

Concept Eindverantwoording Inwoner in Beeld 2023-2026



Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA Zutphen
's Gravenhof 2
www.zutphen.nl

Inwoner in Beeld

Managementsamenvatting

Met de vaststelling van het Plan van Aanpak op 24 april 2023 gaf de gemeenteraad het startsein voor het driejarige project 'Inwoner in Beeld'. De kern van de opgave was een fundamentele verandering in de houding van de gemeente: van controle naar een basishouding van vertrouwen, gelijkwaardigheid en bestaanszekerheid voor Zutphense inwoners met inkomensondersteuning. Dit betekent in de praktijk dat we in eerste instantie uitgaan van wat de inwoner aangeeft. Preventie en handhaving blijven een belangrijk fundament, maar nu met een focus op gedragsverandering en een voorwaartse beweging, in plaats van op straffen. Dit document vormt de eindverantwoording van deze succesvolle transitie van project naar reguliere werkwijze.

Behaalde resultaten op de drie hoofddoelen

Gedurende de looptijd van het project zijn de drie centrale doelstellingen gerealiseerd:

Alle inwoners met inkomensondersteuning (bijstand) zijn in beeld: De focusgroep van Inwoner in Beeld bestaat uit inwoners met Participatiewet¹, met uitzondering van statushouders en inwoners die in een instelling verblijven. De focusgroep telt 1.230 inwoners (peildatum 15 juni 2026). Op 1 juli 2026 zijn alle inwoners in de doelgroep in beeld. Met alle gesproken inwoners zijn één of meerdere vervolgesprekken gevoerd of ingepland.

Wederzijds vertrouwen is hersteld: Onafhankelijk onderzoek toont aan dat 86% van de inwoners de gemeentemedewerkers vertrouwt en 91% geen angst voelt om eerlijk te zijn over de persoonlijke situatie.

Zinvolle invulling van het bestaan: De inzet van consultants Werk heeft geleid tot een toename van het aantal maatwerktrajecten. De focus op ontwikkeling werkt: maar liefst 83% van de inwoners ervaart zingeving in de daginvulling (Moventem, 2026).

Intensiever gebruik van (minima)regelingen: De bekendheid van inwoners met inkomensondersteuning met de regelingen steeg van 81% naar 90%, zo bleek uit het Moventem-onderzoek in 2024 en 2026. Om drempels en niet-gebruik tegen te gaan, zijn de meedoen-regeling en de individuele inkomenstoelage vanaf maart 2026 automatisch (ambtshalve) toegekend op basis van bekende gegevens aan de inwoners die hiervoor in aanmerking komen. Dit zorgt voor een groter gebruik, voorkomt stress bij inwoners en verlaagt de administratieve druk voor professionals.

Vijf servicebeloften naar de inwoner

Om de mensgerichte cultuur concreet en toetsbaar te maken, zijn er vijf servicebeloften opgesteld en getoetst bij inwoners, die de basis vormen voor onze toekomstige dienstverlening:

- 1. Wij staan naast u. Ook als het even tegenzit of als beslissingen ingewikkeld zijn, leggen we in begrijpelijke taal uit waarom we iets doen.*
- 2. Wij kijken naar wat wél kan. Binnen de grenzen van de wet zoeken we altijd naar de oplossing die het beste bij uw unieke situatie past.*
- 3. Wij doen wat we beloven. We komen onze afspraken na, handelen uw vragen tijdig af en zijn open over de stappen in uw proces.*
- 4. Wij bereiden ons voor, u vertelt uw verhaal. Wij zorgen dat we op de hoogte zijn van de informatie die al bij ons bekend is, zodat we onze tijd samen kunnen gebruiken om te luisteren naar wat u écht nodig heeft.*
- 5. Wij zijn helder over de spelregels (deze worden nader uitgewerkt). U weet precies wat we van u verwachten, en wat u van ons kunt verwachten.*

Financiële verantwoording

Voor het project was een totaalbudget van € 3.000.000,- beschikbaar. Bij de afronding is sprake van een verwachte vrijval van circa € 750.000,-. Deze onderuitputting ontstond met name in de beginfase. Omdat de context bij de start complex was, moesten eerst de personele formatie en fundamentele basisprocessen op orde worden gebracht voordat de grootschalige projectactiviteiten en inwonergesprekken effectief van start konden gaan.

Structurele borging en toekomst

Het project eindigt formeel op 1 juli 2026, maar om de verandering duurzaam te verankeren in de organisatie is er aanvullende inzet nodig gedurende 2026. De principes en de servicebeloften worden besproken met de samenwerkingspartners aangaande de 'Lokale aanpak Bestaanszekerheid' en indien wenselijk opgenomen in de aanpak. We waarborgen de algehele kwaliteit op structurele wijze via de PDCA-cyclus. Consulanten Inkomen werken met steekproefsgewijze controles achteraf en casuïstiek-besprekingen. Dit waarborgt enerzijds de rechtmatigheid en biedt professionals anderzijds de benodigde ruimte voor professionele afwegingen en maatwerk. Met de werkwijze van Inwoner in Beeld benut de gemeente Zutphen de ruimte die de huidige Participatiewet al biedt om meer aandacht te geven aan de menselijke maat. Deze aanpak sluit aan bij het landelijke verbetertraject Participatiewet in Balans, dat de wet begrijpelijker en eenvoudiger wil maken en meer uitgaat van wat inwoners wél kunnen. Door nu al te werken volgens deze leidende principes en servicebeloften, is onze organisatie goed voorbereid op de nieuwe wettelijke kaders die per 1 januari 2026 grotendeels in werking zijn getreden. Het succesvol overeind houden van deze werkwijze op de lange termijn vraagt echter om een standvastige koers; het structureel beschikbaar blijven stellen van voldoende ruimte en middelen zijn randvoorwaarden om te voorkomen dat de opgebouwde kwaliteit verdampt.

1. Inleiding

Achter elk dossiernummer in ons systeem staat een inwoner van Zutphen met een eigen verhaal, eigen talenten en vaak ook eigen zorgen. Het project 'Inwoner in Beeld' is in de kern een belofte aan deze inwoners: de belofte dat zij niet uit het oog worden verloren en dat hun bestaanszekerheid voorop staat. De afgelopen drie jaar hebben we gebouwd aan een gemeente die niet alleen naar regels kijkt, maar die écht luistert en naast de inwoner staat, zodat iedereen de kans krijgt om naar vermogen mee te doen. Met deze mensgerichte ambitie stelde de gemeenteraad op 24 april 2023 het Plan van Aanpak en de Kaderstellende notitie 'Inwoner in Beeld' vast. Hiermee werd het formele startsein gegeven voor een driejarig project om de dienstverlening aan onze inwoners met inkomensondersteuning duurzaam te veranderen. In dit hoofdstuk blikken we terug op het vertrekpunt van deze beweging en de doelen die destijds zijn geformuleerd.

1.1 Aanleiding

De noodzaak voor het project 'Inwoner in Beeld' ontstond in 2023 vanuit het besef dat de verbinding met een deel van onze inwoners was verzwakt. Door een combinatie van eerdere bezuinigingen op personele capaciteit en de beperkingen van de coronapandemie, was de persoonlijke begeleiding op afstand komen te staan. Hierdoor was de persoonlijke situatie van veel inwoners met inkomensondersteuning (bijstand) onvoldoende in beeld, waardoor talenten onbenut bleven en participatie achterbleef. Bovendien bleek dat inwoners vaak niet volledig op de hoogte waren van de (minima)regelingen waar zij recht op hadden. Er was de uitgesproken wens vanuit de gemeenteraad en het college om het contact proactief te herstellen, de menselijke maat centraal te stellen en de inwoner weer écht te zien. De opgave bij de start van het project was helder, maar de context waarin dit moest gebeuren was complex.

1.2 De oorspronkelijke ambitie en doelen

De kern van de opgave was een kanteling in de houding van de gemeente: van controle naar vertrouwen. In het Uitvoeringsplan (september 2023) is dit vertaald naar een werkwijze die steunt op drie leidende principes. In 2023 zijn deze leidende principes als volgt zijn gedefinieerd:

- Bestaanszekerheid: Het waarborgen van de basisbehoeften dat je over de middelen kunt beschikken om in je levensonderhoud te kunnen voorzien.
- Vertrouwen: Uitgaan van het goede.
- Gelijkwaardigheid: Respectvol en zonder betutteling naast de inwoner staan, met oprecht begrip voor de impact van stress op gedrag.

Om deze ambitie waar te maken zijn er in de Kaderstellende notitie, die door de gemeenteraad is vastgesteld op 24 april 2023, drie doelen benoemd voor het project Inwoner in Beeld:

1. Alle inwoners met inkomensondersteuning zijn in beeld.
2. Inwoners hebben een zinvolle invulling van hun bestaan en doen naar vermogen mee.
3. Inwoners maken intensiever gebruik van beschikbare (minima)regelingen.

1.3 Leeswijzer

Voorliggend document vormt de eindverantwoording van het project 'Inwoner in Beeld' (2023-2026). In de volgende hoofdstukken nemen wij u mee in de reis die we hebben afgelegd en de resultaten die we hebben bereikt.

Hoofdstuk 2 beschrijft de transitie van project naar de nieuwe reguliere werkwijze.

Hoofdstuk 3 presenteert de behaalde resultaten op de drie centrale doelstellingen.

Hoofdstuk 4 biedt een thematische terugblik op de belangrijkste activiteiten in de herstel- en ontwikkelfase.

Hoofdstuk 5 evalueert de ervaringen van inwoners en de cultuurverandering bij medewerkers.

Hoofdstuk 6 gaat in op de structurele borging en de aansluiting bij de landelijke vernieuwing 'Participatiewet in Balans'.

Hoofdstuk 7 bevat de financiële verantwoording over het projectbudget.

Hoofdstuk 8 sluit af met de eindconclusies en een vooruitblik op de periode na juli 2026.

2. De nieuwe werkwijze

2.1 De transitie naar werken vanuit de principes: Bestaanszekerheid, Vertrouwen en Gelijkwaardigheid

Bij de start van 'Inwoner in Beeld' in 2023 is bewust gekozen voor een nieuwe, mensgerichte aanpak, gestoeld op drie fundamentele principes: Bestaanszekerheid, Vertrouwen en Gelijkwaardigheid zoals in paragraaf 1.2. beschreven. In de dagelijkse uitvoering bleken deze principes echter complex en voor meerdere interpretaties vatbaar. Tijdens het project kwamen verschillende spanningsvelden naar voren, zoals de paradox van gelijkwaardigheid binnen een formele machtsongelijkheid, de valkuil van onbegrensd vertrouwen die soms tot stilstand leidde, en het risico van een onvoorbereide start die het vertrouwen juist kon schaden. In hoofdstuk 5 van deze rapportage gaan we dieper in op de ervaringen en de cultuurverandering van de professionals in de uitvoering.

Geactualiseerde en werkbare definities: De lessen uit de praktijk lieten zien dat principes pas effectief zijn als ze concreet en begrensd worden toegepast. Dit heeft geleid tot gezamenlijk geactualiseerde definities die de basis vormen voor onze huidige werkwijze:

Bestaanszekerheid: Een betrouwbaar fundament met voldoende en voorspelbaar inkomen, toegang tot wonen, zorg, onderwijs en een financiële buffer om onverwachte tegenslagen op te vangen, zodat maatschappelijke participatie mogelijk is.

Vertrouwen (voorspelbaar en proactief): De wederzijdse overtuiging van oprechte intenties, ondersteund door een proactieve houding van de professional. Vertrouwen ontstaat niet door het weglaten van regels, maar door duidelijk te zijn, verwachtingen te managen, transparante kaders te bieden en consequent te doen wat we beloven.

Gelijkwaardigheid (respectvolle relatie): Iedere inwoner behandelen we met gelijk respect en gelijke kansen op ontwikkeling. We erkennen de ongelijke formele rolverdeling, maar benaderen de inwoner altijd als een volwaardige gesprekspartner. We stemmen af op de inwoner, benoemen vanuit welke rol we spreken, en luisteren zonder (voor)oordelen.

2.2 Servicebeloften

Om de aangescherpte Inwoner in Beeld-principes echt te laten landen en een duurzame cultuurverandering te borgen, was het cruciaal om deze te verbinden aan de bredere waarden van de gemeentelijke organisatie. Een interne visie is immers niet voldoende; de inwoner moet in de gemeentelijke dienstverlening de effecten ervan kunnen ervaren.

We hebben daarom een brug geslagen tussen de gemeentebrede kernwaarden (onze interne identiteit), de werkwaarden van de teams Werk en Inkomen (hoe we ons werk doen), en ten slotte de servicebeloften naar de inwoner.

De servicebeloften vormen de concrete afspraken met de buitenwereld. Zij vertellen de inwoner precies wat ze van de dienstverlening van de gemeente Zutphen mogen verwachten:

1. Wij staan naast u. Ook als het even tegenzit of als beslissingen ingewikkeld zijn, leggen we in begrijpelijke taal uit waarom we iets doen.

(Gekoppeld aan: Gelijkwaardigheid).

2. Wij kijken naar wat wél kan. Binnen de grenzen van de wet zoeken we altijd naar de oplossing die het beste bij uw unieke situatie past.

(Gekoppeld aan: Bestaanszekerheid/Maatwerk).

3. Wij doen wat we beloven. We komen onze afspraken na, handelen uw vragen tijdig af en zijn open over de stappen in uw proces. (Gekoppeld

aan: Vertrouwen/Proactiviteit).

4. Wij bereiden ons voor, u vertelt uw verhaal. Wij zorgen dat we op de hoogte zijn van de informatie die al bij ons bekend is, zodat we onze tijd samen kunnen gebruiken om te luisteren naar wat u écht nodig heeft.

(Gekoppeld aan: Gelijkwaardigheid/Respect).

5. Wij zijn helder over de spelregels (deze worden later uitgewerkt). U weet wat we van u verwachten, en wat u van ons kunt verwachten. (Gekoppeld aan: Vertrouwen/Voorspelbaarheid).

Uit het recente focusgroeponderzoek van Moventem (juni 2026) blijkt dat inwoners deze beloften in theorie zeer positief waarderen. De beloften worden met name positief gevonden wanneer zij concreet, merkbaar en haalbaar zijn. Als inwoners de beloften niet herkennen in de praktijk, kunnen zij juist teleurstelling of wantrouwen oproepen. Dit betekent dat servicebeloften vooral geloofwaardig worden wanneer zij in de toekomst worden vertaald naar servicenormen: de concrete, meetbare norm die intern wordt gehanteerd om die belofte ook daadwerkelijk waar te maken. Wij erkennen dat de ambitie achter deze beloften hoge verwachtingen schept; het is aan de organisatie om deze dagelijks waar te blijven maken. De borging van deze werkwijze in de reguliere processen is dan ook niet alleen een operationele opgave, maar een strategische vereiste om het herstelde vertrouwen van de inwoner duurzaam te behouden.

2.3 Van project naar reguliere werkwijze

Hoewel 'Inwoner in Beeld' startte vanuit projectstructuur en een vooraf vastgestelde fasering, werd al snel duidelijk dat de aard van de opgave - een fundamentele cultuuromslag - vroeg om een meer organische aanpak. Er is daarom bewust voor gekozen om de projectfasering los te laten en over te gaan op een werkwijze van 'al werkende weg leren'.

De werkwijze is gezamenlijk met medewerkers ontwikkeld op basis van directe ervaringen uit de praktijk, waarbij de perspectieven van inwoners, medewerkers en partners continu centraal stonden. Daardoor is 'Inwoner in Beeld' getransformeerd van een losstaand project naar een integraal onderdeel van onze dagelijkse dienstverlening. De mensgerichte principes zijn hierdoor inmiddels verankerd in het handelen van de professionals en vormen de standaard in het reguliere proces. De focus ligt niet langer op de tijdelijke projectorganisatie, maar op het structureel handelen vanuit vertrouwen en gelijkwaardigheid in de uitvoeringspraktijk. In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op de structurele borging van alle projectactiviteiten en de wijze waarop we deze nieuwe werkwijze voor de toekomst binnen de organisatie garanderen.

3. Behaalde Resultaten per Doelstelling

Bij de start van 'Inwoner in Beeld' in april 2023 stelde de gemeenteraad drie centrale doelen vast:

1. *Alle inwoners met inkomensondersteuning zijn in beeld.*
2. *Inwoners hebben een zinvolle invulling van hun bestaan en doen naar vermogen mee.*
3. *Inwoners maken intensiever gebruik van beschikbare (minima)regelingen.*

Hoewel deze doelen de kern van onze mensgerichte ambitie vormden, waren ze in de oorspronkelijke kaderstellende stukken en het plan van aanpak nog 'hoog over' geformuleerd. Er ontbrak bij aanvang een concrete operationalisering; de doelen waren nog niet specifiek en meetbaar gemaakt, en er waren geen streefwaarden of nulmetingen vastgesteld. Gedurende de looptijd van het project is deze vertaalslag alsnog gemaakt. Om de doeltreffendheid van 'Inwoner in Beeld' daadwerkelijk te kunnen verantwoorden, hebben we de doelen geduid en voorzien van concrete indicatoren. In dit hoofdstuk presenteren we de bereikte resultaten op basis van deze indicatoren. We presenteren per doel eerst de kwantitatieve voortgang op de indicatoren, gevolgd door een kwalitatieve duiding van de bereikte effecten.

3.1 Alle inwoners met inkomensondersteuning zijn in beeld

Dit doel richtte zich op het herstellen en borgen van het persoonlijke contact met 1.230 inwoners met een inkomensondersteuning vanuit de Participatiewet (peildatum 15 juni 2026). De doelgroep inburgering en de inwoners die in een instelling verblijven zijn buiten beschouwing gelaten vanwege intensieve begeleiding door andere professionals.

Binnen Werk en Inkomen van de gemeente Zutphen wordt een stroomindeling gebruikt voor inwoners met een inkomensondersteuning vanuit de Participatiewet. Deze indeling in vier 'stromen' geeft aan hoe de afstand tot de arbeidsmarkt van een inwoner is. Het helpt de consultants Werk van de gemeente om te bepalen welke vorm van begeleiding, trajecten of voorzieningen (zoals een meedoenplek of werkervaringsplaats) het beste passen bij een persoonlijke situatie. De gemeente Zutphen hanteert vier stromen (lopend van een lange afstand tot de arbeidsmarkt naar direct inzetbaar). Van de focusgroep Inwoner in Beeld zijn 721 inwoners in stroom 1 geplaatst. De overige 509 inwoners zijn geplaatst in stroom 2 t/m 4 (peildatum 15 juni 2026). Alle inwoners in stroom 2 tot en met 4 zijn in contact met GelreWerkt! en hebben een aanvullend aanbod gehad voor een gesprek met een consultant Inkomen. De inzet was gericht op het herstellen van vertrouwen door continuïteit in de relatie, waarbij inwoners zoveel mogelijk door dezelfde consultant worden gesproken.

Tabel 1. Resultaten doelstelling 1.

Indicator	Resultaat
1a. Aantal Inwoners in Beeld	Per 4 juni 2026 omvat de doelgroep 1.230 inwoners met een inkomensondersteuning (peildatum 15 juni 2026). Op 1 juli 2026 zijn alle inwoners in de doelgroep in beeld.
1b. Continuïteit contact	Door de nieuwe werkwijze blijven inwoners in beeld middels vervolggesprekken die direct worden ingepland. Inwoners worden door dezelfde consulent gesproken.
1c. Het vertrouwen is hersteld	86% van de inwoners is het eens met de stelling "Ik vertrouw ze" (de medewerkers van de gemeente). Tegelijkertijd geeft 88% aan dat zij ook het gevoel krijgen dat de medewerkers menen hen te vertrouwen ("Ze geven mij het gevoel dat ze mij vertrouwen") (p.19, Moventem-onderzoek 2026). Dit toont aan dat het uitgangspunt van wederkerig vertrouwen succesvol is geland.
1d. Daling van het aantal klachten en bezwaren.	Het aantal bezwaarschriften Werk, Inkomen en minimabeleid is afgenomen van 34 in 2023, naar 16 in 2024 en 15 in 2025 (jaarverslag bezwaarschriften 2025).

De proactieve benadering heeft ertoe geleid dat 1.230 inwoners weer daadwerkelijk 'in beeld' zijn bij de gemeente. Door het openen van het gesprek zonder directe nadruk op bewijslast, is de basis gelegd voor een duurzame vertrouwensrelatie met alle inwoners met inkomensondersteuning. De positieve resultaten uit de vragenlijst van het onderzoek (Moventem, 2026) kunnen worden bevestigd en verklaard door het focusgroeponderzoek, waarin inwoners benadrukken dat het herstelde vertrouwen voortkomt uit de nieuwe werkwijze. Het herstel van vertrouwen wordt door inwoners direct gekoppeld aan de continuïteit in begeleiding. Een inwoner gaf aan jarenlang moeite te hebben gehad met het vertrouwen in de gemeente, maar dat dit direct veranderde toen zij gekoppeld werd aan één vaste consulent die haar persoonlijke situatie begreep en de ruimte gaf. Zodra een medewerker de moeite neemt en écht begrijpt wat er speelt, ontstaat er meer vertrouwen en voelt de ondersteuning passender (p.10, Moventem focusgroep onderzoek). Het vertrouwen groeit doordat inwoners voelen dat ze daadwerkelijk zichzelf kunnen zijn.

"Bij de gemeente Zutphen kan ik daar eigenlijk heel vrij en open over praten. Dat geeft me vertrouwen en laat me ook zien dat die ervaringen een kracht kunnen zijn". - Inwoner (p.10, Moventem focusgroeponderzoek).

Een andere inwoner gaf aan dat zijn consulent hielp door niet direct druk te zetten, maar juist rust en ruimte te geven, wat de basis vormde voor een vertrouwensrelatie waarin samen concrete stappen gezet konden worden (p.15, Moventem focusgroep onderzoek). De daling in het aantal bezwaarschriften (die worden ingediend door inwoners die het niet eens zijn met een besluit) is een indicatie van de positieve effecten van focus op menselijke maat, begrijpelijke uitleg, het actief meedenken en voorkomen van conflicten en gelijkwaardigheid. Hierdoor vermindert mogelijk de weerstand in het contact. Hoewel er geen eenduidige, meetbare verklaring is voor de duidelijke afname in bezwaarschriften, zijn er wel sterke aanwijzingen dat veranderingen in de werkwijze hieraan hebben bijgedragen.

3.2 Inwoners hebben een zinvolle invulling van hun bestaan en doen naar vermogen mee

Het uitgangspunt van dit doel is dat participatie – bij voorkeur via betaald werk of vrijwilligerswerk – bijdraagt aan zelfwaardering en ontplooiing. We wilden bereiken dat inwoners zich niet beperkt voelen door hun inkomensondersteuningssituatie, maar een zinvolle daginvulling vinden die past bij hun unieke talenten en mogelijkheden.

Tabel 2. Resultaten doelstelling 2.

Indicator	Resultaat
2a. Inwoners met inkomensondersteuning ervaren een zinvolle invulling van hun bestaan	83% van de inwoners ervaart zingeving. Op de stelling <i>"Ik heb genoeg dingen te doen die mijn dag betekenis geven (of: mijn dagen voelen voor mij zinvol)"</i> antwoordt 83% met 'Eens'. Slechts 6% is het hiermee oneens, 7% is neutraal en 4% weet het niet ¹ .
2b. Inwoners met inkomensondersteuning hebben het gevoel dat zij naar vermogen meedoen in de maatschappij	Uit het focusgroepgesprek blijkt dat maatschappelijke deelname voor de deelnemers veel breder is dan alleen het hebben van een betaalde baan. Inwoners halen bijvoorbeeld veel voldoening uit vrijwilligerswerk, omdat dit hen het gevoel geeft echt iets voor anderen te doen en iets terug te kunnen geven aan de stad. Ook kleinere vormen van gemeentelijke ondersteuning, zoals een regeling om muziek te kunnen maken, dragen er actief aan bij dat mensen zich nuttig voelen en zin in hun dag ervaren ² .

Tijdens het focusgroepgesprek werden er stellingen aan inwoners voorgelegd. Bij de stellingen over tevredenheid met de week en je nuttig voelen, antwoordden meerdere deelnemers positief. Die positieve houding hing vaak samen met werk, vrijwilligerswerk of andere vormen van deelname die structuur en betekenis geven.

¹ Moventem (2026), T1-meting, p.26.

² Moventem (2026), focusgroep rapport, p.12.

Het onderzoek toont ook aan dat de gemeente inwoners vooral helpt om meer mee te doen wanneer zij kansen op participatie verbinden aan iemands eigen mogelijkheden, motivatie en levensfase³. Tenslotte ervaren deelnemers vooral vooruitgang wanneer de ondersteuning leidt tot concrete stappen, overzicht en perspectief⁴ (zie ook H5). De werkwijze die binnen Inwoner in Beeld is ontwikkeld heeft meer ruimte gecreëerd voor maatwerktrajecten en persoonlijke ontwikkeling. Inwoneronderzoeken door Moventem (2024 en 2026) laten zien dat de persoonlijke aanpak en de aandacht voor wat iemand wél kan, direct bijdragen aan de ervaren kwaliteit van bestaan (zie ook H5).

3.3 Inwoners maken intensiever gebruik van beschikbare (minima)regelingen

Door het contact te baseren op gelijkwaardigheid, wilden we de drempel voor inwoners verlagen om hun financiële situatie eerlijk te bespreken. Het doel was om het 'niet-gebruik' van regelingen terug te dringen, zodat inwoners krijgen waar zij recht op hebben en hun bestaanszekerheid wordt versterkt.

Tabel 3. Resultaten doelstelling 3.

Indicator	Resultaat
3a. Aantal toegekende minimaregelingen (gemeten middels het bereik van de meedoen-regeling en het kindpakket)	● In 2024 en 2025 heeft de gemeente Zutphen 822 meedoenregelingen⁵ aan inwoners met een Participatiewet-uitkering verstrekt; in 2026 zijn er al 1.032 meedoen-regelingen verstrekt. ● Sinds maart 2026 wordt de meedoen-regeling ambtshalve toegekend. ● Het aantal unieke huishoudens dat gebruikmaakt van het kindpakket is gestegen van 620 gezinnen in 2024 naar 625 gezinnen in 2025. In 2026 zijn tot/met Q1 413 unieke gezinnen bereikt.
3b. Verhoging van de bekendheid met regelingen.	● De bekendheid met het aanbod is toegenomen. Het percentage inwoners met inkomensondersteuning dat de regelingen niet kent, is in de periode 2024-2026 gehalveerd van 20% naar 10%⁶. ● Tijdens de 0-meting in 2024 was 81% van de inwoners bekend met de regelingen (61% gebruik en 20% kende ze zonder gebruik). Destijds kende 20% van de doelgroep de regelingen nog niet. ● In 2026 is 90% van de inwoners bekend met de regelingen (waarvan 66% deze ook daadwerkelijk gebruikt en 24% ze wel

³ Moventem (2026), focusgroep rapport, p.11.

⁴ Moventem (2026), focusgroep rapport, p.14.

⁵ Inwoners hoeven niet te laten zien welke activiteiten ze gaan doen. Voorbeelden zijn de sportschool, cultuuruitjes, kopjes koffie, internetabonnement, et cetera.

⁶ Moventem (2026), T1-meting, p.20.

	kent maar niet gebruikt). Slechts 10% geeft aan de regelingen niet te kennen ⁷ .
3c. Kwaliteit van contact met de gemeente Zutphen over werk, inkomen en/ of hulp bij schulden.	● Inwoners associëren het contact met de gemeente Zutphen primair met de woorden 'goed', 'vriendelijk' en 'behulpzaam'. ● 94% van de inwoners voelt zich met respect behandeld door de medewerkers van de gemeente Zutphen. ● De waardering voor de verschillende teams is tussen de 0-meting (2024) en de 1-meting (2026) aanzienlijk gestegen⁸. ● Contact over werk: Inwoners beoordelen dit gemiddeld met een 7,7 in 2026, tegenover een 7,2 in 2024. ● Contact over inkomen (bijstand en minima): Dit wordt in 2026 gewaardeerd met een 8,0, waar dit in 2024 nog een 7,4 was. ● Contact over hulp bij schulden: Inwoners geven dit gemiddeld een 7,9 in 2026, een stijging ten opzichte van de 7,4 in 2024⁹.
3d. Inwoners voelen zich niet bang om eerlijk te zijn.	91% van de respondenten voelt geen angst om eerlijk te zijn over hun situatie (p.19, Moventem-onderzoek 2026).
3e. Inwoners voelen zich vrij om vragen te stellen aan de gemeente als ze iets niet begrijpen.	Bijna iedereen (96%) geeft aan vragen te durven stellen als ze iets niet begrijpen (p.19, Moventem-onderzoek 2026).

Het ambtshalve toekennen van minimaregelingen, zoals de meedoen-regeling en de individuele inkomenstoelage, zorgt ervoor dat het 'niet-gebruik' van regelingen afneemt, wat een directe en positieve impact heeft op de financiële bestaanszekerheid van de meest kwetsbare inwoners. Doordat inwoners niet langer zelf een aanvraag hoeven in te dienen voor middelen waar zij recht op hebben, worden zij ontlast en wordt stress rondom de afhandeling van aanvragen voorkomen. Deze werkwijze, waarbij de overbodige bewijslast wordt losgelaten, laat zien dat de gemeente uitgaat van goede intenties en maakt het vertrouwen in de overheid voor de inwoner direct tastbaar. Daarnaast helpt dit, in combinatie met heldere en begrijpelijke communicatie, om de formele machtsongelijkheid op te heffen en gelijkwaardigheid te creëren. Tot slot verlaagt het automatiseren van deze toekenningen de administratieve druk voor professionals, waardoor er meer tijd vrijkomt voor persoonlijk inwonercontact. De intensivering van het contact heeft geleid tot een beter bereik van inkomensondersteunende maatregelen.

⁷ Moventem (2026), T1-meting, p.20.

⁸ Moventem (2026), T1-meting.

⁹ Moventem (2026), T1-meting.

De digitalisering van het aanvraagproces heeft daarnaast de toegankelijkheid vergroot, terwijl de focus op vertrouwen de angst voor sancties bij het bespreken van financiële zorgen heeft verminderd. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor de Inwoner in Beeld-werkwijze. Naast de resultaten op deze drie hoofddoelen zijn er binnen het project nog andere belangrijke (proces)resultaten behaald; deze beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

4. Terugblik op de Activiteiten (Herstel- en Ontwikkelfase)

In dit hoofdstuk blikken we thematisch terug op de resultaten die zijn behaald tijdens de herstel- en ontwikkelfase van 'Inwoner in Beeld'. Hoewel het project oorspronkelijk een strikte fasering kende, is er gaandeweg gekozen voor een organisch proces van 'al werkende weg leren'. Dit was noodzakelijk vanwege de complexe context bij de start, waarbij door eerdere bezuinigingen en de coronapandemie het persoonlijke contact met een deel van onze inwoners was verzwakt. Om de transitie van project naar een nieuwe reguliere werkwijze inzichtelijk te maken, hebben we de vele activiteiten geclusterd in de volgende vijf thema's: herstel van contact en de menselijke maat, integrale samenwerking en netwerkontwikkeling, modernisering dienstverlening en beleid, datagedreven werken en kwaliteitssturing en een nieuwe visie op participatie en preventie. Per thema benoemen we de behaalde resultaten in de periode 2023-2026 en de implicaties voor professionals en inwoners.

4.1 Herstel van Contact en de Menselijke Maat

Dit thema vormt het fundament van het project. Omdat veel inwoners uit beeld waren geraakt, lag de prioriteit bij het proactief herstellen van de verbinding en het opbouwen van een nieuwe vertrouwensrelatie op basis van de menselijke maat.

Inwonersgesprekken: Na een succesvolle pilot in 2024 is het hele team Inkomen gestart met het structureel voeren van open, laagdrempelige gesprekken.

Nieuwe gesprekstechnieken: Consulents zijn getraind op gesprekstechnieken en vaardigheden. Het zwaartepunt in de eerste gesprekken verschoof van het controleren van regels naar kennismaken, de persoonlijke situatie in kaart brengen en het inplannen van vervolgesprekken.

Professionele handelingsruimte: Medewerkers hebben (sinds 2024) formele handelingsruimte om de menselijke maat toe te passen¹⁰. Zoals verankerd in het Kwaliteitsplan Team Inkomen, streven we hierbij naar een balans tussen deze professionele ruimte en heldere kaders, ingebed in een lerend team. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk betekent dit dat medewerkers de benodigde ruimte hebben om binnen de vastgestelde kaders eigen professionele afwegingen te maken. Vanuit deze ruimte kijken zij breed naar wat er juridisch en praktisch mogelijk is om inwoners optimaal te ondersteunen en zoeken zij naar passende oplossingen in casussen.

¹⁰ Besluit afwijking Algemeen bevoegdhedenbesluit gemeente Zutphen 2023 in het Sociaal Domein (gemeente Zutphen, 2024)

Preventie en handhaving: Binnen onze mensgerichte aanpak hebben we ook een controlerende taak. Dit betekent in de praktijk dat we in eerste instantie uitgaan van wat de inwoner aangeeft. Bij een aanvraag vragen we standaard bankafschriften over één maand op. Bij overige onderzoeken, of wanneer meer afschriften nodig zijn, doen we dit alleen wanneer daar een duidelijke aanleiding voor is. Daarmee is de standaardopvraag van (meermaals) drie maanden zonder toelichting verleden tijd. We blijven zorgvuldig en gedegen onderzoek doen voordat we conclusies trekken. Handhaving is hierbij primair gericht op gedragsverandering en een voorwaartse beweging, in plaats van op straffen. Formele handhaving is pas aan de orde als de inwoner willens en wetens verplichtingen niet nakomt. Bij zo'n sanctie passen we altijd proportionaliteit toe en wegen we de gevolgen voor de bestaanszekerheid zorgvuldig af.

Voor de professional betekende dit een omslag van 'controleur' naar een coachende, meedenkende rol. Door de verruimde handelingsruimte voelen zij het vertrouwen van de organisatie om maatwerk te leveren. Voor de inwoner is de impact groot: zij voelen zich weer gezien als mens. Het open gesprek creëert gelijkwaardigheid; het is geen eenrichtingsverkeer meer over plichten, maar een gezamenlijke verkenning van de situatie. Doordat er zonder wantrouwen en (voor)oordeel wordt geluisterd, durven inwoners hun werkelijke problemen (zoals schulden) eerder op tafel te leggen. Dit stelt de professional in staat om veel sneller de juiste ondersteuning te bieden, wat de bestaanszekerheid van de inwoner versterkt.

4.2 Integrale Samenwerking en Netwerkontwikkeling

Bestaanszekerheid is een opgave die de grenzen van de teams Werk en Inkomen overstijgt. Dit thema beschrijft hoe we de stap naar 'buiten' hebben gezet door samen met partners netwerken zoals het Zutphens Ontwikkelnetwork (ZON) en het Werkcentrum vorm te geven.

Lokale aanpak Bestaanszekerheid: In oktober 2025 is dit overkoepelende beleid unaniem door de raad vastgesteld. In de Lokale aanpak Bestaanszekerheid zijn zes ambities en uitgangspunten geformuleerd die in lijn zijn met de leidende principes van Inwoner in Beeld.

Zutphens Ontwikkelnetwork (ZON): Er is een breed netwerk met maatschappelijke partners, onderwijs en ondernemers dat gaandeweg verder wordt versterkt en uitgebreid. In oktober 2025 is de startnotitie vastgesteld om via ZON in te zetten op traploze ontwikkeling en 'een leven lang ontwikkelen'.

Werkcentrum Zutphen: In aanloop naar landelijke verplichtingen is de samenwerking met omliggende gemeenten en andere sociale partners geïntensiveerd. Binnen de arbeidsmarktregio Veluwe Stedendriehoek is Zutphen één van de gemeenten die begin 2026 een pilot is gestart met een Werkcentrum als centraal loket voor werkzoekenden en werkgevers. In de tweede helft van 2026 zal regionaal besloten worden over de definitieve inrichting van het Werkcentrum.

Jongerenpunt: er wordt een Jongerenpunt opgericht om vroegtijdige schoolverlaters en jongeren integraal te begeleiden naar school of werk.

Sterke Wijken: Vanuit Inwoner in Beeld sluiten professionals uit de teams Werk en Inkomen fysiek en organisatorisch aan bij het programma van de gemeente Zutphen en partners om buurten sociaal, veilig en vitaal te houden. De aanpak richt zich op het ondersteunen van buurtinitiatieven, het versterken van de sociale samenhang en wijkgericht werken. Professionals uit de teams Werk en Inkomen sluiten aan vanuit de gedachte dat voor de professional ontschotter samenwerking (bijvoorbeeld tussen Werk, Inkomen, Jeugd en Wmo) het werk efficiënter kan maken; zij hoeven inwoners minder vaak door te verwijzen en kunnen via casusoverleggen sneller handelen. Voor de inwoner zou dit een meer gelijkwaardige en eenduidige benadering zijn: zij hoeven niet steeds opnieuw hun verhaal te doen bij verschillende instanties.

4.3 Modernisering van Dienstverlening en Beleid

Om de principes van vertrouwen en gelijkwaardigheid echt te laten landen, moesten de 'spelregels' aan de achterkant worden aangepast. Dit thema belicht de actualisatie van verordeningen, de digitalisering van aanvragen en het ambtshalve toekennen van regelingen om de toegang voor de inwoner te vereenvoudigen.

Ambtshalve toekenning: Vanaf maart 2026 worden minimaregelingen, zoals de meedoen-regeling en de individuele inkomenstoelage, automatisch (ambtshalve) toegekend aan inwoners die inkomensondersteuning ontvangen en voor deze regeling in aanmerking komen.

Digitaal en vereenvoudigd aanvraagproces: Het aanvraagproces voor inkomensondersteuning is vanaf 2025 vernieuwd en gedigitaliseerd (waar 65% van de inwoners voorkeur voor had), inclusief het verminderen van de bewijslast, zoals het niet meer standaard opvragen van alle bankafschriften.

Begrijpelijke communicatie (B1): Informatieboekjes, brieven en formulieren zijn herzien naar begrijpelijke taal, ondersteund door gevisualiseerde klantreizen en op basis van advies van ervaringsdeskundigen en een focusgroeponderzoek met inwoners die inkomensondersteuning en/of schuldhulp ontvangen.

Harmonisering: Werkprocessen en beleidsregels voor Werk en Inkomen worden geharmoniseerd om aan te sluiten op de uitgangspunten van Inwoner in Beeld. Voor professionals is de administratieve druk rondom het toekennen van regelingen verlaagd, waardoor er meer tijd is vrijgekomen voor daadwerkelijk inwonercontact. Het ambtshalve toekennen en het loslaten van overbodige bewijslast laten zien dat de gemeente uitgaat van goede intenties. Voor de inwoner heeft dit het vertrouwen direct tastbaar gemaakt. Bovenal zorgt het automatiseren van toekenningen ervoor dat het niet-gebruik van regelingen drastisch afneemt, wat een directe en zeer grote positieve impact heeft op de financiële bestaanszekerheid van de meest kwetsbare inwoners. Heldere en begrijpelijke communicatie vermindert de machtsongelijkheid tussen consulent en inwoner en creëert gelijkwaardigheid in informatievoorziening.

4.4 Datagedreven Werken en Kwaliteitsborging

Een nieuwe werkwijze vraagt om een nieuwe manier van sturen. In plaats van controle vooraf (het vierogenprincipe), zijn we overgegaan op sturing op basis van kwaliteitsmetingen en data achteraf, wat medewerkers meer professionele handelingsruimte biedt om maatwerk te leveren.

Kwaliteitsplan en sturing achteraf: Er is binnen team Inkomen overgegaan van het werken vanuit het vierogenprincipe vooraf op kwaliteitsbewaking en steekproeven *achteraf*. Kwaliteitsmedewerkers hebben de rol van coach op zich genomen tijdens casuïstiekbesprekingen en individuele ontwikkeling.

Data en dashboards: Er zijn automatische dashboards ontwikkeld (gekoppeld aan de P&C-cyclus) om werkvoorraad, doorlooptijden en resultaten in de gaten te houden. De zes ambities uit de Lokale aanpak bestaanszekerheid worden vertaald naar meetbare KPI's. Deze worden opgenomen in de Uitvoeringsagenda. Er zijn inmiddels interne dashboards ontwikkeld voor de uitvoering om caseloads, doorlooptijden en resultaten te monitoren en evalueren.

Preventie en handhaving: We waarborgen de algehele kwaliteit op structurele wijze via de PDCA-cyclus. Consulents Inkomen werken met steekproefsgewijze controles achteraf en casuïstiekbesprekingen. De transitie in kwaliteitssturing straalt vertrouwen uit naar de professional. Zij worden getraind en gecoacht op de bedoeling van de wet en op aandachtspunten die door middel van steekproeven in beeld worden gebracht. De interne cultuur van vertrouwen straalt direct door naar buiten: een professional die vertrouwen krijgt, geeft dit makkelijker door aan de inwoner. Voor de inwoner betekent de afschaffing van strakke controles vooraf dat aanvragen sneller worden afgehandeld, wat stress voorkomt en de bestaanszekerheid ten goede komt. De inzet van uitvoeringsdashboards zorgt er bovendien voor dat er tijdig wordt gesignaleerd als inwoners buiten beeld dreigen te raken, waardoor de gelijkwaardige begeleiding voor iedereen gegarandeerd blijft.

4.5 Nieuwe Visie op Participatie en Preventie

De focus is verschoven van louter uitstroom naar een breder perspectief op meedoen naar vermogen en levenslang ontwikkelen. Dit thema beschrijft hoe preventie en participatie integraal onderdeel zijn geworden van onze dagelijkse aanpak om financiële onzekerheid te voorkomen.

Lokale aanpak Bestaanszekerheid: In oktober 2025 is dit overkoepelende beleid unaniem door de raad vastgesteld. Preventie is geen los plan meer, maar een integraal onderdeel van de dagelijkse aanpak (zoals de samenwerking met mbo's tegen schooluitval en samenwerking met het UWV bij afloop WW).

Nieuw Beleidskader Werk en Re-integratie: De focus is succesvol verlegd van uitsluitend 'uitstroom naar werk' naar 'meedoen naar vermogen' en levenslang leren. Dit wordt vastgelegd in het nieuwe beleidskader, dat Q4 gereed zal zijn.

Vroegtijdige signalering door een brede uitvraag: door het gesprek niet alleen te voeren over iemands financiële situatie maar ook breder, kunnen geldzorgen en mogelijke problemen tijdig gesignaleerd worden.

Werken met ervaringsdeskundigen: we zetten ervaringsdeskundigen in om verschillende aannames, overwegingen en ideeën te toetsen bij inwoners met inkomensondersteuning. Voor de professional biedt deze visie rust: succes is niet langer alleen 'een inwoner uit de inkomensondersteuning krijgen', maar ook 'een inwoner die weer zinvol meedoet'. Professionals hebben tools in handen om preventief te werken, in plaats van alleen reactief. Voor de inwoner neemt de druk af: de erkenning dat niet iedereen direct naar de reguliere arbeidsmarkt kan, zorgt voor een gelijkwaardige benadering waarin gekeken wordt naar de talenten en mogelijkheden van dat moment. Dat de gemeente actief inzet op vroegsignalering, laat zien dat zij zich als een vertrouwde partner wil opstellen vóórdat problemen onoplosbaar worden.

5. Evaluatie en Ervaringen

In dit hoofdstuk staan de ervaringen met de nieuwe werkwijze centraal. Waar de voorgaande hoofdstukken zich richtten op de beleidsmatige en kwantitatieve resultaten, draait het hier om de leefwereld van de inwoner en de uitvoeringspraktijk van de professional. We laten zien hoe de begrippen 'gelijkwaardigheid', 'vertrouwen' en 'bestaanszekerheid' in de leefwereld van de inwoner (5.1) en in de dagelijkse praktijk van professionals (5.2) zijn geland.

5.1 Ervaringen van inwoners

Om objectief te toetsen of de nieuwe werkwijze het gewenste effect had op onze inwoners, heeft onderzoeksbureau Moventem in 2024 en in aanloop naar deze eindevaluatie in 2026 onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestond uit zowel schriftelijke en telefonische vragenlijsten als diepgaande focusgroepgesprekken met inwoners die inkomensondersteuning ontvangen. Uit de rapportage van de focusgroep komen - naast de eerder beschreven resultaten in H3 - drie thema's naar voren die bepalend zijn voor hoe de inwoner onze dienstverlening ervaart:

Het belang van continuïteit en een vast gezicht

Voor inwoners bleek de verschuiving naar één vaste contactpersoon één van de meest gewaardeerde verbeteringen. In de focusgroepen gaven meerdere inwoners aan dat zij jarenlang moeite hadden met vertrouwen in de gemeente, maar dat dit direct veranderde toen zij gekoppeld werden aan een vaste consulent die hun situatie kende en overzicht hield. Dit bracht rust en voorkwam dat zij steeds opnieuw hun verhaal moesten doen. Het ontbreken van deze continuïteit—bijvoorbeeld door ziekte of wisselingen van medewerkers, leidde in het verleden juist tot stress, lange wachttijden en het gevoel van stilstand. *Een van de deelnemers uit de focusgroep vertelde dat waar zij voorheen zelf actief haar best moest doen om steeds bij dezelfde consulent terug te komen, ze nu een vast gezicht heeft dat, indien nodig, zelf de afstemming zoekt met collega's. Dit gaf haar zoveel rust, dat ze inmiddels een baan heeft gevonden en haar consulent haar nu proactief helpt om de ondersteuning veilig af te bouwen.*

"Gelukkig is dat nu veranderd. Ik heb nu één consulent. Die verandering vind ik echt veel beter. Het belangrijkste is dat je iemand vindt die begrijpt wie je bent, wat je kunt en waar je naartoe wilt."

Gezien en begrepen worden

Inwoners gaven duidelijk aan dat een gelijkwaardig gesprek pas mogelijk is als er wezenlijk begrip is voor hun omstandigheden, zeker wanneer deze niet direct aan de buitenkant zichtbaar zijn. Tijdens de focusgroep werd autisme of chronische psychische druk als voorbeeld genoemd; als professionals hier onvoldoende op anticiperen, voelt de inwoner zich niet begrepen. Daarnaast ervaren inwoners het moeten herhalen van chronische problematiek bij (nieuwe) aanvragen als zeer confronterend. Het herhaaldelijk moeten 'bewijzen' van de situatie tastte hun gevoel van legitimiteit en zelfwaardering aan. Inwoners voelen zich nu beter gezien en begrepen doordat consultants niet direct druk zetten, maar rust en ruimte bieden wanneer de persoonlijke situatie daarom vraagt. Deze mensgerichte benadering zorgt voor meer beweging richting herstel of participatie, omdat de ondersteuning nu echt aansluit bij wat de inwoner op dat moment nodig heeft.

Een inwoner deelde hoe zij bij een aanvraag voor studietoelage geconfronteerd werd met veel persoonlijke vragen over haar chronische situatie. Hoewel zij het administratieve nut begreep, voelde het telkens opnieuw moeten verantwoorden van een blijvende beperking als intensief en vermoeiend. Het wekte de pijnlijke indruk dat zij niet direct serieus genomen werd, wat een grote impact had op haar vertrouwen in het contact.

"Het wordt best wel persoonlijk en dat voelde wel alsof ik niet helemaal geloofd werd." - Inwoner focusgroeponderzoek Moventem

Een andere deelnemer gaf aan dat hij na dertig jaar hulpverlening nog steeds het gevoel heeft anderen te moeten overtuigen van de echtheid van zijn verhaal. Bij de consultant hoeft dat niet meer.

"Dat had ik nodig: ze konden mij met rust laten, dus ze begrepen mijn situatie waar ik in zat." - Inwoner focusgroeponderzoek Moventem

Concreet stappenplan als randvoorwaarde voor zelfwaardering en ontwikkeling

Uit het onderzoek komt een interessante nuance naar voren: de dienstverlening van de gemeente bepaalt niet direct de identiteit of zelfwaardering van de inwoner, maar fungeert als een randvoorwaarde. Wanneer de gemeente meedenkt, ruimte biedt voor ontwikkeling en samenwerkt vanuit vertrouwen, voelen inwoners zich gesteund om de regie te pakken en stappen vooruit te zetten richting bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk of maatschappelijke participatie.

Concreet zijn is hierbij de sleutel; uit het focusgroepgesprek van Moventem blijkt dat een duidelijk stappenplan en perspectief bij kan dragen aan zelfontwikkeling. Ontbreekt deze regie op een stappenplan en perspectief vanuit de gemeente, dan kan dit volgens inwoners leiden tot een gevoel van doelloos wachten en stilstand.

*"De consulent bood niet enkel een luisterend oor, maar dacht direct mee over vervolgstappen. Dat leverde in korte tijd zichtbare vooruitgang op." –
Inwoner focusgroeponderzoek Moventem*

5.2 Ervaringen van professionals en cultuurverandering

De omslag naar de 'Inwoner in Beeld'-werkwijze vroeg om een cultuurverandering op de werkvloer. In december 2025 is de werkwijze uitgebreid geëvalueerd aan de hand van casuïstiekbesprekingen met de consultants van de teams Werk en Inkomen. Uit deze gesprekken bleek dat het grootste verschil met de oude werkwijze (rond 2021) de verschuiving is van een 'protocollair-gedreven' aanpak naar een 'relatie- en onderlaag-gedreven' aanpak. Consultants ervaren dat er nu meer tijd en ruimte wordt gegeven om de onderliggende problematiek van een inwoner in kaart te brengen. Waar voor 'Inwoner in Beeld' sneller werd overgegaan tot maatregelen en sancties (met soms als gevolg "maatregel op maatregel"), wordt nu veel vaker de tijd genomen om vertrouwen op te bouwen. Toch bracht de theorie van de drie leidende principes (Gelijkwaardigheid, Vertrouwen, Bestaanszekerheid) in de praktijk complexe spanningsvelden mee.

De paradox van gelijkwaardigheid

In theorie streefde het project naar gelijkwaardigheid. In de praktijk liepen consultants echter aan tegen de grenzen van de formele, ongelijke rolverdeling: de gemeente bewaakt de rechtmatigheid en voert wetgeving uit, terwijl de inwoner zich in een afhankelijkheidspositie bevindt. Consultants gaven aan continu te moeten balanceren tussen hun formele rol en de relatie met de inwoner. Door consultants werd geconcludeerd dat 'respect' eigenlijk een fundamentele en haalbaardere begrip is dan absolute gelijkwaardigheid, omdat respect onafhankelijk is van de formele machtsverhouding.

"In mijn gesprekken streef ik naar gelijkwaardigheid, maar ik merk dagelijks hoe ingewikkeld dat is door onze ongelijke rollen. Terwijl ik naast de inwoner wil staan, ben ik ook degene die de wet moet uitvoeren en de rechtmatigheid bewaakt. Die afhankelijkheidspositie van de inwoner maakt dat we in de praktijk nooit helemaal op hetzelfde niveau staan. Ik hou het op respect." - consulent Inkomen

De valkuil van onbegrensd vertrouwen

Vertrouwen geven bleek essentieel om inwoners de regie te laten pakken, maar het te lang uitstellen van consequenties of maatregelen (omdat consultants de inwoner de ruimte wilden geven) leidde in sommige gevallen tot stilstand of zelfs tot nadelige situaties voor de inwoner. Vertrouwen, zo concludeerden professionals, vereist juist uiterst duidelijke kaders, voorspelbaarheid en consequent handelen ("doen wat je zegt") om geloofwaardig en veilig te blijven.

"Ik wilde deze inwoner de ruimte geven om een vertrouwensband op te bouwen, dus stelde ik formele handhaving en het opvragen van bewijsstukken bewust even uit. Hoewel ik signalen opmerkte, wilde ik vanuit ons nieuwe principe van vertrouwen de prille relatie niet direct onder druk zetten. Na meerdere gesprekken over een periode van elf weken kwam echter de harde waarheid boven tafel: hij bleek al die tijd zwart te werken. Omdat ik hem te lang de ruimte had gegeven en niet tijdig kaders had gesteld, werd hij nu geconfronteerd met een terugvordering. Deze casus was voor mij een pijnlijk leermoment: vertrouwen is prachtig, maar zonder de veiligheid van duidelijke grenzen breng je een inwoner uiteindelijk juist dieper in de problemen." - consulent Werk

Onbevooroordeeld versus onvoorbereid

Om (voor)oordelen te voorkomen en de inwoner vanuit een schoon dossier te benaderen, experimenteerde team Inkomen met een zogenoemde 'blanco start', waarbij vooraf veel minder informatie (bijvoorbeeld via Suwinet) werd verzameld. Hoewel de intentie goed was, werkte dit in de praktijk averechts voor sommige consultants. Zij voelden zich onvoorbereid en dachten dat dit het gevoel van vertrouwen juist zou schaden.

"Ik wilde de inwoner de kans geven om zelf het hele verhaal te vertellen, zonder dat ik al conclusies had getrokken op basis van cijfers. In de praktijk merkte ik echter dat de inwoner het juist vermoeiend vond om alles weer opnieuw uit te leggen. Ik kreeg het gevoel dat ik mijn huiswerk niet had gedaan." - consulent Inkomen

Een goede voorbereiding kan dus ook als een vorm van respect gezien worden. De waardevolle en soms schurende ervaringen van onze professionals hebben de organisatie gedwongen om de theoretische projectdoelen te herijken naar een realistische, duurzame uitvoeringspraktijk.

De lessen uit de casuïstiek hebben direct geleid tot de aangescherpte, werkbare definities van de leidende principes en vormden samen met de ervaringen van inwoners de basis voor onze vijf servicebeloften naar de inwoner (zoals beschreven in hoofdstuk 2).

6. Borging

Het project 'Inwoner in Beeld' eindigt formeel op 1 juli 2026. Het is cruciaal voor de inwoners van Zutphen dat zij ook na deze datum in beeld blijven en dat de organisatie structureel blijft werken vanuit de principes van bestaanszekerheid, vertrouwen en gelijkwaardigheid. In dit hoofdstuk lichten we toe hoe de resultaten en de nieuwe werkwijze duurzaam zijn verankerd in de organisatie.

6.1 Integratie in de Lokale aanpak Bestaanszekerheid en de reguliere bedrijfsvoering

De werkwijze van 'Inwoner in Beeld' is niet langer een op zichzelf staand project, maar is een structureel onderdeel geworden van ons brede beleid. Op 13 oktober 2025 heeft de gemeenteraad de *Lokale aanpak Bestaanszekerheid* unaniem vastgesteld. In dit overkoepelende beleidskader zijn de kernprincipes van Inwoner in Beeld expliciet verankerd als randvoorwaarden voor succes. Zo is in de aanpak vastgelegd dat de basishouding van de gemeente stoelt op 'vertrouwen & gelijkwaardigheid' en dat we altijd handelen 'vanuit de inwoner & vertrouwen'.

Momenteel wordt er gewerkt aan een *Uitvoeringsagenda* om deze lokale aanpak verder te concretiseren, welke naar verwachting in het derde kwartaal van 2026 door het college wordt vastgesteld. De herijkte leidende principes van Inwoner in Beeld zijn onderdeel van deze Uitvoeringsagenda. In de Uitvoeringsagenda zijn sociaal domein-breed acties opgenomen om onze processen simpel en integraal te organiseren, direct rondom de hulpvraag van de inwoner. Een voorbeeld van een concrete actie is dat de uitvoeringsteams bij aanmelding zo snel mogelijk met de inwoner in gesprek gaan met een brede uitvraag en zorgen voor een warme overdracht als er op een ander leefdomein ook ondersteuning gewenst is. Verder hebben we een gestandaardiseerde vragenlijst ontwikkeld voor de aanvraag van inkomensondersteuning waar zo min mogelijk bewijslast van de inwoner wordt gevraagd. Een derde voorbeeld is het ambtshalve toekennen van inkomensondersteuning waar de inwoner recht op heeft, zonder dat deze inwoner een aanvraagformulier hoeft in te vullen.

6.2 Borging door servicebeloften, beleid en de visie Sociaal Domein

De vijf servicebeloften (zoals beschreven in hoofdstuk 3) vormen de concrete vertaling van onze waarden naar toetsbare afspraken met de inwoner.

In de herziene verordening en beleidsregels voor Werk en Inkomen zijn de uitgangspunten van mensgerichtheid, gelijkwaardigheid en vertrouwen en de Participatiewet in balans leidend.

Daar waar mogelijk bouwen we ruimte in voor maatwerk. Met betrekking tot maatregelen en boetes wordt het mogelijk om af te wijken ten gunste van de inwoner. Een essentieel onderdeel van deze borging is het voorstel om het jaarlijkse contact structureel op te nemen in de beleidsregels, zodat inwoners niet meer uit beeld kunnen raken.

Het project Inwoner in Beeld staat niet op zichzelf, maar sluit naadloos aan op de brede, domeinoverschrijdende ontwikkeling binnen het sociaal domein. Het gedeelde vertrekpunt is dat er consistent wordt gekeken vanuit de leefwereld van de inwoner en wat iemand daadwerkelijk nodig heeft, een principe dat ook de basis vormt voor het programma Sterke Wijken. Dankzij Inwoner in Beeld is er de afgelopen tijd veel waardevolle praktijkervaring opgedaan met het werken op basis van gelijkwaardigheid, vertrouwen en heldere communicatie. Deze concrete lessen worden direct meegenomen in het schrijven van de brede visie op het sociaal domein en de aanpak van bestaanszekerheid. Bovendien voeden deze inzichten de doorontwikkeling van de ADDO-methodiek (Anders Denken, Doen en Organiseren) binnen Sterke Wijken. Alle initiatieven streven immers hetzelfde doel na: het radicaal verbeteren van de dienstverlening door niet langer te denken vanuit de gemeentelijke systemen, maar vanuit het perspectief en het vertrouwen in de inwoner.

6.3 Structurele inzet van kwaliteitsmedewerkers

Voor een duurzame cultuurverandering en het borgen van kwaliteit is deskundige ondersteuning op de werkvloer noodzakelijk. Het borgen van kwaliteit betekent dat we als organisatie structureel werken aan het inbedden van professionele standaarden, rechtmatigheid en inwonersgerichtheid in ons dagelijks handelen. Voor team Inkomen is dit essentieel: inwoners moeten kunnen rekenen op een betrouwbare, zorgvuldige en menselijke dienstverlening. Dit is geen eenmalige actie, maar een continu proces van reflectie, bijsturing en ontwikkeling. Veel valt en staat hierbij met de inzet van kwaliteitsmedewerkers; zowel de structurele borging als de verdere doorontwikkeling van de organisatie kan simpelweg niet zonder hen. Zij spelen een sleutelrol door het analyseren van kwaliteitsinformatie, het bewaken van de samenhang en het up-to-date houden van handleidingen en kwaliteitsinstrumenten. Daarnaast coachen zij consulenten bij het toepassen van maatwerk en professionele handelingsruimte binnen de wet. Om deze kwaliteit en de lerende cultuur structureel te behouden en verder te ontwikkelen, is de structurele inbedding van voldoende kwaliteitsmedewerkers in de vaste formatie dan ook een randvoorwaarde.

6.4 Inwonerperspectief via jaarlijkse benchmarks

Om te controleren of onze dienstverlening daadwerkelijk aansluit bij de behoeften van de inwoner, maken wij gebruik van de jaarlijkse Divosa-benchmarks. We gebruiken hiervoor specifiek de 'Klantmodule' die gericht is op klantbeleving. Deze onafhankelijke methode stelt ons in staat om het inwonerperspectief objectief te meten en onze resultaten te spiegelen aan die van andere gemeenten. Het biedt inzicht in hoe inwoners de bejegening, begrijpelijkheid en effectiviteit van onze ondersteuning ervaren. Om de blijvende impact van 'Inwoner in Beeld' specifiek te meten, hebben wij vijf eigen vragen aan de Divosa-module toegevoegd. Hiermee toetsen wij jaarlijks of inwoners de vijf servicebeloften ook daadwerkelijk zo ervaren in hun contact met de gemeente.

6.5 Toekomstbestendigheid Participatiewet in Balans

Met de werkwijze van Inwoner in Beeld benut de gemeente Zutphen de ruimte die de huidige Participatiewet al biedt om meer aandacht te geven aan de menselijke maat. Deze aanpak sluit volledig aan bij het landelijke verbetertraject en de nieuwe wetgeving vanuit de Participatiewet in Balans, die de wet begrijpelijker maakt en uitgaat van wat inwoners wél kunnen. Door nu al te werken volgens deze leidende principes en servicebeloften, is onze organisatie goed voorbereid op de nieuwe wettelijke kaders die per 1 januari 2026 grotendeels in werking zijn getreden. Een voorwaarde om deze werkwijze succesvol te bestendigen, is echter dat er structureel voldoende ruimte en middelen beschikbaar blijven om dit te faciliteren; we moeten hier de komende tijd dan ook vol op blijven inzetten.

7. Financiële verantwoording

Voor de uitvoering van het Plan van Aanpak 'Inwoner in Beeld' heeft de gemeenteraad oorspronkelijk een projectbudget van € 3.000.000 beschikbaar gesteld voor de totale looptijd van drie jaar (tot 1 juli 2026). In dit hoofdstuk leggen wij verantwoording af over de besteding van deze middelen gedurende de gehele projectperiode en lichten wij de financiële afwijkingen toe ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

7.1 Financieel overzicht 2023 - 2026

Onderstaande tabel geeft het definitieve overzicht van de gemaakte kosten per uitgavenpost over de gehele looptijd van het project, afgezet tegen het totale budget. Door een tragere opstart in de beginfase is een onderuitputting ontstaan, wat leidt tot een verwachte vrijval van circa € 750.000,-. Conform de reguliere financiële kaders vloeit de vrijval terug naar de algemene middelen. Vanuit de Lokale aanpak Bestaanszekerheid wordt een raadsvoorstel voorbereid om deze middelen na vrijval toe te voegen aan een bestemmingsreserve Bestaanszekerheid.

Tabel 4. Projectkosten Inwoner in Beeld 2023-2026.

Categorie	2023	2024	2025	2026	Uitgaven totaal
Inhuur projectuitvoering	€ 64.243	€ 514.872	€ 608.333	€ 550.058	€ 1.737.506
Training en Opleidingen	€ 4.245	€ 11.070	€ 49.768	€ 10.000	€ 75.083
Communicatie		€ 25.195	€ 14.636	€ 43.812	€ 83.643
Onderzoek		€ 15.934	€ 830	€ 48.400	€ 65.164
Datagedreven werken			€ 4.500		€ 4.500
ICT, systeem-/applicatiebeheer	€ 38.546	€ 98.760	€ 70.981	€ 33.000	€ 241.287
Overig	€ 47		€ 32.410	€ 1.266	€ 33.723
Totaal	€ 107.081	€ 665.831	€ 781.458	€ 686.536	€ 2.240.906

7.2 Toelichting op de gerealiseerde vrijval na de uitloopkosten

Bij de afronding van het project is naar verwachting sprake van een vrijval van circa €750.000,-. Deze onderuitputting is voornamelijk ontstaan in de beginfase van het project.

Gedurende het eerste half jaar van 'Inwoner in Beeld' waren de uitgaven relatief laag. De context waarin het project van start ging, bleek in de praktijk complexer dan vooraf werd ingeschat. Voordat we daadwerkelijk konden starten met de geplande activiteiten uit het Plan van Aanpak, moesten er eerst diverse randvoorwaardelijke zaken en basisprocessen op orde worden gebracht. Doordat deze fundamentele basis eerst gelegd moest worden, waaronder het op orde brengen van de benodigde formatie en het inrichten van een veilige en werkbare uitgangspositie voor onze professionals, kwam de daadwerkelijke projectuitvoering en de daaraan gekoppelde besteding van middelen (zoals inhuur, onderzoek en ontwikkeling) later op gang dan oorspronkelijk begroot. Dit vertraagde uitgavenpatroon aan de start van het project vormt de hoofdoorzaak van de uiteindelijke vrijval.

Hoewel het project 'Inwoner in Beeld' formeel stopt, is de structurele verankering van deze werkwijze essentieel. Het college stelt daarom voor om een deel van de reserve ook na de formele afloop van het project nog gericht in te zetten voor de structurele borging van de behaalde resultaten. Binnen financiële verantwoording is dan ook een bedrag van € 289.000,- meegenomen aan uitloopkosten (zoals weergegeven in de voorlaatste kolom van tabel 4). Voor deze uitloopkosten zijn al verplichtingen aangegaan. Het betreft onder andere personele kosten voor het borgen van de werkwijze, de vertaling van de werkwijze naar de definitieve juridische kaders en beleidsregels, het herbeoordelen van inwoners in een nieuwe stroomindeling en de inzet van een kwaliteitsmedewerker.

De gerealiseerde vrijval van circa € 750.000,- vloeit, conform de reguliere financiële kaders, na de formele afsluiting van het project terug naar de algemene middelen van de gemeente Zutphen.

8. Conclusies

Drie jaar geleden startte de gemeente Zutphen met 'Inwoner in Beeld' om de ondersteuning aan inwoners met een bijstandsinkomensondersteuning fundamenteel te veranderen: van controle naar vertrouwen en gelijkwaardigheid. Deze ambitie is succesvol waargemaakt. In de praktijk leerden we dat wederzijds vertrouwen vraagt om duidelijke spelregels en dat gelijkwaardigheid vooral draait om wederzijds respect.

De belangrijkste doelen zijn gehaald. De hele focusgroep is weer persoonlijk in beeld bij de gemeente. Onafhankelijk onderzoek laat zien dat dit werkt: maar liefst 86% van de inwoners heeft weer vertrouwen in de gemeentemedewerkers en 91% voelt geen angst om eerlijk te zijn over de persoonlijke situatie. We ondersteunen inwoners proactiever bij het vinden van een zinvolle invulling van hun bestaan, zodat iedereen naar eigen vermogen kan meedoen in de samenleving. De inzet van consultants Werk heeft geleid tot een toename van het aantal maatwerktrajecten en 83% van de inwoners ervaart zingeving in de daginvulling. Door initiatieven zoals het Zutphens Ontwikkelnetwerk (ZON) en het Werkcentrum is het aanbod voor persoonlijke ontwikkeling flink verbreed. Tenslotte maken inwoners inmiddels intensiever gebruik van de beschikbare (minima)regelingen, waardoor hun financiële basis direct wordt versterkt. Inwoners hoeven deze hulp bovendien steeds minder vaak zelf aan te vragen; regelingen worden nu zoveel mogelijk automatisch toegekend op basis van bekende gegevens, wat stress en papierwerk voorkomt. Binnen onze mensgerichte aanpak hebben we ook een controlerende taak. Dit betekent in de praktijk dat we in eerste instantie uitgaan van wat de inwoner aangeeft. Bij een aanvraag vragen we standaard bankafschriften over één maand op. Bij overige onderzoeken, of wanneer meer afschriften nodig zijn, doen we dit alleen wanneer daar een duidelijke aanleiding voor is. Handhaving is hierbij primair gericht op gedragsverandering en een voorwaartse beweging, in plaats van op straffen.

Deze verandering is blijvend en duurzaam. 'Inwoner in Beeld' is niet langer een tijdelijk project, maar is inmiddels onze normale, dagelijkse manier van werken geworden, stevig verankerd in de Lokale aanpak Bestaanszekerheid. Met deze werkwijze benut de gemeente Zutphen de ruimte die de huidige Participatiewet al biedt om meer aandacht te geven aan de menselijke maat. Dit sluit volledig aan bij het landelijke verbetertraject Participatiewet in Balans, dat de wet begrijpelijker maakt en uitgaat van wat inwoners wél kunnen. Door nu al volgens deze leidende principes te werken, is onze organisatie goed voorbereid op de nieuwe wettelijke kaders die per 1 januari 2026 grotendeels in werking zijn getreden. De inwoner staat in Zutphen dus ook in de toekomst blijvend centraal. Om te zorgen dat inwoners deze verandering ook echt ervaren, zijn de vijf servicebeloften opgesteld: we staan naast u, we kijken naar wat wél kan, we doen wat we beloven, we bereiden ons goed voor en we zijn helder over de spelregels.

Om dit fundament voor de toekomst echter succesvol overeind te houden, is structurele en zorgvuldige borging noodzakelijk. Deze duurzame werkwijze kan alleen slagen mits we de ingezette koers standvastig blijven vasthouden en de organisatie de ruimte en middelen krijgt om dit te blijven faciliteren. Blijvende inzet en het wegblijven van bezuinigingen op dit vlak zijn randvoorwaarden. Alleen zo verdampt de opgebouwde kwaliteit niet en blijft de belofte waarmee dit project drie jaar geleden startte - om onze inwoners nooit uit het oog te verliezen en hun bestaanszekerheid voorop te stellen - ook op de lange termijn gegarandeerd.

Bijlagen

Rapport inwoneronderzoek 0 Moventem (2024);
Rapport inwoneronderzoek T1 Moventem (april 2026);
Rapport focusgroeponderzoek Moventem (april 2026);
Reflectie op leidende principes Inwoner in Beeld (februari 2026);
Klantreis aanvraagproces inkomensondersteuning en schuldhulp- verlening (februari 2026);
Compilatie succesverhalen uit de nieuwsbrieven Inwoner in beeld (diverse data 2024-2026).