Gemeente Coevorden



‘Geloof in eigen kunnen’

Visie en beleidagenda 2025 e.v. Participatiewet

coevorden.nl

Fotografie voorblad
WerkgeversServicepunt Drenthe

Gemeente Coevorden
Publicatiedatum: april 2025

Inhoudsopgave

1. Voorwoord 4
Deel 1 – Opgaveverkenning 5
2. Inleiding 5
3. Ontwikkelingen 8
Deel 2 – position paper 14
4. Missie 14
5. Ambitie 14
6. Visie 17
Deel 3 –Beleidsagenda 2025-2026 19
7. Agenda op hoofdlijnen 19

1. Voorwoord

Hierbij presenteren wij de visie op de uitvoering van de Participatiewet van de gemeente Coevorden. Deze actualisatie is een eerste, logische, stap om te voldoen aan de veranderende behoeften van onze inwoners en de ontwikkelingen in de maatschappelijke en beleidscontext.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben we als gemeente Coevorden veel vooruitgang geboekt in het bevorderen van de maatschappelijke en arbeidsparticipatie van onze inwoners die zijn aangewezen op ondersteuning bij het vinden van werk. In een periode waarin we te maken hebben gehad met grote economische veranderingen, flexibilisering van en krapte op de arbeidsmarkt en veranderingen in wet- en regelgeving. Deze factoren, samen met de complexiteit van de problematiek waar sommige van onze inwoners mee te maken krijgen, maken het voor ons noodzakelijk ons beleid opnieuw te bekijken. We erkennen dat er een grotere behoefte is aan integrale en mensgerichte dienstverlening die beter aansluit bij de diverse en vaak complexe ondersteuningsbehoeften van onze inwoners.

De kern van ons vernieuwde beleid is een hernieuwde aandacht voor de mens achter de cijfers. We willen beter inspelen op hun persoonlijke situaties, vaardigheden en mogelijkheden. Dit betekent dat we de samenwerking met partners binnen het sociaal domein intensiveren en onze eigen dienstverlening afstemmen op de veranderende werkelijkheid van onze inwoners; op wat echt nodig is! Het is daarbij belangrijk dat voor alle betrokkenen duidelijk wordt wie welke rol speelt, zodat we doelgericht en effectief kunnen handelen, met een gedeelde verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van onze inwoners.

Onze missie is helder: een inclusieve samenleving waarin iedereen de kans krijgt om volwaardig deel te nemen. Dit bereiken we door meer maatwerk te leveren en door onze dienstverlening zo te organiseren dat deze aansluit bij de daadwerkelijke behoeften van onze inwoners. We willen toekomstbestendig beleid uitvoeren dat niet alleen de kansen op de arbeidsmarkt vergroot, maar ook bijdraagt aan een duurzame en inclusieve participatie van onze inwoners.

De missie en visie bevatten leidende principes die ons sturen bij de uitvoering van de beleidsopgaven, zoals opgenomen in de beleidsagenda.

We nodigen alle betrokkenen uit om actief deel te nemen aan het proces van de implementatie. Samen kunnen we ervoor zorgen dat ons Participatiebeleid de juiste koers volgt en effectief bijdraagt aan een beter leven voor onze inwoners.

Joop Slomp, *wethouder participatie*

Leeswijzer

De beleidsnotitie bestaat uit 3 delen, elk met een eigen focus.

- Deel 1 – Opgaveverkenning: hierin worden een aantal belangrijke ontwikkelingen geschetst, zowel maatschappelijk als vraagstukken in de lokale context, die van invloed zijn op de uitvoering van de Participatiewet.
- Deel 2 – Position paper: dit deel bevat onze missie, ambitie, visie en onze leidende principes die als kompas dienen voor de uitvoering.
- In deel 3 presenteren we de beleidsagenda. De agenda is opgedeeld aan de hand van 3 belangrijke elementen in onze dienstverlening: Toegang tot voorzieningen, Activeren en Ontwikkelen, en Organiseren van passend werk. Elk element wordt afzonderlijk toegelicht.

Deel 1 – Opgaveverkenning

2. Inleiding

In 2015 trad de Participatiewet in werking met als doel, met één regeling, meer baankansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers te realiseren en minder complexiteit in regelgeving.
Anticiperend op de inwerkingtreding van de Participatiewet hebben we eigen beleidskeuzes gemaakt met betrekking tot de inzet op (nieuwe) doelgroepen en de prioritering in de besteding van het Participatiebudget. Dit in een tijd waarin onze eigen financiële situatie precair was en de decentralisaties gepaard gingen met een forse bezuinigingsopgave.

Het uitgangspunt van ons Participatiebeleid is dat de uitkeringsgerechtigde zelf meer verantwoordelijkheid neemt om in eigen levensonderhoud te voorzien.
De gemeente Coevorden wil dat iedere burger optimaal participeert in de samenleving:
Waar mogelijk is arbeidsparticipatie het doel; Als dat (nog) niet kan is de inzet gericht op maatschappelijke participatie; Waar nodig bieden we ondersteuning om sociale participatie mogelijk te maken.

Hieraan waren de volgende speerpunten gekoppeld:
1. financieel (toekomst)bestendig beleid: *We bevorderen participatie door de beschikbare middelen doeltreffend en doelmatig in te zetten;*
2. inzet van eigen kracht: *We bevorderen participatie door de eigen kracht van burgers aan te spreken;*
3. integraal participatiebeleid: *We bevorderen participatie door te ondersteunen bij het wegnemen van belemmerende factoren;*
4. gebiedsgericht participatiebeleid: *We bevorderen participatie in de directe leefomgeving van wijk of dorp.*

In de afgelopen 10 jaar is de wereld en maatschappij veranderd. Economisch gezien gingen we van een laagconjunctuur naar een hoogconjunctuur. Toch staat de bestaanszekerheid van steeds meer mensen onder druk. En blijkt uit evaluaties van de Participatiewet dat deze niet altijd zo uitpakt als de bedoeling is.

Onze manier van werken is de laatste jaren zo gegroeid, maar (beleids)ontwikkelingen en ervaringen leiden tot nieuwe inzichten.

Veranderende doelgroep Participatiewet

Met de komst van de Participatiewet, en het sluiten van de toegang tot de sociale werkvoorziening, hebben we als gemeente de verantwoordelijkheid gekregen voor een nieuwe doelgroep: inwoners met een arbeidsbeperking. Hiervoor zijn, binnen de Participatiewet, twee voorzieningen beschikbaar: loonkostensubsidie (voor de doelgroep loonkostensubsidie) en beschut werk.

Doelgroep Loonkostensubsidie
Het gaat hier om mensen waarvan is vastgesteld dat ze met voltijdse arbeid niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen, maar wel in staat zijn om te werken.

Beschut werk
Hier gaat het om mensen die alleen in een beschutte omgeving, onder aangepaste omstandigheden, kunnen werken.

Feiten en cijfers

- Bijstandsdichtheid: Coevorden heeft een hogere bijstandsdichtheid dan gemiddeld voor gemeenten met evenveel inwoners. De bijstandsdichtheid is in de noordelijke provincies gemiddeld hoger dan in de rest van Nederland;
- Re-integratie- en participatievoorzieningen: Het aantal re-integratie- en participatievoorzieningen dat de gemeente inzet is toegenomen ten opzichte van gemeenten met evenveel inwoners;
- Werkloosheidspercentage: In 2019 lag het werkloosheidspercentage in Coevorden op 4%. Dit was nagenoeg gelijk aan het werkloosheidspercentage (3,9%) in gemeenten met een vergelijkbaar inwonersaantal. In 2023 is de werkloosheid in Coevorden afgenomen naar 3%. Voor gemeenten met evenveel inwoners was de werkloosheid gemiddeld 3,1%;
- Onbenut arbeidspotentieel: Van alle 15- tot 75-jarigen in Coevorden zitten 1010 mensen om wat voor reden dan ook zonder baan. Dit ligt rond het gemiddelde van heel Drenthe.

Mede dankzij de hoogconjunctuur en de arbeidsmarktkrapte is ons klantenbestand de afgelopen jaren fors gedaald. De mensen die (met beperkte ondersteuning) weer aan het werk konden, zijn ook aan het werk. Degene die nu nog is aangewezen op de Participatiewet, niet zijnde statushouder of inburgeraar, beschouwen wij als (zeer) kwetsbaar, heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt en er speelt vaak (complexe) problematiek op verschillende leefgebieden (10% van onze klanten (circa 100) zijn bekend bij schuldhulp, 21% (een kleine 200) zijn bekend bij Wmo). Bij een groot deel van onze klanten (25%) speelt ook psychische problematiek. Deze groep vraagt om andere begeleiding dan we in de regel bieden en vraagt ook andere competenties van de klantmanagers.

De problematiek die bij de uitkeringsgerechtigden vaak op meerdere levensdomeinen speelt, vraagt om een integrale dienstverlening. Een nieuwe manier van werken waarbij ontschotting, samenwerking en innovatie centraal staan.

Integrale dienstverlening

Binnen het sociaal domein kennen we twee wetten die allebei in de basis participatiewetten zijn waarbij 'meedoen aan de maatschappij' centraal staat. De Wmo is er vooral op gericht om langer zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen en mee te doen aan de maatschappij in de vorm van bijvoorbeeld dagbesteding. Bij de Participatiewet staat meedoen aan de maatschappij in de vorm van betaald werk centraal. In de praktijk benaderen we deze twee wetten, beleidsmatig, uitvoerend en financieel, nog niet optimaal integraal. Terwijl ze juist zeer geschikt zijn om op elkaar aan te laten sluiten: voor onze inwoners biedt dat veel meer mogelijkheden om vanuit dagbesteding door te stromen naar (een vorm van) betaald werk. Maar ook om (tijdelijk) een stapje terug te doen van betaald werk naar dagbesteding, als de situatie daar om vraagt. Om dit makkelijker te maken voor mensen is de Rijksoverheid het project 'Simpel Switchen in de Participatieketen' gestart.

Simpel Switchen

Uit een verkennend onderzoek[1] van Movisie en Stimulansz naar het simpel switchen tussen dagbesteding en werk blijkt dat voor een substantieel deel van de mensen kansen worden gezien om door te stromen naar vormen van werk. Geschat wordt dat het gaat om ongeveer 24% van de deelnemers binnen de dagbesteding Wmo en 10% vanuit de Wlz (Wet langdurige zorg). Vermoedelijk is deze groep groter.

Menselijke maat

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft een nieuwe beweging in gang gezet. De Rijksoverheid erkent dat er wijzigingen in het systeem nodig zijn en dat de menselijke maat meer voorop moet staan.
Op het gebied van de begeleiding van inwoners met een (arbeids)beperking en een kwetsbare positie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt, zien wij mogelijkheden voor een meer integrale aanpak. Waardoor we inwoners beter kunnen helpen. Juist omdat mensen in een kwetsbare positie het zelf vaak niet

[1] Movisie en Stimulansz, *Simpel Switchen op de kaart; Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk,* november 2020

lukt om het landschap van voorzieningen te overzien en zijn weg te vinden.

- De veranderende doelgroep binnen de Participatiewet, die vraagt om andere ondersteuning;
- Het vraagstuk van een toekomstbestendige inrichting van ons sociaal ontwikkelbedrijf: EMCO, en
- Maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in wet- en regelgeving op landelijk, regionaal en lokaal niveau;

zijn aanleiding om ons Participatiebeleid te herijken.

In het volgende hoofdstuk zullen deze ontwikkelingen verder worden toegelicht en zal er dieper worden ingegaan op de gevolgen voor ons beleid.

3. Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de ontwikkelingen en vraagstukken die in het vorige hoofdstuk al kort zijn aangestipt. Bijvoorbeeld de kansen en uitdagingen die gepaard gaan met de toekomstbestendige inrichting van ons sociaal ontwikkelbedrijf. Dit zijn vraagstukken die in de eerste plaats de inwoners-/ werkzoekendendienstverlening die vanuit team Actief voor Werk wordt geboden raken. En gaat ook over de samenwerking met en inclusiviteit van onze ondernemers/ werkgevers.

Afbakening

Zoals al geschetst beperkt de ondersteuningsbehoefte van de inwoner zich niet tot de uitvoering van de Participatiewet. Het gaat over zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving in brede zin.

Rondom de opgave spelen dan ook verschillende contextfactoren waar we zeker oog voor hebben en in de uitvoering meenemen. Maar vooralsnog beperken we ons tot de doelgroep die ondersteuning vanuit de Participatiewet nodig heeft om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt.

Trends en ontwikkelingen

Inwonerperspectief

Het is 2025, de krapte op de arbeidsmarkt is groot, en houdt na verwachting ook nog aan, en het beschikbare aanbod van werkzoekenden is beperkt. Steeds nadrukkelijker wordt gekeken naar werkzoekenden die zijn aangewezen op ondersteuning van gemeenten en UWV, het zogenoemde onbenutte arbeidspotentieel. Aan het ondersteuningsaanbod kleeft een complexiteit van wet- en regelgeving. Vaak benaderen we de opgave vanuit de systeemkant.

Parallel hieraan loopt de leefwereld van de inwoner.
Zoals al geschetst is een groot deel van de werkzoekenden niet in staat om volledig te participeren op de arbeidsmarkt. Door geestelijke, fysieke of situationele belemmeringen is de stap naar een betaalde baan voor velen van hen (op korte termijn) te groot en buiten het bereik van hun mogelijkheden. Willen we de mogelijkheden die de arbeidsmarkt nu biedt binnen het bereik brengen van onze kwetsbare inwoners dan vraagt dit om een andere benadering, uitgaan van de leefwereld van de inwoner en onze dienstverlening (systeem) hierop laten aansluiten. Waarbij de realiteit ook is dat de arbeidsmarkt niet voor elke inwoner binnen het bereik van zijn mogelijkheden zal komen. Maar mogelijk wel andere zinvolle vormen van daginvulling (maatschappelijke participatie).

Dit vraagt om dienstverlening waarin we uitgaan van de talenten, mogelijkheden (doenvermogen[2]) en ondersteuningsbehoefte van de klant en hierop anticiperen: de inwoner centraal. Een klantbeleving zoals Lebbis schetst in 'Het terrasje' (uit zijn show Welcome to Paradise).
Dit vraagt om een ander dienstverleningsconcept dan hoe we nu gewend zijn te werken.

Naast het erkennen en het centraal stellen van de inwoner spelen er ook nog andere ontwikkelingen.

Landelijke ontwikkelingen

Participatiewet in balans:
Eenvoudiger, menselijker en toekomstbestendig

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kiest ervoor de herziening van de Participatiewet vorm te geven in het programma Participatiewet in Balans.

Met Participatiewet in Balans worden de volgende doelen nagestreefd:

I. De wet biedt een passend perspectief op werk en participatie;
II. De wet (rechten en plichten) is begrijpelijk en goed na te leven;
III. Mensen voelen zich ondersteund door de wet als het gaat om participatie en inkomen;
IV. De wet biedt een doelmatig vangnet: zeker en voorspelbaar;
V. De wet biedt een toereikend inkomen;

[2] Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen

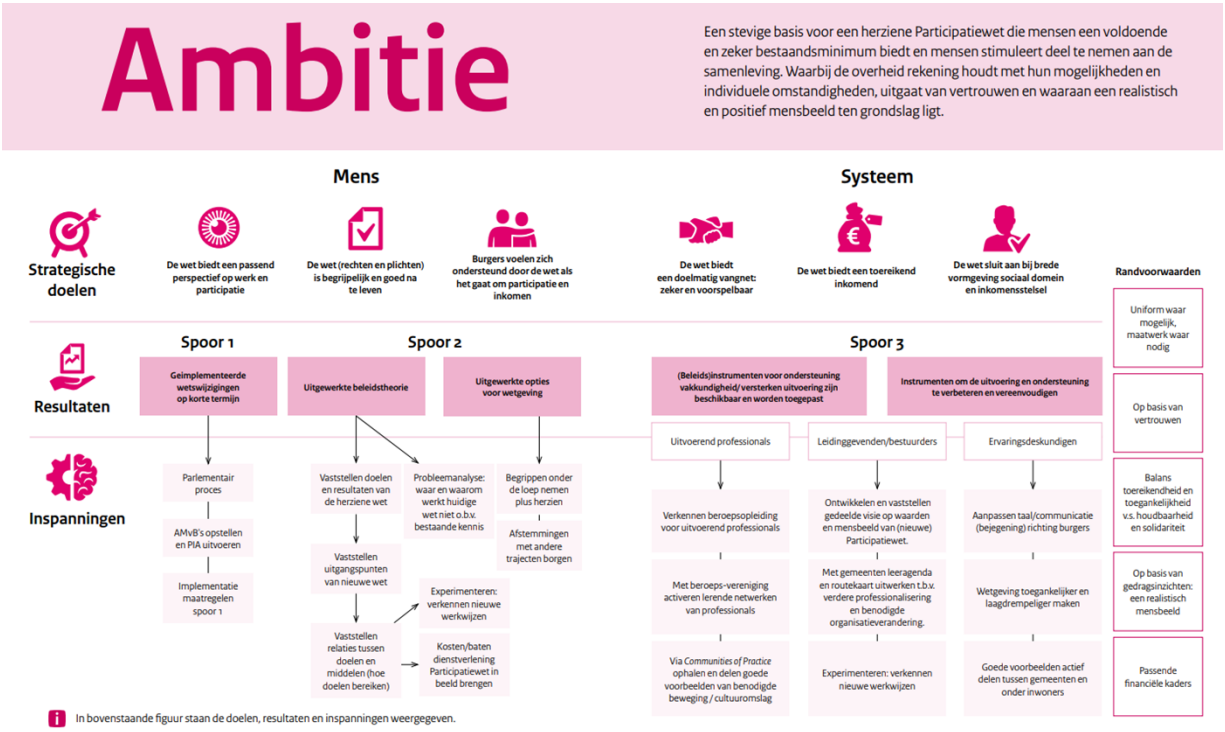
VI. De wet sluit goed aan bij brede vormgeving sociaal domein en het inkomensstelsel.

Een Participatiewet die:

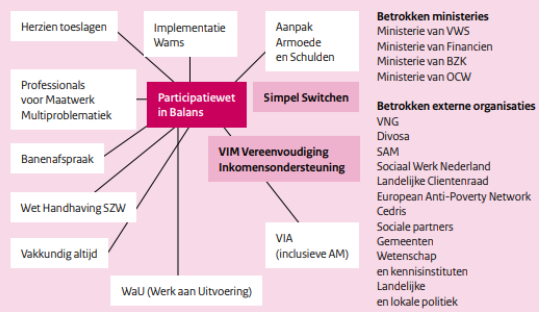
- Eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt;
- Mensen passende ondersteuning biedt om volwaardig mee te doen in de samenleving. In de eerste plaats via werk of, als dat nog niet haalbaar is, door andere vormen van participatie;
- Zinvol en begrijpelijk is, met rechten en plichten die zowel benut als nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde. Waarbij, wanneer de situatie daar om vraagt proportioneel, gesanctioneerd kan worden. Doelbewust misbruik maken van het sociale vangnet ondermijnt immers het maatschappelijk draagvlak en moet aangepakt worden;
- Aansluit bij wat mensen (aan)kunnen; bij hun doenvermogen;
- Goed uitvoerbaar is voor de professional. Het verschil wordt uiteindelijk echt gemaakt in het contact met mensen.

Om de Participatiewet meer in balans te brengen wordt ingezet op drie sporen:

- *Spoor 1* is het wetsvoorstel Participatiewet in balans. Het wetsvoorstel bevat ruim 20 maatregelen met de bedoeling de regels en ondersteuning van de Participatiewet beter te laten aansluiten op de mogelijkheden en omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde; het vergroten van de rechtszekerheid en het creëren van meer handelingsruimte voor uitvoeringsprofessionals. De inzet is dat de eerste maatregelen per 1 juli 2025 in kunnen gaan.
- *Spoor 2* bevat domein overstijgende maatregelen en maatregelen voor de langere termijn. Er wordt fundamenteler gekeken naar de doelen en uitgangspunten van de wet en de wijze waarop de wet vanaf de basis opnieuw kan worden opgebouwd: de herziening van de Participatiewet;
- *Spoor 3* is gericht op het ontwikkelen van een instrumentarium om de vakkundigheid van professionals in de gemeentelijke uitvoering te versterken.



Figuur 9. Interne en externe omgeving van Participatiewet in Balans



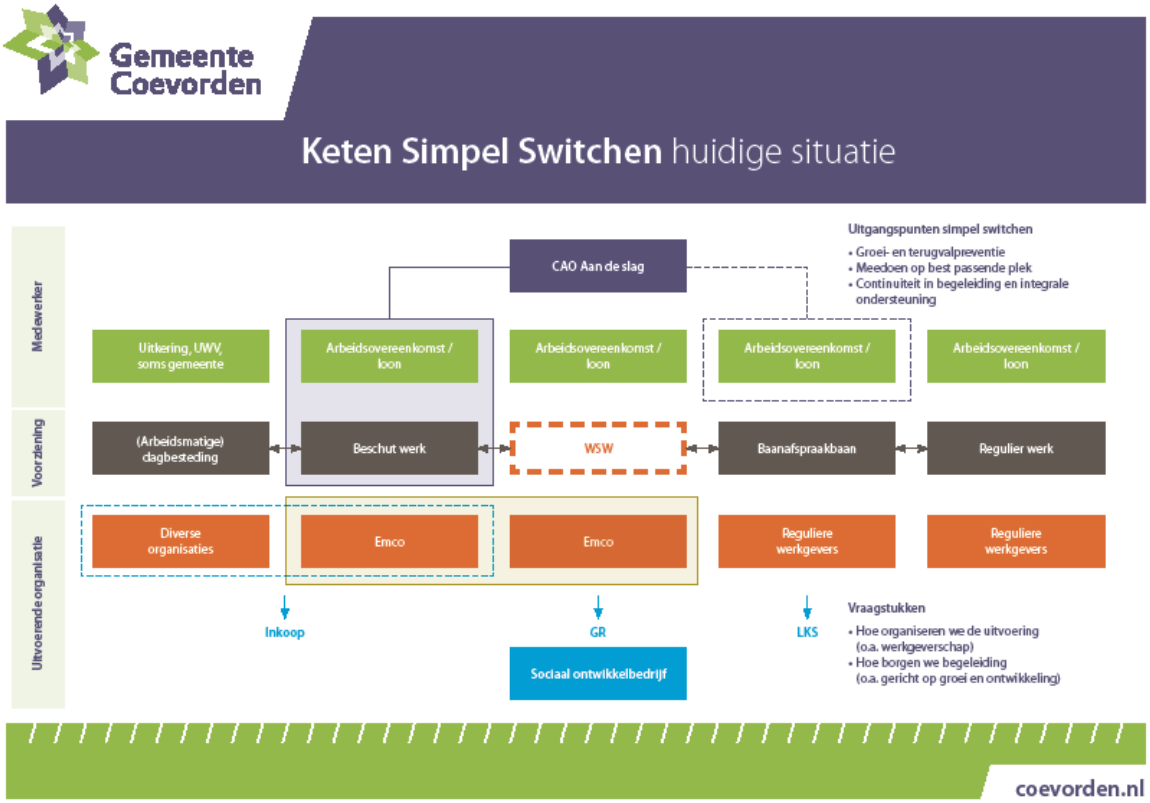
Simpel Switchen in de Participatieketen

Met het programma 'Simpel Switchen in de Participatieketen' wil de Rijksoverheid de overgangen in de Participatieketen versoepelen zodat mensen gemakkelijker aan het werk kunnen gaan en blijven en daadwerkelijk mee kunnen doen op de voor hen best passende plek. Zodat mensen makkelijk de stap zetten van uitkering (geheel of gedeeltelijk) naar werk. En als het nodig is weer terug naar een uitkering. Zonder dat mensen daarbij financiële onzekerheden kennen of rechten verliezen.

Simpel Switchen heeft de volgende hoofddoelen:

- Bij een switch beter financieel en fiscaal inzicht voor de doelgroep en professionals en de negatieve gevolgen daarvan beperken;
- Er zijn soepelere overgangen tussen uitkering, onbetaald werk (dagbesteding) en betaald werk (beschut werk, banen afspraak, regulier werk);
- Er zijn soepelere overgangen tussen vormen van betaald werk (beschut, banenafspraak en regulier);
- Als mensen een stap zetten is er altijd een veilige weg terug;
- Professionals voelen zich gesteund en hebben de kennis en tools om mensen te ondersteunen bij het simpel switchen;
- Beter inzicht in data, resultaten en effecten van Simpel Switchen.

In onderstaand overzicht een (versimpelde) weergave van hoe de voorzieningen in onze Participatieketen er op dit moment uitzien, welke bron van inkomen hierbij hoort voor de inwoner (medewerker) en bij wie de uitvoering ligt.



Infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven

Het kabinet wil werken aan een toekomstbestendige infrastructuur voor sociaal ontwikkelbedrijven.
Het ministerie van SZW, VNG en Cedris hebben onderzoek laten doen naar de (toekomstige) infrastructuur. In de kamerbrief Sociaal ontwikkelbedrijven en Beschut werk geeft de minister aan met nadere voorstellen te komen t.b.v. een duurzame infrastructuur. Deze oplossingsrichtingen worden geschetst in de kamerbrief over infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven
Uitgangspunt is dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het realiseren van een kwalitatief en kwantitatief toereikende infrastructuur om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen op welke manier en in welke mate sociaal ontwikkelbedrijven hieraan kunnen bijdragen. Het is aan hen om de rol en omvang van deze bedrijven te bepalen, passend bij de lokale situatie. Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel, met onder andere adequate wet- en regelgeving.

Regionale ontwikkelingen

Hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur (niveau arbeidsmarktregio)

Het kabinet wil de arbeidsmarktdienstverlening structureel verbeteren door hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur.
De ambitie van het kabinet is om een arbeidsmarktinfrastructuur in te richten waarin niemand verdwaalt en iedereen tijdig toegang krijgt tot passende ondersteuning als dat nodig is. De ambitie is meer inzet op preventieve dienstverlening om werkloosheid te voorkomen of te verkorten en om mensen duurzaam inzetbaar te houden. Daarvoor kunnen werkenden en werkgevers terecht bij de private dienstverleners en/of de sectorale dienstverlening.

Het kabinet heeft arbeidsmarktdienstverlening voor ogen die gestoeld is op de volgende kernpunten.

- Bij de inzet van dienstverlening staat de behoefte van de werkende of werkzoekende centraal, niet de inkomenssituatie: salaris, eigen verdiensten, geen inkomen, WW, WIA of bijstand. Dat geldt ook voor werkgevers.
- Werkenden, werkzoekenden en werkgevers die behoefte hebben aan ondersteuning krijgen altijd toegang tot de dienstverlening die zij nodig hebben, ongeacht waar zij zich melden: 'no wrong door' principe.
- Sociale partners blijven verantwoordelijk voor werkenden (van-werk-naar-werk dienstverlening), UWV en gemeenten voor niet-werkenden (van-werkloosheid-naar-werk dienstverlening). De overheid neemt geen private verantwoordelijkheid over. Daarbij kan publieke dienstverlening van UWV en gemeenten wel aanvullend ingezet worden als daar behoefte aan is.
- Vanuit het oogpunt van preventie neemt de overheid verantwoordelijkheid voor een beperkte groep werkenden die geen aanspraak kunnen maken op private dienstverlening en/of meer ondersteuning nodig hebben om (langdurige) werkloosheid en langer durend beroep op publieke dienstverlening te voorkomen.
- Als uitgangspunt geldt dat de partij die verantwoordelijk is ook zorgt voor de inzet van dienstverlening die nodig is. De verantwoordelijke partij heeft de rol van arrangeur en aanspreekpunt. Dat betekent dat de verantwoordelijke partij niet altijd alle diensten zelf uitvoert. De arrangeur schakelt (ook) andere partijen in als de dienstverlening van de eigen organisatie niet toereikend is. Dit speelt met name bij de groepen die risico lopen op langdurige werkloosheid, bijvoorbeeld vanwege eenzijdige werkervaring, onvoldoende opleiding, gezondheidsklachten of privéproblemen die werken op de arbeidsmarkt moeilijk maken.
- De dienstverlening aan werkenden, werkzoekenden en werkgevers krijgt invulling op basis van publiek-private samenwerking.
- Daarbij bieden publieke en private partijen ieder eigen specifieke diensten aan, die een goede aanvulling zijn op de diensten van de andere partijen. Dit voorkomt overlap in de arbeidsmarktdienstverlening.
- Doorlopende dienstverlening op basis van één intake, één diagnose en één plan bij de start van de dienstverlening om te zorgen voor

soepele overgangen als de verantwoordelijkheid voor dienstverlening verschuift.
- Stroomlijnen van de landelijke, sectorale en regionale samenwerking.
- Eén gezamenlijke governance- en ondersteuningsstructuur op landelijk en regionaal niveau voor afstemming over en coördinatie van de regionale arbeidsmarktdienstverlening.

Ten behoeve hiervan onderneemt het kabinet actie op de volgende vier samenhangende maatregelen (kamerbrief over de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur):
1. het creëren van één regionaal loket: het Werkcentrum;
2. het versterken van het van-werk-naar-werk-stelsel;
3. het meer centraal zetten van de ondersteuningsbehoefte;
4. het structureel borgen van een gezamenlijke publiek-private governance.

Het Werkcentrum

Om arbeidsmarktdienstverlening toegankelijker en beter vindbaar te maken, komt er in elke arbeidsmarktregio één gezamenlijk regionaal loket: het Werkcentrum. Werkzoekenden, werkenden en werkgevers kunnen bij het Werkcentrum terecht voor vragen over werk, volgende loopbaanstappen, (arbeidsmarktgerichte) scholing en personeelsvraagstukken.

Lokale ontwikkelingen

Dienstverleningsaanbod EMCO in Coevorden

Ook de huidige en toekomstige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven speelt een belangrijke rol in de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen. Sociale ontwikkelbedrijven is de naam die steeds vaker wordt gebruikt voor sociale werkvoorziening
of sociale werkbedrijven. Voor ons is de Gemeenschappelijke Regeling EMCO-groep ons sociaal ontwikkelbedrijf. Zij voeren voor onze gemeente, en de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn (deels), de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) uit. Daarnaast voert de EMCO voor ons nieuw beschut uit.

EMCO governance

In 2015 is de opdracht gegeven onderzoek te doen naar een nieuwe leerwerkstructuur in BOCE-verband. Binnen deze opdracht zijn de beleidskeuzes van de individuele gemeenten geïnventariseerd. Op basis hiervan zijn een tweetal uitvoeringsvarianten op hoofdlijnen geschetst:
- integratiemodel: waarin de Wsw en de Participatiewet door één organisatie voor de drie gemeenten worden uitgevoerd;
- centrummodel: gezamenlijke uitvoering van de Wsw, individuele uitvoering van de Participatiewet.

De drie gemeenten hebben in 2016 hun voorkeur uitgesproken voor het centrummodel. Voor Coevorden waarin hierin de volgende factoren belangrijk:
- Sturing: Coevorden wil bestuurlijk geen verantwoordelijkheid nemen voor de sociale dienst en het sociaal beleid van de gemeenten Emmen en/of Borger-Odoorn;
- Flexibiliteit: wil eigenstandig keuzes maken in de uitvoering van de participatie- en re-integratietaken die voortvloeien uit de Participatiewet.

Binnen BOCE-verband is er bestuurlijke overeenstemming over het volgende:
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid blijven dragen voor de uitvoering van de Wsw;
- Vrijheid in de wijze van uitvoering van de Participatiewet en inzet van bijbehorende budget; geen gezamenlijke organisatie van de Participatiewet.

We zijn nu ruim 8 jaar verder en de gevolgen van de wetswijzigingen worden in de praktijk steeds merkbaarder (geen nieuwe instroom SW, beperkte taakstelling beschut werk). In de uitvoeringspraktijk van de EMCO ontstaat er steeds meer verwevenheid met Menso. Hiermee wordt het eerder gekozen centrummodel steeds meer losgelaten. Dit vraagt om herbezinning en een onderzoek naar een toekomstbestendige governance structuur inzake de samenwerking tussen Emco-groep en Menso NV. Een governance structuur die past bij de koers, visie, gewenste samenwerking, doelen en resultaten van de stakeholders van beide organisaties. In samenhang met hoe wij als gemeente Coevorden kijken naar de uitvoering van de Participatiewet.
Voor het onderzoek is een extern projectleider geworven die is gestart met

het formuleren met een bestuurlijke opdracht.

EMCO – huisvesting Coevorden

Sinds 2015 is de toegang tot de Wsw afgesloten voor nieuwe instroom. Met een krimp van het aantal SW-medewerkers tot gevolg die in beperkte mate wordt gecompenseerd door instroom van nieuw beschut.

Minder medewerkers heeft ook gevolgen voor de bezetting van locaties. De EMCO-locatie in Coevorden is een sterk verouderde locatie, met ruimteoverschot. Om de energielasten te beperken moet fors worden geïnvesteerd op deze locatie. Het is onrendabel om te investeren in het vastgoed. Hierdoor is een (her)huisvestingsvraagstuk ontstaan.

Leeftijd	Aantal	Met pensioen in
18-30 jaar	9	2051 – 2063
31-40 jaar	23	2041 – 2050
41-50 jaar	51	2031 – 2040
51-60 jaar	76	2021 – 2030
61-65 jaar	33	2014 - 2020
Totaal	192	

Deel 2 – position paper

4. Missie

Onze missie is het bevorderen van een inclusieve samenleving waarin iedereen de kans heeft om actief deel te nemen aan het arbeidsproces en de samenleving. Vanuit de Participatiewet bieden we inwoners die hierop zijn aangewezen, in samenwerking met organisaties en ondernemers, een stabiele basis en (maatwerk)ondersteuning bij het vinden van passend werk of een andere vorm van maatschappelijke participatie, het ontwikkelen van hun basis- en werknemersvaardigheden en het vergroten van hun zelfredzaamheid. Onze inspanning is erop gericht dat inwoners vanuit de Participatiewet hun potentieel ontdekken, ontwikkelen en inzetten ten behoeve van hun eigen welzijn, de arbeidsmarkt en de samenleving.

5. Ambitie

Uit de opgaveverkenning wordt al duidelijk dat de beleidstheorieën die ten grondslag liggen aan de Participatiewet veronderstellingen bevatten die in de praktijk niet altijd hebben uitgepakt zoals beoogd[3].

De doelstellingen van de Participatiewet zijn daarentegen nog onverminderd actueel:

- Meer mensen met arbeidsvermogen aan het werk;
- Minder uitkeringsafhankelijkheid en minder kosten;
- Meer uniformiteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt;
- Meer draagvlak voor de sociale zekerheid.

Dit vraagt om effectief en mensgericht Participatiebeleid en dienstverlening die beter aansluit op de ondersteuningsbehoefte van mensen. Er simpelweg als overheid zijn voor inwoners die ondersteuning nodig hebben om mee te kunnen doen in de samenleving en zorgen voor een menswaardig bestaan.

[3] Zie hoofdstuk 2 Beleidstheorie achter de Participatiewet in het rapport 'Eindevaluatie van de Participatiewet' van het SCP

Leidende principes t.b.v. onze dienstverlening

Dit doen we vanuit de volgende leidende principes.
In onze dienstverlening:

• ***stellen we de inwoner en zijn of haar mogelijkheden centraal; de inwoner houdt zelf de regie over zijn of haar leven:***	het bieden van ondersteuning die aansluit bij de individuele behoeften, mogelijkheden en omstandigheden van inwoners
• ***bieden we een drempelloze toegang tot onze ondersteuning:***	inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt die ondersteuning nodig hebben om deel te nemen aan het arbeidsproces kunnen hier makkelijk toegang toe krijgen; er bestaan geen onnodige barrières
• ***zetten we professionals in die op een effectieve en motiverende manier de persoonlijke groei van inwoners stimuleren; en bevorderen we de persoonlijke groei van onze professionals:***	professionals beschikken over de vaardigheden, in gespreksvoering, en handelingsruimte om deze groei te bevorderen. De overtuiging dat onze inwoners gebaat zijn bij een ondersteunende en inspirerende omgeving om tot persoonlijke groei te komen geldt net zo goed voor de werkomgeving die wij onze werknemers willen bieden. Een werkomgeving waarin we niet alleen (bij)scholingsmogelijkheden aanbieden maar ook het delen van kennis en ervaringen wordt gestimuleerd en ruimte is voor reflectie
• ***streven we naar duurzame arbeidsparticipatie:***	in de dienstverlening staat niet de snelste route naar werk voorop, maar de toeleiding naar duurzaam werk; een baan die voor langere tijd voldoende en voorspelbaar inkomen en welzijn geeft. Waar nodig bieden we ook ondersteuning nadat de inwoner aan het werk is gegaan.
• ***beschikken we over een gevarieerd aanbod aan voorzieningen***:	om in te kunnen spelen op de verschillende behoeften en omstandigheden van de inwoner. Het geeft de inwoner keuzemogelijkheden die aansluiten bij zijn behoefte en daarmee maatwerk te kunnen leveren. Dit geldt ook in de ondersteuning aan werkgevers.
• ***werken we samen met andere organisaties binnen het sociaal domein en ondernemers:***	we nemen geen verantwoordelijkheden over, maar bundelen kennis en expertise van verschillende betrokken partijen, ieder vanuit zijn eigen rol, taak en verantwoordelijkheid, om effectief in te spelen op de ondersteuningsbehoefte van de inwoner (integrale aanpak). En stimuleren we om gezamenlijk innovatieve oplossingen te bedenken voor de individuele en collectieve vraagstukken.

Uitdagingen, kansen en impact

De arbeidsmarkt is gunstig, er is een tekort aan arbeidskrachten waardoor er meer en betere kansen op de arbeidsmarkt zijn voor inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Gelijktijdig is de maatschappij complex voor die inwoner die nu nog niet aan het werk is. Vaak speelt er van alles in de leefwereld van de inwoner wat belemmert om aan het werk te gaan.

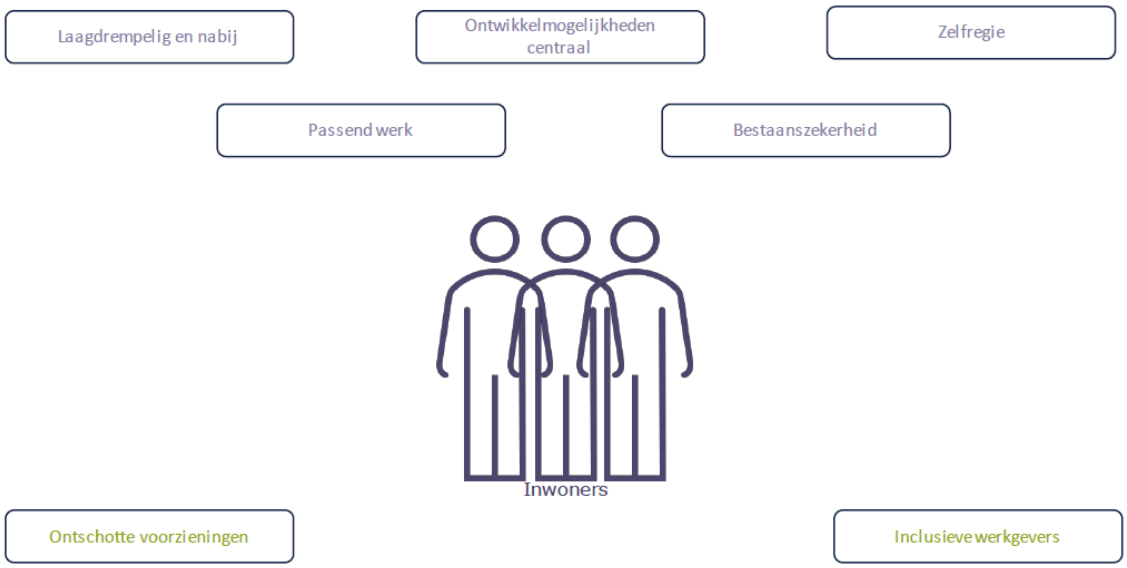
Vanuit onze leidende principes willen we:

- het welzijn en inkomens- en werkzekerheid van onze inwoners vergroten;
- het arbeidspotentieel van deze groep inwoners beter benutten;

- een inclusievere arbeidsmarkt realiseren.

In ons beleid en dienstverlening vraagt dit van ons:
- dat we kennis hebben van de geldende wet- en regelgeving en procedures, maar in de uitvoering stellen we de inwoner centraal.
- dat we samenwerken met andere partijen.
- dat we kijken naar het vakmanschap van onze medewerkers.
- dat we organisatorische en financiële schotten binnen de gemeentelijke uitvoering en uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein wegnemen.
- dat we experimenten en leren om onszelf te blijven ontwikkelen en te verbeteren.

6. Visie



Laagdrempelig en nabij
Inwoners van de gemeente Coevorden weten dat ze bij de gemeente kunnen binnenlopen wanneer ze aan het werk willen; zich willen oriënteren op werk of willen participeren in de samenleving. Ze horen van anderen, via-via, dat de gemeente echt luistert naar wat je wilt en goed uitzoekt wat je zelf kan en waar ondersteuning nodig is. Medewerkers van de gemeente komen ook thuis over de vloer als dat de goede plek is om het gesprek over de arbeidsmogelijkheden te voeren.

Inwoner en zijn ontwikkelmogelijkheden staat centraal
Het startpunt voor een gesprek met de gemeente is: Wat wil ik? Wat kan ik? Wat heb ik nodig? De gesprekken worden gevoerd op basis van gelijkwaardigheid, vertrouwen en respect. Het vertrekpunt is de inwoner, deze voelt zich gezien en geaccepteerd. De gemeente kijkt met een brede blik, niet alleen naar werk, maar ook naar: welzijn, financiën, gezondheid, zingeving.

Ruimte om te ontdekken, oriënteren en ontwikkelen
Om te bepalen wat passend is en als voorbereiding op werk is er het 'huis van ontwikkeling' in Coevorden. Inwoners kunnen hiernaar toe komen om te ontdekken wat ze kunnen, bijgeschoold worden, vaardigheden ontwikkelen. De gemeente biedt het fundament en de ruimte om talent te ontdekken en zich in een veilige omgeving te ontwikkelen. Reguliere werkgevers zijn nauw betrokken bij het 'huis van ontwikkeling' en dragen bij aan de voorbereiding op matching naar een werkplek in hun bedrijf.

Passend werk
Samen met de inwoner zoekt de gemeente naar een omgeving waar hij/zij zich van waarde voelt, gewaardeerd wordt om de bijdrage die geleverd wordt en waar ontwikkeling mogelijk is. De inwoner heeft keuzemogelijkheden qua werkomgeving en werksoort, passend bij interesses en mogelijkheden. Eenmaal aan de slag is de inwoner trots op zichzelf.

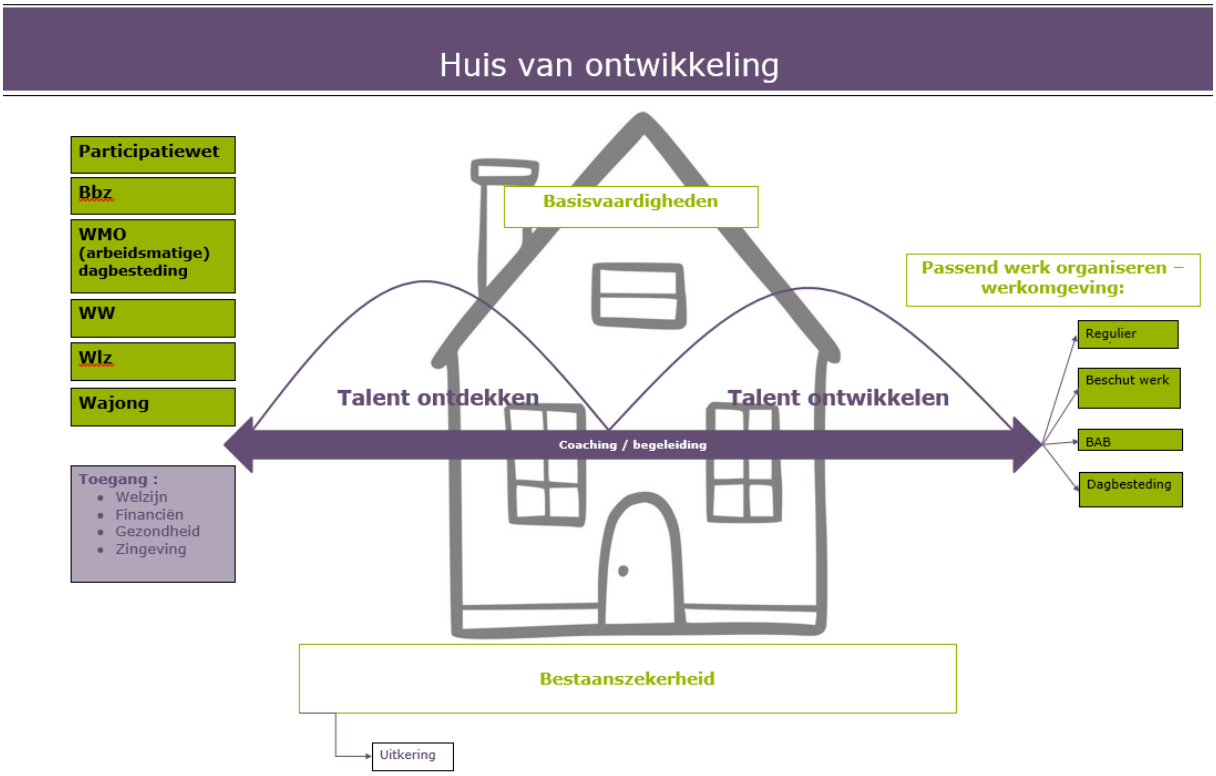
Ontschotte voorzieningen en bestaanszekerheid
Het onderscheid tussen de verschillende vormen van meedoen (dagbesteding, beschut, BAB) is weggevallen. Er zijn geen indicaties meer die worden afgegeven door het UWV en een vast en stabiel loon is gegarandeerd (basisloon). De voorzieningen zijn ontschot en deelnemers kunnen vloeiend op- en afstromen, zonder al te veel impact op de voorwaarden. Bestaanszekerheid is gegarandeerd en er is een vangnet bij

terugval. Werk wordt verricht op basis van arbeidsovereenkomsten.

Inclusief werkgeverschap en werkgeversdienstverlening

Werkgevers bieden werkplekken omdat ze overtuigd zijn van het maatschappelijk rendement van diversiteit en inclusiviteit op de werkvloer. Het is 'gewoon', de normaalste zaak om rekening te houden met de verschillen tussen mensen. Ook 'reguliere' medewerkers hebben allen een gebruiksaanwijzing. Werkgevers kunnen een beroep doen op een 'coach' die inzet op werkbehoud en ontwikkeling en het gesprek met de medewerker en de werkgever kan voeren. Zo nodig kan er begeleiding geboden worden in de privé sfeer. Grotere werkgevers hebben deze coach zelf in dienst. Het werk is nabij en lokaal. De setting van werk is 'zo regulier mogelijk'.
De gemeente ondersteunt werkgevers. De gemeente kan een goede scan uitvoeren in een bedrijf om te ontdekken welke mogelijkheden er zijn voor jobcarving en functiecreatie. Lokale politici gedragen zich als ambassadeur naar de werkgevers zodat meer bedrijven zich gaan inzetten voor inclusieve werkgelegenheid.

Let wel: Dit is de visie opgesteld vanuit de uitvoering van de Participatiewet. Om de visie te realiseren speelt ook de 'wil en energie' van andere partijen een belangrijke rol.
Onderstaande verbeelding van de visie in 'Het huis van ontwikkeling' (werktitel) maakt al wel duidelijk dat het om verschillende elementen gaat die we willen samenbrengen. We zien het huis van ontwikkeling als een drempelloze fysieke en mentale omgeving waar de inwoner op één plek ondersteuning en ontwikkeling kan vinden en doormaken. Waar ook verschillende uitvoerende partijen aan verbonden zijn.
Gelijktijdig zitten er een aantal elementen aan verbonden die vragen om een aparte uitwerking, zoals de **toegang** en **passend werk organiseren.** In het volgende hoofdstuk verduidelijken we dit.



7. Agenda op hoofdlijnen

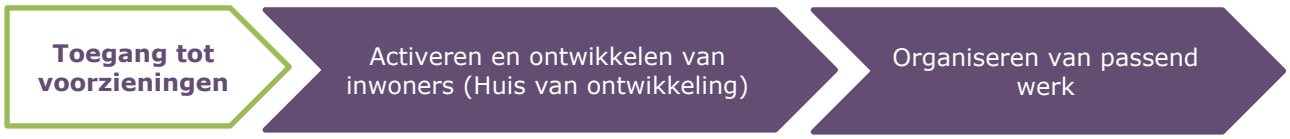
Inleiding
De volgende drie belangrijke elementen, vormen de kern van onze dienstverlening:
1. Toegang tot voorzieningen
2. Activeren en Ontwikkelen
3. Organiseren van passend werk

Uit de opgaveverkenning (deel 1) blijkt dat op al deze 3 elementen het aanbeveling verdient om beleidsmaatregelen te nemen.
De elementen zijn afhankelijk van elkaar en moeten in samenhang worden gezien, maar kennen een eigen dynamiek, met een eigen aanpak. Die schetsen we hieronder. Binnen deze afzonderlijke aanpakken geven wij verder inhoud aan de uitgangspunten van de visie en de leidende principes.

Verantwoordelijkheid en rol team Actief voor Werk
Binnen deze aanpakken is een belangrijke rol in de uitvoering van de beleidsagenda voorzien bij ons team Actief voor Werk. Die rol kan per aanpak (proces of project) variëren:

- Initiërend: verantwoordelijk voor het starten, op gang brengen en stimuleren van een project of aanpak en hierin visie en richting meegeven;
- Coördinerend: verantwoordelijk voor het organiseren, afstemmen en bewaken van de voortgang binnen een project of aanpak;
- Participerend: een actieve deelname aan het proces of project, als zijnde mede-eigenaar van een proces, maar hier geen eindverantwoordelijkheid dragend.

Aanpakken per dienstverleningselement



Integrale toegang en werkwijze sociaal domein
De toegang is de plek waar de inwoner voor het eerst komt met een zorg- of ondersteuningsvraag. Het is ook de plek waar de inwoner samen met de professional op zoek gaat naar een oplossing en een plan maakt. Inwoners hebben vaak vragen op meerdere leefgebieden die sterk op elkaar inwerken. Denk aan werkloosheid, schuldenproblematiek, slechte gezondheid, opvoedingsproblemen of relatieproblemen. Het oplossen van het ene probleem kan zo weer teniet worden gedaan door een ander probleem. Een integrale werkwijze, waarin de vragen in hun onderlinge samenhang worden benaderd, ligt daarom voor de hand.

Het doorontwikkelen en optimaliseren van de toegang tot gezamenlijke, integrale, dienstverlening binnen het sociaal domein wordt verder, projectmatig, opgepakt binnen het sociaal domein.

Planning: Verkenning start in q2 2025 met een verwachte doorlooptijd tot en met eind 2025. Daarna volgt een nieuw ijkmoment.

Rol team Actief voor Werk: participerend en op deelactiviteiten initiërend. Zie ‘Huis van Ontwikkeling’

Hervorming arbeidsmarktinfrastructuur en werkcentrum Arbeidsmarktregio Drenthe

- Het opzetten van een werkcentrum voor de Arbeidsmarktregio Drenthe waarin de toegang tot de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers wordt ontsloten. In dit proces borgen we de afstemming met de toegang tot het sociaal domein.
- Operationaliseren van de samenwerkingsafspraken in de Arbeidsmarktregio Drenthe in een regionale meerjarenagenda (beleidsagenda).

Planning: realisatie uiterlijk q4 2025, 2025 is een overgangsjaar

Rol team Actief voor Werk: participerend



Huis van Ontwikkeling

Het ontwikkelen van een dienstverleningsconcept voor inwoners, dat is gebaseerd op de visie en waarin samenwerken, innovatie en het weghalen van grenzen tussen afdelingen en organisaties centraal staan. Dit betekent een heel andere manier van werken voor en door team Actief voor Werk.
Samen met inwoners, ondernemers en partners werken we aan een concept dat meer inwoners motiveert en helpt om mee te doen en zich te ontwikkelen naar duurzaam werk. Dit gebeurt door professionals die deze visie uitdragen, in nauwe samenwerking met onze partners. We kijken daarbij goed naar wat inwoners nodig hebben en naar de beste plekken om deze dienstverlening aan te bieden, zodat het goed aansluit bij de lokale situatie.
Dit dienstverleningsconcept ontstaat fasegewijs en wordt in afgebakende fasen steeds ter besluitvorming voorgelegd en getoetst.

Aanpak: projectmatig in co-creatie met inwoners, ondernemers en ketenpartners

Planning: fase 1: start q2 2025, verwachting is dat het ontwerpproces in totaal 1 jaar duurt

Rol team Actief voor Werk: initiërend en coördinerend



Beschut werk: beleidskeuzes

Sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 kennen gemeenten de voorziening beschut werk. De huidige beleidskeuze is dat we het aantal beschutte werkplekken realiseren tot ten hoogste de taakstelling (én geen dienstverbanden realiseren boven de taakstelling). De uitvoering is georganiseerd bij ons sociaal ontwikkelbedrijf: EMCO.

Ondanks de jaarlijkse (geleidelijke) verhoging van de taakstelling, hebben we sinds 2023 ook te maken met een (oplopende) wachtlijst van inwoners met een indicatie voor beschut werk. Er is sprake van een groeiende en structurele kloof tussen de vraag naar beschut werkplekken en de, op basis van de taakstelling, beschikbare beschut werkplekken. Dit vraagt om een heroriëntatie op de gemaakte beleidskeuzes beschut werk.

Planning: besluitvorming q2 2025

Rol team Actief voor Werk: initiërend en coördinerend

Governance structuur EMCO/ Menso
De reeds ingezette samenwerking tussen Menso N.V en de EMCO zal naar verwachting de komende tijd intensiever worden. EMCO en Menso N.V hebben de wens om vanuit het construct AT-7 de samenwerking verder te intensiveren. De huidige governance structuur past onvoldoende bij de ontwikkelingen. Er vindt een onderzoek plaats naar een toekomstbestendige governance structuur.

Planning: richtinggevende bestuurlijke keuzes: q2 2025, daarna volgt naar alle waarschijnlijkheid besluitvorming en implementatie in de nieuwe bestuursperiode

Rol team Actief voor Werk: participerend

Uitvoering: lokale toegankelijkheid met de kracht van regionale samenwerking
Bij de beleidsuitvoering houden we rekening met drie belangrijke dimensies:
1. **Wat:** de aard en inhoud van de dienstverlening;
2. **Waar:** de locatie waar de dienstverlening plaatsvindt;
3. **Hoe:** de organisatie van de dienstverlening.

De aanpak om te komen tot het 'wat' is hiervoor beschreven.
Het 'waar' gaat over de fysieke plek of geografische plaats waar inwoners onze diensten ontvangen. Sommige inhoudelijke vraagstukken kennen een regionaal karakter zoals de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur en de governance structuur EMCO/ Menso. In het bepalen van het 'waar' geldt, ook bij regionale vraagstukken, als uitgangspunt, lokaal en zo nabij de inwoner mogelijk.

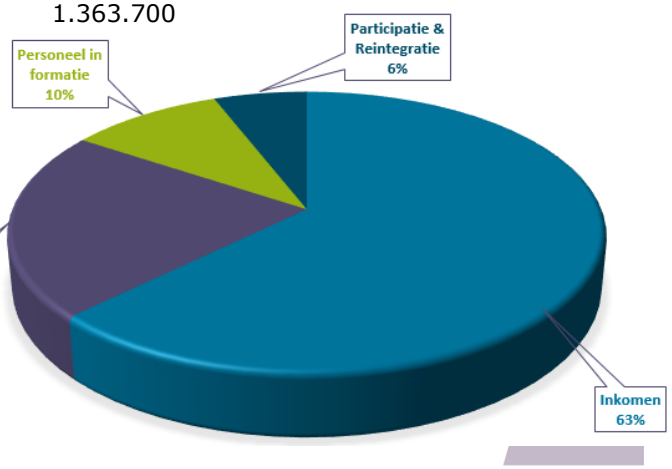
Dit hoeft niet onlosmakelijk te betekenen dat we de dienstverlening ook lokaal/ zelf organiseren. Het 'hoe' gaat over de operationele kant van de dienstverlening. Veel uitdagingen beperken zich niet tot onze gemeentegrenzen. Daarom is het belangrijk om te kijken waar regionale samenwerking meerwaarde biedt. Dit kan zowel de kwaliteit van de dienstverlening als de efficiëntie van onze organisatie verbeteren. Hiervoor kennen we al bestaande samenwerkingsregio's: AMRD en BOCE.
Om onze doelen te kunnen bereiken en te kunnen beschikken over een breed aanbod aan voorzieningen kiezen we ervoor om samenwerking en organisatie op regionaal niveau te versterken waar dit meerwaarde biedt. Zo combineren we de voordelen van lokale toegankelijkheid met de kracht van regionale samenwerking.

Het goed onderscheiden van 'waar' en 'hoe' helpt ons strategische keuzes te maken die bijdragen aan betere dienstverlening en een efficiëntere organisatie.

Financiën
De verschillende procesaanpakken kent elk zijn eigen verdere uitwerking, ook van de financiële gevolgen. Voor iedere maatregel wordt afzonderlijk gekeken naar de financiële impact. Het uitgangspunt is dat kosten van te nemen maatregelen, waar mogelijk, binnen de bestaande budgetten en middelen worden opgevangen. Indien aanvullende investeringen noodzakelijk blijken, worden deze zorgvuldig afgewogen en voorgelegd ter besluitvorming.

Binnen de programmabegroting 2025 is het totaal aan begrote gemeentelijke middelen voor de uitvoering van de Participatiewet:

Onderdeel	*Budget*
Inkomen (o.a. algemene en bijzondere bijstand)	14.465.300
Wsw (subsidie en expoitatietekort)	4.994.500
Personeel in formatie	2.255.900
Participatie en re-integratie	1.363.700





coevorden.nl