

WERK en WEDERKERIGHEID

Meerjarenbeleidskader
Participatiebeleid
Gemeente Emmen

Emmen, 13 januari 2015

INHOUDSOPGAVE.

Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Visie, opdracht, doelen en beleidskaders	4
1.1. Visie	4
1.2. Opdracht	5
1.3. Doelen	6
1.4. Kaders	7
Hoofdstuk 2: Context	8
2.1. De Participatiewet	8
2.1.1. Nieuwe doelgroepen	8
2.1.2. Nieuwe re-integratievoorzieningen	8
2.2. Aanvullende nieuwe kaders door de Wet maatregelen WWB	9
2.2.1. Tegenprestatie voor een uitkering	9
2.2.2. Harmonisatie verplichtingen bij niet nakomen	9
2.2.3. Kostendelersnorm	10
2.3. Gemeentelijke beleidskaders	10
2.3.1. Bestuursakkoord 2014-2018: Aanpakken en Doen!	10
2.3.2. Bestuurlijke vernieuwing en de 3D-beleidskaders 'Continuïteit en vernieuwing in het sociale domein'	10
2.3.3. Werkgeversdienstverlening	10
2.3.4. Vierkant voor Werk	11
2.3.5. Vorming Leerwerkbedrijf	11
2.4. Doelgroepen	11
2.4.1. Nieuwe doelgroepen	11
2.4.2. Huidig doelgroepenbeleid	11
2.4.3. Prioritaire doelgroepen	13
2.4.4. Niet uitkeringsgerechtigden	13
2.4.5. Huidige verdeling van uitkeringsgerechtigden in doelgroepen	13
2.4.6. Om welke mensen gaat het (huidige en nieuwe doelgroepen)?	14
2.5. Schets arbeidsmarktanalyse	15
2.5.1. Werkloosheidspercentage	15
2.5.2. Personen met een uitkering per gemeente	15
2.5.3. De arbeidsmarkt in vogelvlucht	15
Hoofdstuk 3: Uitwerking beleidskaders	16
3.1. Vernieuwing	16
3.1.1. Het sociale uitzendbureau	16
3.2. Werk	17
3.2.1. Werken aan een toenemende uitstroom naar werk	17
3.2.2. Voorziening voor beschermt werken	18
3.3. Scholing en onderwijs	18
3.4. Op weg naar werk	19
3.4.1. Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie	19
3.5. Meedoen en tegenprestatie	20
3.5.1. Mensen leveren een tegenprestatie	20
3.5.2. Ketensamenwerking en 'ondersteuning op maat'	21
Hoofdstuk 4: Financiën en budgetten	22
4.1. Het inkomensdeel	22
4.2. Het Werkdeel	22
Bijlagen	25

INLEIDING.

Waarom een nieuw Meerjarenbeleidskader Participatiebeleid?

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Zo ook de Jeugdwet en de nieuwe Wmo. Deze drie decentralisaties zijn gepaard gegaan met forse bezuinigingen. Dit betekent dat gemeenten voor de grote uitdaging staan om met een beperkt budget een vangnet te blijven bieden aan mensen die niet op eigen kracht kunnen participeren in de samenleving.

Het meest recente arbeidsmarkt- en participatiebeleid van de gemeente Emmen stamt uit 2011. Voor wat betreft ons participatiebeleid willen we deze aanpassen aan de nieuwe realiteit. Immers, de wettelijke kaders, prognoses en budgetten zijn anno 2015 niet meer dezelfde als in 2011, er is een Landelijk Sociaal Akkoord¹ gesloten en de ontwikkelingen in onze eigen gemeente hebben ook niet stilgestaan. Kortom: het moet anders! Met de wettelijke kaders en het Bestuursakkoord 'Aanpakken en doen!' als richtsnoer - vertalen we in dit document onze ambities in toekomstbestendige kaders voor het Emmense participatiebeleid.

Een interactief proces.

Het doel van participatiebeleid is niet nieuw. De kern is immer, kortgezegd, dat niemand langs de kant staat. We willen *meer* werkgelegenheid, *meer* mensen toeleiden naar werk, *meer* mensen activeren tot meedoen. Dat vraagt, nu en in de toekomst, om vernieuwing en verandering.

Vernieuwing en verandering worden niet op papier geboren. Wel door de dialoog te voeren met mensen die in de dagelijkse werkpraktijk met de uitvoering van het participatiebeleid te maken hebben. Onder het motto 'Op weg naar een nieuw participatiebeleid' hebben we vanaf september 2014 - ter voorbereiding op dit document - met veel mensen gesproken. Met uitkeringsgerechtigden, leden van adviesraden, het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, ketenpartners, medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie en leden van de gemeenteraad.

Dit interactieve traject heeft een schat aan informatie opgeleverd; aan opvattingen, inzichten en ideeën. Tevens heeft het draagvlak opgeleverd bij het bedrijfsleven om met de gemeente een lokaal sociaal akkoord te sluiten. Door de ketenpartners is aangeboden mee te schrijven aan dit meerjarenbeleidskader. Dit voorstel is gehonoreerd; onderdelen van het plan van de ketenpartners zijn in dit document verwerkt².

Bij de mensen die hebben deelgenomen aan het interactieve traject, blijkt op hoofdlijnen consensus te bestaan over het *doel* van participatiebeleid. Nog meer dan het doel zelf, is het *de wijze waarop* we dat doel kunnen bereiken wat mensen motiveert en inspireert. We laten het in dit document daarom niet alleen bij kaders. Waar mogelijk en nuttig werken we de kaders uit richting de toekomstige uitvoering. Daarmee doen we recht aan de uitkomsten van het interactieve traject en geven we scherpte aan de inhoud.

Leeswijzer.

In het eerste hoofdstuk van 'Werk en Wederkerigheid' hebben we onze visie op participatie(beleid), de opdracht, doelen en beleidskaders gebundeld en samengevat. Dit hoofdstuk vormt 'het hart' van het document. Hoofdstuk 2 omvat alle informatie die relevant is voor de geformuleerde kaders: de inhoud van de Participatiewet, vigerend gemeentelijk beleid, informatie over (nieuwe) doelgroepen en de actuele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 zijn de beleidskaders nader uitgewerkt rond de thema's *Vernieuwing*, *Werk*, *Onderwijs en scholing*, *Op weg naar werk* en *Meedoen en tegenprestatie*. Het vierde en laatste hoofdstuk omvat op hoofdlijnen de financiële kaders ten behoeve van de uitvoering van het participatiebeleid.

Voor de verdere opbouw en indeling van dit document verwijzen we naar de inhoudsopgave.

¹ Zie: *begrippenlijst (bijlage 1)*

² *Het gehele document van de Ketenpartners is toegevoegd als bijlage.*

HOOFDSTUK 1: VISIE, OPDRACHT, DOELEN EN BELEIDSKADERS.

1.1. Visie.

Omdat werk en wederkerigheid de pijlers van participatiebeleid zijn, vormen deze twee begrippen tezamen de titel van dit Meerjarenbeleidskader.

Werk staat voorop. Omdat het hebben van werk de belangrijkste motor is en blijft voor meedoen in de samenleving en voor participatiebeleid.

Wederkerigheid omdat er geen recht zonder plicht is en geen plicht zonder recht. In de kern is dat waar het bij wederkerigheid om draait.

Het recht op een bijstandsuitkering bestaat bij de plicht om te werken of een baan te zoeken bij werkloosheid. Een uitkering wordt niet gebruikt 'omdat het kan' of 'omdat ik er recht op heb', maar omdat het niet anders kan. Bijstandsverstrekking vormt een vangnet voor mensen die tijdelijk niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien.

Voor werkgevers is het mogelijk om in tijdelijke situaties mensen met een bijstandsuitkering met behoud van uitkering aan het werk te hebben, een tegemoetkoming in kosten voor arbeid te krijgen of te worden ontzorgd indien men een persoon met een bijstandsuitkering in dienst wil nemen. Deze mogelijkheden zijn niet onvoorwaardelijk. Wie voordeel wil hebben, zal ook de verplichting tot het bieden van een langdurig dienstverband moeten accepteren.

Wederkerigheid staat centraal in het participatiebeleid van de gemeente Emmen. Een beleid waarin de gemeente duidelijk is over haar eigen verantwoordelijkheden en die van anderen, waarin ruimte wordt geboden en voorwaarden worden geschapen.

Over onze verantwoordelijkheden zijn we duidelijk. Een sociale basis, een peil waar we geen centimeter onder zakken, is en blijft noodzakelijk en wenselijk. In toenemende mate ontstaat er maatschappelijke onrust omdat er niets meer zeker lijkt. Een solide sociale basis is een noodzakelijke voorwaarde om mensen blijvend te motiveren.

Waar de huidige inrichting van onze voorzieningen en instrumenten samenredzaamheid in de weg staat, worden deze opgebroken. Met de ketenpartners en het bedrijfsleven zetten we in op een gezamenlijke aanpak. Voorwaarde hierbij is dat maatschappelijke initiatieven de collectieve voorzieningen niet uithollen. Kwaliteit en toegankelijkheid dienen altijd behouden te blijven.

We zetten in op een systeem waarbij de gemeente voorwaarden schept waardoor anderen - mensen met een uitkering, ketenpartners, bedrijfsleven, onderwijs - zich in kunnen zetten voor een gezamenlijk, maatschappelijk doel. We verwachten deze inzet ook en spreken elkaar daar op aan.

Zuidoost-Drenthe, met Emmen als grootste gemeente, is een regio van uitersten. Het is een gebied met een hoge woonkwaliteit en een gevarieerd bedrijfsleven. Hoewel het beeld vaak een andere is, liggen er kansen voor economische ontwikkeling³. Tegelijkertijd is het aantal mensen zonder werk hoger dan het landelijk gemiddelde. Het opleidingsniveau wijkt af van de landelijke statistieken en het aanbod van arbeid sluit niet goed aan op de vraag van de markt. Het aantal mensen dat is aangewezen op bijstandsverstrekking of andere vormen van ondersteuning is hoog. De oorzaken hiervan zijn demografisch, historisch, economisch en sociologisch van aard. In het recent uitgevoerde onderzoeksprogramma 'Kennis voor Krachtige steden'⁴ wordt het als volgt samengevat: 'Economisch is Emmen sterk, maar sociaal is de stad zwak'⁵.

³ Uit: *Leren, werken en ondernemen. analyse arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in de regio Emmen, Platform 31, Den Haag, november 2014.*

⁴ *Idem.*

⁵ Citaat voetnoot uit het betreffende document: 'voor stad moet je hier stedelijke regio lezen, metropolitaan gebied of conurbatie.'

De uitdaging is om de kansen in het economisch beleid nog beter te benutten om (een deel van) de problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken. *Gezamenlijk* - met het bedrijfsleven, onderwijs en ketenpartners - willen we voortbouwen op waar Emmen al goed in is (zoals het aantrekken van bedrijven in de logistieke sector en de maakindustrie), zodat er meer banen beschikbaar komen voor mensen met een laag of middelbaar opleidingsniveau. Dit betekent ook dat geïnvesteerd moet worden in arbeidsmarktgericht beroepsonderwijs.

Dit lost echter maar een deel van het probleem op. Met afnemende budgetten⁶ heeft de gemeente zelf steeds minder mogelijkheden om mensen met een forse afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen met re-integratie, bijscholing of activering. Deze groep is in Emmen omvangrijk. We willen voorkomen dat deze groep van kansarm kansloos wordt. Want een inclusieve samenleving - waarin iedereen meedoet en niemand langs de kant staat - blijft de stip op de horizon van participatiebeleid. Om dat te bereiken doen we allereerst een appèl op mensen *zelf*. Van mensen met een uitkering vragen wij alles op alles te zetten - waar nodig met ondersteuning - (weer) aan het werk te komen. Indien dat niet mogelijk blijkt, vragen we van mensen een tegenprestatie te leveren of op een andere manier te participeren in de samenleving. Dat leidt zowel tot toekomstperspectief voor mensen zelf en tot behoud van draagvlak in de samenleving voor het huidige, op solidariteit gebaseerde stelsel. Op grond van dat stelsel blijven we steun bieden aan mensen die niet op eigen kracht kunnen participeren.

Onder het motto *'Meer van de samenleving, een andere overheid'* willen we de benodigde ondersteuning in de toekomst niet uitsluitend vanuit het gemeentehuis maar vooral vanuit de samenleving gestalte geven. Nu al worden door bedrijven, zorginstellingen, maatschappelijke organisaties en netwerken in wijken en dorpen voorzieningen gerealiseerd om mensen te activeren tot 'meedoen'. Door de mogelijkheden tot samenhang tussen (onder meer) de Participatiewet en de nieuwe Wmo beter te benutten, kan deze beweging versterkt worden. Met de innovatiekracht die in de Emmense samenleving aanwezig is en door het versterken van onze gemeentelijke organisatie, kunnen we de ambities die we hebben met het participatiebeleid in de toekomst proberen waar te maken. Vanwege de complexe context, waarin naast kansen ook forse belemmeringen bestaan, vraagt dat veel van allen.

1.2. Opdracht.

De opdracht die voortvloeit uit de Participatiewet is zeer veelomvattend. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Een deel is echter belegd bij de arbeidsmarktregio's; voor Emmen is dat de arbeidsmarktregio Drenthe. De arbeidsmarktregio is onder meer verantwoordelijk voor het ondersteunen van het bedrijfsleven bij het creëren van voldoende baanafpraakbanen voor mensen met een arbeidsbeperking. In dit Emmense beleidskader laten we daarom dit vraagstuk van de baanafpraakbanen buiten beschouwing.⁷

De Emmense opdracht kent zowel een inhoudelijke, een kwantitatieve als een financiële component.

In 2018 doen alle Emmenaren mee naar vermogen. Mensen die zijn aangewezen op bijstandsverstrekking, vinden op eigen kracht of met ondersteuning werk, doorlopen een traject op weg naar werk, werken in een beschutte omgeving, volgen een opleiding, verrichten een tegenprestatie of zijn anderszins maatschappelijk actief.

⁶ *In absolute zin neemt het budget toe (zie hoofdstuk 4). Het aantal taken, de omvang van de doelgroep en de behoefte aan structurele ondersteuning neemt ook toe. Per saldo zal er op termijn minder budget per benodigd (individueel) traject beschikbaar zijn.*

⁷ *-Het werkbedrijf in de arbeidsmarktregio wordt n.l. verantwoordelijk voor de matching tussen vraag en aanbod van baanafpraakbanen*

De uitstroom uit de bijstand neemt vanaf 2015 structureel toe met 150 per jaar. Naast deze structurele hogere uitstroom wordt in 2015 projectmatig gewerkt aan een extra uitstroom van 200. Om deze hogere uitstroom te realiseren wordt een investeringsplan uitgewerkt⁸.

Tabel 1: diensten en doel per doelgroep naar verdien capaciteit.

Uitstroom	2015	2016	2017	2018
Te verwachten uitstroom	1015	1058	1097	1123
Extra (projectmatige) uitstroom	350	150	150	150
Totaal	1365	1208	1247	1273

Door het realiseren van deze ambitie is het tekort op het inkomensdeel terug te brengen van (na vangnet) € -4,5 miljoen naar zo'n € - 2 miljoen. Hiermee is er sprake van een begrotingsevenwicht.

1.3. Doelen.

Het belangrijkste doel van de Participatiewet is *WERK*. Werk voor zoveel mogelijk mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking. Bij voorkeur op de reguliere arbeidsmarkt of - indien dit niet mogelijk is - via een garantiebaan of in een beschutte omgeving. Niet de gemeente maar het bedrijfsleven schept banen. Het bedrijfsleven wordt daarbij gefaciliteerd door de Arbeidsmarktregio, waarin gemeenten, UWV en het bedrijfsleven samenwerken.

Mensen die geen werk hebben, zijn actief door het leveren van een tegenprestatie of door middel van andere vormen van maatschappelijke participatie. We maken aan de samenleving duidelijk dat 'iets doen voor je uitkering' het uitgangspunt is. Dit is zowel in het belang van de uitkeringsgerechtigde zelf als in het belang van de samenleving.

De doelen van het participatiebeleid zijn:

Meer mensen zijn aan het werk;

Meer mensen met een arbeidsbeperking zijn aan het werk;

Meer mensen zijn op weg naar werk;

De 'match' tussen vraag en aanbod (van werk en werkzoekenden) is verbeterd.

Mensen die geen betaalde arbeid verrichten, verrichten een tegenprestatie of leveren een andere bijdrage aan de samenleving.

Minder mensen doen (zo kort mogelijk) een beroep op de gemeente als uitkeringsinstantie.

⁸ In februari 2015 wordt een investeringsplan opgeleverd ten behoeve van de realisering hiervan.

1.4 Kadern.

Om de doelen van participatiebeleid te realiseren en onze ambities te kunnen waarmaken, is focus nodig. Omdat we niet 'van alles een beetje' willen doen, maar duidelijke keuzes moeten en willen maken. Dit leidt tot de volgende tien beleidskaders:

We zetten de budgetten in die van rijkswege beschikbaar zijn voor de uitvoering van het participatiebeleid.

- Middelen die beschikbaar zijn voor re-integratie, beschut werken, het realiseren van baanafspraken, specifieke doelgroepen en no-risk benutten we voor de desbetreffende doelen.

We bieden ruimte voor nieuwe werkwijzen ten behoeve van de aanpak van werkloosheid en bijstand.

- Ketenpartners ontwikkelen gezamenlijk plannen voor onder meer 'het sociale uitzendbureau'. Een in de loop van 2015 uit te voeren onderzoek naar de financiële haalbaarheid en de juridische consequenties maakt daar onderdeel van uit. Bij een positieve uitkomst daarvan start een pilot voor een 'sociaal uitzendbureau'.
- Maatschappelijke organisaties, ketenpartners en bewonersorganisaties ontwikkelen gezamenlijk plannen voor een kleinschalige wijk- en dorpseconomie en voeren deze uit. Wij faciliteren dit waar nodig.

We bundelen intern en extern de krachten ten behoeve van een sterk arbeidsmarktbeleid.

- Het bedrijfsleven is primair verantwoordelijk voor het creëren van meer bedrijvigheid en dus werkgelegenheid.
- We sluiten een lokaal sociaal akkoord met het bedrijfsleven. Daarin wordt onder meer vastgelegd hoe bedrijven gaan investeren in behoud en uitbreiding van werkgelegenheid.
- We richten ons op een geïntegreerde aanpak van arbeidsmarktbeleid, economisch beleid en participatiebeleid.

We vernieuwen het gemeentelijk SROI-beleid.

- We verkennen de mogelijkheden van SROI op basis van een procentregeling, waarbij een nader te bepalen percentage van de aanneemsom van door de gemeente gegunde opdrachten in een fonds wordt gestort. De vorming van een SROI-fonds kan tot een hoger rendement leiden voor de toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden.

We verminderen de instroom en vermeerderen de uitstroom uit de bijstand.

- We voeren een stringent handhavingsbeleid en benutten de wettelijke instrumenten - zoals vastgelegd in de Participatiewet - daarvoor.
- We werken toe naar een toename van de uitstroom uit de bijstand van 1200 in 2014 naar 1.550 in 2018.
- 'Ken-je-klant'⁹ is voortaan het leidende principe van medewerkers die de Participatiewet uitvoeren.

We investeren in een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

- We benutten al onze mogelijkheden en bevoegdheden om te komen tot een scholings- en onderwijsaanbod dat optimaal aansluit op de arbeidsmarkt en op de (om)scholingsvraag van werkzoekenden. Het onderwijs is hiervoor primair verantwoordelijk.

We vernieuwen onze uitvoeringsorganisatie en vormen een nieuw leerwerkbedrijf om meer mensen te kunnen faciliteren op weg naar werk.

- Het nieuwe leerwerkbedrijf wordt gevormd door de gemeente, bedrijven en ketenpartners in samenwerking met de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden (BOCE)

⁹ Zie: begrippenlijst (bijlage 1)

- De te vormen gemeentelijke afdeling Leren & Werken kan op termijn (2016) naadloos vervloeien in het leerwerkbedrijf.

We vragen aan uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie te leveren.

- Met het opleggen van de tegenprestatie wordt invulling gegeven aan de wens iets terug te verlangen van mensen die een beroep doen op verstrekking van een bijstandsuitkering.
- Uitkeringsgerechtigden zijn in aanleg zelf verantwoordelijk voor het vinden van een plek om een tegenprestatie te verrichten. Zonodig ondersteunen wij mensen die hiertoe niet in staat blijken.
- Van maatschappelijke organisaties verwachten wij dat zij voldoende 'plekken' genereren voor het verrichten van een tegenprestatie in wijken en dorpen. Zonodig sturen wij daarop met subsidie- en contracteringsvoorwaarden.

We beleggen de ondersteuning en activering van mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt bij ketenpartners en maatschappelijke organisaties.

- Iedereen doet mee naar vermogen. Mensen wiens afstand tot de arbeidsmarkt (tijdelijk) onoverbrugbaar is, volgen een activeringstraject waarbij de verbinding tussen verschillende vormen van ondersteuning zoveel mogelijk op het niveau van wijk of dorp is geregeld.

We bieden mogelijkheden om individuele belemmeringen om te participeren weg te nemen.

- Emmenaren kunnen, indien nodig, gebruik maken van de mogelijkheden die het gemeentelijk beleid biedt om armoedeproblematiek, schuldenproblematiek, laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen aan te pakken.

HOOFDSTUK 2: CONTEXT.

2.1. De participatiewet.

Uitgangspunt van de Participatiewet is dat iedereen naar vermogen deelneemt aan de samenleving, ook mensen met een arbeidsbeperking. Zoveel mogelijk door een reguliere baan bij een werkgever, maar als dit (nog) een brug te ver is door maatschappelijke participatie. Hieronder wordt in het kort ingegaan op de belangrijkste kaders die deze nieuwe wet met zich meebrengt.

2.1.1. Nieuwe doelgroepen

Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten te maken met nieuwe doelgroepen. Het gaat hierbij om Wajongers en Wsw-ers. In 2.4. worden deze nader omschreven.

2.1.2. Nieuwe re-integratievoorzieningen.

In de participatiewet zijn, behalve nieuwe doelgroepen, ook een aantal nieuwe re-integratievoorzieningen opgenomen. De gemeente kan deze inzetten bij de uitvoering van haar eigen participatiebeleid. Het betreft:

- **Beschut werk.**

Tegelijkertijd met het sluiten van de Wsw wordt er begonnen met de opbouw van beschut werk. Er komen structureel middelen beschikbaar voor 30.000 beschutte werkplekken. Beschut werk is een voorziening voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen toch in dienst neemt. Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk, wordt vastgesteld door het UWV. Gemeenten krijgen de ruimte om binnen de kaders van de Participatiewet een nieuwe voorziening voor beschut werk te organiseren. Deze nieuwe voorziening kan op verschillende wijzen worden georganiseerd: via reguliere werkgevers, bij sociale werkvoorzieningen en bij gemeenten zelf.

De beloning wordt bij cao geregeld. In de Werkkamer is afgesproken dat het beloningsniveau begint op 100% wettelijk minimumloon. Onze gemeenteraad heeft in juni 2014 het principe besluit

- genomen om beschut werk te organiseren binnen de budgettaire mogelijkheden. Het doel is om mensen volwaardig te laten participeren in de maatschappij.
- **Loonkostensubsidie.**
Een andere vernieuwing is dat loonkostensubsidie kan worden betaald vanuit het Inkomensdeel (het budget waaruit de uitkeringen worden betaald). Met loonkostensubsidie kan de gemeente een werkgever compenseren die mensen in dienst neemt met een lagere loonwaarde dan het wettelijk minimumloon.
 - **Meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking.**
In het landelijk Sociaal akkoord van april 2013 hebben werkgevers, vakbonden en overheid onder meer afspraken gemaakt over het creëren van extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking.
Daarbij hebben voormalige Wajongers en Wsw-ers voorrang. Oplopend naar 2026 worden er structureel 100.000 extra banen gecreëerd in de marktsector. De overheid zorgt tot 2024 voor nog eens 25.000 extra banen. Voor de gemeente Emmen (als bedrijf) gaat het op de korte termijn om 5 banen in 2015 en 5 banen in 2016.
 - **Werkbedrijven.**
Er worden zo'n 35 Werkbedrijven in de arbeidsmarktregio's gevormd die de schakel moeten gaan vormen tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan een baan worden geholpen. Hiermee worden de kansen op snelle plaatsing vergroot. Een Werkbedrijf is een bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband van gemeenten, werkgevers, UWV en vakbonden.
 - **No-risk polis.**
De no-riskpolis kan worden ingezet als ondersteuning bij de arbeidsinschakeling. De no-riskpolis is een belangrijk instrument om aarzelingen bij werkgevers weg te nemen bij het in dienst nemen van mensen met arbeidsbeperkingen. Het is een verzekering waarbij de werkgever compensatie ontvangt voor de loonkosten wanneer een werknemer met arbeidsbeperkingen ziek wordt.

2.2. Aanvullende nieuwe kaders door de Wet maatregelen WWB.

Naast de Participatiewet wordt per 2015 ook de Wet maatregelen WWB ingevoerd. Deze wet ondersteunt de participatievisie van de regering. Hieronder volgen de belangrijkste nieuwe kaders die deze wet met zich meebrengt:

2.2.1. Tegenprestatie voor een uitkering

Gemeenten krijgen de verplichting om expliciet beleid te ontwikkelen over het opleggen van de tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het gaat hier om maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die echter niet tot verdringing leiden en die de re-integratie van de bijstandsgerechtigde niet hindert.

De gemeente is niet verplicht om elke uitkeringsgerechtigde een tegenprestatie op te leggen. Wel moet de gemeente in een verordening vastleggen hoe de gemeente omgaat met dit nieuwe middel.

2.2.2. Harmonisatie verplichtingen en maatregelen bij niet nakomen

De verplichtingen en de maatregelen die worden opgelegd als een uitkeringsgerechtigde de arbeids- en reïntegratieverplichting niet nakomt, worden geharmoniseerd. Hieronder valt ook de verplichting om te verhuizen als dit nodig is voor het verkrijgen van een baan. En de plicht om persoonlijke verzorging en gedrag geen belemmering te laten zijn bij het verkrijgen van een baan. Als een uitkeringsgerechtigde een van deze verplichtingen niet naleeft, dan leidt dat tot een verlaging van de uitkering van 100% gedurende minimaal één maand en maximaal drie maanden. Bij recidive (herhaling) zijn zwaardere maatregelen mogelijk. De gemeente kan deze maatregel afstemmen op de omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Ook niet opleggen is mogelijk; als er geen sprake is van verwijtbaar gedrag.

2.2.3. Kostendelersnorm

Per 1 januari 2015 wordt de kostendelersnorm ingevoerd. De uitkering wordt lager naarmate meer volwassen personen hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Zo gaat de uitkering als je met z'n 2-en

woont naar 50% en als je met z'n 3-en woont naar 43,55%. Zij kunnen namelijk de kosten voor levensonderhoud delen.

2.3. Gemeentelijke beleidskaders.

2.3.1. Bestuursakkoord 2014 – 2018: Aanpakken en Doen !

Uitgangspunten die door het college van Burgemeester en Wethouders zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord en richtinggevend zijn voor het participatiebeleid, zijn de volgende:

- Iedereen doet mee naar vermogen;
- Het niet meewerken aan een traject betekent korting op de uitkering;
- Optimale inzet van Sociaal Return on Investment;
- Extra inzetten op leerwerkplekken voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt zoals leerlingen van de Praktijkschool en de Thriantaschool;
- Sluitende aanpak werkervaringsbanen, participatiebanen en tegenprestatie. De Rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor beschermt werk plekken worden ook onverkort besteed aan beschermt werk;
- 'We willen met werkgevers komen tot een Regionaal akkoord over de beschikbaarheid van werkplekken voor mensen die aanspraak maken op de voorzieningen die de Participatiewet biedt. De gemeente Emmen vervult daarbij een voorbeeld functie';
- 'Wij blijven zorg dragen voor de beschikbaarheid van beschermt werk. Wij zullen ons de komende tijd buigen over de manier waarop wij dit vorm gaan geven. Hierbij willen wij de bestaande infrastructuur optimaal benutten'.

2.3.2. Bestuurlijke vernieuwing en de 3D-beleidskaders 'Continuïteit en vernieuwing in het sociale domein'.

In 2012 is onder het motto '*Meer van de samenleving, een andere overheid*' een impuls gegeven aan een nieuwe balans in de ontwikkeling en uitvoering van beleid en de positie en rol van de gemeente daarbij. Dit motto is onder meer vertaald in de Beleidskaders voor de drie decentralisaties 'Continuïteit en vernieuwing'. Het betreft onder meer:

- Iedere Emmenaar kan meedoen naar vermogen.
- Maatschappelijke dienstverlening wordt gebiedsgericht georganiseerd en uitgevoerd;
- Nieuwe, gedecentraliseerde taken en verantwoordelijkheden (...) worden uitgevoerd met de budgetten die daarvoor door het rijk beschikbaar worden gesteld;
- Bij (...) contractering zijn regionale samenwerking, kwaliteit en betrokkenheid van de huidige leveranciers het uitgangspunt.

2.3.3. Werkgeversdienstverlening.

De wijzigingen in de Wet SUWI¹⁰ zijn onder meer uitgewerkt in werkgeversdienstverlening. Doelen en beoogde resultaten:

- Werkgevers vraaggericht bedienen met een gezamenlijk dienstenpakket;
- Richting werkgevers herkenbaar en gecoördineerd met één gezicht optreden, met een herkenbare branding: één ambitie, doelstelling, product, loket en contactpersoon.

2.3.4. Vierkant voor werk.

Tezamen met de gemeenten Coevorden, Borger-Odoorn en Hardenberg wordt gewerkt aan de uitvoering van het plan 'Vierkant voor werk'. Dit is één van de bouwstenen voor het banenplan van Samenwerkingsverband Noord Nederland. Doelen en beoogde resultaten:

- Behoud en uitbouw van werkgelegenheid;
- Opwaarderen van het opleidingsniveau vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- Structureel verkleinen van het verschil tussen het regionale en landelijke werkloosheids- en inkomenscijfer.

¹⁰ Zie: begrippenlijst (bijlage 1)

2.3.5. Vorming leerwerkbedrijf.

In juni 2014 is door de raad de notitie 'Participatiewet en sociale Werkvoorziening in Zuidoost-Drenthe als richtinggevend document vastgesteld. Daarnaast heeft de raad het besluit genomen een nieuwe uitvoeringsorganisatie te ontwikkelen (opbouwvariant 3) met onder meer de volgende kenmerken:

- samen met werkgevers wordt een dienstenpakket ontwikkeld, dat enerzijds de facilitering van werkgevers tot doel heeft en anderzijds de ondersteuning van werkzoekenden.
- benutten van huidige infrastructuur maar ook van de mogelijkheden van de markt.

2.4. Doelgroepen.

2.4.1. Nieuwe doelgroepen.

Met de invoering van de Participatiewet wordt de gemeente verantwoordelijk voor Wajongers en Wsw-ers. Tot 1 januari 2015 werden op grond van de tot die datum geldende wettelijke richtlijnen voorzieningen geboden aan deze doelgroepen. Ten behoeve van de herkenbaarheid wordt in dit document nog gesproken over 'Wajongers' en 'Wsw-ers'. Omdat voor deze doelgroepen geen specifieke regelingen meer bestaan binnen de Participatiewet, spreken we vanaf heden over 'mensen met een arbeidsbeperking'.

Wajongers.

Wajong staat voor Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. De Wajong is voor mensen die op jonge leeftijd een langdurige ziekte of handicap hebben gekregen. De Wajong blijft vanaf 1 januari 2015 alleen bestaan voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Mensen die in principe in staat zijn om te werken, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. Wie voor 2015 al in de Wajong zat, behoudt de Wajong-uitkering en blijft bij het UWV.

Wsw-ers.

De Wet Sociale Werkvoorziening sluit vanaf 1 januari 2015 volledig. Er kunnen vanaf dat moment geen mensen meer instromen in deze regeling. Mensen met beperkingen die eerder in de Wsw zouden komen, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. De rechten en plichten van bestaande Wsw-ers die voor 2015 in de Wsw zijn gekomen, blijven in stand; zij behouden hun dienstbetrekking. Mensen op de wachtlijst voor de Wsw vallen wél onder de nieuwe Participatiewet.

2.4.2. Huidig doelgroepenbeleid.

In het meerjarenbeleidskader Arbeidsmarkt- en Participatiebeleid 2012 – 2016 is prioritering aangebracht in de verschillende doelgroepen. Het klantenbestand is ingedeeld op basis van potentiële arbeidsproductiviteit. Gezien het feit dat deze indeling ook aansluit bij de Participatiewet, waarin de vast te stellen loonwaarde van een cliënt het centrale uitgangspunt is, wordt voorgesteld deze indeling ook in dit nieuwe beleid te behouden. Dit betekent dat onderscheid gemaakt wordt tussen vier doelgroepen. Belangrijk criterium daarbij is de potentiële arbeidsproductiviteit. De hieronder genoemde percentages van het wettelijk minimumloon (WML) beschouwen wij overigens niet als harde grenzen, maar richtinggevend voor de afwegingen op individueel niveau.

In tabel 3 wordt per doelgroep op hoofdlijnen weergegeven welke dienstverlening nodig is.

Tabel 3: diensten en doel per doelgroep naar verdien capaciteit.

Doelgroep naar verdien-capaciteit	Doelstelling	Diensten/Instrumenten
>80%	Regulier werk	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgeversdiensten • (eventueel): loonkostensubsidies • Diagnose en trainingen • Activering en handhaving • Werkervaring
50-80	Regulier werk (met ondersteuning)	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgeversdiensten • Diagnose en trainingen • Loonkostensubsidie <ul style="list-style-type: none"> - baanafsprakenbanen • Bemiddeling/Begeleiding/voorbereiding/werkervaring/jobcoaching • No risk polis • Werknemersvoorzieningen • Loonwaardemeting
20-50	(beschut) werk Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Loonkostensubsidie • Begeleiding/voorbereiding/ coaching • Maatschappelijke activiteiten <ul style="list-style-type: none"> - vrijwilligerswerk
0-20	Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke activiteiten • Dagbesteding

Doelgroep 1: Structurele verdien capaciteit : > 80% WML.

Mensen met een actuele arbeidsproductiviteit boven het minimumloon. Deze groep kan werkloos zijn vanwege fricties op de arbeidsmarkt. Deze groep wordt beschouwd als zelfredzaam. Re-integratietrajecten worden niet ingezet. Het aanvragen van een uitkering moet daarbij worden ontmoedigd. De begrippen die daarbij horen zijn: streng aan de poort en handhaven. Voor wie nog geen baan heeft gevonden, geldt dat tegenover het recht op een uitkering een plicht tot het leveren van een tegenprestatie staat.

Doelgroep 2: Structurele verdien capaciteit: 50 – 80% WML met tijdelijke ondersteuning.

Mensen met een actuele arbeidsproductiviteit lager dan het minimumloon, die met tijdelijke ondersteuning hun arbeidsproductiviteit kunnen verhogen tot boven het minimumloon. Een traject met verschillende re-integratie-instrumenten wordt ingezet met als doel uitstroom naar regulier werk. Ook voor deze doelgroep geldt dat voor wie nog geen baan heeft gevonden, tegenover het recht op een uitkering een plicht tot het leveren van een tegenprestatie staat.

Doelgroep 3: Structurele verdien capaciteit: 20-50% WML.

Mensen met een positieve potentiële arbeidsproductiviteit, maar lager dan het minimumloon. Ook na ondersteuning zullen zij niet het minimumloon kunnen verdienen. Voor deze doelgroep is het belangrijk om, waar mogelijk, de belemmeringen die iemand heeft om aan het werk te komen zo snel mogelijk weg te nemen. Hierbij is een brede inzet van instrumenten mogelijk, zoals loonkostensubsidie, begeleiding, werkplekaanpassing, bemiddeling etc. Deze trajecten kunnen zeer intensief zijn. Voor deze doelgroep is ook de langdurige loonkostensubsidie bedoeld. Hiervoor zal het UWV de indicatie uitvoeren. Uitgangspunt voor ons bij de inzet van loonkostensubsidie is dat inzet op individueel niveau minimaal kostendekkend dient te zijn. Wanneer het niet kostendekkend ingezet kan worden, richten wij ons op participatie zonder loonvormende arbeid. Daarbij zoeken wij nadrukkelijk de aansluiting bij de sociale netwerken in wijken en dorpen. Hierbij kan ook gedacht worden aan de tegenprestatie en vrijwilligerswerk. Periodiek wordt bekeken of de situatie van de cliënt zodanig is gewijzigd dat doorstroom naar groep 2 mogelijk is.

Doelgroep 4: Structurele verdien capaciteit: < 20% WML (geen indicatie “beschut werken”)

Deze doelgroep zal zeer langdurig een uitkering (vanuit het inkomensdeel) ontvangen. Er is weinig of geen mogelijkheid tot instroom in reguliere arbeid. Voor hun maatschappelijke participatie is deze doelgroep aangewezen op een zogenaamd zorgtraject of sociale activering. Wij zullen nagaan op welke wijze wij aan deze doelgroep ondersteuning op maat kunnen leveren. Deze ondersteuning is breder dan “puur” vanuit de Participatiewet, maar vergt een integrale aanpak over de volledige breedte van het sociaal domein. Zowel financieel als inhoudelijk. Hier kan ook gedacht worden aan de tegenprestatie en vrijwilligerswerk.

2.4.3. Prioritaire doelgroepen.

Arbeidsgehandicapten

Vanaf 1 januari 2015 is geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. De mensen op de wachtlijst van de Wsw vallen vanaf deze datum onder de doelgroep van de Participatiewet. Dit geldt ook voor de Wajongers met arbeidsvermogen die vanaf 1 januari 2015 niet meer kunnen instromen in de Wajong. Uitgangspunt bij deze doelgroep is dat de extra middelen die voor deze doelgroep door het Rijk beschikbaar worden gesteld ook voor deze doelgroep worden ingezet. Ontwikkeling van arbeidsvaardigheden van de arbeidsgehandicapten in relatie tot het optimaliseren van het verdienvermogen staat daarbij centraal.

Jongeren

Jongeren zijn een prioritaire doelgroep. Uitval van jongeren moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Niet alleen voor henzelf, maar ook omdat deze jongeren in de nabije toekomst hard nodig zijn. Wij vinden het belangrijk dat jongeren aansluiting vinden op de arbeidsmarkt. Het ‘school-first’ principe is hierbij leidend. Er zal blijvende inzet zijn op het behalen van startkwalificaties voor werkloze jongeren die deze startkwalificatie nog niet bezitten. De eigen verantwoordelijkheid van de jongeren wordt benadrukt door hen eerst zélf in de eerste vier weken actief op zoek te laten gaan naar werk of naar de mogelijkheden voor het volgen van regulier onderwijs, alvorens aanspraak te kunnen maken op bijstand.

Ouderen

Naast jongeren richten we ook specifieke aandacht op ouderen. Ouderen vinden zeker in de huidige conjunctuur lastig de aansluiting met de arbeidsmarkt, onder meer door een vaak negatieve beeldvorming bij werkgevers. Hoewel het uitgangspunt voor de dienstverlening aan oudere uitkeringsgerechtigden individueel maatwerk blijft, zullen we met onze partners op de arbeidsmarkt kansen pakken om de dienstverlening voor ouderen te intensiveren. Ouderen zijn vaak gebaat bij een groepsgerichte benadering en direct contact met werkgevers, zoals netwerkgroepen en speeddates. Daarnaast benutten we in de bemiddeling de premiekorting voor oudere werknemers en andere financiële stimulansen voor werkgevers.

2.4.4. Niet uitkeringsgerechtigden

Met de invoering van de kostendelersnorm zal de doelgroep niet- uitkeringsgerechtigden (nuggers) naar verwachting toenemen. Dit betreft een zeer diverse doelgroep die geen recht heeft op inkomensondersteuning op basis van de Participatiewet. Deze doelgroep kan echter wel een beroep doen op ondersteuning voor begeleiding naar werk. De diversiteit van de doelgroep geldt zowel voor wat betreft de kansen op de arbeidsmarkt, als voor hun financiële positie. Aan de hand van de verdien capaciteit kan de dienstverlening worden bepaald.

2.4.5. Huidige verdeling van uitkeringsgerechtigden in doelgroepen.

Uit tabel 1 blijkt dat 4% van ons bestaande klantenbestand is ingedeeld in doelgroep 1, 17% in doelgroep 2, 48% in doelgroep 3 en 29 % in doelgroep 4. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de meeste uitkeringsgerechtigden tot de doelgroepen 3 en 4 behoren; mensen die een grote of een (tijdelijk) onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Tabel 4: aantal uitkeringsgerechtigden per doelgroep in Emmen (peildatum 27 oktober 2014).

Doelgroepen	Aantal uitkeringsgerechtigden
Doelgroep 1	175
Doelgroep 2	678
Doelgroep 3	1.884
Doelgroep 4	1.143
Nog in te delen	9 ¹¹
Totaal	3.889

2.4.6. Om welke mensen gaat het (huidige en nieuwe doelgroepen)?

In de onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt om welke mensen het gaat nadat de Participatiewet is ingevoerd. In de tabel zijn de mensen opgenomen die nu een bijstandsuitkering hebben, de mensen die nu een Wsw-dienstbetrekking hebben en de nieuwe doelgroepen (dus ook de nieuwe instroom van mensen die in de 'oude situatie' zouden instromen in de Wajong of Wsw). Uit de tabel wordt duidelijk dat de totale doelgroep die naar verwachting gebruik zal maken van een uitkering op grond van de Participatiewet de komende jaren zal toenemen. Daarnaast wordt uit de tabel duidelijk dat ook de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) de komende jaren substantieel zal toenemen.

Tabel 3: Geschatte omvang doelgroepen participatiewet gemeente Emmen.

	2015	2016	2017	2018
Huidige wwv	3.668	3.735	3.791	3.843 ¹²
Huidige wsw	1.645	1.552	1.458	1.371
Nieuwe doelgroepen Wajong (met uitkering)	25	66	103	155
Nieuwe doelgroepen (zonder uitkering)	25	66	103	155
Totaal	5.363	5.419	5.455	5.524

¹¹ Er zijn op dit peilmoment 9 uitkeringsgerechtigden die nog moeten worden ingedeeld bij een doelgroep.

¹² Hierin zijn nog niet de gekwantificeerde ambities verrekend die in dit beleidskader beschreven zijn.

2.5. SCHETS ARBEIDSMARKTANALYSE

In deze paragraaf wordt een globaal beeld geschetst van de arbeidsmarkt in Drenthe. Er wordt kort ingegaan op het werkloosheidspercentage en het aantal personen met een uitkering in Emmen en Drenthe ten opzichte van het landelijke werkloosheidspercentage. Vervolgens wordt de arbeidsmarkt in de regio in vogelvlucht beschreven.

2.5.1. Werkloosheidspercentage¹³

Het percentage geregistreerde werkzoekenden in Nederland is sinds 2010 aanzienlijk gestegen. Het percentage was in 2010 landelijk nog 6,4% en steeg – na een lichte daling in 2012 - tot 10,0 % in 2014. In Drenthe was het percentage geregistreerde werkzoekenden in 2010 nog 7,5% en steeg - eveneens na een lichte daling - tot 10,1 % in 2014. Aanmerkelijk hoger dan landelijk. Het percentage geregistreerde werkzoekenden in Emmen is over de hele linie hoger dan het landelijke en Drentse percentage.

Tabel 5. Ontwikkeling percentage geregistreerde werkzoekenden landelijk, in Drenthe en in Emmen vanaf 2010 (steeds einde 2^e kwartaal).

Percentage geregistreerde werkzoekenden	2010	2012	2014 (2 ^e kwartaal)
Landelijk	6,4%	5,9%	10,0%
Drenthe	7,5%	7,3%	10,1%
Emmen	11,2%	10,6%	11,9%

2.5.2. Personen met een uitkering per gemeente¹⁴

Landelijk hadden in maart 2014 42 per 1.000 personen een bijstandsuitkering en 40 per 1.000 personen een WW-uitkering. In de gemeente Emmen hadden 64 per 1.000 personen een bijstandsuitkering en 53 per 1.000 personen een werkloosheidsuitkering. Daarmee was het aantal personen met een uitkering in de gemeente Emmen aanzienlijk hoger dan het landelijke gemiddelde.

2.5.3. De arbeidsmarkt in vogelvlucht¹⁵

Zorg & welzijn, industrie, zakelijke diensten en detailhandel zijn in Drenthe de grootste sectoren. De regio rond Emmen is gespecialiseerd in chemische, kunststof- en rubberindustrie, die vooral gericht is op de export. Ook Zuidwest-Drenthe heeft een goede uitgangspositie voor industriële export. Deze regio kenmerkt zich daarnaast ook door een sterk aanwezige voedings- en genotsmiddelenindustrie en metaalindustrie. Landbouw, horeca en bouw bepalen verder het karakter van de Drentse werkgelegenheid. Van de 105.000 banen in Drenthe bevindt zich 75% (80.000 banen) in deze sectoren. Ten opzichte van het Nederlandse beeld valt op dat vooral een aantal conjunctuur- en seizoengevoelige sectoren sterk vertegenwoordigd is. De sterk ontwikkelde sector zorg & welzijn heeft meer te maken met de dynamiek van overheidsbeleid, bezuinigingen en demografische ontwikkelingen.

De invoering van de Participatiewet komt op een moment dat de arbeidsmarkt in Drenthe twee verschillende gezichten kent. Aan de ene kant zijn er duidelijke signalen die wijzen op economisch herstel. Dit herstel begint zich op de arbeidsmarkt te vertalen in de vorm van een toename van uitzenduren en vacatures en een afname van ontslagvergunningen en faillissementen. Het herstel heeft echter ook een keerzijde. De economische groei neemt nog niet in kracht toe en dreigt zelfs te stagneren.

Daarnaast is de groei lang niet in alle sectoren zichtbaar en leidt hij nog niet tot een toename van

¹³ Bron UWV Werkbedrijf (het aantal geregistreerde werkzoekenden bestaat uit WW-ers WWB-ers en niet-uitkeringsgerechtigde, voorzover ingeschreven bij het UWV).

¹⁴ Bron CBS

¹⁵ Regio in beeld. UWV 2014

werkgelegenheid. Het lijkt erop dat vooral marktsectoren als uitzendbureaus en groothandel aantrekken, terwijl de collectieve sectoren de negatieve gevolgen ondervinden van bezuinigingen en daarom achterblijven. Belangrijk voor Drenthe daarbij is dat zorg & welzijn, een van de grootste sectoren in Drenthe en jarenlang dé banenmotor, in 2014 en 2015 verantwoordelijk is voor bijna de helft van de banenkrimp.

Actuele ontwikkelingen in en kenmerken van de arbeidsmarkt in de regio Zuidoost-Drenthe:

- Werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt vinden als eerste werk;
- Meer werkhervattingen via uitzendbureaus;
- Krapte in zeer specifieke beroepen; scholing van vakmensen van belang;
- Kansrijk: lassers, CNC verspaners, monteurs, tekenaars, constructeurs, tekenaars, programmeurs, fiscalisten, wijkverpleegkundigen;
- Doelgroep Wajong en Participatiewet hebben veel concurrentie. Schoonmaak en detailhandel lijken meest kansrijk;
- Sociale context, integrale faciliterende aanpak en goede begeleiding zijn essentieel voor plaatsing van bovengenoemde doelgroep;
- Positie ouderen lastig. Scholing, training, netwerk en sollicitatievaardigheden upgraden is het devies;
- Toenemend aantal WW'ers >1jr werkloos (27%): structurele werkloosheid, er is veel meer banengroei nodig om dit tij te keren;
- Uitstroom van personeel uit de zorg door grote hervormingen. Verwachting is dat er na 4 jaar meer vervangingsvraag ontstaat door pensionering;
- Grote groep werkzoekenden in Administratie met weinig vooruitzicht op werk. Alternatieven mogelijk als Contact Centra en ICT;
- Bezuinigingen openbaar bestuur en automatisering veroorzaken krimp en stellen andere eisen aan werken in deze sector;
- Verhoging van instroomniveau bij werkgevers door innovatie en automatisering ten koste van lagere niveaus. Scholing en meer maakindustrie kunnen soelaas bieden;
- Arbeidsmarkt Duitsland biedt kansen. Aantal plaatsingen neemt toe. Bemiddeling is erg intensief en loont want elke ingevulde arbeidsplaats daar is een extra voor Nederland;
- Groot onbenut arbeidspotentieel nu impliceert een grote groep langdurig werklozen voor de toekomst ondanks een aantrekken de economie;
- Kansrijke studierichtingen: elektro, werktuigbouw, gezondheidszorg. Slechte perspectieven: sociaal-culturele, economische en administratieve richtingen.

HOOFDSTUK 3: UITWERKING BELEIDSKADERS.

In dit hoofdstuk werken we de tien beleidskaders verder uit in de paragrafen Vernieuwing, Werk, Scholing en Onderwijs, Op weg naar werk en Meedoen en tegenprestatie.

3.1. Vernieuwing.

Door de ketenpartners is tijdens het interactieve traject een warm pleidooi gehouden voor het verkennen van andere oplossingsrichtingen voor de aanpak van de werkloosheidsproblematiek. Daarvoor willen wij ruimte bieden en laten uitzoeken of de voorstellen van de ketenpartners financieel haalbaar zijn. Het voorstel met betrekking tot 'het sociale uitzendbureau' is daarom in deze paragraaf overgenomen.

Ook willen we toewerken naar een nieuwe uitvoeringorganisatie. Zie hiervoor 3.4.1.

3.1.1. Het sociale uitzendbureau ¹⁶.

In de veranderende arbeidsmarkt is steeds meer plek voor uitzend-, payroll- of detachingsformules. Omgekeerd kun je ook zeggen dat dit straks nog de enige vormen zijn waarop mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt werken.

¹⁶ Tekst afkomstig uit het voorstel van de ketenpartners (zie bijlage 2)

Uitzendformules bewijzen al langere tijd hun nut voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. In de SW-bedrijven is de detachingsformule veelgebruikt.

De Participatiewet vraagt enerzijds meer inzet van het bedrijfsleven voor plaatsing van arbeidsgehandicapten en anderen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Anderzijds biedt zij enkele nieuwe instrumenten. Het bepalen van arbeidsvermogen en de bijbehorende loonkostensubsidie moet het bijvoorbeeld eenvoudiger maken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het reguliere bedrijfsleven in te zetten.

De uitdagende gedachte is dat deze voordelen de uitzendformule ook interessant maakt voor mensen met een geringer arbeidsvermogen. In jargon hebben we het dan over de mensen in fase 2 en 3¹⁷. Is het mogelijk een sociaal uitzendbureau te ontwikkelen dat de mogelijkheden van deze mensen benut? Is een sociaal uitzendbureau mogelijk dat de kwaliteiten van het regulier commerciële uitzendwezen koppelt aan de voor deze nieuwe doelgroep benodigde begeleidingsstructuur van de ketenpartners? Is het mogelijk dat mensen bij een dergelijk sociaal uitzendbureau een contract krijgen? Dit geldt dan vooral voor mensen die zich bewezen hebben, een duidelijk portfolio hebben en zich willen inzetten.

Ketenpartners ontwikkelen gezamenlijk plannen voor 'het sociale uitzendbureau'. Een onderzoek naar financiële haalbaarheid en de juridische consequenties maakt daar onderdeel van uit. Bij een positieve uitkomst starten we een pilot voor een 'sociaal uitzendbureau'.

3.2. Werk.

Participatiebeleid richt zich allereerst op uitstroom naar regulier werk.

Want werk:

- biedt perspectief aan mensen op een zelfstandig en zinvol bestaan. Werk zorgt voor inkomen, status, een geregleerde dagindeling en sociale contacten.
- vormt de basis voor een vitale samenleving, waarin bedrijvigheid, economische ontwikkeling en actief burgerschap hand in hand gaan;
- beteugelt de kosten voor verstrekking van bijstand en maatschappelijke dienstverlening.

Kortom, werk is goed voor mensen, goed voor de samenleving en voor het beheersbaar houden van de gemeentelijke uitgaven.

Om de uitstroom van uitkeringsgerechtigden te vergroten, is *meer* werk nodig. Werk dat aansluit bij de (soms beperkte) mogelijkheden van mensen. Want de waarde van werken geldt ook voor mensen met een relatief grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Investeren in de arbeidsmarkt is daarmee bepalend voor participatiebeleid. Immers, economische ontwikkeling leidt tot behoud en toename van werkgelegenheid. Gemeente, bedrijfsleven en ketenpartners investeren in:

- een toenemende uitstroom naar regulier werk
- baanafsprakenbanen (in dit kader buiten beschouwing gelaten)¹⁸
- beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding.

3.2.1 Werken aan een toenemende uitstroom naar werk.

Wat willen we?

In de komende vier jaar willen we de uitstroom vanuit de bijstand verhogen naar 1.550 in 2018. Dit levert een forse besparing op de uitgaven aan uitkeringsverstrekking. (het Inkomensdeel). De onderbouwing en berekening zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Wat gaan we doen?

- we versterken ons gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en onderdelen daarvan. Zo nodig en mogelijk met gemeenten in de regio, zoals bij Vierkant voor Werk;
- we sluiten met het Emmense bedrijfsleven een lokaal sociaal akkoord, waarin we intensief gaan samenwerken rondom de aanpak van arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsvraagstukken en de uitvoering van het participatiebeleid.
- we bieden informatie, faciliteiten en dienstverlening aan bedrijven bij vestiging, uitbreiding of het

¹⁷ Deze indeling wijkt af van de gemeentelijke indeling in doelgroepen.

¹⁸ Zie: begrippenlijst (bijlage 1)

vergroten van de eigen opnamecapaciteit. Om succesvol te zijn, zetten we daarbij indien nodig onorthodoxe maatregelen in. We richten ons op:

- reshoring (hervestiging in de regio van bedrijven die nu nog in het buitenland gevestigd zijn.
- kansrijke sectoren en bedrijven waar op grond van een arbeidsmarktanalyse in de komende jaren groei verwacht wordt;
- de tuinbouwsector en andere bedrijven waar een groot deel van het werk door arbeidsmigranten wordt verricht (in plaats van mensen uit de eigen regio).
- we benutten de kansen voor uitstroom naar bedrijven 'vlak over de grens' in Duitsland.
- we vernieuwen het gemeentelijk SROI-beleid. Fondsvorming is daarbij een reële optie.

We bundelen de krachten binnen de gemeentelijke organisatie, teneinde de gewenste uitstroom van uitkeringsgerechtigden te realiseren. Het accent ligt op jaarlijkse streefcijfers en gerichte monitoring op het behalen van de beoogde resultaten. Naar verwachting is meer ambtelijke inzet nodig. Niet door uitbreiding, maar door *verschuiving* van capaciteit naar de uitvoering van het participatiebeleid.

3.2.2. Voorziening voor beschut werken.

Wat willen we en wat gaan we doen?

In juni 2014 is door de raad het document 'Participatiewet en sociale werkvoorziening in Zuidoost-Drenthe' vastgesteld. Daarmee is ook een besluit genomen over een voorziening voor beschut werken. In een implementatieplan wordt uitgewerkt op welke wijze de voorziening voor beschut werken gerealiseerd zal gaan worden. Ook het benutten van de koppeling van arbeidsmatige dagbesteding (Awbz-Wmo) en beschut werken is hierin opgenomen.

3.3. Scholing en onderwijs.

Gerichte scholing en onderwijs vergroot de kansen van mensen op werk. Op de langere termijn kan een gericht onderwijsbeleid bijdragen aan de verbetering van de aansluiting tussen vraag (van het bedrijfsleven) en het aanbod (van werkzoekenden). Die kans willen we benutten!

Wat willen we?

Door meer integratie en verbindingen tussen het (beroeps)onderwijs en het bedrijfsleven (arbeidsorganisaties) beogen we op langere termijn een betere aansluiting van het (beroeps)onderwijs met de arbeidsmarkt.

Scholing is een onderdeel van de arbeidsontwikkeling. We investeren daarbij vraaggericht: alleen die scholing die concreet bijdraagt aan het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt. Daarbij gaan we uit van kortdurende vakgerichte scholing en zoeken we aansluiting bij de kansrijke sectoren en beroepen in Drenthe.

Om aan de (toekomstige) personeelsbehoefte in deze sectoren te kunnen voldoen, worden in samenwerking met deze sectoren, kenniscentra, TDC en het onderwijs gezamenlijk toeleidingstrajecten gerealiseerd.

Wat gaan we doen?

- Ontwikkelen van toeleidingstrajecten in kansrijke sectoren met het bedrijfsleven, het onderwijs en het nieuwe leerwerkbedrijf.
- Inzet van kortdurende scholing, functiegericht en gericht op snelle arbeidsinschakeling of kan gericht zijn op het behalen van een relevante startkwalificatie voor de arbeidsmarkt
- We hebben bijzondere aandacht voor jongeren: naast werk speelt bij hen scholing ook een belangrijke rol, waaronder het behalen van een startkwalificatie.
- Schoolfirst-beleid hanteren.

3.4. Op weg naar werk.

Van mensen die zijn aangewezen op bijstand, verwachten we dat zij zelf de verantwoordelijkheid nemen om weer aan het werk te komen. Indien blijkt dat mensen niet in staat zijn om op eigen kracht een baan te vinden, kan de gemeente ondersteuning bieden. Omdat het beschikbare budget voor toeleiding, re-integratie en scholing afneemt (het Werk-deel) maken we keuzes over de inzet daarvan:

- *Uitgangspunt is dat we de beschikbare budgetten inzetten voor de ondersteuning van mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, met uitzondering van de mensen die op eigen kracht weer aan de slag kunnen komen. De eerder beschreven doelgroepindeling is hierbij leidend maar niet altijd bindend. Zo kan iemand met een zeer lage verdien capaciteit zich zodanig ontwikkelen dat het verrichten van (reguliere) arbeid mogelijk wordt. Alleen door een samenhangende werkwijze, waarbij uitkeringsgerechtigden worden aangesproken op wat zij WEL kunnen, kan er 'op weg naar werk' winst geboekt worden.*
- *Aan mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroep 4) willen we ondersteuning 'op maat' bieden, beschreven onder 'Meedoen en tegenprestatie' (zie 3.5). Hiervoor worden op termijn geen budgetten meer ingezet die bestemd zijn voor toeleiding naar de arbeidsmarkt (het Werk-deel). Dit voeren we gefaseerd in. De jaren 2015 en 2016 willen we benutten om alternatieve financieringsbronnen te vinden ter ondersteuning en activering van mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Dit maakt onderdeel uit van de financiële ombuigagenda (zie hoofdstuk 4).*
- *De inzet van middelen voor de doelgroep niet uitkeringsgerechtigden wordt beperkt en mede afhankelijk gemaakt van de individuele financiële draagkracht.*

3.4.1. Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Wat willen we?

Werkzoekenden zijn zelf verantwoordelijk voor het vinden van een baan. Zij benutten daarbij hun eigen kracht en talenten. Want voorop staat wat iemand *wel* kan, en niet wat hij of zij *niet* kan. Alleen als de kansen op het vinden van werk aantoonbaar vergroot worden door een gericht scholings- of reïntegratietraject, faciliteert de gemeente dat. Daarvoor vormen we een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Wat gaan we doen?

We vormen een nieuw leerwerkbedrijf.

Dit leerwerkbedrijf wordt gevormd door de gemeente, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De te vormen gemeentelijke afdeling Leren & Werken kan op termijn (2016) naadloos vervloeien in het leerwerkbedrijf.

Dit leerwerkbedrijf krijgt op hoofdlijnen de opdracht:

- de zelfredzaamheid van uitkeringsgerechtigden hoog in het vaandel te houden. Op eigen kracht een baan vinden gaat altijd voor ondersteuning door het leerwerkbedrijf.
- mensen door middel van screening, (om)scholing en het opdoen van werkritme en -ervaring zo spoedig mogelijk toe of terug te leiden naar de reguliere arbeidsmarkt.
- alle uitkeringsgerechtigden (doelgroep 2 en 3) een plek te bieden in of via het nieuwe leerwerkbedrijf.
- voldoende werkervaringsplaatsen te (ver)werven via overeenkomsten met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Het leerwerkbedrijf verwerft eigen inkomsten door opdrachten uit de markt en wordt aanvullend gefinancierd door de gemeente (uit het Werk-deel).

De gemeentelijke afdeling Leren en Werken en het leerwerkbedrijf krijgen tezamen de opdracht de uitstroom-ambities, vastgesteld door de gemeente, te realiseren.

We voeren een stringent handhavingsbeleid.

Teneinde de algehele instroom van bijstandsgerechtigden te beperken en de uitstroom te verhogen, wordt een stringent handhavingsbeleid gevoerd. Daarbij benutten we de mogelijkheden die de Participatiewet biedt.

We hebben en houden oog voor prioritaire doelgroepen.

Het blijkt voor sommige groepen extra lastig om werk te vinden. Dit geldt voor

- jongeren;
- 50-plussers
- dak- en thuislozen;
- ex-gedetineerden en veelplegers.

Indien effectief, zetten we voor deze doelgroepen specifieke en gerichte ondersteuningsmogelijkheden in. Deze zijn gericht zijn op toeleiding naar de arbeidsmarkt (zoals 'School First voor jongeren) of op

'Meedoen en tegenprestatie' (zie blz. 3.5). We benutten de financiële mogelijkheden die het Rijk hier voor biedt.

Onze houding naar mensen die een beroep doen op bijstand is constructief, zakelijk en gericht op zelfredzaamheid.

- 'Ken-je-klant' is voortaan het leidende principe van medewerkers die de Participatiewet uitvoeren.
- Iedere uitkeringsgerechtigde maakt een eigen E-portfolio. Deze portfolio's kunnen (geanonimiseerd) beschikbaar gesteld worden aan werkgevers die op zoek zijn naar personeel.
- Iedere uitkeringsgerechtigde krijgt bij de intake (aanvraag uitkering) minimaal 1 vacature voorgelegd. Bij voorkeur is dit een vacature voor regulier werk.

3.5. Meedoen en tegenprestatie.

Participatiebeleid is allereerst maar niet uitsluitend gericht op werk. Ook op 'meedoen', omdat we willen dat niemand langs de kant staat maar zijn of haar talenten benut en deze inzet in en voor de samenleving. Tegenover het recht op een uitkering staat de plicht om een tegenprestatie te verrichten en alles op alles te zetten om (weer) aan het werk te komen.

Meedoen gaat over *alle* uitkeringsgerechtigden maar ook specifiek over mensen met (tijdelijk) een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroep 4).

- Van uitkeringsgerechtigden verwachten we een tegenprestatie. We willen voorkomen dat dat als een 'strafmaatregel' ervaren wordt. De insteek is positief. Veel mensen met een uitkering verrichten nu al met veel plezier en inzet vrijwilligerswerk dat als tegenprestatie kan worden aangemerkt.
- Uitkeringsgerechtigden voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt te groot (b)lijkt, niet in aanmerking komen voor een garantiebaan of beschut werken en voor wie het leveren van een tegenprestatie niet mogelijk is, volgen een sociaal activeringstraject met als doel de belemmeringen tot participatie weg te nemen.

'Meedoen' wordt in de toekomst niet meer gefinancierd uit budgetten die bestemd zijn voor toeleiding naar de arbeidsmarkt (het Werk-deel) maar uit andere voor het sociale domein beschikbare budgetten (zoals Wmo-gelden en subsidies voor het welzijnswerk). De jaren 2015 en 2016 willen we benutten om - daar waar nodig - alternatieve financieringsbronnen te vinden ter ondersteuning en activering van mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Dit maakt onderdeel uit van de financiële ombuigagenda (zie hoofdstuk 4).

Armoede, schulden, laaggeletterdheid of gezondheidsproblemen kunnen leiden tot isolement en mensen belemmeren in hun mogelijkheden om te participeren in de samenleving. Met gericht beleid faciliteren we de aanpak daarvan.

3.5.1. Mensen leveren een tegenprestatie.

Wat willen we?

We brengen ons gemeentelijke tegenprestatie-beleid in praktijk. Hiervoor is reeds in december 2014 door de raad de 'Verordening tegenprestatie gemeente Emmen 2015' vastgesteld. We maken aan de samenleving duidelijk dat 'iets doen voor je uitkering' het uitgangspunt is. Dit is zowel in het belang van de uitkeringsgerechtigde zelf als in het belang van de samenleving. Het draagvlak voor het op solidariteit gebaseerde uitkeringsstelsel kan behouden blijven als mensen een tegenprestatie leveren.

Mensen met een uitkering wordt de mogelijkheid geboden zelf invulling te geven aan hun tegenprestatie. Aan mensen die hierin niet slagen bieden we ondersteuning. Dat doen we omdat we willen dat mensen - ook indien hun mogelijkheden beperkt zijn - participeren in de samenleving, hun talenten ontwikkelen en daarmee iets nuttigs doen.

Het verrichten van een tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of deelname aan een re-integratietraject niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt dat 'werk boven uitkering' gaat. Zowel de Participatiewet als ook de inmiddels vastgestelde gemeentelijke Verordening biedt ruimte om aan sommige (groepen) uitkeringsgerechtigden *geen* tegenprestatie op te leggen.

Wat gaan we doen?

- De gemeente ontvangt geen middelen voor haar tegenprestatie-beleid en mag de uitvoering evenmin uit het Werk-deel financieren. Vanuit de nieuwe uitvoeringsorganisatie (zie 3.4.1.) worden de 'tegenprestatietaken' uitgevoerd en / of belegd bij ketenpartners en maatschappelijke organisaties. Ten behoeve van de uitvoering worden beleidsregels vastgesteld.
- Uitkeringsgerechtigden worden in 2015 schriftelijk geïnformeerd over de tegenprestatie-plicht.
- Via de reguliere contract- en subsidie-afspraken wordt aan externe partners de opdracht verstrekt een aandeel te nemen in de uitvoering van het tegenprestatie-beleid.
- Met Sedna zijn inmiddels afspraken gemaakt. Sedna realiseert in 2015 in totaal 600 plekken voor een tegenprestatie in wijken en dorpen.
- Uitkeringsgerechtigden worden verplicht zich in te schrijven op de website van Sedna waarop vrijwilligerswerk en plekken voor een tegenprestatie worden aangeboden. Sedna monitort wat de mensen die zich hebben ingeschreven ondernemen om daadwerkelijk een plek voor een tegenprestatie te verwerven. Sedna verricht deze taken binnen de reguliere budgetafspraken.

3.5.2. Ketensamenwerking en 'ondersteuning op maat'.

Wat willen we?

We willen dat maatschappelijke organisaties¹⁹ door optimale ketensamenwerking ondersteuning 'op maat' gaan bieden aan uitkeringsgerechtigden met een *on*overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroep 4). Deze organisaties vormen ten behoeve hiervan een samenwerkingsverband.

De te bieden ondersteuning

- wordt gebiedsgericht uitgevoerd door of vanuit de sociale gebiedsteams.
- omvat begeleiding en activering;
- dient altijd te leiden tot stijging op de participatie- of zelfredzaamheidsladder van de uitkeringsgerechtigde (of op zijn minst bestending en i.i.g. geen daling)

De maatschappelijke organisaties maken gezamenlijk inzichtelijk welke uitkeringsgerechtigde bij welke organisatie 'onderdak' vindt.

Wat gaan we doen?

- we beleggen de ondersteuning van mensen met een *on*overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt bij maatschappelijke organisaties. Zij vormen ten behoeve hiervan een samenwerkingsverband.
- we formuleren de opdracht voor de maatschappelijke organisaties en monitoren de uitvoering in wijken en dorpen.

¹⁹ Dit zijn: Stichting Veiligheidszorg, Buurtsupport, EMCO, Sedna, Leger des Heils, Area, DAAT e.a.

HOOFDSTUK 4: FINANCIËN EN BUDGETTEN.

4.1. Het inkomensdeel.

Omschrijving	2015	2016	2017	2018
Rijksbudget BUIG	45.185.769	46.089.679	44.887.489	43.715.216
Terugvordering en verhaal	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000
Budget	46.285.769	47.189.679	45.987.489	44.815.216
Kengetallen	2015	2016	2017	2018
Beginstand	3.600	3.343	3.301	3.244
Instroom (basis scenario)	1.108	1.166	1.190	1.228
Extra preventie (-)				
Uitstroom (basis scenario)	1.015	1.058	1.097	1.123
Extra beïnvloedbare uitstroom (+)	350	150	150	150
Eindstand	3.343	3.301	3.244	3.198
Uitgave WWB	47.507.084	45.484.769	44.814.136	44.119.828
Uitgave IOAW + IOAZ	3.475.800	3.597.600	3.597.600	3.597.600
Totaal uitgave BUIG	50.982.884	49.082.369	48.411.736	47.717.428
Resultaat zonder vangnet	-4.697.115	-1.892.689	-2.424.247	-2.902.211
Resultaat voor vangnet	-10,4%	-4,1%	-5,4%	-6,6%
Eigen risico vangnet	-5,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%
Bijdrage vangnet	-2.437.826	-	-	-
Resultaat met vangnet	-2.259.288	-1.892.689	-2.424.247	-2.902.211
Opgenomen in begroting	-2.225.035	-2.001.252	-2.530.841	-2.775.624
Verschil tov begroting	-34.253	108.563	106.594	-126.588

4.2. Het werkdeel.

Met de Participatiewet komt er één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor de uitvoering is een (ontschot) participatiebudget beschikbaar, die gepaard gaan met forse bezuinigingen. Deze bezuinigingen vinden al plaats vanaf 2012; het participatiebudget is toen verlaagd van € 13.6 miljoen in 2011 naar ongeveer € 7 miljoen in 2012. Voor 2015 gaan wij uit van een budget van € 6.2 miljoen.

Beschikbare middelen vanaf 2015:

Uit de prognose opgenomen in tabel 1 blijkt dat de komende jaren het werkdeel wordt aangepast tot structureel € 7.063.000 in 2018. Op basis van deze prognoses moet het meerjaren beleidskader participatiebeleid worden vastgesteld.

Tabel 6: Meerjarig beeld beschikbare middelen Werkdeel (inclusief extra middelen nieuwe doelgroepen²⁰)

Meerjarig Werkdeel	2015	2016	2017	2018
Werk deel	5.989.000	5.954.000	5.727.000	5.769.000
Bijstelling begroting	50.000			
Extra middelen Beschut werk	69.000	228.000	366.000	485.000
Extra middelen baanafsprakenbanen	50.000	168.000	307.000	426.000
Extra middelen Wajong/ no-risk	51.000	154.000	269.000	383.000
Totaal Budget: Re-integratie-deel	6.209.000	6.504.000	6.669.000	7.063.000

Lopende verplichtingen 2015:

Naast de beschikbare middelen moet in het jaar 2015 nog rekening worden gehouden met doorlopende verplichtingen in verband met aangegane contractuele verplichtingen. De vrije ruimte binnen het Werkdeel zijn de lopende verplichtingen minus beschikbare middelen al dan niet met een structureel karakter. De lopende verplichtingen voor het jaar 2015 zijn opgenomen in tabel 3.

Tabel 7: Lopende verplichtingen 2015

Jaar	2015	2016	2017	2018
WIW-ID 55- ²¹	839.000	813.000	753.000	688.000
Verplichtingen Buurtsupport ²²	1.300.000	pm	pm	pm
Verplichtingen Emco ²³	1.800.000	pm	pm	pm
Doelgroepcoördinatie	507.000	507.000	507.000	507.000
Werkgeversdienstverl.	398.000	398.000	398.000	398.000
Leger des Heils	100.000	pm	pm	pm
Veiligheidszorg ²⁴	50.000	pm	pm	pm
Daat-Drenthe	135.000	pm	pm	pm
Totaal	5.129.000	1.718.000	1.658.000	1.593.000

²⁰ Kadernota 2014: extra middelen inzake baanafspraken Beschut werken en Wajong/Wsw worden gealloceerd voor deze doelgroepen

²¹ WIW-ID 55+ wordt gefinancierd vanuit de VAR

²² Betreft jaarcontract

²³ Betreft jaarcontract

²⁴ Betreft loonkostensubsidies.

Vrij besteedbare ruimte.

Rekening houdend met de beschikbare middelen en de doorlopende verplichtingen is de vrije besteedbare ruimte in 2015 € 1.080.000. Deze middelen zetten we vanaf 2015 in voor de in dit Meerjarenbeleidskader geformuleerde opdracht.

Tabel 8: Vrije ruimte binnen het Werkdeel

Meerjarig Werkdeel	2015	2016	2017	2018
Totaal Budget:				
Re-integratie-deel	6.209.000	6.504.000	6.669.000	7.063.000
Totaal lopende verplichtingen	5.129.000	1.718.000	1.658.000	1.593.000
Vrije ruimte W-deel	1.080.000	4.886.000	5.011.000	5.470.000

Voorlopige integratie-uitkering; reïntegratiebudget 2015 bedraagt € 6.209.000; inclusief toegevoegde middelen kadernota; zie opmerkingen bij tabel 2.

Ombuigagenda

Vanaf 2015 stellen de ontwikkelingen op het Sociale Domein en de beschikbare middelen de gemeente voor een aantal beleidskeuzes. De beleidskeuzes richten zich op het zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten van de beschikbare middelen. Uit tabel 3 blijkt dat het beschikbare budget stijgt en de vrije ruimte in het W-deel toeneemt. Echter, de doelgroep waarvoor deze middelen moeten worden ingezet neemt ook toe. Het beschikbare budget is op termijn niet meer toereikend om voor de hele doelgroep in te kunnen zetten. In dit beleidskader wordt de keuze gemaakt dat de beschikbare middelen moeten worden ingezet voor toeleiding naar de arbeidsmarkt. Daarnaast is het natuurlijk belangrijk dat zoveel mogelijk mensen maatschappelijk actief zijn, waarvoor we op termijn samen met onze ketenpartners moeten zoeken naar alternatieve financieringsbronnen. Met andere woorden in de komende jaren moet er een ombuigagenda worden uitgewerkt, waarbij aandacht is voor zowel het inzetten van de budgetten voor toeleiding naar werk als naar de mogelijke financieringsmogelijkheden voor het maatschappelijk activeren van zoveel mogelijk mensen.

Dit vereist een aantal beleidskeuzes, waaronder;

- De vormgeving van de samenwerking met onze ketenpartners en de daaraan verbonden contracten (met Stichting Buurtsupport, EMCO, Stichting Veiligheidszorg, Leger des Heils en Daat Drenthe);
- Het al dan niet continueren van de financiering van de WIW-ID-ers uit het Werkdeel;
- Het al dan niet continueren van de financiering uit het Werkdeel van de doelgroep-coördinatoren en de accountmanagers werkgeversdienstverlening.

BIJLAGEN.

Bijlage 1: Begrippenlijst uitgangspunten notitie Meerjarenbeleidskader Participatie

Arbeidsmarktregio Drenthe

De arbeidsmarktregio Drenthe (AMRD) bestaat uit de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, Hoogeveen, De Wolden, Midden-Drenthe en Emmen en het UWV.

Arbeidsmatige dagbesteding

Arbeidsmatige activiteiten zijn gestructureerde activiteiten. Tot met 1 januari 2015 is het CIZ -op grond van de AWBZ -verantwoordelijk voor het afgeven van een indicatie voor deze vorm van dagbesteding aan mensen met een beperking. Met ingang van 2015 maakt deze vorm van dagbesteding onderdeel uit van de nieuwe Wmo.

De activiteiten zijn gericht op het opdoen van arbeidsvaardigheden en -ervaring. Het gaat hierbij om onbetaalde werkzaamheden, soms wordt een beperkte onkostenvergoeding verstrekt. Arbeidsmatige dagbesteding heeft betekenis in het kader van persoonlijke ontplooiing en verkenning van individuele mogelijkheden (bijvoorbeeld gericht op het opdoen van arbeidservaring of op het toeleiden naar een (on-)betaalde baan).

Beschut werken

Bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Met de voorziening beschut werk kan de gemeente deze mensen toch nog in een dienstbetrekking laten werken.

Gebiedsgericht werken

Ter bevordering van integraliteit en samenhang wordt de maatschappelijke dienstverlening uitgevoerd binnen een gebied met een genormeerd aantal inwoners. De maatschappelijke dienstverlening in de gemeente zal worden uitgevoerd binnen de 6 gebieden in de gemeente Emmen, te weten de Blokken, de Monden, de Velden, Emmen-Oost, Emmen-Zuid en Emmen-Noord. Het motto is: organisatie per gebied, uitvoering in wijken en dorpen. Niet alle op grond van de participatiewet geboden dienstverlening, kan gebiedsgericht worden uitgevoerd (b.v. aanvraag en verstrekking van een uitkering).

'Ken je klant'

Dit houdt in grote lijnen in dat de medewerkers die de Participatiewet uitvoeren van iedere uitkeringsgerechtigde weten wat zijn kennis, vaardigheden en competenties zijn, zodat er een optimale matching kan plaatsvinden op een vacature.

Landelijk sociaal akkoord

In het landelijk sociaal akkoord hebben werkgevers met het Kabinet afgesproken dat zij extra banen gaan creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat uiteindelijk om 100.000 extra banen (oplopend tot 2026). De overheid zorgt tot 2024 nog eens voor 25.000 banen extra. Deze extra banen waarvoor werkgevers een garantstelling hebben gegeven, zijn bedoeld voor mensen die niet in staat zijn een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon te verdienen. Wajongers en mensen op de wachtlijst Wsw krijgen de eerste jaren prioriteit.

Sociale Activering

Sociale Activering is een instrument dat de gemeente kan inzetten. Doel hiervan is het bevorderen van zelfstandige maatschappelijke participatie (zelfredzaamheid), voor personen die naar verwachting niet, of pas op lagere termijn kunnen worden toegeleid naar de arbeidsmarkt.

Tegenprestatie (wederkerigheid).

Het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden "in ruil" voor de ontvangen uitkering. De werkzaamheden worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en dienen niet te leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het mag de re-integratie of het aanvaarden van regulier werk niet in de weg staan. Het verrichten van een tegenprestatie is een vorm van wederkerigheid.

Wederkerigheid

Wederkerigheid is de onderlinge verplichting om een dienst te beantwoorden met een wederdienst. Wederkerigheid heeft niet alleen betrekking op uitkeringsgerechtigden, maar kan ook betrekking hebben op het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties.

Werkbedrijf:

Een Werkbedrijf is een bestuurlijk regionaal samenwerkingsverband van gemeenten, werkgevers, UWV en vakbonden. Gemeenten hebben de lead bij de regionale samenwerking. De wethouder (c.q. trekker) van de arbeidsmarktregio is voorzitter van dit samenwerkingsverband.

Werkleerbedrijf

Het werkleerbedrijf is een (ideale) mix tussen een private en een publieke uitvoeringsorganisatie. De activiteiten zijn gericht op de ontwikkeling van mensen naar regulier werk bij reguliere bedrijven. Binnen het werkleerbedrijf worden de werkgevers ondersteund en gefaciliteerd bij het in dienst nemen van werkzoekenden (met beperkingen) en het oplossen van arbeidsmarkt vraagstukken. Deze werkgeversdienstverlening vindt overigens plaats in nauwe samenwerking met andere partijen in de arbeidsmarktregio en (voor mensen met een beperking binnen het regionale Werkbedrijf. Daarnaast wordt in het werkleerbedrijf ondersteuning geboden aan werkzoekenden bij het voorbereiden op, het vinden van en het behouden van werk. Daar hoort ook stimuleren (en verplichten) van werkzoekenden bij om werk te zoeken en te vinden. Evenals het stimuleren om (samen met onderwijsinstellingen) de kwalificaties te verhogen. Ook vindt in het Werkleerbedrijf het bemiddelen (matching) tussen werkzoekenden en werkgevers plaats. Tenslotte wordt binnen het Werkleerbedrijf aanvullend extra werk gerealiseerd voor mensen die zich moeten voorbereiden op werk en/of voor mensen die nu nog gebruik maken van de sociale werkvoorziening.

BIJLAGE 2: Meerjarenbeleidskader Participatiebeleid 2015-2016 Gemeente Emmen - Bijdrage ketenpartners.

Dit document inclusief schema's is ter informatie (en dus niet ter besluitvorming) toegevoegd aan het Meerjarenbeleidskader.

De bijlagen op pagina 36 e.v. behoren bij deze notitie van de ketenpartners.

Deze maken dus geen onderdeel uit van het Meerjarenbeleidskader Participatiebeleid zelf.

Deze notitie is opgesteld door de gezamenlijke ketenpartners²⁵ binnen het domein van de Participatiewet. Zij geven een gedeelde vertaling van de gemeentelijke uitgangspunten naar de uitvoeringspraktijk.

1. Vertaling naar Zuidoost-Drenthe – invulling door de ketenpartners

De maatschappelijke samenstelling

Zuidoost-Drenthe is een gebied met uitersten. Het is een gebied met een hoge woonkwaliteit, een aantrekkelijke omgeving en een gevarieerd bedrijfsleven. Er is veel groeipotentie. Tegelijkertijd is het aantal mensen zonder werk substantieel hoger dan het landelijke gemiddelde. Dat geldt ook voor het gebruik van diverse soorten uitkeringen en regelingen. De redenen hiervoor zijn economisch, demografisch, historisch en sociologisch.

Op dit moment is het aantal arbeidsplaatsen in de regio nog te laag om alle mensen aan het werk te helpen. Dat geldt in zeker voor de arbeidsplaatsen voor mensen met een lagere opleiding of een arbeidshandicap. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de gemeente, het bedrijfsleven en de ketenpartners.

De uitdaging

In hoofdlijn is deze uitdaging niet nieuw en vormt het sinds de jaren '70 van de vorige eeuw speerpunt in het beleid. Nieuw is de grotere verantwoordelijkheid van de gemeenten. Daar waar in het verleden nog een belangrijk beroep kon worden gedaan op de steun van landelijke instanties, staat de gemeente en haar partners er nu veel meer alleen voor. Wij zien dit vooral al een kans. Nu immers kan onze eigen oplossing worden gezocht zonder knellende kaders van hogerhand.

De uitdaging voor het gebied vraagt om een gedegen, alles omvattende, gerichte, maar ook praktische aanpak. Het is belangrijk een uitwerking te maken die passend is bij de maatschappelijke werkelijkheid van Zuidoost-Drenthe. Hoe kun je hier op een goede manier invulling aan geven?

Deze nota geeft hoofdlijnen in de aanpak. Het gaat om een Meerjarenbeleidskader voor het vinden van de juiste mix van oplossingen. Het is goed wanneer deze de ruimte laat om waar nodig binnen die mix te schuiven voor het beste resultaat. Eén oplossing bestaat niet.

In totaal wordt het beleidskader uitgewerkt in 9 onderdelen. Daarna volgt in hoofdstuk 5 een beoogt organisatiemodel, waar de gemeenten en de ketenpartners de komende jaren gezamenlijk naar toe willen werken.

Reikwijdte van het Meerjarenbeleidskader Participatiebeleid

In afstemming met de ketenpartners is bepaald, dat dit Meerjarenbeleidskader Participatiebeleid 2015-2016 op twee onderdelen begrensd is.

²⁵ De betrokken ketenpartners zijn: AREA, Buurtsupport, De Trans, EMCO, GGZ/DAAT Drenthe, Leger des Heils, Noorderbrug, Promens Care, Sedna, Veiligheidszorg.

1. De looptijd is 2015-2016. Deze beperkte periode is gekozen, omdat duidelijk sprake is van een overgang naar een andere werkwijze en organisatie. Wij kiezen voor een groeimodel waarin ons wel een duidelijke richting voor ogen staat, maar waarin deze richting niet op 1 januari 2015 beschikbaar is. Het is een proces van ervaren en ontwikkelen. Niet in de laatste plaats vanwege de vele onzekerheden die de Participatiewet zelf met zich meebrengt. Voor dit proces wordt de periode van 2 jaar genomen.
2. De doelgroep waarop dit kader betrekking heeft wordt beperkt tot de groep die een meer dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Zij zijn niet direct bemiddelbaar of hebben een arbeidsvermogen van 50% of lager. Dit betekent dat zowel aan de bovenkant als aan de onderkant groepen buiten het bereik van dit kader vallen.
 - a. Voor de doelgroep die dicht bij de arbeidsmarkt staan en met meer dan 50% arbeidsvermogen vallen onder het directe arbeidsmarktbeleid waarover het werkplein, het sw-bedrijf EMCO en de commerciële uitzendbureaus gaan. Daar ligt ook het verband met bijvoorbeeld het werkbedrijf Drenthe.
 - b. Voor de doelgroep die niet arbeidsmatig via werk of dagbesteding kunnen worden ingezet geldt dat zij behoren tot het circuit van de therapeutische dagbesteding. Zij hebben geen arbeidsvermogen. Zij vallen onder de verantwoordelijkheid van de Awb en de zorgpartijen.

Voor de gemeenten en de partners is van groot belang dat de gehele potentiële doelgroep zichtbaar is. De mensen zijn bekend en zijn waar dan ook in traject. Naast fysiek zijn deze mensen ook digitaal in beeld. Via digitale portfolio's kunnen mensen makkelijk gevolgd worden en de juiste begeleiding ontvangen. Dit betekent een inhaalslag ten opzichte van de huidige situatie.

§ 1.1. Werk is de leidende factor voor participatie

Als mensen participeren in de samenleving, dan is werk de meest gewenste factor om dat te doen. Dankzij betaald werk is 90% van de beroepsbevolking in staat zonder problemen te leven en maatschappelijk te functioneren. Werk zorgt voor inkomen, status, een gereguleerde dagindeling en een keur aan sociale contacten.

Deze voordelen zijn ook wenselijk voor mensen die (al dan niet tijdelijk) geen betaald werk hebben. Mensen zonder een geregeld inkomen, met een onregelmatige dagindeling en een beperkt netwerk hebben veel meer moeite om de weg naar werk terug te vinden en zijn veel vatbaarder voor problemen.

Voor mensen met fysieke en psychische uitdagingen is regulier meedoen in betaald werk natuurlijk lastiger. Ook voor hen geldt echter dat een reguliere dagindeling, status en sociale contacten bijzonder waardevol zijn. Tevens beschikken veel mensen uit deze groep door een goede matching, aangepaste werkplekken en gerichte begeleiding nog over productieve waarde. De maatschappij kan daar zijn voordeel mee doen. Omgekeerd toont het waardering wanneer ook mensen met een beperkt arbeidsvermogen een contract krijgen. Een contract geeft uiting aan wat mensen kunnen en niet aan wat ze niet kunnen. Mensen zonder werk zouden een soortcontract met de samenleving kunnen krijgen in plaats van een uitkering. Juist in een dergelijke contractvorm is veel mee ruimte voor afspraken over rechten en plichten. In het later te schrijven uitvoeringsprogramma wordt het idee van een contract met de samenleving verder onderzocht (bijvoorbeeld op de juridische consequenties) en uitgewerkt.

Participatie omvat alle activiteiten die ertoe leiden dat mensen een toegevoegde bijdrage aan de samenleving leveren oftewel dat zij volledig of gedeeltelijk productief zijn. Waar dit mogelijk is, is sprake van een groei in de persoonlijke ontwikkeling van mensen.

Participatie is regulier werk of de opmaat daartoe. Mensen waarvan participatie wordt verwacht zijn:

- Mensen met een reguliere baan.
- Mensen in een uitkeringssituatie die via re-integratie-inspanningen weer aan regulier werk worden geholpen (o.a. Ww en nu nog Wwb, Wajong).
- Mensen met een beperkte productiviteit (nu o.a. in de Wsw). Mensen vallend binnen de Awbz zorgzwaartepakketten 1,2 en gedeeltelijk 3.

§ 1.2. Keuze doelgroep – iedereen in beeld

Binnen de nieuwe Participatiewet verschilt de afstand tot de arbeidsmarkt per individu. Hetzelfde geldt voor het arbeidsvermogen. Hierbij spelen factoren als de locatie (arbeidsvermogen hangt samen met de werksituatie) en leerbaarheid (is meer vermogen te bereiken of zit een persoon op een maximum). Het Meerjarenbeleidskader Participatie dient zich te richten op alle doelgroepen onder de Participatiewet, maar stelt duidelijk prioriteiten.

Een keuze is bijvoorbeeld of je alleen kiest voor de mensen met een korte afstand tot werk of dat ook gekozen wordt voor mensen met een langere afstand. De wens is om te kiezen voor een inclusieve aanpak, dus met aandacht voor de hele keten²⁶. Juist daarmee wordt opwaartse druk gecreëerd en wordt voorkomen dat er een onderlaag ontstaat waar niemand naar omkijkt en die ook geen enkele kans meer heeft. In dat laatste geval is geen sprake van participatie.

Omvorming richting de nieuwe werkwijze van de Participatiewet is niet gelijk geregeld. Daarvoor is zowel een structuuromslag als een hernieuwde kennismaking met de doelgroep (waaronder de “bakken” van de sociale dienst) nodig. Om niet zomaar ergens te beginnen wordt voorgesteld om de aanpak fasegewijs in te richten op basis van afstand tot de arbeidsmarkt.

Het voorstel is daarom om de nadruk van het Meerjarenbeleidskader participatiebeleid in eerste instantie te leggen bij:

- Mensen op de wachtlijst voor de Wsw.
- Wajongers.
- De huidige fase 3 en 4 van de Wwb.

Dit is de doelgroep die vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt behoefte heeft aan een beschutte werkomgeving.

§ 1.3. Werk en begeleiding trekken samen op

Een inclusieve arbeidsmarkt betekent dat niet iedereen zondermeer kan meedoen. Er zullen altijd mensen zijn die meer begeleiding nodig zijn als anderen. Een inclusieve arbeidsmarkt veronderstelt wel dat deze begeleiding ook geboden wordt. Werk en begeleiding dienen elkaar te versterken. Uitgaande van werk als leidende factor is begeleiding een ondersteunende factor. Dat geldt dan natuurlijk voor mensen waarvan bepaald is dat zij een productieve waarde hebben. Verderop in deze notitie worden afspraken over hoe deze productieve waarde ofwel arbeidsvermogen wordt bepaald.

²⁶ Zie het artikel van Pierre Koning, *Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk*, in: *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, Justus Uitermarkt, Any-Jane Gielen en Marcel Ham (redactie), Amsterdam, Van Gennip, 2012.

Hierin wordt geconcludeerd dat scholing (30+) en gesubsidieerde arbeid (ID-banen) niet echt werken als arbeidsmarktinstrument. Beter werken gestructureerde en regelmatige coaching, loonkostensubsidies en sancties. Dit pleit voor een gerichte ketenaanpak waarin alle elementen een plek hebben en het zogenaamde in lock-effect (het feit dat mensen op gesubsidieerde banen of binnen vrijwilligerswerk niet meer gericht zijn op groei naar de arbeidsmarkt) wordt voorkomen.

Schematisch ziet dit er voor de gemeente Emmen als volgt uit:

Arbeidsvermogen	Regie	Trekkende partij	Ondersteuning
0-30	Werk- en zorgpartijen	Buurtsupport	Zorgpartijen
30-50	Werkpartijen	Buurtsupport, EMCO en Veiligheidszorg	Zorgpartijen
50-80	Werkpartijen	EMCO en veiligheidszorg	Zorgpartijen
80-100	Eigen verantwoordelijkheid	Mensen zelf	Zelf regelen

De werkpartijen in de gemeente Emmen zijn Buurtsupport, EMCO en Veiligheidszorg. Buurtsupport moet in zijn algemeenheid worden gezien als de werkgever op wijk-en dorpsniveau van 0 tot max 40 % en wel voor een specifieke doelgroep waar veel problemen om heen bestaan, zoals schulden, psychische -, maatschappelijke -, huisvestings -, fysieke - en verslavingsproblemen. EMCO en Veiligheidszorg zijn sterker gericht op productie en dienstverlening met een doelgroep die dichter tegen de arbeidsmarkt liggen of waarvan de maximale inzet duidelijk is. Deze ontwikkeling moet nader worden uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

In de praktijk betekent de nieuwe indeling vooral voor mensen in de arbeidsmatige dagbesteding en met veel problemen naast werk, dat benadering en begeleiding meer vanuit werk wordt benaderd. Wat heb je nodig om goed te participeren in een werksituatie is de bijbehorende vraag?

In paragraaf 4 wordt een verdere uitwerking gegeven van het beoogde werkmodel voor de middellange en lange termijn. Daarvoor wordt vooral gebruik gemaakt van de bestaande infrastructuur van de ketenpartners.

§ 1.4. Samenwerking en ketenbenadering

Participatie dient georganiseerd te worden. Deze nota pleit voor een juiste ketenbenadering over de grenzen van faciliterende organisaties heen. Daarvoor zijn de ketenpartners gezamenlijk verantwoordelijk. Iedere werk- en zorgpartij heeft nu zijn eigen mogelijkheden en daarmee plek in de ontwikkellijn. Door deze mogelijkheden goed zichtbaar te maken en beter op elkaar aan te sluiten is meer rendement voor de doelgroep te behalen. Er ontstaat een doorgaande beweging over de grenzen van partijen heen. De deelnemers kunnen langs verschillende, maatgerichte kanalen instromen, doorstromen en als het kan uiteindelijk uitstromen. Omgekeerd kan het ook voorkomen dat mensen terugvallen. De keten dient derhalve als achtervang ook neerwaarts te functioneren.

Bij samenwerking is vertrouwen een belangrijke voorwaarde. Het gaat om het vertrouwen in het gezamenlijk doel (de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) en in elkaars werkwijze en specialismen. Het gaat ook om het vertrouwen in de overdracht van de ene partij naar de andere, inclusief het doorgeven van actuele bestanden en een gezamenlijk gedragen en dus uniform ePortfolio. Deze samenwerking ten behoeve van de participanten is langjarig en duurzaam. Het ePortfolio is een nuttig ondersteunend instrument. De deelnemer is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het bijhouden hiervan. Waar dit nodig is, kan ondersteuning worden geregeld.

De gemeente, en dan vooral sociale zaken en het werkplein, is direct deelnemer aan de keten. Dit uit zich in drie lijnen.

1. De gemeente is verantwoordelijk voor de beleidskaders. Zij schets op basis van wettelijke en politieke hoofdlijnen de kaders waarbinnen de ketenpartners hun uitvoerende werk ten behoeve van de doelgroep vervullen. Hierbij hoort ook de financiële kaderstelling en verdeling naar de verschillende uitvoerende organen. Nieuw is dat de gemeente hier nu ook de koppeling dient te maken met de Wmo-doelgroep (voorheen Awbz).

2. De gemeente is direct participant in het werkproces. Intake, screening en coaching van klanten wordt rechtstreeks onderdeel van de keten en wordt ingericht op werkniveau. De gemeenten zetten hierbij de instrumenten in die haar ter beschikking staan, zoals de registratie, sancties, begeleiding, coaching en de sociale wijkteams. Er wordt in paragraaf 5 een organisatiemodel geïntroduceerd waarin dit verder duidelijk wordt.
3. De gemeente en het UWV samen vormen via het werkplein een belangrijke schakel naar het bedrijfsleven. Het werkplein versterkt haar rol in de bemiddeling en plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking en de straks bijbehorende loonkostensubsidie.

De directe betrokkenheid van het bedrijfsleven is ook belangrijk. Daar immers wordt een groot deel van de participatie-opgave neergelegd. Met het bedrijfsleven zijn daarom goede lokale afspraken nodig waarbij arbeidsvermogen, loonsuppletie en begeleiding kernelementen zijn. Het bedrijfsleven is ongetwijfeld bereid om mee te werken, maar ziet graag dat zij op onderdelen 'ontzorgd' wordt. Het is aan de ketenpartners en de gemeente om gezamenlijk de randvoorwaarden voor het bedrijfsleven te vereenvoudigen.

§ 1.5. Wijk- en dorpsgericht

Beschrijving

Kleinschaligheid is voor de mensen in kwestie belangrijk. Participatie vraagt om een vertrouwde omgeving. De meeste mensen kunnen zich in een onbekende omgeving relatief snel vertrouwd maken, maar als je langer aan de kant hebt gestaan of gezondheidsproblemen hebt is dat een stuk lastiger. De weg terug naar participatie begint dan dichtbij huis en vraagt een stapsgewijze aanpak langs de lijnen van de participatieladder of beter het participatiewiel (zie als illustratie in bijlage 1). Deze insteek volgt onder meer de wens van de gemeente Emmen om de uitvoering van de maatschappelijke dienstverlening in wijken en dorpen gebiedsgericht te organiseren. Bijkomend voordeel is dat mensen in veel gevallen dan zelf in staat zijn op hun werk te komen, waardoor ze niet afhankelijk zijn van (duur) personenvervoer.

Gepleit wordt voor een aanpak waarbij zorg en werk zoveel mogelijk op het niveau van een wijk of dorp is geregeld. Voorwaarde is dat er daar voldoende aanbod van activiteiten voor werk c.q. voldoende opnamecapaciteit voor zorghulpverlening beschikbaar is of te organiseren valt.

In de gemeente wordt maximaal gebruik gemaakt van de wijze waarop participatie en leefbaarheid elkaar kunnen versterken. Leefbaarheid is daarbij een breed begrip en omvat zowel de fysieke als de sociale leefomgeving. Vanuit de wijkgerichte benadering bereidt de ketenaanpak een weg voor naar werken en participeren buiten de wijk.

Binnen het sociaal wijkteam wordt een gezamenlijke aanpak van individuele of gezinsproblematiek over de organisatorische grenzen van zorghulpverleners heen nagestreefd. Ook het sociaal wijkteam opereert op wijk- en dorpsniveau. In lijn met het voorgaande kan het sociaal wijkteam een instrument zijn om participatie te bevorderen. Het sociaal wijkteam wordt dan mogelijk onderdeel in de ketenbenadering. Werk is daarmee leidend aan begeleiding.

§ 1.6. Kleinschaligheid vanuit de klant

De mens staat centraal, niet het systeem. Belemmeringen zoals laaggeletterdheid, verslaving, psychische problemen, maatschappelijke problemen, schuldenlast zijn in eerste instantie individuele problemen die aanpak behoeven voordat überhaupt een serieuze stap richting participatie kan worden ondernomen. Wel kunnen participatie en het oplossen van de individuele problemen samen op gaan in de uitvoering. Het kennen van de klant/deelnemer is essentieel. Dit vraagt om goede begeleiders voor de rode draad, vrijwilligers en op de achtergrond direct inzetbare professionals.

De bij 4 bepleitte samenwerking en ketenbenadering en de bij 3 bepleitte werkverdeling tussen werk- en zorgpartijen vormen hiervan een uitwerking. De organisaties zelf hoeven (en moeten) niet kleinschalig wijk- en dorpsgericht georganiseerd zijn. Het is organisatorisch onmogelijk om in elk werkgebied van elk van de werk- en zorgpartijen een volledig passend aanbod van werk en dagbesteding te vragen. Het is beter te streven naar ontschotting tussen de verschillende doelgroepen en via de ketenbenadering gebruik te maken van elkaars expertise. Het is niet wenselijk om bijvoorbeeld in iedere wijk een fietsenwerkplaats, houtwerkplaats, etc. te organiseren.

De gemeente Emmen om het werkgebied op te delen naar zes loketten voor werk en dagbesteding voor zes deelgebieden. De ketenpartners kunnen dit nog niet onderschreven en vragen een nadere uitwerking in het uitvoeringsprogramma. De voorkeur van de ketenpartners gaat uit naar één loket met participatie via werk en arbeidsmatige dagbesteding als uitgangspunt. Vanuit dat loket vindt de aanpak op wijk- en dorpsniveau alsnog plaats. Het toekomstig leerwerkbedrijf zou deze rol kunnen invullen. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

§ 1.7. Een Sociaal Uitzendbureau

In de veranderende arbeidsmarkt is steeds meer plek voor uitzend-, payroll- of detachingsformules. Omgekeerd kun je ook zeggen dat dit straks nog de enige vormen zijn waarop mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt werken. Uitzendformules bewijzen al langere tijd hun nut voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. In de SW-bedrijven is de detachingsformule veelgebruikt.

De Participatiewet vraagt enerzijds meer inzet van het bedrijfsleven voor plaatsing van arbeidsgehandicapten en anderen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Anderzijds biedt zij enkele nieuwe instrumenten. Het bepalen van arbeidsvermogen en de bijbehorende loonkostensuppletie moet het bijvoorbeeld eenvoudiger maken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het reguliere bedrijfsleven in te zetten.

De uitdagende gedachte is dat deze voordelen de uitzendformule ook interessant maakt voor mensen met een geringer arbeidsvermogen die nu zijn aangewezen op beschermt werk. In jargon hebben we het dan over de mensen in fase 2 en 3. Is het mogelijk een sociaal uitzendbureau te ontwikkelen dat de mogelijkheden van deze mensen benut? Is een sociaal uitzendbureau mogelijk dat de kwaliteiten van het regulier commerciële uitzendwezen koppelt aan de voor deze nieuwe doelgroep benodigde begeleidingsstructuur van de ketenpartners? Is het mogelijk dat mensen bij een dergelijk sociaal uitzendbureau een arbeidscontract krijgen? Dit geldt dan vooral voor mensen die zich bewezen hebben, een duidelijk portfolio hebben en zich willen inzetten.

Dit Meerjarenbeleidskader Participatie is benieuwd naar de antwoorden op deze vragen over een sociaal uitzendbureau. De contouren, de financiering en de juridische consequenties van het sociaal uitzendbureau worden begin 2015 onderzocht en eventueel uitgewerkt in een pilot waarin Buurtsupport samen met de gemeente Emmen het voortouw nemen.

§1.8. Overige instrumenten

De nieuwe omstandigheden vragen ook om andere instrumenten en eigenwijze keuzes. De regionale arbeidsmarktsituatie doet dat nadrukkelijk ook. In het kader van het Meerjarenbeleidskader Participatie zijn dat:

a. Invulling wederkerigheid

De gemeente Emmen vindt het principe van wederkerigheid, namelijk dat elk recht ook een plicht heeft, belangrijk. Het staat volgens de Participatiewet iedere gemeente vrij om een eigen invulling te geven van wederkerigheid. Wederkerigheid heeft snel de neiging als een strafmaatregel te worden opgevat.

Als iedereen de gelegenheid wordt geboden te participeren en er sprake is van een bepaalde vorm van begeleiding, is wederkerigheid als 'straf' niet aan de orde, maar is op een positieve manier voorzien in het deelnemen aan de samenleving. Een contract met de samenleving kan een oplossingsrichting zijn.

b. Contract met de samenleving (overheidsloon)

Dit idee snijdt als een mes met twee kanten.

In de eerste plaats hebben mensen met een uitkering vaak angst om deze in te leveren tegen de onzekerheid van tijdelijk werk. Zij kunnen zich dit ook financieel vaak niet veroorloven. Een alternatieve structuur waarbij een uitkeringsgerechtigde geen rechtstreekse (passieve) uitkering krijgt, maar een contract met een arbeidsmarktpartij is veel actiever. In concreto ontvangt de uitkeringsgerechtigde of een uitkering of een vergoeding voor werk. Verlies aan uitkering en andere regelingen is niet meer aan de orde. Dit wordt afgevangen door een afspraak tussen gemeente en arbeidsmarktpartij.

In de tweede plaats biedt het contract alle gelegenheid om een persoon ook te beschouwen als werknemers met alle rechten en plichten daarbij. Zie hiervoor de eerdere opmerking onder 1 over de waardering die uitgaat van een contract. Daarin wordt immers benadrukt wat iemand kan in plaats van wat iemand niet kan.

Deze gedachte klinkt eenvoudig, maar is het wettelijk gezien niet. Er kleven haken en ogen aan, zoals bijvoorbeeld de verplichte vaststelling van recht op bijstand, dat steeds opnieuw dient te gebeuren. Voorgesteld wordt deze haken en ogen te inventariseren en via een analyse te bepalen of een contract met de overheid een serieuze optie is. Dit onderzoek kan worden gecombineerd met het onderzoek naar de mogelijkheden van een sociaal uitzendbureau.

c. Sociaal aanbesteden: nieuwe invulling social return

De gemeenten voeren beleid voor Social Return (SR). In aanbestedingen boven de €200.000 dient 5% van het aanbestedingsbedrag te worden ingevuld met maatregelen ten gunste van de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoewel aardig in theorie, is de uitvoeringspraktijk weerbarstig en onbevredigend. Het neveneffect van aanbestedingen in het algemeen is dat prijs nog altijd de hoofdfactor is. Gunning aan bedrijven uit andere delen van het land kunnen direct negatief effect hebben op de werkgelegenheid in de eigen regio. Winst in een contract is dan duurkoop aan de poort van Sociale Zaken.

Er wordt gepleit voor een wijziging van het SR-beleid op twee onderdelen:

- een lokale zorgplicht bij aanbestedingen. Hierover zijn al enkele afspraken met het bedrijfsleven, maar deze kunnen worden versterkt;
- het instellen van een SR-fonds. De SR-bijdrage wordt dan niet direct in het bedrijf en binnen de opdracht uitgevoerd, maar gestort in een fonds waarmee een meer generieke aanpak kan worden gefinancierd.

§1.9. Financiering

De financiering van het Meerjarenbeleidskader Participatie kent meerdere inkomstenbronnen en kostenposten. Via het Uitvoeringsprogramma worden deze volledig uitgewerkt. In dit meerjarenbeleidskader wordt volstaan met een waarschijnlijk niet volledig overzicht.

De financiering van de aanpak stoelt op de volgende bronnen:

- Bestaande regelingen en mogelijkheden voor werk en inkomen (werkdeel, Awbz-vergoeding)
- Wmo (met name de gedecentraliseerde middelen uit Awbz)
- ESF
- Fondsen
- Social return (incl. beoogd SR-fonds)
- Sociaal aanbesteden

- BoetepotQuotering (alleen wanneer de vrijwilligeafspraken rond de quotering mislukken)
- Afspraken met het bedrijfsleven over werk en prijzen
- Inkomsten door verkoop productie en werk voor derden

De kosten van de aanpak is afhankelijk van de uiteindelijk te maken keuzen. Hoofdonderdelen in de kostenstructuur zijn:

- Bijstandsuitkering
- Bemiddeling en matching
- Begeleiding (afhankelijk van de situatie generiek, jobcoaching, werkvloer en specialistisch)
- Loonkostensubsidies
- Kosten van keuring i.c. bepalen arbeidsvermogen
- Monitoring

2. Beoogd organisatiemodel

Als gezamenlijke ketenpartners hebben we een stip aan de horizon gezet. We willen toewerken naar een samenwerkingsorganisatie waarin alle ketenpartners een positie innemen die past bij hun kernkwaliteiten en waarin duidelijk sprake is van een keten ten behoeve van de deelnemers daarbinnen.

We hebben als uitgangspunt genomen dat iedereen die een uitkering van de overheid ontvangt en die een (als dan niet betaalde) arbeidsdeelname kan leveren dit ook doet. Iedereen doet mee aan de keten, al deze mensen zijn fysiek en digitaal zichtbaar.

In bijlage 2 is een schets opgenomen van de mogelijke samenwerkingsorganisatie i.c. een nieuw werkleerbedrijf. Dit werkleerbedrijf wordt hieronder verder toegelicht.

Intake

De ketenpartners stellen voor een gezamenlijke werkleeromgeving of uiteindelijk zelfs werkleerbedrijf te starten waarin de hele keten naar werk een plek heeft.

Startpunt van dit organisatiemodel is een goede intake. Deze vindt plaats in drie situaties:

- Het moment waarop mensen zich nieuw aanmelden voor een uitkering;
- De herbeoordeling die mensen vanwege de aangepaste regelgeving moeten ondergaan;
- Het opnieuw oproepen van mensen waarmee langere tijd geen contact is geweest en waarvan geen trajectafspraken bekend zijn.

Het huidige trainings- en diagnosecentrum (TDC) kan model staan voor dit orgaan in de keten.

Richtingen

Na beoordeling zijn er drie hoofdrichtingen, te weten:

- Werk
- Beschut werk
- Zorg- en hulpverlening

Mensen met een relatief korte afstand tot werk en/of een vastgesteld arbeidsvermogen van 50% of meer gaan naar de hoofdrichting "werk". Het gaat hier om mensen waarvoor alle inspanningen zijn gericht op directe uitstroom naar regulier werk of naar vormen van werken naar vermogen. De hoofdrichting werk bestaat uit werk(leer)plekken bij reguliere werkgevers en werkleeronderdelen van het huidige EMCO. Ook is Veiligheidszorg een instelling die onder de richting werk valt. Uiteindelijk wordt uitstroom gerealiseerd met partners als het werkplein, het werkbedrijf Drenthe (i.o.) en de werkgeversdienstverlening. Een aanbeveling kan zijn om hierbij ook één of meerdere reguliere uitzendbureaus in te schakelen om zo de doorstroom te bevorderen.

De verdere inrichting van de hoofdrichting werk valt verder buiten de scope van dit Meerjarenbeleidskader Participatie.

Daarnaast worden er mensen geplaatst in de hoofdrichting “beschut werk”. Dit tweede bedrijfsonderdeel vormt het hoofdonderwerp van dit Beleidskader. Binnen beschut werkwerken delen van EMCO, Buurtsupport en de gezamenlijke zorgaanbieders die arbeidsmatige dagbesteding aanbieden samen. De kern wordt gevormd door de wijk- en dorpsgerichte werkwijze van Buurtsupport. De werkzaamheden die binnen de dorpen en wijken kunnen worden uitgevoerd zijn heel divers en kunnen verder ontwikkeld worden. Daarnaast passen ook de meer locatie gebonden projecten van de zorgaanbieders in dit werkleerbedrijf. Hetzelfde geldt voor de partijen die invullen geven aan de dagbestedingsmiddelen die nu in de Wmo terechtkomen. Dit zijn overigens grotendeels de partijen die nu in de ketensamenwerking zijn verenigd.

De mensen die vanwege hun beperking zijn aangewezen op beschut werk kunnen in dienst komen van het in hoofdstuk 4 geïntroduceerde sociaal uitzendbureau. Onderdeel van de aangekondigde pilot is de vraag op welke plek in de keten en op welke plek in het organisatie-model het sociaal uitzendbureau het meest tot zijn recht komt.

Er is tenslotte een groep mensen die vanwege hun beperking nauwelijks een arbeidsvermogen hebben. Het gaat hierbij om de groep met een arbeidsvermogen van minder dan 10%. Deze groep mensen blijft onder de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders en krijgen therapeutische dagbesteding aangeboden binnen de infrastructuur van deze partijen.

Ondersteuning

Zowel bij de hoofdrichting werk als bij beschut werk is scholing en opleiding een heel essentieel element. Door de handen in een te slaan kan er volume gecreëerd worden om dit onderwijs te versterken (onder meer BBL). De bestaande afspraken met het Drenthe College, Hogeschool Stenden en Pro Emmen worden geïntensiveerd en meer in relatie gebracht tot de ketensamenwerking.

Binnen de hoofdrichtingen werk en beschut werk wordt ten aanzien van de specifieke begeleiding blijvend gebruik gemaakt van de expertise van de zorgaanbieders en het maatschappelijk werk. Werk en dagbesteding is daarbij leidend, maar ondersteunende zorg en begeleiding op diverse leefdoelgebieden kan nodig blijven.

Termijnen

Het zal duidelijk zijn dat de uitwerking van deze visie en het beoogde organisatie-model de nodige tijd zal kosten. De inspanning moet er op gericht zijn om deze uitwerking voor 1 januari 2017 gestalte te laten krijgen. Hierbij zal ook onderwerp van studie zijn de bestaande infrastructuur van alle deelnemende partijen. Door deze manier van aanpak denken de participerende partijen dat hiermee een oplossing kan worden geboden voor de toekomst waarin de mensen waar het om gaat echt centraal komen te staan.

De ketenpartners willen graag samen met de gemeente in gesprek blijven over deze uitwerking. Voorgesteld wordt om gedurende 2015 en 2016 een periodiek overleg te plannen, die voortbouwt op het huidige overleg aangevuld met de nog ontbrekende partners.

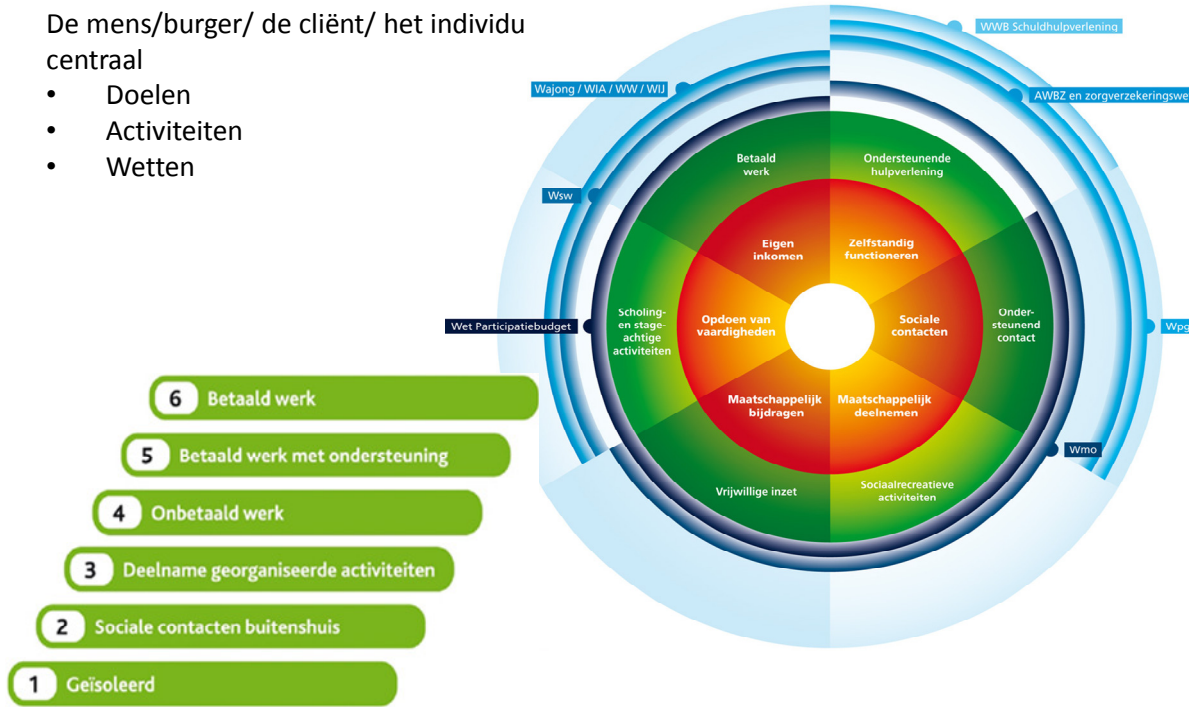
Uiterlijk maart 2015 wordt een Uitvoeringsprogramma opgesteld voor de werkingsperiode van dit Meerjaren Beleidskader Participatie.

**Bijlage 1. bij het document van de ketenpartners :
Participatieladder en participatiewiel (Bron Movisie)**

Perspectieven op participatie

De mens/burger/ de cliënt/ het individu
centraal

- Doelen
- Activiteiten
- Wetten



Bijlage 2. bij het document van de ketenpartners : Schets van de beoogdesamenwerkingsstructuur en werkleerbedrijf

