame inburgering	24.700	98.836	PM	PM
3c. Maatwerk	166.000	334.000	150.000	150.000
Dekking	258.800	705.230	150.000	150.000
Bestedingsruimte inburgering	0	0	0	0

9 november 2023