

BUNDELING BUDGETTEN ENSCHEDA

Inburgering, educatie en reïntegratie
als vliegwiel voor participatie.

Bundeling van de budgetten voor inburgering, educatie en re-integratie



De gemeente Enschede neemt deel aan het voorbereidingstraject voor het in te stellen participatiebudget. Deze beschrijving van de bundeling van de budgetten voor inburgering, educatie en re-integratie en de overwegingen van de daarin gemaakte keuzes vormt één van de op te leveren producten in het kader van dit voorbereidingstraject.

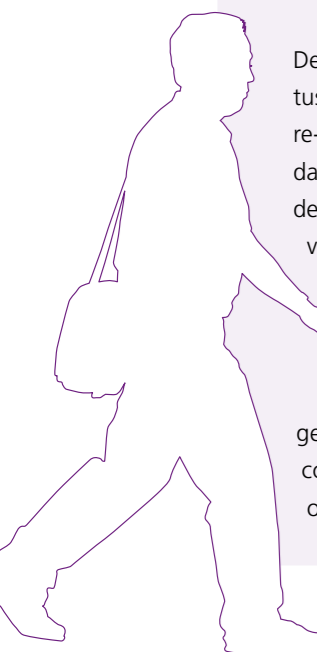
Gemeenten stuiten bij de uitvoering van inburgerings-, educatie- en re-integratiebeleid op uiteenlopende financierings- en verantwoordingsystematieken van de beschikbare geldstromen. Dit maakt het niet alleen lastig om geldstromen te combineren en effectief en efficiënt in te zetten, maar ook om inburgering, educatie en re-integratie met elkaar te verbinden als het gaat om (maatschappelijke) participatie. De beleidsvrijheid die door de invoering van het participatiebudget per 2009 ontstaat, nodigt uit tot een integraal gemeentelijk beleid. Door de inrichting van een participatiebudget worden de beleidsterreinen van inburgering, educatie en re-integratie beleidsmatig en financieel met elkaar verbonden.

Binnen de programma-organisatie van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) bevinden zich de beleidsterreinen waar het komende participatiebudget betrekking op heeft. Voor het organogram van de DMO wordt verwezen naar bijlage 1. De onderdelen re-integratie, educatie en inburgering waren tot de eerste helft van 2008 belegd bij twee afdelingen, bij Zorg & Welzijn wat betreft educatie en de inburgeringstrajecten OGO en bij Werk & Inkomen wat betreft re-integratie en de inburgeringstrajecten naar werk. In bijlage 2 zijn delen van de werkbegroting 2008 van de afdeling Zorg & Welzijn en de afdeling Werk & Inkomen weergegeven. Hieruit valt af te leiden dat de twee afdelingen binnen de programma-organisatie beleidsmatig en financieel verantwoordelijk zijn voor participatie.

De doelstelling van het participatiebeleid in Enschede is het realiseren van sociale redzaamheid en economische zelfstandigheid van inwoners die in sociaal-economisch opzicht niet-actief zijn. Hierbij is de focus steeds gericht op re-integratie naar werk. Voor degenen voor wie de reguliere arbeidsmarkt nog een stap te ver is, streeft Enschede in ieder geval naar maatschappelijke participatie als tussenstap op weg naar economische zelfstandigheid en betaalde arbeid op termijn.

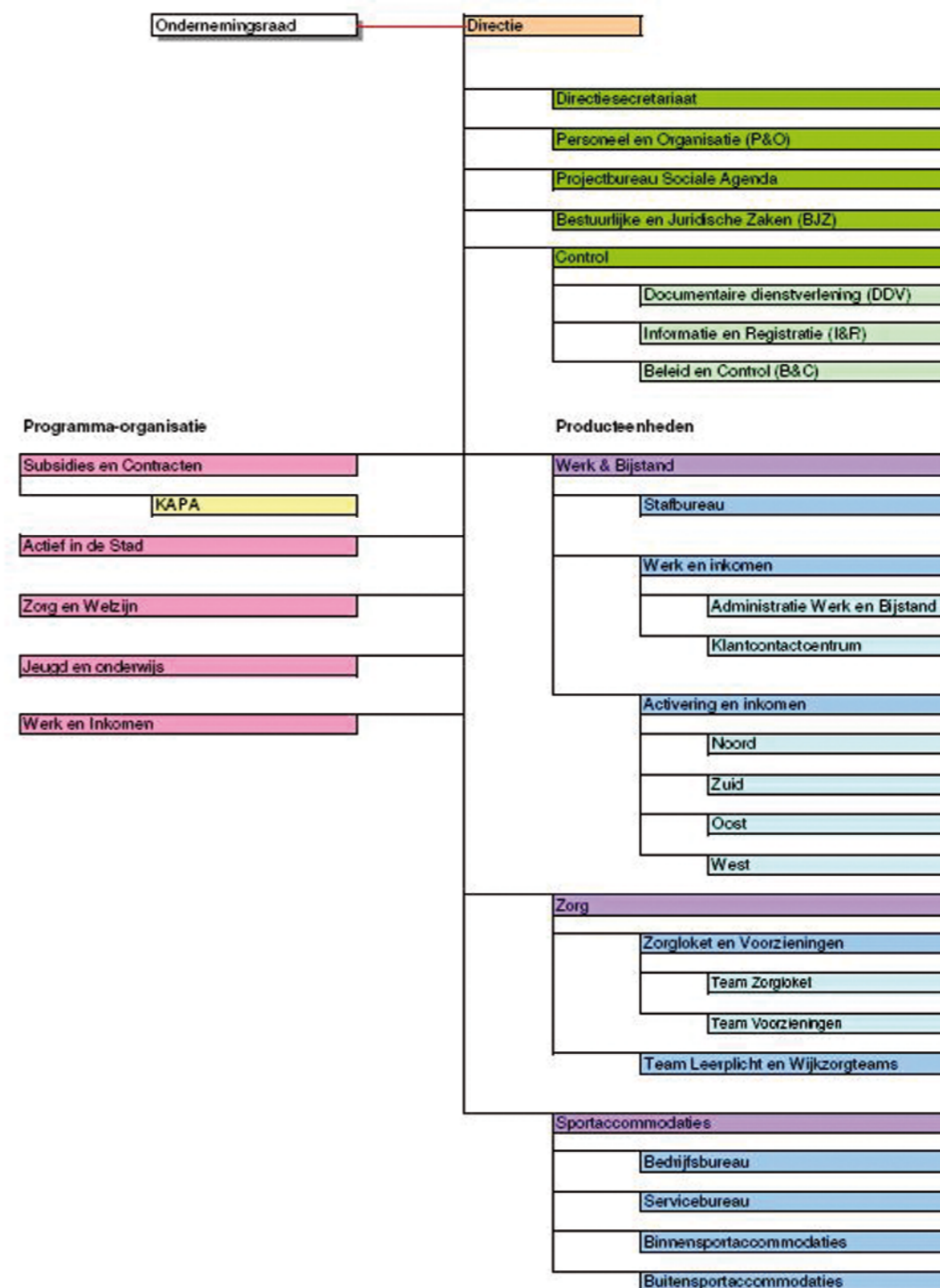
De gestelde doelen van de gemeente Enschede vragen om een innovatieve werkwijze. De nieuwe balans tussen beleid en uitvoering is in Enschede gevonden door de beleidsthema's educatie, inburgering en re-integratie samen te brengen bij de programmalijn Werk & Inkomen. Deze keuze volgt uit het belang dat wordt gehecht aan (vrijwilligers)werk als uiteindelijk doel van de participatietrajecten. De manager van de afdeling Werk & Inkomen van de programmaorganisatie is voortaan volledig inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor het thema participatie.

Begrotingstechnisch zijn in de tweede helft van 2008 de verschillende geldstromen dan ook bij elkaar gebracht; deze worden als geheel verantwoord. Bijlage 3, waarin een deel van de werkbegroting 2009 van de afdeling Werk & Inkomen is weergegeven, toont de bundeling van de budgetten voor inburgering, educatie en re-integratie. De ontschotting maakt voor de doelgroep gewenste combinaties in budget, beleid en uitvoering mogelijk. De aangegeven werkwijze sluit hiermee goed aan op de in juli 2008 door het college vastgestelde participatievisie 'Meedoen telt' (bijlage 4).



Bijlage 1: Organogram van DMO

Organisatieschema Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (versie 1-1-2009)



© Gemeente Enschede/DMO



Bijlage 2: Werkbegroting 2008

Programma: Werk & Inkomen
Product: Arbeidsmarktparticipatie

Deelproduct: wiw-dienstbetrekkingen € 29.502.294,-
WWB Budget Werkdeel

Programma: Zorg & Welzijn
Product: Educatie en inburgering

Deelproduct: ROC Volwasseneneducatie € 1.958.299,-

Deelproduct: ROC Inburgering € 2.732.027,-

Deelproduct: Inburgeringscontracten € 175.701,-

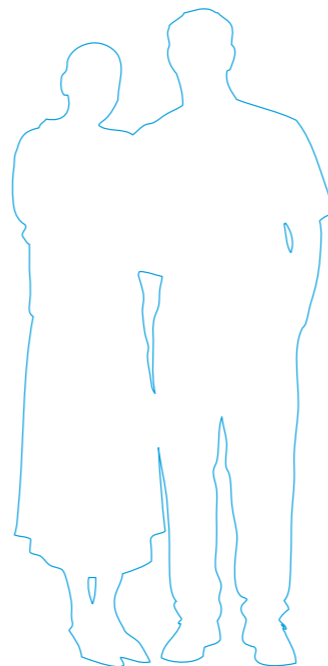
Bijlage 3: Concept Werkbegroting 2009

Programma: Werk & Inkomen
Product: (Arbeidsmarkt-)participatie

Deelproduct: W-deel € 28.005.165,-

Deelproduct: Educatie € 1.958.299,-

Deelproduct: Inburgering € 2.807.076,-



Bijlage 4: Meedoen telt!





Meedoen telt!

Een visie op participeren in sociaal-economisch perspectief



Meedoen telt!

Een visie op participeren in sociaal-economisch perspectief

Voorwoord

Participatie: iedereen doet mee!

Tot enkele jaren geleden werd het ontvangen van een bijstandsuitkering ervaren als een recht. En daar moest vooral niet te moeilijk over worden gedaan. Als je niet kon werken kreeg je geld van de overheid om de maand door te komen. De gemeente functioneerde als een “uitkeringsfabriek” waarbij aandacht voor de mens achter de uitkering nogal te wensen over liet. Ik onthoud me van een oordeel. De waarde van dit systeem kunnen we immers niet los zien van de politieke en maatschappelijke mores van de tijd waarin het tot stand is gekomen.

Maar met de invoering van de Wet Werk en Bijstand op 1 januari 2004 keerde het tij volledig. Niet langer werd gekeken naar wat iemand allemaal niet kon, maar de focus werd verlegd naar wat deze persoon juist nog wel zou kunnen gaan doen.

Vanaf dat moment zijn er grote veranderingen doorgevoerd. Niet langer staat de uitkering centraal, maar de mens. We gaan niet langer uit van de visie dat als iemand iedere maand een uitkering krijgt om de vaste lasten en boodschappen te kunnen betalen, hij of zij vervolgens vanzelf wel gelukkig wordt. Integendeel: we zijn er inmiddels van overtuigd dat iemand juist gelukkiger en gezonder wordt als hij of zij zich nuttig maakt voor anderen.

Dat betekent dat de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en al haar medewerkers er nu op gericht zijn om alle bijstandsgerechtigden op weg te helpen naar een baan. Het liefst een betaalde baan want dan ben je tenslotte ook van “de soos” af. Er komt dan een eind aan het eindeloos invullen van paperassen en je voortdurend moeten verantwoorden. Met een baan kan een mens zelfstandig verder en kan hij/zij in het leven weer eigen keuzes maken.

Maar voor sommigen is een betaalde baan (nog) een brug te ver. Dat kan zijn omdat er niet of nauwelijks werkervaring in het verleden is opgedaan. Of omdat de betrokkene geen passende opleiding heeft gevolgd. Ook kunnen er allerlei problemen van psychische, fysieke, relationele of financiële aard zijn waardoor verplichtingen en verwachtingen die voortkomen uit een volledige baan nog even een te grote belasting vormen.

Mensen die met deze problemen te kampen hebben, verdienen de juiste aandacht en een goede begeleiding. Want door die problemen bij de kop te pakken en ze op te lossen kan op enig moment wel die betaalde baan in zicht komen.

Vaak helpt het enorm om bepaalde werkervaring op te doen: werkervaringsplaatsen, stages of participatieplaatsen zijn daartoe heel geschikt. Zo worden de bakens in niemandsland gezet. Zo wordt een route uitgestippeld en zo wordt het makkelijker de weg die leidt naar die gewenste betaalde baan af te leggen. Door gerichte (vak)scholing te volgen worden de kansen op een reguliere arbeidsplaats eveneens vergroot. Intussen moeten we niet vergeten om de sociale problematiek waar mensen mee te kampen hebben te verminderen.

Maar alle inspanningen ten spijt: er zal een groep mensen blijven voor wie die betaalde baan niet is weggelegd. Dat heeft dan in de regel een legitieme achtergrond. Maar ook zij kunnen naar mijn bescheiden mening ook hun bijdrage leveren aan onze Enschedese samenleving. Niemand verdient namelijk het isolement waar je onherroepelijk in belandt zodra je niet met andere mensen omgaat en iets nuttigs doet. Of zoals ik het altijd zeg “iedereen heeft een reden nodig om 's morgens zijn bed uit te komen.”

En daar gaat deze nota over. Over ons streven dat wij iedereen zijn of haar eigen plekje in onze samenleving gunnen en niemand aan de kant willen laten staan. Maar met uitgangspunten alleen komen we er niet. Woorden alleen werken niet! Het zijn immers de stappen die we zetten die tellen. En de betrokken partijen die allemaal hun inzet moeten leveren in het belang van werkzoekenden, vindt u eveneens in de inhoudsopgave. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ahmed Aboutaleb heeft als een generaal deze opdracht vanuit Den Haag bij de gemeenten neergelegd. Uw wethouder Werk en Inkomen heeft gemeend deze opdracht als een kapitein te moeten neerleggen bij de gemeenteraad waar tot mijn vreugde het mandaat volledig is verkregen. En nu het reveille is geblazen komen de werkcoaches aan bod. Zij zijn onze front-soldaten; zij gaan aan de slag om deze klus in de praktijk te klaren.

Ik heb er veel vertrouwen in dat het ons gaat lukken om die inwoners van onze stad, die nu nog teveel aan de kant staan, hun bijdrage te laten leveren aan ‘ons Enschede’.

Myra Koomen, wethouder Werk & Inkomen, Juli 2008



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	8
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Leeswijzer	15
2. Opgave voor de toekomst: Meedoen in de samenleving	16
2.1 Landelijke trends en ontwikkelingen	17
2.2 Landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving 2008 - 2012	18
2.3 Aandachtspunten vanuit het gevoerde re-integratiebeleid Enschede	20
2.4 Opgave voor de toekomst	21
3. Beleid: Meedoen telt!	22
3.1 Participatie in Enschede	23
3.2 Beleidsuitgangspunten	26
3.3 Leidende principes voor organisatie en uitvoering	27
4. Uitwerkingskader 2008-2012	30
4.1 Mensen in beeld	31
4.2 Participatieladder	32
4.3 Participatieplaatsen	34
4.4 Beloningskader	36
4.5 Organisatie en sturing	37
4.6 Financieel kader	39
5. Bijlage	40
5.1 Kerngegevens	41
5.2 Schets van beleid & uitvoering afgelopen jaren	41
5.3 Lijst met afkortingen	45

Samenvatting

Meedoen telt! Dat is het motto waarmee we burgers die nu niet meedoen en geen werk hebben gaan overtuigen te participeren in de samenleving. We geven daarbij ruim baan aan de ambities en talenten van onze inwoners. We dagen iedereen uit het beste van zichzelf te geven, kansen te zien en te benutten, mee te doen en mee te profiteren van ontwikkelingen in onze stad, daarbij beseffend dat we dit alleen kunnen realiseren met behulp van partners, waaronder de Enschedese werkgevers. Aansluitend bij één van de centrale gedachten uit de Toekomstvisie willen we onze inwoners in beweging brengen en activeren, zodat ze vooruitkomen en hun eigen leven inhoud kunnen geven. Als uitwerking van de nota "Sociale stijging" en voortbordurend op de "Enschedeal" en de strategische opgave "Enschede werkt" is onze centrale opgave voor de komende jaren dan ook om van Enschede een arbeidsactiverende samenleving te maken. Uitstroom naar werk is en blijft het uiteindelijke doel, maar voor wie dit (nog) niet mogelijk is bieden we alternatieve mogelijkheden om in sociaal-economisch opzicht te participeren in de samenleving, mede als opstap naar betaald werk.

Dit is een grote opgave. Hoewel de meeste inwoners van onze stad goed voor zichzelf kunnen zorgen, sociaal redzaam en economisch zelfstandig zijn, geldt dat toch voor ruim 20.000 burgers niet. Het gaat dan om bijvoorbeeld burgers die voor hun inkomen afhankelijk zijn van een uitkering van de gemeente of het UWV, werkende zijn in de Sociale Werkvoorziening of geen recht hebben op een uitkering, maar wel werkloos zijn. Dit staat ook ver af van de ambities zoals die geformuleerd zijn in de Toekomstvisie Enschede 2020 en de Programmabegroting 2008-2011.



Uit de analyse van de landelijke ontwikkelingen van beleid en wet- en regelgeving op het gebied van re-integratie, de analyse van ons lokale re-integratiebeleid van de afgelopen jaren en de opgave waarvoor we staan, komt naar voren dat we voor het realiseren van onze ambitie om van Enschede een arbeidsactiverende samenleving te maken nieuwe beleidsuitgangspunten en een innovatieve werkwijze nodig hebben. Om de opgave goed aan te pakken is een gedeelde visie en verantwoordelijkheid en een gezamenlijke innovatieve aanpak van verschillende diensten binnen de gemeente en externe organisaties als het CWI, UWV, werkgevers en onderwijsinstellingen onontbeerlijk. In deze visie schetsen we dan ook nieuwe uitgangspunten voor beleid en uitvoering, ongeacht of mensen nu onder directe financiële verantwoordelijkheid van de gemeente vallen of niet.

Doelstelling van ons beleid is het realiseren van sociale redzaamheid en economische zelfstandigheid van in sociaal-economisch opzicht niet actieve inwoners. Het merendeel zal dit doel bereiken door het verkrijgen van regulier betaald werk (arbeidsparticipatie). Voor diegenen voor wie de reguliere arbeidsmarkt nog een stap te ver is, streven we in ieder geval naar maatschappelijke participatie, in principe als tussenstap op weg naar economische zelfstandigheid en betaalde arbeid. We hebben dit weergegeven met de figuur van de participatieladder.

Deze visie benoemt een viertal participatiedomeinen en routes waarlangs onze inwoners kunnen opklimmen naar maatschappelijke dan wel arbeidsparticipatie: burgerschap, werknemerschap, vakmanschap en ondernemerschap. Vanuit sociaal-economisch perspectief verwachten we dat burgers naar vermogen actief zijn binnen een of meerdere van deze domeinen. Niet participeren is geen optie. Meedoen is ook niet vrijwillig en vrijblijvend voor degenen die een uitkering of andere voorzieningen van de overheid ontvangen. Een leefbare en vitale stad vraagt om actieve burgers die in zichzelf en de samenleving investeren.

Om de komende jaren ons beleid verder vorm te geven, hebben we de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. Regulier betaald werk is de belangrijkste route naar economische zelfstandigheid en sociale redzaamheid;
2. Plaatsing bij reguliere werkgevers gaat voor vormen van additionele en beschermde arbeid;
3. Er is een balans tussen duurzame uitstroom en de kortste weg naar werk;
4. Eigen verantwoordelijkheid centraal;
5. Iedere burger heeft competenties, talenten en kwaliteiten;
6. Iedereen draagt in meer of mindere mate verplicht en naar vermogen bij.

Het succesvol vertalen van deze beleidsuitgangspunten naar de praktijk vergt een innovatie van de huidige organisatie en werkwijze langs de volgende leidende principes:

1. Mogelijkheden van burgers en bedrijven zijn leidend;
2. Dienstverlening wordt georganiseerd rondom de burger en bedrijf;
3. Keuzevrijheid en eigen initiatief van individuele mensen staan centraal;
4. Professionals treden op als coach;
5. Bestaande organische verbanden en relaties moeten worden benut;
6. Verbindingen tussen de verschillende beleidsterreinen staan centraal;
7. De gemeentelijke overheid heeft de rol om een adequaat aanbod van participatiemogelijkheden te realiseren;
8. Dringende oproep aan werkgevers.

We gaan de vertaalslag van deze visie en uitgangspunten naar de beleids- en uitvoeringspraktijk de komende maanden voortvarend oppakken. We reiken in deze visie hiervoor alvast de eerste bouwstenen aan. Het belangrijkste is dat we onze inwoners, bedrijven en instellingen nog beter in beeld krijgen. We moeten hun wensen en ambities en mogelijkheden kennen om zo succesvol te opereren in de match tussen aanbod en vraag.



We gaan verschillende participatievormen creëren, plekken waarin mensen naar vermogen een bijdrage leveren aan de maatschappij en bij voorkeur gericht op de ontwikkeling in de richting van een regulier betaalde baan. Daarbij hoort een beloningskader dat recht doet aan geleverde prestaties, maar waarbij tegelijk de prikkel om uit de uitkering te stromen overeind blijft. Verder willen we verloningsconstructies mogelijk maken waarbij bijstandsgelden worden gebruikt voor tijdelijke vormen van gesubsidieerde arbeid.

Een andere bouwsteen betreft de organisatie. In onze visie is het Werkplein de locatie voor kansrijke en nieuwe werkzoekenden en tegelijkertijd het ontmoetingspunt voor werkgevers die personeel zoeken. Hier wordt invulling gegeven aan werknemerschap, ondernemerschap en vakmanschap. De stadsdelen en wijken vormen de spil waar het burgerschap vorm krijgt voor die inwoners die nog ver van de arbeidsmarkt af staan, maar wel degelijk vanuit sociaal-economisch perspectief een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de lokale samenleving. In dit kader zijn we al gestart met de ontwikkeling van een Talentspinnerij vanuit de wijken/stadsdelen (nadere toelichting zie paragraaf 4.5).

Tot slot: Iedere burger heeft competenties en talenten. Het is de verantwoordelijkheid van burgers deze te ontwikkelen, het is de taak van de gemeente om dit te faciliteren. Dat kunnen we niet alleen. We zullen dan ook nadrukkelijk met andere partijen (werkgevers, maatschappelijke organisaties, scholen, corporaties en uitkeringsinstanties) in gesprek gaan om in gezamenlijkheid doelstellingen en ambities te realiseren.

1. Inleiding



1.1 Aanleiding

Als stad heeft Enschede het versterken van sociale binding en sociale stijging van bewoners als een van de vijf centrale thema's benoemd in de 'Toekomstvisie Enschede 2020'. We zien daarbij sociale stijging niet alleen als economische stijging, maar evengoed als zelfontwikkeling en maatschappelijke zekerheid. We willen als gemeente meer dan ooit onze eigen inwoners in beweging brengen. Daarvoor willen we ruim baan geven aan de krachten en talenten die onze stad rijk is. We willen iedereen uitdagen het beste van zichzelf te geven, kansen te zien en te benutten, mee te doen en te profiteren van de stedelijke ontwikkelingen. Dat kan uiteraard beslist niet zonder medewerking van diverse partners, waaronder Enschedese en regionale werkgevers. Willen we onze doelen realiseren, dan zullen we als gemeente ook fors moeten blijven investeren in betrokkenheid van en dienstverlening aan Enschedese en regionale werkgevers.

In de vanuit de "Enschedeal" vormgegeven strategische opgave "Enschede Werkt", zijn deze gedachten ook nadrukkelijk terug te vinden. Vanuit de strategische opgave willen we immers de arbeidsparticipatie van niet-werkenden vergroten, het opleidingsniveau van de potentiële beroepsbevolking verhogen en een forse groei van de werkgelegenheid realiseren. Bij deze ambities horen ook concrete doelstellingen, zoals de daling van het bijstandsvolume met 25% en het terugdringen van de werkloosheid met 2,5%.

We hebben inspirerende ambities voor de toekomst geformuleerd en onszelf daarbij een grote opgave meegegeven. Hoewel de meeste inwoners van onze stad meedoen aan de samenleving en werk hebben, telt onze gemeente anno 2008 ruim 20.000 uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden². Deze uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden zijn burgers van onze stad. Vanuit sociaal-economisch perspectief willen we graag dat deze mensen zoveel mogelijk deelnemen aan de samenleving, hetzij - en bij voorkeur - via regulier werk-, hetzij via maatschappelijke zinvolle activiteiten als vrijwilligerswerk. Onze ambitie is om over vijf jaar een arbeidsactiverende samenleving te zijn. Een Enschedese samenleving waarin iedereen in sociaal-economisch opzicht meedoet.

Daarbij benadrukken wij in dit kader nog het volgende. Duidelijk moge zijn dat deze visie gaat over participeren in sociaal-economisch perspectief met als doel arbeidsreïntegratie. Met deze visie hebben wij niet de intentie een nadere en complete invulling te geven aan het begrip participatie in de veel bredere context en betekenis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Mede op basis hiervan willen we dan ook met het gebruik van de metafoer van een "ladder" (zie hoofdstuk 3 e.v. van dit voorstel) geen onderscheidend waardeoordeel vellen over werkzaamheden die door mensen worden verricht. Werkzaamheden die bijvoorbeeld in deze visie tot het domein "burgerschap" worden gerekend, zijn maatschappelijk even waardevol als het verrichten van activiteiten die tot het domein "werknemerschap" worden gerekend. Dit ook gelet op het feit dat er altijd burgers zullen zijn die niet kunnen reïntegreren in het reguliere arbeidsproces.

¹ Gemeente Enschede (2007), Toekomstvisie Enschede 2020. Enschede: Gemeente Enschede.

² In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de niet-werkenden naar uitkeringssoort.

Ook over mensen die door beperkingen (bijvoorbeeld vanwege een handicap) niet in staat zijn om werkzaamheden te verrichten in bijvoorbeeld het burgerschapsdomein vellen we geen onderscheidend waardeoordeel. Ons uitgangspunt is dat iedereen naar vermogen bijdraagt en dat dus elke bijdrage naar vermogen (dus ook in die situaties waar “vermogen” niet of nauwelijks aanwezig is) maatschappelijk even waardevol is.

1.2 Doelstelling

Om deze ambitie te realiseren zullen we ons beleid en de uitvoering moeten aanpassen. Niet alleen omdat er nieuwe mogelijkheden zijn die wet- en regelgeving ons bieden, maar ook omdat economische en maatschappelijke omstandigheden zijn veranderd.

We hanteren hierbij als uitgangspunt dat elke burger talenten en mogelijkheden heeft en op basis hiervan willen we hen overtuigen in sociaal-economisch opzicht volop een bijdrage te leveren aan de samenleving. Voor het aanpassen van beleid en uitvoering is een nieuwe visie met nieuwe uitgangspunten noodzakelijk, een nieuwe toetssteen voor huidige en toekomstige handelingen.



De visie beoogt dan ook een inspirerend afwegingskader te zijn, niet als einddoel, maar als richtinggevend document. Tot slot merken we daarbij op dat deze visie in relatie moet worden gezien met de nota “sociale stijging” en tevens goed aansluit op de recente armoedenota “Niemand aan de kant”.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze visie beschrijven we landelijke trends en ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving. Ook onze eigen leerervaring met re-integratie leidt tot nieuwe opgaven voor de toekomst. Hoofdstuk 3 vormt de kern van onze visie. Daarin geven we een toelichting op onze nieuwe visie met betrekking tot participatie in sociaal-economisch perspectief. Tevens formuleren we uitgangspunten voor innovatie in ons beleid, organisatie en uitvoering. In hoofdstuk 4 reiken we een aantal bouwstenen aan voor de vertaalslag van beleid naar de uitvoeringspraktijk.



2. Opgave voor de toekomst: Meedoen in de samenleving

In dit hoofdstuk geven we eerst een schets van de landelijke trends en ontwikkelingen ten aanzien van participatie. Vervolgens geven we kort aan welke wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving we de komende jaren kunnen verwachten. Daarna beschrijven we de wijze waarop we in onze stad de afgelopen jaren vorm en inhoud aan het re-integratiebeleid hebben gegeven. We sluiten af met een paragraaf waarin we op basis van het voorgaande de toekomstige opgave formuleren.

2.1 Landelijke trends en ontwikkelingen

Het idee dat betaalde arbeid de enige manier is om zinvol te participeren in de samenleving is de afgelopen jaren bij de Nederlandse gemeenten nadrukkelijk uitgangspunt geweest. Het idee zelf dateert overigens al vanaf begin jaren negentig en werd bijvoorbeeld ook door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid benadrukt. In het rapport 'Een werkend perspectief' (1991) werd aangegeven dat volwaardige maatschappelijke participatie, die buiten de sfeer van betaalde arbeid kon worden gerealiseerd, een illusie was die het probleem van sociale uitsluiting eerder in de weg stond dan naderbij bracht³. Opeenvolgende kabinetten hebben vanaf die periode 'werk' vaak als sleutel gezien voor de oplossing van sociale problemen in ons land. Dit kwam treffend tot uitdrukking in het motto van bijvoorbeeld het eerste kabinet Kok (1994-1998): 'Werk, werk en nog eens werk'.

De afgelopen jaren is een kentering zichtbaar in het idee dat betaald werk de enige bron van collectief en individueel welzijn is en dat deelname aan betaald werk een onmisbare schakel is voor een zinvol leven en een volwaardige deelname aan de samenleving. In een advies van het Sociaal Cultureel Planbureau (2003) wordt aangegeven dat 'meer en meer beleidsmatig wordt onderkend dat enerzijds economische participatie voor bepaalde categorieën langdurig werklozen niet meer mogelijk is en anderzijds dat betaalde arbeid niet als enige optie voor welzijn en sociale integratie hoeft te gelden'⁴. Deze gedachtegang is terug te vinden in rapporten van andere toon-aangevende adviesraden van de afgelopen jaren. De WRR geeft in zijn rapport 'De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden' (2006) aan dat het streven en de beleidsinspanningen erop gericht moeten zijn dat werkzoekenden daadwerkelijk naar betaalde arbeid worden geleid, maar dat het niet is uit te sluiten dat mensen toch buiten het bereik van instrumenten blijven die hierop zijn gericht. Volgens de WRR mag echter 'niet worden berust in non-participatie en is de opgave ook deze groep mensen een perspectief te bieden op participatie, bijvoorbeeld door hen in te zetten op taken die maatschappelijk worden gewaardeerd, maar nu blijven liggen'⁵. De Raad voor Werk & Inkomen wijst er in zijn advies 'Omdat iedereen nodig is' (2005) op dat een te sterke gerichtheid van het re-integratiebeleid op reguliere arbeid geen recht doet aan de omvangrijke groepen in het cliëntenbestand voor wie dit niet of alleen op zeer lange termijn mogelijk is. Deze raad is dan ook voorstander van het creëren van zogenoemde participatiebanen voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt⁶.

³ WRR (1990) Een werkend perspectief. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁴ SCP (2003) Sociale Activering: Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid. Rijswijk: SCP.

⁵ WRR (2006) De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Den Haag: WRR.

⁶ Raad voor Werk en Inkomen (2006) Omdat iedereen nodig is. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Den Haag: RWI.

Ook de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO: 2007) is pleitbezorger van een krachtige inzet op maatschappelijke participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De Raad geeft aan dat deze gedachtegang goed past in het hedendaags denken over meer sociale binding, meer civil society en meer vrijwillige inzet van burgers. Volgens de RMO is het ook wenselijk dat er in de toekomst meer informele zorg en maatschappelijke ondersteuning wordt georganiseerd, juist bij de doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is ook wenselijk dat meer aandacht wordt gegeven aan de sociale binding tussen mensen in wijk en buurt en dat meer activiteiten in buurt en wijk plaatsvinden⁷. Tot slot, stelt de Sociaal Economische Raad in zijn advies 'Welvaartsgroei voor en door iedereen' (2006) participatie voorop als één van de twee pijlers naast inkomensbescherming. Participatie moet '...sociaaleconomische dynamiek stimuleren en ondersteunen, en bijdragen tot activering, participatiebevordering (...) en duurzame arbeidsdeelname'⁸.

Overigens zijn het niet alleen de toonaangevende adviesraden die nadrukkelijk oproepen om een bredere participatie van mensen te organiseren. Anno 2008 staat participatie ook hoog op de (landelijke) politieke agenda. 'Iedereen doet mee' is immers het motto van het Kabinet Balkenende-IV en ook de titel van het in 2007 verschenen actieprogramma. Hierin staat aangegeven hoe het kabinet de komende periode de sociale samenhang wil versterken. Participatie is hierbij een sleutelbegrip. Niet alleen door deelname aan de arbeidsmarkt, maar ook doordat mensen zich inzetten voor een sportvereniging of voor de leefbaarheid van de buurt.

Het kabinet en de verschillende adviesraden zijn het eens over hun oproep om het toekomstige beleid meer te baseren op een brede maatschappelijke participatie voor vooral de onderkant van de arbeidsmarkt. Vooral vanuit de notie dat maatschappelijke participatie bijdraagt aan welzijn en geluk voor mensen⁹, maar ook nadrukkelijk bijdraagt aan sociale samenhang in de maatschappij en een kwalitatief hoogwaardige beroepsbevolking. Een brede inzet van iedereen, op de arbeidsmarkt of in de zorg voor elkaar, geeft de samenleving veerkracht en maakt haar weerbaarder.

2.2 Landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving 2008 - 2012

De laatste jaren zien we op vele terreinen de overgang van een probleem- naar een kansbenadering. We denken veel meer in mogelijkheden en verantwoordelijkheden van burgers en benadrukken minder dan voorheen de beperkingen en de problemen. Wanneer we burgers willen overtuigen hun kansen te benutten, dan zullen we ook de burger centraal moeten stellen. En dat betekent dus dat we burgers niet moeten opdelen naar verschillende wetten en regelingen, voorschriften en uitvoeringsloketten. Overtuiging vraagt nadrukkelijk om maatwerk. Met deze algemene gedachtegang als basis zijn er aantal bijstellingen van landelijke wet- en regelgeving aangekondigd. Deze bijstellingen bieden ons meer mogelijkheden tot maatwerk en een grotere vrijheid van handelen. Er is vooral sprake van verdergaande ontschotting en deregulering.

⁷ Uyl, R. den (2007) Meer doen met mensen. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁸ Sociaal Economische Raad (2006) Welvaartsgroei door en voor iedereen. Den Haag: SER.

⁹ Vgl. Edzes, A.J.E. en A.C. van Bruggen (1998) Fase 4 gefaseerd. Groningen: CAB.

De beweging die met de Wet Werk en Bijstand (WWB: 2004) en de Wet op de Maatschappelijke ondersteuning (WMO: 2007) is ingezet, krijgt een vervolg met een gemoderniseerde Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW: 2008). Wij hebben daardoor nog meer mogelijkheden om op maat arbeidsgehandicapten te begeleiden naar reguliere arbeid. Ontschotting gaat ook plaatsvinden tussen de bijstandsgelden, de educatiemiddelen en de inburgeringsbudgetten in één zogenaamd Participatiefonds¹⁰. Daarnaast krijgen gemeenten ook budgetten over meerdere jaren waardoor het ook mogelijk wordt om over een langere periode investeringen in mensen te kunnen doen en opbrengsten te genereren. De gemeenten worden in dit kader nadrukkelijk aangesproken op ondernemend en innovatief gedrag, op intensivering van regionale- en ketensamenwerking en op introductie van nieuwe dienstverleningsconcepten. Daarbij is het wenselijk dat ook de bestaande ketenpartners CWI en UWV meer vrijheid krijgen in hun uitvoering en de keuze van instrumenten.

Deze bovengenoemde ontwikkelingen hebben dan ook een relatie met de wijze waarop we de participatie in sociaal-economisch opzicht in onze stad vorm en inhoud willen geven (zie hoofdstuk 4). Zonder nader in te gaan op de inhoud van de afzonderlijke ontwikkelingen kunnen worden genoemd:

Nieuwe wet- en regelgeving 2008-2012

- Invoering participatieplaatsen, gekoppeld aan bonus en scholingsplicht.
- Verdere ontschotting van middelen (één Participatiefonds waarin de WWB, WI en WEB opgaan, per 1-1-2009).
- Werkleerplichtwet tot 27 jaar, per 1.1.2009.
- Opschaling/regionalisering arbeidsmarktbeleid, per direct.
- Ketensamenwerking UWV, CWI en gemeente in één Locatie voor Werk en Inkomen.
- Modernisering van de WSW gevolgd door fundamentele herbezinning in 2008.



¹⁰ Feitelijke ontschotting vindt naar verwachting pas in 2011 plaats. Tot aan dat jaar is sprake van een 'overgangsregime'.

2.3 Aandachtspunten vanuit het gevoerde re-integratiebeleid Enschede

We hebben ons de afgelopen jaren primair gericht op het terugdringen van het bijstandsvolume en de re-integratie van kansrijken naar de arbeidsmarkt. Dit werd vooral ingegeven door de financiële urgentie. Immers, met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (2004) werden de bijstandsgelden voor 100% naar gemeenten gebudgetteerd. In Enschede heeft dit tot op de dag van vandaag geleid tot een fors tekort op het bijstandsbudget.

Kijken we terug dan kunnen we stellen dat een aantal uitgangspunten in beleid en uitvoering toekomstbestendig is (zie ook bijlage 5 waarin een korte historische schets is opgenomen van de gemaakte keuzes in en de werkwijze rondom beleid en uitvoering).

We kunnen bijvoorbeeld noemen:

- De voorkeur voor betaalde en reguliere arbeid als einddoel van re-integratieinspanningen;
- Maatwerk voor mensen;
- Denken in termen van kansen in plaats van belemmeringen;
- Vraaggericht werken;
- Samenwerking in de keten;
- Verdere afbouw van traditionele vormen van gesubsidieerde arbeid.

Dit neemt niet weg dat er ook uitgangspunten zijn die voor de toekomst een herijking verdienen. Zo hebben we - door conform de blauwe nota ongeclausuleerd in te zetten op de meest kansrijke WWB-ers - aanvankelijk weinig aandacht gehad voor de non-participatie van de minder kansrijke bijstandsgerechtigden en van grote groepen Enschedese burgers, waarvoor de gemeente niet direct een financiële verantwoordelijkheid heeft. Denk aan bijvoorbeeld arbeidsongeschikten, WW-ers en Niet-uitkeringsgerechtigde Werkzoekenden (Nuggers). De focus van de gemeentelijke inspanningen is tot nu toe ook hoofdzakelijk gericht op re-integratie en niet op het veel bredere begrip 'participatie'.

Een tweede element is dat we nog meer resultaten kunnen boeken als we onze samenwerking met (keten-)partners nog verder intensiveren en nieuwe arrangementen op basis van samenwerking kunnen aanbieden. Hierbij kunnen we denken aan de verdere intensivering van de relatie tussen CWI, UWV en gemeente, maar ook aan de samenwerking met werkgevers als belangrijke sleutel om banen te creëren voor werkzoekenden. Ook is winst en daarmee resultaat te boeken in de samenwerking met zorg. Denk aan bijvoorbeeld de Wijkzorgteams en aan geïntegreerde indicatiestellingen voor werk/zorg, de relatie met Economische Zaken, onderwijs, de sociale werkvoorziening of nieuwe arrangementen die zijn te bedenken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Tot slot kunnen we opmerken dat we in ons beleid en uitvoering het individu centraal stellen en aan elke persoon individueel maatwerk leveren. De opgave voor de komende jaren is om dit principe nog meer vorm en inhoud te geven, nog meer los te komen van institutionele belangen, van eigen denkbeelden over wat goed voor mensen is en van bestaande instrumenten en rendementsberekeningen. We moeten ons dan ook constant de vraag voorhouden of we voldoende oog hebben en houden voor wat mensen werkelijk nodig hebben en onze werkwijze en benadering daarop voor de toekomst afstemmen.

2.4 Opgave voor de toekomst

Zoals in de inleiding is gesteld: het is de centrale opgave om onze stad te ontwikkelen in de richting van een arbeidsactiverende samenleving. Willen we een vermindering van het bijstandsvolume met 25% voor de komende vier jaren realiseren, dan zullen we nu volop moeten inzetten op een participatieagenda. Om deze ambitie te realiseren moeten we ons beleid en werkwijze aanpassen aan de veranderende maatschappelijke en ook economische omstandigheden. We moeten daarvoor een nieuw kader schetsen, innovatieve concepten bedenken en investeren in nieuwe verbindingen met cliënten, partners en andere beleidsterreinen. Daarbij is het relevant om - op basis van onze uiteindelijke voorkeur voor regulier betaalde arbeid - een visie op sociaal-economische participatie te koppelen aan de zorgvragen en behoeften in de samenleving, om persoonlijke vermogens van mensen goed in te schatten en vervolgens afhankelijk van de mogelijkheden van mensen activiteiten centraal (werkplein) dan wel decentraal (op het niveau van wijk en buurt) te organiseren.

In de volgende twee hoofdstukken zullen we nader ingaan op de wijze waarop we invulling willen geven aan een arbeidsactiverende samenleving. In hoofdstuk 3 schetsen we daarvoor eerst onze visie op sociaal-economische participatie in Enschede, de daaruit voortvloeiende beleidsuitgangspunten en leidende principes voor een innovatieve organisatie en werkwijze. In hoofdstuk 4 worden een aantal bouwstenen aangereikt als eerste stap in de vertaalslag van beleid naar uitvoeringspraktijk.





3. Beleid: Meedoen telt!

De Toekomstvisie Enschede 2020 heeft als opschrift: Enschede maak(t) je wereld groter! Hoewel dit op veel gebieden van toepassing is, geldt dit motto in het bijzonder voor kwetsbare groepen als werklozen en arbeidsgehandicapten. Wij zien het dan ook als onze opgave om mensen uitdaging en perspectieven te bieden, om mensen te overtuigen hun talenten te benutten, zodat hun keuzemogelijkheden in de samenleving worden verruimd. Immers, het laatste wat we willen is een tweedeling in de samenleving, tussen meekomers en afvallers, tussen hoog en laag opgeleiden, tussen sociaal-economisch actieven en inactieven. Om deze ambitie ook daadwerkelijk te realiseren is het noodzakelijk een beleidskader te formuleren dat kan dienen als houvast bij de verdere uitwerking voor de komende jaren. Voordat we hierop in gaan staan we eerst stil bij het begrip participatie.

3.1 Participatie in Enschede

Het begrip participatie kan op verschillende manieren worden ingevuld. Bij participatie denken we eerst en vooral aan arbeidsparticipatie, namelijk deelname aan reguliere, betaalde arbeid. Veel gemeentelijke inspanningen, zoals het re-integratiebeleid in het kader van de Wwb, zijn daarop gericht en dat blijft ook zo. Ook het stimuleren en overtuigen van bijvoorbeeld niet-uitkeringsgerechtigden en mensen die in kleine deeltijdbanen werken om meer te gaan werken, draagt bij aan het verhogen van de arbeidsparticipatie. We streven ernaar om nu nog onbenut arbeidspotentieel optimaal te gebruiken. Maar participatie is breder dan alleen arbeidsparticipatie. Onder participatie verstaan we ook het vanuit sociaal-economisch perspectief leveren van zinvolle bijdragen aan de samenleving, zonder dat dit vanuit een betaalde baan plaatsvindt.

Participatiedomeinen

Het SCP ziet het begrip participatie breed en maakt onderscheid naar vier domeinen: economisch (deelname aan de arbeidsmarkt), sociaal-cultureel (deelname aan onderwijs en vorming), maatschappelijk (deelname in maatschappelijke verbanden) en zorg en opvang (deelname via hulp- en zorgvoorzieningen)¹¹. Wij sluiten ons hier bij aan. Meer toegespitst binnen de context van deze nota zijn voor ons de volgende participatiedomeinen relevant:

1. **Burgerschap:** activiteiten die maatschappelijk zinvol worden geacht dan wel bijdragen aan basisbehoeften voor burgerschap. Het kan hier gaan om vrijwilligerswerk maar ook om taalcursussen en inburgering voor allochtonen;
2. **Werknemerschap:** activiteiten gericht op aanbodversterking, re-integratie en het verwerven van regulier werk;
3. **Ondernemerschap:** activiteiten gericht op de (ontwikkeling van) zelfstandige uitoefening van beroep en bedrijf (BBZ, employability, enz.).
4. **Vakmanschap:** activiteiten gericht op de ontwikkeling van talenten, kennis, competenties en kwalificaties gericht op de uitoefening van een beroep (beroepsonderwijs, Elders Verworven Competenties (EVC), duaal leren, startkwalificaties, beroepsgerichte cursussen).

¹¹ SCP (2003) Sociale Activering: Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid. Rijswijk: SCP.

Essentieel is dat we de focus op re-integratie naar werknemerschap & ondernemerschap blijven behouden. Innovatief is dat we vanuit ons beleidsperspectief nieuwe routes toevoegen voor mensen die verder af staan van de arbeidsmarkt of die op andere wijze vanuit sociaal-economisch perspectief een actieve en relevante bijdrage leveren aan de samenleving. Tegelijk willen we actief inzetten op onderwijs en educatie als route die voor veel werkzoekenden de afstand naar de reguliere arbeidsmarkt kan overbruggen. Door meerdere routes mogelijk te maken en te stimuleren kunnen we volop aansluiten bij de talenten, wensen en mogelijkheden die mensen hebben en tegemoet komen aan vragen van werkgevers en de samenleving.

De participatiedomeinen stellen ons ook in staat om arrangementen en combinaties van activiteiten mogelijk te maken die tot op heden minder goed mogelijk waren. Zoals mantelzorg gekoppeld aan beroepsgerichte cursussen of tegelijkertijd werken en leren bij reguliere werkgevers. Enschede wil het mogelijk maken dat iedereen sociaal-economisch kan participeren en investeren in zijn of haar toekomst.



Participatieladder

Om participatie in te richten maken we gebruik van een stap voor stap benadering met behulp van de metafoer van een participatieladder. Het laddermodel gaat uit van de gedachte dat iedereen een individueel bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt heeft, onafhankelijk van de vraag of deze persoon zich tot de gemeente wendt voor ondersteuning bij het verkrijgen van werk, onderwijs of andere zorg- en hulpvragen heeft. Die afstand is medebepalend voor de soort dienstverlening en de route die wordt aangeboden.

De metafoer van de ladder maakt ook duidelijk dat er een bepaalde rangorde is in de verschillende treden. De eerste trede is burgerschap en maatschappelijke participatie met als doel sociale redzaamheid. De tweede trede op de ladder wordt gevormd door de drie andere participatieroutes:

werknemerschap, vakmanschap en ondernemerschap. Vanuit sociaal-economisch perspectief bereiken we de laatste trede van de ladder als voldaan wordt aan ons uiteindelijke doel, namelijk economische zelfstandigheid van de inwoners van onze stad.

De verdeling over de participatieladder is vergaand te verfijnen in deelstappen, dienstverlening en instrumenten die kunnen worden ingezet. In het huidige beleid worden deze deelstappen ook gehanteerd in de zogenaamde re-integratieladder. Een eerste uitwerking daarvan geven we in het volgende hoofdstuk.

Participatieladder	Doel	Economische zelfstandigheid	Burgerschap Maatschappelijke participatie
	Trede 2	Werknemerschap / vakmanschap / ondernemerschap	
	Doel	Sociale redzaamheid	
	Trede 1	Burgerschap / Maatschappelijk participatie	

Legitimiteit, doelgroepen en verplichtingen

Óf burgers 'verplicht' gesteld kunnen worden om sociaal-economisch te participeren hangt af van de relatie die zij met de gemeente hebben. Zo zijn bijvoorbeeld als groepen te onderscheiden:

1. Burgers die gebruik maken van (collectieve) voorzieningen van de gemeente (sport & recreatie, welzijn, buurtbeheer, enz.). Voor deze doelgroep - in feite de Enschedese bevolking - past een overtuigingsstrategie gericht op actief burgerschap (in sociaal-economisch opzicht).
2. Burgers met een uitkering van de gemeente. Voor hen geldt de verplichting zich maximaal en naar vermogen in te zetten om uit de uitkering te komen en regulier werk te vinden of in ieder geval op een of andere manier maatschappelijk actief te zijn.
3. Burgers met een uitkering van een andere instantie, zoals het UWV. Ook voor hen geldt de verplichting zich maximaal in te zetten om uit de uitkering te komen en regulier werk te vinden of in ieder geval op een of andere manier maatschappelijk actief te zijn. De gemeente heeft hier echter geen directe instrumenten voor naleving, maar zal afspraken moeten maken met de verantwoordelijke uitkeringsinstantie.
4. Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Voor hen heeft de gemeente geen wettelijk sanctioneringsmiddel, maar past een actief uitnodigings- en stimuleringsbeleid om hen te overtuigen zich actief op te stellen.

De verschillende rollen van de gemeente in relatie tot de burger maakt de vraag welke doelgroep waarop aanspreekbaar is, niet eenvoudig te beantwoorden. In algemene zin gaat onze voorkeur uit naar een positief stimuleringsbeleid, een overtuigingsstrategie in plaats van afdwingen van gewenst gedrag. Voor bijvoorbeeld burgers waarvoor een uitkeringsverantwoordelijkheid bestaat kan gewenst gedrag ook afgedwongen worden via sanctie-instrumenten.

De mate waarin van burgers kan worden gevraagd sociaal-economisch actief te zijn, is in essentie een individuele beoordeling waarbij het begrip 'naar vermogen' centraal staat. In de praktijk kunnen we vele doelgroepen onderscheiden (jongeren, ouderen, gehandicapten, enz.) die variëren in sociale, fysieke en psychische belastbaarheid en oriëntaties op de samenleving. Niet van iedereen kan hetzelfde verwacht worden.

3.2 Beleidsuitgangspunten

We hebben het eerder gezegd: voor het realiseren van onze ambitie is een aantal uitgangspunten nodig. We hebben die hieronder geformuleerd en voorzien van een korte toelichting.

1. Regulier betaald werk is en blijft de belangrijkste route naar economische zelfstandigheid en sociale redzaamheid.

Regulier betaald werk is en blijft het hoofddoel van het beleid voor de komende jaren. Regulier betaald werk is immers de snelste route naar economische zelfstandigheid en sociale redzaamheid. Iemand die kan werken, gaat ook werken. Tegelijk erkennen we dat werk meer is dan regulier betaald werk alleen en dat regulier werk niet voor iedereen op dit moment is weggelegd. Ook niet-reguliere onbetaalde arbeid, onderwijs en educatie leveren in dat geval meerwaarde op voor zowel individuele burgers als de samenleving.

2. Plaatsing bij reguliere werkgevers gaat voor vormen van additionele en beschermde arbeid.

Net als regulier werk het hoofddoel is en blijft, gaat ook plaatsing bij reguliere werkgevers voor andere vormen van additionele en beschermde arbeid. Door de gemeente georganiseerde en gesubsidieerde arbeid, zal tijdelijk worden aangeboden en nooit een vervanging kunnen zijn voor de reguliere vraag op de arbeidsmarkt of de plaatsing bij werkgevers. Dit uitgangspunt geldt zowel voor de WWB als voor de WSW.

3. Balans tussen duurzame uitstroom en de 'kortste weg naar werk'.

Daar waar in de afgelopen jaren budgetten zijn ingezet voor mensen om de kortste weg naar werk te financieren, zijn gezien de aard van het bestand veelal langdurige en hogere investeringen per persoon nodig. Het gaat er nu om een balans te vinden tussen de 'kortste weg' naar werk en de wens om ook duurzame uitstroom te realiseren. Investerings in mensen voor wat betreft scholing en opleiding om duurzame uitstroom te realiseren, zullen op maat moeten worden beoordeeld. De deelname aan door de gemeente gefinancierde opleidings- en re-integratietrajecten is daarbij niet vrijblijvend.

4. Eigen verantwoordelijkheid centraal.

De ambities en eigen verantwoordelijkheid van burgers staan centraal. De burger is 'stuurman' van zijn eigen leven. Het is de taak van de gemeente om waar mogelijk de voorwaarden te creëren waaronder burgers hun ambities kunnen realiseren en hun eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Dat begint al in de jonge levensfasen (opvoeding en vroeg- en voorschoolse educatie, onderwijs, jeugd- en sportbeleid), maar zal ook in de latere levensfasen van volwassenheid een leidend principe zijn. Ons beleid is in dat opzicht zowel breed gericht op de hulpbronnen die mensen in staat stellen in de samenleving te functioneren (opleiding, financiën, huisvesting, netwerken, gezin en gezondheid) als op het creëren van voorwaarden om vooruit te komen. Wij realiseren ons dat niet iedereen in staat is de eigen verantwoordelijkheid in te vullen. Onderdeel van het creëren van voorwaarden is dan ook dat professionals burgers ondersteunen en coachen bij het maken van keuzes. Echter, ondersteunen moet geen 'overnemend gedrag' zijn.

5. Iedere burger heeft competenties, talenten en kwaliteiten.

Iedereen kan wat, dat is eenvoudig uitgedrukt ons uitgangspunt. We willen de mogelijkheden benadrukken en de kansen benutten in plaats van te wijzen op beperkingen en handicaps.

6. Iedereen draagt in meer of mindere mate verplicht en naar vermogen bij aan de samenleving.

Bij voorkeur in regulier werk maar als dit nog niet aan de orde is door middel van investeringen in opleidingen en scholing, in deelnemen aan trajecten voor de start van een eigen bedrijf of door maatschappelijke nuttige dienstverlening te verrichten. Uiteraard kunnen we niet van iedereen eenzelfde inspanning vragen. We zullen mensen op basis van maatwerk in meer of mindere mate aanspreken op hun bijdrage. Voor uitkeringsafhankelijke burgers geldt dat een vorm van maatschappelijke participatie nodig is voor het verkrijgen van een uitkering ('de uitkering kan worden verdiend door actief te zijn'). We verwachten dat we op deze wijze ook "niet-willers" ertoe brengen om actief te zijn. Tegenover het recht op uitkering staat immers de plicht om naar vermogen wat terug te doen. Het uitgangspunt van algemeen geaccepteerde arbeid wordt aangevuld met algemeen geaccepteerde participatie (in sociaal-economisch opzicht).



3.3 Leidende principes voor organisatie en uitvoering

De beleidsuitgangspunten zijn de basis voor de vernieuwing in de uitvoeringspraktijk die we nastreven. Vanzelfsprekend geldt dat we als gemeente al op veel terreinen beleid hebben geformuleerd en dienstverlening verrichten die mensen in staat moeten stellen voldoende bagage mee te nemen om economisch zelfstandig en sociaal redzaam te zijn. Dit meer voorwaarden-scheppende beleid heeft in onze gemeente zijn beslag gekregen in bijvoorbeeld ons beleid over

wonen & welzijn, cultuur & sport, leefbaarheid & veiligheid, opvoeden & opgroeien, integraal burgerschap en het programma werk en inkomen.

Deze visie heeft meer betrekking op de direct, interveniërende activiteiten in situaties waarin burgers hetzij van de overheid afhankelijk (dreigen te) worden. Hier liggen tal van raakvlakken met de bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk rond werk en inkomen, zorg (sociale activering, hulpverlening, welzijnswerk), inburgering, educatie en onderwijs, sociale werkvoorziening (DCW) en economische zaken. Het is vooral deze overlap die vraagt om vernieuwing in de uitvoeringspraktijk, vanuit het idee dat burgers niet kunnen worden opgedeeld in fragmenten. Het tot stand brengen van innovatieve verbindingen en samenhang in de uitvoering is de sleutel tot succes.

De volgende leidende principes geven daarbij houvast:

1. Mogelijkheden van mensen en bedrijven zijn leidend in onze gemeentelijke dienstverlening.

Mensen kennen een grote variatie in problematieken, waardeoriëntaties, ambities, kansen en zoekgedrag. Er zijn dan ook verschillende te benoemen in bijvoorbeeld de mate van zelfredzaamheid, de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, het zoekgedrag op de arbeidsmarkt en de verwachtingen in de richting van de overheid. Willen we echt aansluiting krijgen bij wat mensen zelf willen en kunnen, zullen we voor een één op één benadering moeten kiezen, maatwerk moeten toepassen en alternatieve wegen moeten bewandelen om mensen te stimuleren om maatschappelijk actief te zijn. Daarbij past ook dat we expliciet sturen op de match tussen enerzijds mogelijkheden van mensen en anderzijds de beschikbare vacatures en plekken bij werkgevers, instellingen en maatschappelijke organisaties. Vanuit perspectief van bedrijven betekent dit dat we nadrukkelijk vraaggericht te werk moeten gaan;

2. De dienstverlening moet worden georganiseerd rondom de burger en bedrijf.

Dit vraagt bijvoorbeeld om een geïntegreerde indicatiestelling. Zoals we hierna zullen weergeven maken we daarbij een onderscheid in nieuwe instroom en kansrijken waarbij de indicatiestelling in het Werkplein plaatsvindt. Hier is de ketendienstverlening van het CWI, het UWV en de gemeente al vergaand gerealiseerd en geïntegreerd. Voor de inactieven en langdurig werklozen willen we toewerken naar één geïntegreerde indicatiestelling met het zorgloket. In het laatste geval kunnen vragen over inkomen, sociale voorzieningen, hulpverlening en mantelzorg zoveel mogelijk vanuit één loket bediend worden. Naast de geïntegreerde indicatiestelling geldt ook dat het professionele vervolg zoveel mogelijk rondom mensen georganiseerd moet worden. Dat betekent onder meer aandacht voor integraal management ('de sociale professional') waarbij werk, inkomen, zorg en educatie bij één aanspreekpunt neergelegd moet worden. Vanuit perspectief van een bedrijf kan het gewenst zijn om als lokale overheid i.s.m. ketenpartners bepaalde faciliteiten te bieden. Niet alleen door uit handen nemen van "papierwerk", maar ook door bedrijven te faciliteren (bijvoorbeeld door opleiding van medewerkers van het bedrijf zelf) in hun begeleidende rol naar onze cliënten;

3. In de dienstverlening moet de keuzevrijheid en eigen initiatief van het individu centraal staan.

Mensen geven zelf vorm en inhoud aan de eigen persoonlijke ontwikkeling en de overheid moet dat faciliteren. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden, van het persoonsgebonden

participatiebudget tot aan het stimuleren en belonen van het eigen initiatief om een baan te vinden (o.a. via bonussen en premies).

4. Professionals treden op als coach.

De coach stimuleert bewustwording, waardoor mensen verantwoordelijkheid durven nemen. Met coachen haal je het beste uit de mensen. Professionals kunnen direct (hulpverlening gericht op achterstandgroepen) of indirect (intermediair in het contact tussen groepen) als coach optreden. Sterker nog, professionals zijn de schakel tussen de vragen van burgers en de achterliggende dienstverlening. Daarbij zullen we vertrouwen moeten geven aan mensen en keuzevrijheid moeten toestaan. We zullen ook actief cliënten gaan opzoeken ('Er op af!') in plaats van achter een bureau onze burgers te woord te staan.

5. Bestaande organische verbanden en relaties moeten worden benut en gestimuleerd.

Persoonlijke netwerken, familierelaties en maatschappelijke verenigingen (sport, buurt, vrije tijd) zijn zowel van belang voor de inventarisatie van maatschappelijk nuttige bezigheden (o.a. vrijwilligerswerk) als voor de mogelijke bijdrage van de individuele burger en bedrijven.

6. Participatiebeleid vraagt om meer verbindingen tussen de verschillende beleidsterreinen,

of het nu gaat om instrumenten, dienstverlening, budgetten of uitvoering. Niet de regelingen (WWB, WMO, WSW, WEB enz.) en het geld moeten leidend zijn, maar de vraag van de burger.

7. De gemeentelijke overheid heeft de rol om een adequaat aanbod van participatiemogelijkheden te organiseren.

Via het CWI en het Werkplein wordt de toegang naar reguliere arbeid ontsloten. In het economische en regionale arbeidsmarktbeleid vergroten we via het Werkplein de werkgelegenheidsvraag en sturen we op de match tussen mogelijkheden van mensen en de vraag/behoefte van de werkgever. Daarnaast organiseert de gemeente ook de match tussen enerzijds de vraag naar onbetaalde, additionele en informele dienstverlening en anderzijds diegenen die hiervan gebruik gaan maken. Het Leerwerkloket kan door middel van informatie, advies en doorverwijzing op terreinen als opleidingen, persoonlijke ontwikkeling en leer-werktrajecten de mogelijkheden in de sfeer van educatie en onderwijs weergeven.

8. Verbinding met samenwerkingspartners en werkgevers.

De gemeente wil dit alles mogelijk maken, maar kan dit niet alleen. Sommige doelgroepen staan bijvoorbeeld onder de directe wettelijke verantwoordelijkheid van anderen (UWV) dus daar zullen we afspraken mee moeten maken. Weer andere organisaties (ROC's) leveren diensten en toegang tot voorzieningen waarvan we gebruik willen maken. Belangrijk is dat werkgevers(organisaties) hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en mogelijkheden creëren voor mensen die naast de arbeidsmarkt staan. Door stages en leerwerkbanen mogelijk te maken ontstaan baanopeningen die aan werkzoekenden de kansen bieden zich te ontwikkelen en tegelijkertijd de vraag op de arbeidsmarkt te bedienen. Ten aanzien van dit zogenaamde Sociaal Ondernemen (zie paragraaf 4.5) willen we met werkgevers(organisaties) afspraken maken.

A man in a white protective suit is working on a wall-mounted electrical panel. He is looking up and to the left, focused on his task. The panel is white and has some wires and components visible. The background is a plain wall.

4. Uitwerkingskader 2008-2012

In het vorige hoofdstuk zijn de hoofdlijnen geschetst van een nieuwe visie op participatie in Enschede. Daarmee wordt deze visie vanzelfsprekend ook het richtinggevende kader voor onze toekomstige beleids- en uitvoeringspraktijk. Daarvoor zijn echter nog wel een aantal 'vertaalslagen' nodig, ook om de veelheid en onderlinge samenhang van onderwerpen die een relatie met participatie hebben. De komende tijd gaan we verschillende onderwerpen uit deze visie uitwerken. Vooruitlopend hierop kunnen we alvast een aantal onderwerpen benoemen die in deze uitwerking een rol spelen en die dus inzicht geven in de vertaling van de participatievisie naar de beleids- en uitvoeringspraktijk. Deze onderwerpen worden in dit hoofdstuk kort beschreven. Het gaat hierbij om:

- Mensen in beeld;
- De participatieladder;
- Participatieplaatsen;
- Beloningskader;
- Organisatie & sturing;
- Financieel kader.

4.1 Mensen in beeld

Essentieel is dat we volop blijven investeren om alle uitkeringsgerechtigden c.a. in beeld te krijgen en te houden. Daarmee bedoelen we niet de aantallen, maar vooral de competenties, ambities, verwachtingen, talenten en mogelijkheden van mensen, zowel op individueel als op groepsniveau. Zoals al eerder is aangegeven zijn er naar schatting ruim 20.000 burgers uitkeringsafhankelijk of niet-uitkeringsgerechtigd werkzoekend. Dat is een grote groep, waarvan we nog geen volledig beeld hebben als het gaat om hun huidige participatiegedrag en sociale redzaamheid.

Vanuit de mogelijkheden van re-integratie naar reguliere arbeid zijn de afgelopen jaren al forse inspanningen verricht om zicht te krijgen op alle WWB-ers (zie hiervoor o.a. ook het actieplan WWB 2008). Het gehele bijstandsbestand is geanalyseerd op uitstroomkansen naar reguliere arbeid en in een geautomatiseerd systeem worden competenties van mensen opgenomen. Vanuit de gedachte van deze visie zullen we echter nog meer moeten investeren. Naast de uitstroomkansen van mensen naar reguliere arbeid zullen we een volledig beeld van bijstandsccliënten moeten opbouwen dat is gebaseerd op de mogelijkheden voor sociaal-economische deelname aan de samenleving. Dat geldt uiteraard ook voor niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en voor mensen, waarmee de gemeente vanuit de uitkeringssituatie geen bemoeienis heeft (denk aan mensen die een uitkering van het UWV ontvangen). Dat alles vraagt nadrukkelijk om een gefaseerde, gecoördineerde, bredere en ook intensievere inzet van zowel gemeente als (keten-)partners.

4.2 Participatieladder

In het vorige hoofdstuk hebben we een participatieladder geïntroduceerd als voertuig voor de verdere indeling van routes en instrumenten die burgers kunnen ondersteunen naar economische zelfstandigheid. Deze participatieladder kent vier participatiedomeinen: burgerschap, werknemerschap, vakmanschap en ondernemerschap.

Deze participatiedomeinen omvatten concreet het volgende:

Burgerschap

Binnen het domein van het burgerschap bestaan verschillende mogelijkheden en instrumenten, uiteenlopend van deelname aan hulpverlening tot vrijwilligerswerk. In het domein van het burgerschap staat de vraag naar informele arbeid centraal. Naar verwachting groeit deze vraag vanwege de behoefte aan persoonlijke en informele dienstverlening als gevolg van bijvoorbeeld de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). Binnen dit domein liggen belangrijke verbindingen met inburgering, wijkgericht werken, de Wmo en de strategische opgaven 'Enschede werkt' en 'Ons Enschede' uit de Programmabegroting 2008-2011.

Werknemerschap

De route van het werknemerschap verloopt langs de lijn van (traditionele) re-integratieladder waarin we een groot palet aan instrumenten hebben samengevoegd voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Daarbij leveren we maatwerk voor burgers. Belangrijke verbindingen zijn gelegen in de relatie met EZ (Ondernemersloket, Taskforce), de DCW (ook als uitvoerder), de ketenpartners CWI en UWV en de strategische opgave 'Enschede werkt'.



Vakmanschap

Onderwijs, educatie en vorming leveren een belangrijk fundament voor economische zelfstandigheid, sociale redzaamheid én sociale mobiliteit. Met het onderwijs en bedrijfsleven moeten we zoeken naar wegen waarin jongeren aan de onderkant van de samenleving op alternatieve wijze naar werken worden begeleid. Investeren in vakmanschap komt daarnaast tegemoet aan onze ambitie om het opleidingsniveau van de beroepsbevolking te verhogen en knelpunten in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt op te lossen. Tegelijk liggen hier belangrijke aandachtspunten en beleidsopgaven als het gaat om het terugdringen van voortijdig schoolverlaten van jongeren en de invoering van de werkleerplicht. Het mag duidelijk zijn dat we deze investeringen in vakmanschap als gemeente niet alleen kunnen uitvoeren. We zullen deze opgave in nauwe samenwerking met scholen, instellingen en werkgevers moeten oppakken.

Ondernemerschap

Eén van de manieren om zowel aan te sluiten bij talenten en mogelijkheden van burgers als de arbeidsmarktproblematiek in wijken aan te pakken, zijn projecten gericht op zelfstandig ondernemerschap en wijkconomie¹². Door het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap worden meerdere vliegen in een klap geslagen. Het draagt bij aan economische zelfstandigheid van de doelgroep en het draagt bij aan de vitaliteit van wijken en de wijkconomie. Ook hier willen we samen met werkgevers, woningbouwcorporaties, CWI, werkgevers en private partijen de mogelijkheden benutten.

Als we deze nadere omschrijving van de participatiedomeinen vervolgens verbinden met het idee van de participatieladder dan ontstaat het volgende:

Participatieladder	Reintegratieroute	Regulier Werk	Regulier werk / startkwalificatie	Eigen bedrijf
	Reintegratieroute	Re-integratie-dienstverlening (bemiddeling, verloning, terugkeerplaatsen (of participatieplaatsen), werken met behoud van uitkering en arbeidsactivering)	Onderwijsdienst-verlening (waaronder terug naar school, duaal leren en beroepsgerichte cursussen en educatie)	Dienstverlening gericht op starten van eigen bedrijf (startersbegeleiding en subsidiemaatregelen)
		Werknemerschap	Vakmanschap	Ondernemerschap
		Dienstverlening gericht op maatschappelijke participatie, waaronder maatschappelijke stage, vrijwilligerswerk, participatieplaatsen taalcursussen, inburgering en activerende zorgtrajecten		
	Burgerschap			

Bij deze participatieladder maken we de volgende kanttekeningen:

- We geven keuzevrijheid aan cliënten om hun eigen leven vorm te geven en hun eigen route in te richten. Hierbij geldt als randvoorwaarde dat niet sociaal-economisch participeren geen optie is. We gaan ervan uit dat iedereen een bijdrage kan leveren, hoe klein ook. Wanneer iemand geen bijdrage wil leveren, passen we in het uiterste geval en waar mogelijk sancties toe.
- Het principe van de ladder wordt gevormd door stijging, waarbij de laatste en hoogste trede op de ladder het verkrijgen en behouden van regulier betaald werk is.

¹² Raad voor Werk en Inkomen (2007) De Wijk Inc. Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken. Den Haag: RWI.

- Mensen kunnen ook combinaties van stappen kiezen op de participatieladder. Denk bijvoorbeeld aan een maatschappelijke stage in combinatie met een vakgerichte opleiding of een taaltraject in combinatie met een re-integratietraject. Maatwerk is het uitgangspunt. Wel zullen we een antwoord moeten hebben, indien spanningen tussen participatiedomeinen ontstaan. Bijvoorbeeld in de situatie dat iemand zowel kan uitstromen naar regulier werk als deelnemen aan onderwijs gericht op het behalen van een startkwalificatie. We zullen in dit soort gevallen individuele afwegingen maken, waarbij de voorkeur van een persoon, het lange termijn arbeidsmarktperspectief ('duurzaamheid') en de mogelijkheid om individuele arrangementen samen met de onderwijsinstelling en de werkgever te maken, richtinggevende criteria zijn.
- We moeten goed zicht krijgen op wensen en mogelijkheden van mensen om een zo passend mogelijke stap op de participatieladder te zetten. Nadat deze stap is gezet blijft het een opgave om de ontwikkeling van mensen op gezette tijden te volgen om vervolgens te bezien of een andere c.q. volgende stap op de participatieladder kan worden gezet. Dit vraagt om een goede diagnose-, begeleidings- en informatiestructuur en om een adequate gemeentelijke sturing naar passende plaatsen bij werkgevers, instellingen en maatschappelijke organisaties.

4.3 Participatieplaatsen

Belangrijk voor de vertaling van deze visie is de beschikbaarheid van voldoende 'participatieplaatsen' om participatie ook daadwerkelijk vorm en inhoud te geven. Participatieplaatsen zijn daarbij te zien als plaatsen (plekken) waarin mensen naar vermogen een bijdrage leveren aan de maatschappij bij voorkeur gericht op de ontwikkeling in de richting van een regulier betaalde baan. Deze participatieplaatsen bevinden zich in elk van de vier onderscheiden participatiedomeinen (burgerschap, werknemerschap, vakmanschap, ondernemerschap).

Vooraf in het domein 'burgerschap' is er ten aanzien van geschikte participatieplaatsen nog veel te ontwikkelen. Vanuit de onderkenning dat deelname aan de arbeidsmarkt voor bepaalde categorieën werkzoekenden op korte en middellange termijn erg moeilijk is, bieden we mensen toch perspectief door ze via verschillende vormen van participatie in te zetten op maatschappelijk gewaardeerde taken. Voor de participatieplaatsen schetsen we de volgende contouren:

- Participatieplaatsen in het burgerschapsdomein zijn vooral geschikt voor mensen die op de korte- en middellange termijn de stap naar de reguliere arbeidsmarkt (nog) niet kunnen maken. De participatieplaatsen in de overige domeinen zijn bedoeld voor mensen die naar verwachting deze stap wel kunnen maken;
- Vanuit het uitgangspunt dat mensen naar vermogen een bijdrage leveren, kan de verschijningsvorm van de participatieplaatsen erg divers zijn. Van iemand die 32 uur in een ziekenhuis werkt tot bijvoorbeeld een verslaafde die twee uur per dag onder intensieve begeleiding werkt/activiteiten verricht;
- Werken in een participatieplaats wordt beloond volgens het uitgangspunt 'werken voor een uitkering', eventueel met een 'toeslag' op basis van prestaties, overigens zonder dat mensen daarmee op het niveau van het minimumloon komt (zie paragraaf 4.4.);
- Een participatieplaats is tijdelijk. Er vinden periodieke herbeoordelingen plaats met het oog op het doorlopen van de treden van de participatieladder (dit ook mede gebaseerd op ervaringen met de voormalige ID/WIW-regeling).

Vraag en aanbod

Cruciaal bij het realiseren van de participatieopgave is een match te maken tussen enerzijds de mogelijkheden en wensen van een persoon en anderzijds de beschikbare participatieplekken in de stad. Vooral voor de participatieplaatsen in het burgerschapsdomein zijn daarbij de volgende opmerkingen te maken:

Vanuit de aanbodkant (cliënten)

- Een goede match stelt hoge eisen aan de kwaliteit van een diagnose van een persoon. De vraag is immers hoe je vermogen van een persoon goed kunt inschatten/objectiveren, waarbij dit vermogen uiteraard breder is dan alleen arbeidsre-integratie. Vooral in de uitwerking van het diagnose-instrumentarium zal hieraan nog de nodige aandacht moeten worden besteed.
- Een deel van de doelgroep van deze participatievisie zal ook nu maatschappelijk actief zijn. Dat betekent dat we deze bestaande bijdrage aan de samenleving ook moeten beoordelen en waarderen tegen de achtergrond van het criterium om naar 'vermogen' bij te dragen.
- De diagnose van mensen wordt omvangrijker en intensiever naarmate we een meer geïntegreerde indicatiestelling tussen bijvoorbeeld arbeid en zorg toepassen. Dit stelt ons ook voor nieuwe afwegingen en keuzemomenten. Leggen we bijvoorbeeld een arbeidsplicht op (WWB) aan iemand die als mantelzorger een ernstig ziek familielid verzorgt (Wmo) of is deze zorgtaak een voldoende tegenprestatie in het licht van 'algemeen geaccepteerde participatie'?
- Voor "niet-willers" passen we het sanctie-instrumentarium toe. We stellen voor om voor deze groep een in de tijd beperkt 'voorschakeltraject' in te richten (bijvoorbeeld bij de DCW) voordat mensen daadwerkelijk actief worden op een participatieplaats. Andere vormen van niet-willen, zoals tot uiting kan komen in frequent en/of langdurig verzuim op een participatieplaats, wordt gesanctioneerd.

Vanuit de vraagkant ('werkgevers')

- De ervaring met de pilot participatiebanen leert dat 'werkgevers', ook tegen de achtergrond van hun ervaringen met de voormalige ID/WIW-regeling verwachten dat er volop productiviteit door mensen in een participatieplaats wordt geleverd. Ze overwegen ook vaak vanuit deze verwachtingen ("What's in it for me?") toe te zeggen een aantal participatieplekken beschikbaar te stellen. Het is van belang de verwachtingen in de richting van de werkgevers goed te managen. Participatieplaatsen in het burgerschapsdomein zijn vooral bedoeld voor de moeilijke delen van ons bestand en qua inzetbaarheid en productiviteit niet vergelijkbaar met de huidige en voormalige ID-ers/WIW-ers. Het betekent ook dat we naar wegen moeten zoeken om werkgevers te wijzen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dit wordt nader uitgewerkt als onderdeel van het Sociaal Ondernemen (zie 4.5.);
- Als gemeente moeten we het goede voorbeeld geven en de ambitie op ons nemen om binnen de gemeentelijke organisatie volop participatieplaatsen ter beschikking te stellen. Ook moeten we nagaan in hoeverre we als gemeente zelf een aantal maatschappelijk nuttige activiteiten kunnen organiseren of initiëren waarin mensen op een participatieplaats actief kunnen zijn (daarbij uiteraard rekening houdende met concurrentieoverwegingen en verdringingseffecten). Dat kan bijvoorbeeld vanuit de gedachte van Talentspinnerij in de stadsdelen.

4.4 Beloningskader

Bij de vertaling van deze visie zijn we eenduidig in de beloning van de verschillende vormen van participatie. De ervaringen met de ID/WIW-regeling heeft ons geleerd dat er nauwelijks uitstroom vanuit gesubsidieerd naar regulier werk plaatsvindt als iemand geen financiële prikkel ondervindt. Dit wordt veroorzaakt doordat het loonniveau tussen gesubsidieerd werk en regulier werk weinig verschilt, waardoor mensen bij aanvaarding van regulier werk er weinig financieel op vooruit gaan¹³.

Ook op rijksniveau zijn deze ervaringen maatgevend voor de inrichting van nieuwe vormen van activerende arbeid. De Rijksoverheid is van mening dat er geen landelijke regeling van participatiebanen moet komen, anders dan werken met behoud van uitkering¹⁴. Dit moet de financiële prikkel voor iemand om te willen uitstromen maximaliseren.

We willen bij de uitwerking van onze participatievisie een beloningsstructuur hanteren die expliciet wel een prikkel op uitstroom naar regulier betaalde arbeid genereert en past bij het uitgangspunt dat '(regulier) werk moet lonen'. Dit betekent concreet dat het werken in een participatieplaats plaatsvindt met behoud van uitkering. Wel vinden we dat (extra) inspanningen/prestaties van mensen ook extra kunnen worden beloond¹⁵, zonder dat mensen qua inkomensniveau het minimumloon naderen.

Om deze prikkelwerking nog meer kracht bij te zetten hebben we als gemeente recentelijk een nieuwe arbeids- en flexbonus geïntroduceerd, waarbij aan cliënten een bonus wordt toegekend als ze uitstromen naar regulier betaalde arbeid.

Verloning

Binnen de beloningsstructuur neemt het instrument 'gericht verlonen' een bijzondere positie in. Gericht verlonen houdt in dat bijstandcliënten tegen het minimumloon in dienst komen van een externe werkgever (of inlener die doordetacheert) of een gemeentelijke stichting. Binnen dit dienstverband werken mensen vanuit hun werknemersrol door middel van een intensief arbeidsre-integratietraject aan duurzame uitstroom naar reguliere arbeid. De gemeente betaalt daarbij zowel het minimumloon als het bijbehorende arbeidsre-integratietraject. Deze verloningsconstructie dient twee doelen: de uitkeringsgerechtigde wordt goed geholpen op weg naar werk én de gemeente kan op deze wijze het werkdeel beter inzetten ter verkleining van het tekort op het inkomensdeel. De verloningsconstructie is overigens geen noviteit, want dit wordt ook in andere gemeenten toegepast.

Dit staat op gespannen voet met het hiervoor aangegeven beloningskader en de prikkelwerking. Cliënten ontvangen in een verloningsconstructie immers het minimumloon. Dit kan worden ondervangen door relatief kansrijke cliënten (in termen van uitstroom naar regulier werk) te selecteren voor dergelijke verloningsconstructies én door aan de constructies een maximumtermijn te verbinden.

¹³ De gemeente Enschede heeft recent de valkuilen bij gesubsidieerde arbeid op basis van een (inter-)nationale literatuurstudie in beeld laten brengen. Edzes, A.J.E. (2008) Zin(loosheid) gesubsidieerde arbeid. Groningen: CAB. Deze notitie is elektronisch beschikbaar en te vinden op de website van de gemeente Enschede.

¹⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief aan de Tweede Kamer. Begroting 2008. Kenmerk: FEZ/BGZ/2007/39623.

¹⁵ Zie o.a. de beloning in de pilot terugkeerbanen en participatiebanen uit 2007.

4.5 Organisatie en sturing

De opzet van vier verschillende participatiedomeinen is ook voor de uitvoering relevant. Grofweg kan daarbij worden gesteld dat het domein burgerschap vooral op stadsdeelniveau (wijk en buurt) vorm en inhoud krijgt en dat de overige domeinen op stedelijk niveau worden vormgegeven. Voor dit laatste is ons (door te ontwikkelen) Werkplein de locatie waar het werknemerschap, het ondernemerschap en een deel van het vakmanschap centraal staan.



Werkplein

Het Werkplein is dé locatie voor de instroom van nieuwe en kansrijke werkzoekenden en werklozen: de zogenaamde A-stroom van de WWB, de WW-ers, de arbeidsongeschikten met een restcapaciteit van meer dan 35% en de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Tegelijk is het Werkplein hét ontmoetingspunt voor werkgevers die personeel zoeken. Gemeente, CWI en UWV werken onder één beheersparaplu gezamenlijk aan de re-integratie van de gehele doelgroep. Daarvoor zetten zij een gezamenlijk instrumentarium in dat kan variëren van diagnoses, workfirst tot aan leerwerktrajecten en loonkostensubsidies. Bij het Werkplein wordt op basis van een diagnose voor alle doelgroepen een passend traject ingezet dat leidt tot werknemerschap (re-integratie en arbeidstoeleiding), vakmanschap (startkwalificatie) of ondernemerschap (eigen bedrijf). Een onderdeel van het Werkplein is het Leerwerkloket, waarin werkzoekenden hun mogelijkheden voor onderwijs en educatie kunnen verkennen. Bij het Werkplein is de vraag van werkgevers leidend. Via een vraaggerichte werkgeversbenadering worden werkgevers intensief en één op één benaderd (accountmanagerschap).

Sociaal ondernemen

Hiervoor hebben we al geschetst dat voor sociaal economische participatie ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers, organisaties en instellingen in de stad nodig is. Zij bieden immers de openingen om in verschillende werksituaties cliënten te laten participeren. Dat geldt voor alle participatieplaatsen in de domeinen werknemerschap, vakmanschap, ondernemerschap en burgerschap. Om in van onze participatievisie succesvol te zijn, zullen we gaan inzetten op meer samenwerking en strategische allianties met partners in de stad, waaronder zowel het bedrijfsleven als non-profit instellingen en organisaties in de stad. Daarbij is ook een rol weggelegd voor college- en raadsleden. Vanuit het college zal zoveel mogelijk via één aanspreekpunt de werkgeverscontacten worden gekanaliseerd.

Onder de noemer Sociaal Ondernemen willen we de komende periode een plan maken en uitwerken om partners in de stad aan te spreken en te bewerkstelligen dat ze bijdragen aan onze participatiedoelstellingen. Daarvoor moeten we verschillende 'strategieën' uitwerken, afhankelijk van het type persoon en het domein waarin deze participeert. Net als individuele burgers worden overtuigd maatschappelijk actief te zijn, worden werkgevers overtuigd een bijzonder maatschappelijke rol te vervullen.



De stadsdelen & wijken

Voor de werkzoekenden en werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (B-stroom WWB, WAO-ers, WAJONG) wordt de dienstverlening primair vanuit de stadsdelen georganiseerd. Een innovatief element daarbij is dat we een zogenoemde Talentspinnerij willen opzetten. De Talentspinnerij beoogt een duurzame activering en waar mogelijk re-integratie van de moeilijk direct te bemiddelen delen van het uitkeringsbestand te combineren met vormen van dienstverlening in wijk en buurt. Daarmee kan ook de toekomstig toenemende vraag naar persoonlijke dienstverlening in de wijk als gevolg van bijvoorbeeld de WMO worden beantwoord met bijvoorbeeld de inzet van uitkeringsgerechtigden en (gedeeltelijke) arbeidsgehandicapten.

De stadsdelen krijgen daarbij ook een rol in het aanboren van plekken/plaatsen in de wijk waarin mensen in verschillende participatievormen in sociaal-economisch opzicht kunnen deelnemen aan de samenleving. Een Talentspinnerij kan meerdere functies vervullen¹⁶. Het kan een **broedplaats** zijn waar mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt activiteiten ondernemen en kunnen laten zien wat zij voor mogelijkheden hebben. Het kan een **ontmoetingsplaats** zijn waar activiteiten voor en door de buurt kunnen worden georganiseerd en het kan een **leer- en ontwikkelomgeving** zijn voor de doelgroep en overige bewoners. Deze Talentspinnerij is vooral te zien als een plek waar vooral mensen met een uitkering hun talenten kunnen waarmaken. Of dat nu het volgen van een taal cursus is, het opstarten van een boodschappendienst of een carrière als zelfstandig ondernemer.

Een projectopzet voor de inhoud en opzet van een Talentspinnerij is gereed en wordt de komende maanden in uitvoering genomen. Vragen die hierbij onder andere aan de orde komen zijn de aard en omvang van het dienstenpakket¹⁷, de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van 'wijkpartners' en de relatie met de WMO, zorg & welzijn (wijkcoaches, Wijkzorgteams, zorgloket).

4.6 Financieel kader

Vooralsnog hanteren wij als uitgangspunt dat wij onze ambities realiseren binnen de ons ter beschikking staande middelen. De omvang van het huidige W-deel in combinatie met de niet-bestede W-middelen van de afgelopen twee jaar, geven nog enige financiële ruimte om uitvoering te geven aan initiatieven uit deze visie. Daarbij past wel de opmerking dat ons budget de komende jaren flink terugloopt, terwijl onze ambities hoog blijven. Dat gaat voor de komende jaren nadrukkelijk nog spanning opleveren.

Om dit enigszins te ondervangen, gaan we ervan uit dat er nog slimme combinaties in budget, beleid, instrumenten en uitvoering mogelijk zijn door raakvlakken te zoeken met andere beschikbare gemeentelijke budgetten (WWB, WMO, WSW, WEB, Inburgering). Dat loopt ook parallel aan het kabinetsvoornemen om de financiële schotten tussen de WWB, educatie en inburgering op te heffen waarbij er één Participatiefonds ontstaat. Ook bij de samenloop van WSW- en WWB-middelen ligt een belangrijke opgave als het gaat om de wachtlijst voor de WSW.

Met het CWI en UWV zullen we afspraken maken over de wijze waarop zij willen investeren in de participatie van hun CWI-uitkeringsgerechtigden c.a.. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor alle burgers in onze stad en vanuit de bestaande goede samenwerkingsrelaties zijn zij ook aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de economische zelfstandigheid en sociale redzaamheid van Enschedese burgers.

¹⁶ Den Uyl, R. (2007). Op. cit.

¹⁷ Er wordt wel een onderscheid gemaakt in diensten op het terrein van Schoon (groenbeheer, sloopbeheer, beheer openbare ruimte), Heel (klussen in en om het huis, toezicht sportvelden, kringloop, kantoor service), Veilig (buurtconciërge, toezicht en wijkwachten), Prettig (catering & horeca, thuisadministratie, vervoersdiensten) en Zorgzaam (boodschappendienst, persoonlijk toezicht, zorgverlening), enz. Zie onder meer: www.activeringscentra.nl

5. Bijlage

5.1 Kerngegevens

Stand Ultimo 2007 (tenzij anders aangegeven)		Aantal
Bevolking		155.000
Potentiële beroepsbevolking (2006)		106.000
Beroepsbevolking (2006)		67.000
Totaal uitkeringsgerechtigden/gebruikers van sociale voorzieningen		
WWB 65-	4.371	
WWB 65+	522	
Ww	2.154	
WAO/WIA	6.424	
WAJONG	2.360	
WAZ	323	
WSW (werkend, #personen)	1.885	
WSW (wachlijst, # personen)	360	
Totaal niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (schatting op basis van landelijke schatting) ¹		4.000
Totaal		22.399

¹ Cijfer is gebaseerd op landelijke CBS-gegevens naar het aantal niet-uitkeringsgerechtigde.

5.2 Schets van beleid & uitvoering afgelopen jaren

De afgelopen vijf jaren hebben we bepaalde accenten in het beleid gelegd. De keuzes die we destijds hebben genomen waren ingegeven door twee grote beleidsoperaties aan het begin van dit millennium: de Wet Suwi van 2002 en de wijzigingen in de financieringsystematiek en sturingsprincipes van de bijstandswetgeving (o.a. Wet werk en bijstand in 2004). Beide beleidstrajecten passen in het tijdsbeeld waarin meer verantwoordelijkheden zijn toebedeeld aan gemeenten (deregulering) onder gelijktijdige verhoging van de financiële verantwoordelijkheid (decentralisering/budgettering), met een appèl op de ketensamenwerking met partners om de uitvoering te stroomlijnen en een appèl op de marktwerking in de uitvoering (privatisering). Achteraf kunnen we deze periode kenschetsen als een eerste fase in de richting van een activerende participatiesamenleving met een grote nadruk op doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering.

Met het aantreden van het Kabinet Balkenende in 2002 is er landelijk gezien een nieuwe koers uitgezet op het terrein van werk en inkomen. In ruil voor meer beleidsvrijheid zijn de Nederlandse gemeenten vanaf 2003 geconfronteerd met forse bezuinigingen op de re-integratiemiddelen en gesubsidieerde arbeid. Deze bezuinigingen werden gevolgd door een 100 % budgettering van de bijstandslasten. De forse bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid (ID/WIW) in 2003 bracht onze gemeente ertoe over te gaan tot een ingrijpende afbouw van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Het is overigens ook een periode waarin tegen de achtergrond van een economische laagconjunctuur de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 werd ingevoerd. Doel van deze wet is om bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een nabestaandenpensioen (ANW-ers) zo snel mogelijk aan een regulier betaalde baan te helpen. Dit onder het motto 'werk boven inkomen'.

In onze stad is de aangekondigde invoering van de WWB aanleiding geweest om in een vroegtijdig stadium het tot dan toe gevoerde gemeentelijke re-integratiebeleid te herijken, nieuwe keuzes te maken en nieuwe prioriteiten te kiezen. Dit proces is destijds gefaciliteerd door de zogenoemde 'Blauwe Nota Werk & Inkomen, keuzes voor toekomstig beleid', die in 2003 is vastgesteld. Sluitstuk hiervan vormde de Re-integratie- en sanctieverordening uit 2004, die in 2006 is vervangen door de verordening Werk en Bijstand. De uitgangspunten uit de blauwe nota in combinatie met de verordening vormen tot op heden de basis van het gemeentelijke re-integratiebeleid.

De Blauwe Nota uit 2003 kent een aantal uitgangspunten die leidraad zijn geweest bij de verdere invulling en uitvoering van het Enschedese re-integratiebeleid van de afgelopen jaren:

1. Inzet op schadelastbeperking

De nadruk heeft gelegen op de bewaking van de toegang tot de bijstand (poortwachtersfunctie, handhaving) en op snelle uitstroom uit de bijstand van relatief eenvoudig te bemiddelen kandidaten. Daarmee werd ook afscheid genomen van het idee om in te zetten op activering van mensen gericht op persoonlijke ontwikkeling of maatschappelijke participatie. De grondgedachte was dat investeringen in mensen zonder reële uitstroomkansen niet bijdragen aan vermindering van de bijstandslasten waardoor ook minder middelen beschikbaar zijn voor investeringen in mensen die wel beschikken over reële uitstroomkansen. De gemeentelijke inzet beperkte zich in hoofdzaak tot uitkeringsgerechtigden. Voor niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) is voor een passieve gemeentelijke benadering gekozen. Ook andere doelgroepen zoals mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, WIA, WAJONG) en WW-ers werden feitelijk niet tot het 'domein' van het gemeentelijke re-integratiebeleid gerekend.

2. Samenwerking in de uitvoering

Om nog meer resultaat op vermindering van het bijstandsbestand te realiseren is in de Blauwe Nota nadrukkelijk gesteld dat samenwerking noodzakelijk is. Het gaat daarbij om samenwerking in regionaal verband met meerdere gemeenten (POWI: Platform Onderwijs Werk en Inkomen, voorheen Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid), externe samenwerking met de ketenpartners CWI en UWV, samenwerking met werkgevers en interne samenwerking (met bijvoorbeeld het cluster EZ van de DSOB of de DCW).

3. Afbouw van gesubsidieerde arbeid

In de Blauwe Nota is gesubsidieerde arbeid expliciet als arbeidsmarktinstrument benoemd. Feit was/is dat vanuit gesubsidieerde arbeid nagenoeg geen uitstroom naar reguliere arbeid plaatsvond. Tegen de achtergrond van de bezuinigingen op gesubsidieerde arbeid is toen gekozen voor een forse afbouw van de reguliere vormen van gesubsidieerde arbeid (ID/WIW). Daarmee was het tevens mogelijk om financiële middelen vrij te spelen voor re-integratie van een groter deel van onze bijstandspopulatie met betere uitstroomresultaten dan met gesubsidieerde arbeid werd bereikt.

Deze uitvoeringspraktijk is de afgelopen 5 jaar volop in beweging geweest, ook wat betreft de gehanteerde uitgangspunten. Aan de hand van een schets van deze 'beweging' is aan te geven welke uitgangspunten tot nu toe in de uitvoering van ons re-integratiebeleid worden gehanteerd:

Van kansrijke bijstandsgerechtigden naar alle bijstandsgerechtigden

De eerste jaren na het verschijnen van de Blauwe Nota hebben nadrukkelijk in het teken gestaan van investeringen in de kansrijken. Echter, met het aantrekken van de economie in combinatie met het realiseren van een forse bestandsdaling in Enschede, krijgen we de laatste jaren steeds meer te maken met de moeilijke delen van ons bijstandsbestand. Om resultaat te kunnen blijven boeken is het noodzakelijk om ook te investeren in mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee zijn de eerste goede ervaringen opgedaan. Dit betekent in feite dat ons hele bijstandsbestand onderwerp van gemeentelijke inzet is geworden.



Van koker naar keten

Vijf jaar geleden werd de re-integratieinzet van de gemeente vooral uitgevoerd vanuit de 'koker' van de sociale dienst. Niet voor niets is dan ook in de Blauwe Nota de oproep gedaan om met het oog op een beter resultaat nieuwe samenwerkingsrelaties aan te gaan. In de afgelopen jaren heeft deze samenwerking ook substantieel vorm en inhoud gekregen. Samenwerking tussen gemeenten heeft vorm gekregen in het POWI (voorheen RPA). De samenwerking met UWV en CWI heeft inmiddels geleid tot een gezamenlijk en geïntegreerd dienstverleningsconcept voor cliënten met het Werkplein als tastbaar resultaat. Intern is samenwerking ontstaan met zowel de DCW (op het gebied van uitvoering van diverse re-integratieinstrumenten), de afdeling EZ (TaskForce Banen, Ondernemersloket en Strategische opgave Enschede Werkt) en onderwijs (RMC).

Van aanbesteden/ uitbesteden naar inbesteden/ zelf doen

In de eerste jaren na de invoering van de WWB hebben we conform de wettelijke verplichting van destijds via openbare aanbestedingen massief fullservicetrajecten ingekocht bij enkele externe private re-integratiebureaus (RIB's). De uitstroomresultaten van deze re-integratietrajecten vielen echter tegen (uitstroompercentage naar regulier werk in 2004 circa 10%), o.a. doordat re-integratietrajecten niet uitgingen van maatwerk en intensieve aandacht voor de cliënt en de veelal landelijk opererende RIB's geen goed netwerk in Enschede en omgeving hadden om mensen te laten uitstromen.

Nadat de wettelijke plicht tot aanbesteding/uitbesteding (2005) was vervallen zijn om redenen van een betere dienstverlening aan de cliënt, een beter uitstroomresultaat en snelheid van handelen de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- we kopen geen fullservicetrajecten meer in, maar alleen modulaire trajecten (bijvoorbeeld sollicitatietrainingen) die worden ingezet op basis van maatwerk voor de cliënt.
- we voeren re-integratiediensten als gemeente veelal zelf uit. Of dat nu gaat om workfirst-trajecten, diagnoses, terugkeerbanen, participatiebanen of inburgering via inzet van de DCW, om investeringen in een gezamenlijke werkgeversbenadering met CWI/UWV/DCW/EZ of om de opzet van de uitstroomteams in de wijken.
- om uitstroom naar reguliere arbeid te realiseren werken we niet alleen aanbodgericht (op basis van competenties en kwalificaties van onze uitkeringsgerechtigden) maar nadrukkelijk ook vraaggericht (voldoen aan de arbeidsvraag van reguliere werkgevers).
- onze consultants investeren volop in individuele personen en leveren passend maatwerk voor mensen. We hebben de beschikking over een grote variëteit aan (flankerende) re-integratieinstrumenten om uitstroom te bevorderen¹⁸.

Van proces naar resultaat

Onze medewerkers hebben de afgelopen jaren een omslag in denken en werkwijze doorgemaakt. Daar waar in het verleden de inkomensvoorziening aan cliënten (de rechtmatigheid) centraal stond is het accent nadrukkelijk verschoven naar de aandacht voor (regulier) werk (doelmatigheid). Daar waar ten tijde van de aanbesteding van re-integratietrajecten vooral aandacht was voor het 'aanleveren van mensen' voor de via bulkcontracten ingekochte re-integratietrajecten, is de focus nu veel meer komen te liggen op het uitstroomresultaat van de verrichte inspanningen. Dit is mede te typeren met normatieve adagia als 'focus op kortste weg naar werk' en 'werk boven inkomen'. Daarbij is ons mensbeeld de afgelopen jaren ook veranderd. We spreken mensen veel meer aan op hun eigen verantwoordelijkheid en stellen eigen inzet/inspanningen centraal i.p.v. een situatie waarin de gemeente van alles voor de cliënt regelt. Bovendien denken we expliciet in termen van mogelijkheden voor mensen in plaats van beperkingen.

¹⁸ Voorbeelden zijn: workfirsttraject, re-integratiebaan, participatiebaan, sollicitatie- en presentatietraining, opleiding, scholing, startersondersteuning, premies, bonussen, onkostenvergoeding, een flankerende voorziening, werken met behoud van uitkering, persoonsgebonden re-integratiebudget (pgb), mental coaching, baan bij reguliere werkgever met loonkostenvergoeding en of scholings- en begeleidingsvergoeding, stageplaats en een leerwerkplaats.

5.3 Lijst met afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
ATC	Arbeidstrainingscentrum
BOL	Beroepsopleidende Leerweg (verdeling praktijk-school: 30-70)
BBL	Beroepsbegeleidende Leerweg (verdeling praktijk-school: 60-40)
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EVC	Elders Verworven Competenties
ESF	Europees Sociaal Fonds
ID-banen	In- en Doorstroombanen
RIB	Re-integratiebedrijf
SUWI	Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
UWV	Uitvoeringinstelling Werknemersverzekeringen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WFA	Wet financiering Abw, IOAW, IOAZ
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Colofon

Uitgave

Gemeente Enschede, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Ontwerp

Digidee Ontwerpstudio, Enschede

Fotografie

Robert Hoetink

Gerard Kuster

Druk

Tuijtel, Hardinxveld-Giessendam

Oplage

500 stuks