

GEMEENTE ENSCHEDE

KADERNOTA

2025-2035

PERSPECTIEF OP DE SOCIALE

ARBEIDSMARKTINFRASTRUCTUUR IN

ENSCHEDA EN HET

WERKONTWIKKELBEDRIJF DCW



Vastgesteld door de gemeenteraad op 27 oktober 2025



ENSCHEDA



INHOUDSOPGAVE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	3
1. INLEIDING	5
2. HISTORISCH PERSPECTIEF	8
3. LANDELIJKE, REGIONALE EN LOKALE CONTEXT	9
3.1 Landelijke ontwikkelingen en wettelijke kaders	9
3.2 Regionale ontwikkelingen	10
3.3 Lokale ontwikkelingen	11
4. ONTWIKKELING VAN DE DOELGROEP IN ENSCHEDE	12
4.1 De Enschedese demografie	12
4.2 Kwalitatieve beschrijving van de Participatiewet doelgroep	13
4.3 Kwantitatieve ontwikkeling van de Participatiewet doelgroep	14
5. ANALYSE VAN DE ENSCHEDESE SOCIALE ARBEIDSMARKTINFRASTRUCTUUR	17
5.1 De uitvoeringspraktijk in Enschede	17
5.2 SWOT-analyse van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur	19
5.3 Aandachtspunten Participatiewet doelgroep	19
6. PERSPECTIEF 2025–2035	21
6.1 Richtinggevend kader: ambitie	21
6.2 Richtinggevende uitgangspunten	22
6.3 De visie op DCW, het werkontwikkelbedrijf van Enschede	22
6.4 Strategische koers richting 2035: inrichting van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur	22
7. FINANCIËEL BEELD	25
7.1 Samenvattend financieel beeld	25
7.2 Huidige situatie	26
7.3 Financieel perspectief	27
8. HOE WE VERDER GAAN	29

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Voor het bepalen van de strategische koers voor 2025–2035 is een brede analyse uitgevoerd. Daarbij zijn verschillende aspecten onderzocht: de huidige inrichting van de organisatie, een SWOT-analyse van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur, landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen, geldende wettelijke kaders en de kenmerken en ondersteuningsbehoeften van de doelgroepen binnen de Participatiewet. De doelgroepanalyse is zowel kwantitatief als kwalitatief uitgevoerd. Deze inzichten vormen gezamenlijk de basis voor de gekozen richting.

Werk als fundament: visie en uitvoering in Enschede

In Enschede geloven we in de kracht van werk. Niet alleen als bron van inkomen, maar als fundament voor eigenwaarde, gezondheid, sociale verbondenheid en zelfstandigheid. Voor onze inwoners betekent werk meedoen, ertoe doen. Uit onderzoeken en praktijkvoorbeelden blijkt dat elke geïnvesteerde euro in werk zich ruim terugverdient, met substantiële maatschappelijke baten. Daarmee is werk tegelijk een menselijke én economische investering. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben we als gemeente onze verantwoordelijkheid genomen voor de begeleiding van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. We hebben een sterke sociale arbeidsmarktinfrastructuur opgebouwd, met Werk & Inkomen en het werkontwikkelbedrijf DCW als stevige pijlers. DCW heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een beschermde werkplaats tot een dynamische organisatie die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt perspectief biedt. Voor wie (nog) niet aan regulier werk kan deelnemen, blijft DCW een belangrijke werkgever. Tegelijkertijd richt DCW zich steeds meer op het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden en het bevorderen van duurzame uitstroom naar regulier werk, passend bij ieders talenten en mogelijkheden. Voor inwoners die dit nodig hebben, biedt DCW - zolang als nodig - beschut werk binnen het werkontwikkelbedrijf.

CONCLUSIES

Een stevige infrastructuur

De Enschedese arbeidsmarktaanpak staat anno 2025 op een stevig fundament. Dankzij persoonlijke begeleiding, maatwerk en samenwerking is het bijstandsbestand verkleind en de participatiegraad gestegen. Binnen Werk & Inkomen versterkt de ketenaanpak de samenwerking tussen teams, waardoor ondersteuning breed inzetbaar is over werk, inkomen en andere leefdomeinen. DCW vervult een centrale rol als werkontwikkelbedrijf, met succesvolle trajecten voor de brede Participatiewet-doelgroep en sterke prestaties op het gebied van beschut werk. De taakstelling voor beschut werk wordt ruimschoots gehaald en dankzij instemming van de gemeenteraad kunnen we zelfs boven de rijksnorm plaatsen. Deze combinatie van mensgerichte aanpak en stevige structuur biedt een solide basis om voort te bouwen op bestaande successen. De sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede heeft een sterke basis. Met het werkontwikkelbedrijf als apart cluster binnen de eigen gemeente zijn korte lijnen, een gezamenlijke opdracht en gedeeld belang geborgd: iets waar we trots op mogen zijn.

Tegelijkertijd verandert de wereld om ons heen. Landelijke hervormingen, regionale samenwerkingen en maatschappelijke trends zoals vergrijzing, (arbeids-)migratie en de groei van kwetsbare doelgroepen met ondersteuningsbehoefte vragen om een aanpak die meebeweegt. Met de stevige basis die is gelegd, kunnen we vol vertrouwen de volgende stap zetten. We blijven inzetten op maatwerk, inclusie en samenwerking met onderwijs, werkgevers en het brede sociaal domein.

Groeiende groep vraagt om meer ondersteuning

Onze doelgroep is divers en groeiend. Van jongeren zonder startkwalificatie tot statushouders en mensen uit voormalige Wsw- en Wajongregelingen: iedereen verdient een kans. Tegelijkertijd zien we dat steeds meer inwoners intensieve begeleiding nodig hebben; niet alleen om aan het werk te komen, maar ook om werk vast te houden. Dit vraagt om een aanpak die niet alleen gericht is op duurzame ontwikkeling richting regulier werk, maar ook op intensieve begeleiding, maatwerk en structurele ondersteuning.

Financieel in balans

De begroting van het Werkontwikkelbedrijf, inclusief het onderdeel Detacheringen, is in 2025 financieel in balans. We zien daarbij dat de omvang van de doelgroepen en de bijbehorende financiering de komende jaren aanzienlijk veranderen. De middelen die het Rijk beschikbaar stelt, blijken toereikend om de komende jaren de opdracht waarvoor Enschede staat uit te voeren. Dit betekent dat de gemeente in staat blijft voldoende ontwikkel- en beschutwerkplekken, evenals begeleiding, aan te bieden aan de groeiende groep inwoners die ondersteuning nodig heeft bij arbeidsmarktparticipatie.

Samen vooruit: trots en vertrouwen

We mogen trots zijn op waar we nu staan. Enschede heeft laten zien dat sociaal ondernemerschap werkt. Met deze kadernota zetten we vol vertrouwen de volgende gezamenlijke stap richting een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen mee kan doen.

AANBEVELINGEN

Strategische koers 2025-2035: van solide fundament naar toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur

De strategische koers voor 2025-2035 richt zich op het verder uitbouwen van bestaande sterke punten en het toevoegen van vernieuwing waar dit noodzakelijk is. We zetten in op duurzame plaatsingen, intensieve begeleiding, jobcoaching en een sterke werkgeversbenadering. DCW speelt hierin een rol als regionale leer- en werkvoorziening én als plek waar mensen kunnen groeien. Door het uitbreiden van ontwikkelplekken op locatie 'Kwekerij' kunnen we inwoners van de gemeente Enschede nog beter ondersteunen in hun ontwikkeling richting werk. Deze uitbreiding sluit aan bij de groeiende behoefte aan passende (ontwikkelwerk)plekken en intensieve begeleiding. Tegelijkertijd versterken we onze rol als regionale leer- en werkvoorziening.

Van visie naar uitvoering

De strategische koers is vertaald naar onderstaande concrete actielijnen. De actielijnen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de interne en externe analyse (SWOT-analyse), en op de ontwikkelingen binnen de doelgroepen die gebruikmaken van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur. Belangrijke randvoorwaarden zijn capaciteit in de uitvoering en fysieke ruimte (zie hoofdstuk 6), structurele financiering voor begeleiding en matching (zie hoofdstuk 7) en duidelijke beleidskeuzes voor kwetsbare doelgroepen.

Actielijnen:

- ♦ *Benutten van DCW als ontwikkelvoorziening*
 - ♦ *Facilitering van ontwikkel- en beschutte werkplekken*
 - ♦ *Optimalisering van beschut werk*
 - ♦ *Stimuleren van door- en uitstroom*
 - ♦ *Versterken van de werkgeversaanpak*
 - ♦ *Borgen van duurzame plaatsingen*
-

Om de strategische koers daadwerkelijk in de praktijk te brengen, wordt per actielijn een uitvoeringsplan opgesteld. Hierin worden de concrete acties, planning, benodigde middelen en betrokken verantwoordelijken uitgewerkt. Deze plannen worden opgenomen in de EAA-cyclus (Enschedese Arbeidsmarkt Aanpak) van 2026, jaarlijks geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd. De afstemming vindt plaats met relevante afdelingen en (regionale) partners. Binnen de EEA wordt bovendien de inzet van impulsmiddelen gekoppeld aan de actielijnen uit deze kadernota.

1. INLEIDING

De gemeente Enschede staat voor een urgente opgave: structurele arbeidsmarktkrapte, demografische verschuivingen, veranderende financiering vanuit het Rijk en een toenemende groep inwoners met meervoudige ondersteuningsvragen maken een actualisering en besteding van de koers van de bestaande arbeidsmarktinfrastructuur noodzakelijk.

Deze kadernota geeft richting aan de langetermijntoewijding van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede tot 2035, met specifieke aandacht voor de rol van werkontwikkelbedrijf DCW. De nota biedt kaders voor beleidskeuzes en investeringen die nodig zijn om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt¹ duurzaam te ondersteunen richting werk. Daarbij wordt ook de inzet van het landelijke impulsbudget en de structurele infrastructuur opslag meegenomen. Het doel is om de sociale infrastructuur optimaal te benutten voor bredere participatie en maatschappelijke meerwaarde, en zo bij te dragen aan kansgelijkheid en bestaanszekerheid op de korte én langere termijn.

De meerwaarde van werk: meer dan inkomen alleen

Werk betekent voor mensen veel meer dan het ontvangen van een salaris. Het geeft structuur aan de dag, zorgt voor sociale contacten, vergroot eigenwaarde en draagt bij aan fysieke en mentale gezondheid. Mensen die actief deelnemen aan het arbeidsproces ervaren vaker een gevoel van zingeving en zijn over het algemeen gelukkiger en gezonder. Voor kwetsbare groepen kan werk daarnaast een belangrijke stap zijn richting zelfstandigheid en maatschappelijke participatie.

Werk als investering met maatschappelijk en financieel rendement voor gemeenten

Naast dit persoonlijke en menselijke belang heeft werk ook een brede maatschappelijke meerwaarde. Het bevordert zelfredzaamheid, vermindert de afhankelijkheid van sociale voorzieningen en levert substantiële baten op. Ook voor gemeenten zelf is dit effect zichtbaar. Werk biedt niet alleen sociale winst, zoals meer zelfredzaamheid en minder druk op zorg en ondersteuning, maar ook een financieel rendement van 1,6² (opbrengsten 1,6 maal hoger dan de kosten). Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van Cedris en Divosa, uitgevoerd door Berenschot, bevestigt dit beeld³. Zo blijkt dat een extra investering van € 250 miljoen in loonkostensubsidie 40.000 mensen met een arbeidsbeperking aan werk helpt én de samenleving € 400 miljoen oplevert, ruim meer dan de investering (Divosa, 2024). Elke geïnvesteerde euro verdient zich dus ruimschoots terug, met een maatschappelijk rendement van 60%. Deze inzichten ondersteunen dat werk niet alleen bijdraagt aan individueel welzijn, maar ook economisch en sociaal rendement oplevert voor gemeenten, economie en samenleving.

Aanleiding voor deze kadernota

Sinds de invoering van de Participatiewet (Pw) in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een brede groep inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit betekent dat gemeenten deze inwoners ondersteunen in hun ontwikkeling, zodat ze stappen richting werk kunnen maken, bij voorkeur bij reguliere werkgevers. Gemeente Enschede geeft hier invulling aan via een brede sociale arbeidsmarktinfrastructuur, waarin meerdere partijen samenwerken aan toeleiding, begeleiding, plaatsing en nazorg. Belangrijke gemeentelijke uitvoerende partijen binnen deze infrastructuur zijn het werkontwikkelbedrijf DCW en het cluster Werk & Inkomen.

De centrale opgave voor de komende jaren is om deze gemeentelijke infrastructuur zó in te richten dat zoveel mogelijk inwoners met een ondersteuningsbehoefte kunnen deelnemen aan zo regulier mogelijke arbeid. Dit is niet alleen van groot belang voor de inwoners zelf, maar ook voor de gemeente. Een sterke sociale arbeidsmarktinfrastructuur vergroot immers de zelfredzaamheid van inwoners, vermindert de druk op zorg en uitkeringen en levert daardoor aantoonbare maatschappelijke en financiële baten op.

Voor de versterking van deze infrastructuur stelt het Rijk vanaf 2025 middelen beschikbaar. Deze kadernota biedt richting en houvast voor de effectieve inzet van deze middelen, zodat ze bijdragen aan een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur.

¹ Afbakening: deze kadernota richt zich op inwoners met een ondersteuningsbehoefte vanuit de gemeente die zelfstandig geen duurzame werkplek kunnen behouden of verwerven (de doelgroepen LKS-Via, LKS-Bij, Nieuw Beschut, WSW en de trajecten binnen DCW, zie hoofdstuk 4). Andere groepen vallen buiten de scope.

² https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/de-winst-van-het-sociaal-domein-verdieping_def.pdf & <https://www.movisie.nl/artikel/sociaal-werk-rendeert-maar-dat-inzicht-verdient-wel-aanscherping>

³ <https://www.divosa.nl/nieuws/loonkostensubsidie-verdient-zich-dubbel-en-dwars-terug>

Inrichting sociale arbeidsmarktinfrastructuur

Het landelijke rapport *Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven* (Berenschot, 2023) onderstreept het belang van een goed georganiseerde sociale arbeidsmarktinfrastructuur met heldere verantwoordelijkheden. Een dergelijke inrichting stelt gemeenten in staat om hun doelgroep effectief te ondersteunen. Voor een goed functionerende infrastructuur zijn de hiernaast weergegeven functionaliteiten onmisbaar.



De sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede: clusters Werk & Inkomen en Beschut

De sociale arbeidsmarktinfrastructuur van Enschede is stevig verankerd binnen de gemeentelijke organisatie. Centraal staan de clusters Werk & Inkomen en Beschut Werk (DCW), die samen zorgen voor een integrale aanpak van participatie, ontwikkeling en duurzame arbeidsdeelname.

Wat Enschede hierin bijzonder maakt, is dat het werkontwikkelbedrijf DCW volledig onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. In plaats van een aparte rechtsvorm of externe positionering, zoals in veel andere gemeenten, is dit in Enschede nadrukkelijk niet het geval. Dit zorgt voor korte lijnen, gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk belang: inwoners ondersteunen in hun ontwikkeling richting werk en zelfstandigheid. Een nadere toelichting op de organisatie en werkwijze van beide clusters is te vinden in hoofdstuk 5.3 van deze nota.

DCW, het werkontwikkelbedrijf van gemeente Enschede

DCW is een belangrijk onderdeel in de sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede. Met de invoering van de Participatiewet veranderden de wettelijke kaders en financiering ingrijpend, waardoor DCW haar traditionele rol als WSW-bedrijf in sterke mate moest aanpassen en zich is gaan richten op een bredere doelgroep met diverse en complexere ondersteuningsbehoeften. Als reactie op deze veranderingen stelde de gemeente de kadernota Werken naar Vermogen (2016–2020) vast, waarmee de transformatie naar een marktgerichte, sociale onderneming werd ingezet.

DCW vervult een cruciale maatschappelijke functie: het voorkomt dat inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de zijlijn blijven staan, biedt ontwikkelkansen en creëert werk voor wie buiten het reguliere bedrijfsleven niet of moeilijk aan de slag kan. Daarmee draagt DCW bij aan inclusie, zelfredzaamheid en economische participatie.

De afbouw van de WSW, de instroom van nieuwe doelgroepen en veranderingen in de financiering zetten de organisatie en financiële houdbaarheid echter onder druk. Tegelijkertijd groeit de strategische waarde van werkontwikkelbedrijven als pijler van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit maakt een actualisering van de rol, inrichting en financiering van DCW noodzakelijk, zodat zij haar maatschappelijke opdracht ook in de toekomst kan blijven vervullen.

Landelijke versterking van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur

Het belang van een robuuste sociale arbeidsmarktinfrastructuur, waarin werkontwikkelbedrijven een cruciale rol spelen, wordt landelijk breed erkend. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelt daarom voor de periode 2025–2034 impuls gelden beschikbaar om deze infrastructuur te versterken en te verduurzamen. Deze middelen zijn bedoeld om structurele verbeteringen te realiseren, zoals het creëren van duurzame werkplekken, het bevorderen van de doorstroom naar regulier werk en het versterken van de organisatiestructuur van werkontwikkelbedrijven. Dit is van groot belang, aangezien er landelijk nog steeds circa 40.000 personen geregistreerd staan in het doelgroepregister, een bestand van mensen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren, maar op dit moment geen werk hebben. Deze groep loopt risico op langdurige werkloosheid en maatschappelijke uitsluiting.

Daarnaast ontvangen gemeenten vanaf 2025 een structurele infrastructuure opslag als tegemoetkoming in de kosten voor inwoners zonder indicatie beschut werk, maar die wel tijdelijk intensieve begeleiding behoeven. Deze financiële ondersteuning, voortgekomen uit het '10.000 banenplan'⁴, dekt echter slechts een deel van de daadwerkelijke kosten zoals begeleiding, overhead en huisvesting. Hoewel deze ondersteuning slechts een deel van de daadwerkelijke kosten dekt, draagt de structurele opslag vanaf 2025 bij aan het versterken van de vangnetfunctie van

⁴ Een extra (financiële) bijdrage aan de kosten voor de banen van mensen die niet vallen onder beschut werk, maar die tijdelijk aangewezen zijn op de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Het betreft mensen zonder indicatie beschut werk, maar die baat hebben van de intensieve begeleiding en ondersteuning die vanuit een sociaal ontwikkelbedrijf wordt geboden (Gemeentenieuws van SZW 2024-5 | Actueel | Rijksoverheid.nl)

werkontwikkelbedrijven, die essentieel zijn om deze kwetsbare groepen te ondersteunen en hun arbeidsmarktpositie te verbeteren.

Landelijke onderzoeken, waaronder rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Ministerie van SZW, benadrukken dat het behoud van deze infrastructuur en specialistische kennis noodzakelijk is om verdere uitstroom uit het doelgroepregister te stimuleren. Zonder een sterke sociale arbeidsmarktinfrastructuur bestaat het risico dat kwetsbare inwoners onvoldoende begeleiding krijgen en daardoor aan de zijlijn van de arbeidsmarkt blijven staan. Hierdoor groeit niet alleen sociale ongelijkheid, maar stijgen ook de maatschappelijke kosten op de lange termijn.

Voor de inzet van impuls gelden en de infrastructurele opslag wordt van gemeenten verwacht dat zij samen met hun werkontwikkelbedrijven een inhoudelijk plan opstellen. Deze kadernota vormt de basis voor het gericht versterken van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur en het duurzaam ondersteunen van de doelgroep.

Opbouw van deze kadernota

Allereerst wordt de huidige situatie in kaart gebracht: landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen worden geanalyseerd, inclusief de kenmerken en groei van de doelgroep Participatiewet in Enschede. Daarna volgt een analyse van de bestaande sociale arbeidsmarktinfrastructuur, waarvoor in samenwerking met bureau Berenschot, de interne en externe sociale arbeidsmarktinfrastructuur in kaart is gebracht. Voor het toekomstplan worden strategische kaders en een toekomstvisie tot 2035 geformuleerd, met specifieke aandacht voor de rol van DCW. De nota sluit af met de koers, uitgewerkt in concrete actielijnen voor het versterken van de infrastructuur, inclusief een financiële vertaling hiervan.

2. HISTORISCH PERSPECTIEF

Een pioniersstad in sociaal werk

Enschede kent een lange historie van het organiseren van aangepast werk voor inwoners met een beperking. Als één van de eersten in Nederland opende dokter Coppes in 1925 een 'Nazorgwerkplaats' voor herstellende longtuberculosepatiënten. In de jaren 50 kwam de landelijke regeling voor 'Gemeentelijke Sociale Werkvoorziening' en in 1972 besloot de gemeenteraad van Enschede tot het oprichten van de Dienst tot Complementaire Werkgelegenheid (DCW), waarin alle voorlopers van de DCW gebundeld onder één naam en bestuur verder gingen.

Groei en verandering in een dynamisch landschap

De omvang van DCW groeide in de jaren 80 sterk, tot circa 1.800 werknemers, wat leidde tot een aanzienlijke uitbreiding van zowel het aantal werksoorten als de omvang van de verschillende locaties. Niet alleen in Enschede nam het aantal medewerkers bij sociale werkplaatsen toe, maar ook in de rest van Nederland. Landelijk groeide dit aantal tot ongeveer 100.000 mensen. De kosten stegen evenredig mee en landelijk ontstond het besef dat deze inrichting van de sociale werkvoorziening niet langer houdbaar was.

Met het rapport van de Commissie-De Vries uit 2008 werd een beleidswijziging op gang gebracht, met de focus op zoveel mogelijk regulier werk en een taakstelling voor het beperken van de omvang van de WSW. In de periode 2003-2010 wordt in Enschede het naar buiten brengen van werksoorten en het daarbij detacheren van medewerkers actief opgepakt. Dit resulteert erin dat er rond 2012 nog zo'n 500 medewerkers bij DCW zelf in een beschutte werkomgeving werken en 1200 medewerkers bij externe bedrijven zijn gedetacheerd. Deze ontwikkeling vormde tevens de aanleiding voor een organisatorische splitsing van DCW. Taken en medewerkers werden verdeeld over twee onderdelen binnen de gemeente: de gedetacheerde medewerkers gingen over naar de afdeling Werkgeversdienstverlening en Detacheringen, waarmee SW-medewerkers die te detacheren waren onderdeel werden van de bredere werkgeversdienstverlening. Het beschutte deel ging verder als DCW (het beschutte bedrijf) en DCW bleef de HR-functie vervullen voor alle SW-medewerkers.

Aansluitend gaat de WSW 'op slot'; de medewerkers, die er dan werkzaam zijn, blijven deelnemen aan deze regeling, maar er komt geen nieuwe instroom meer. In 2015 wordt de nieuwe instroom voor beschermt werken ondergebracht in de Participatiewet en krijgt deze meteen ook een taakstelling per gemeente mee.

Van werkplaats naar ontwikkelplek

Met de jaren verschoof de focus van DCW van uitsluitend het aanbieden van werkplaatsen voor WSW-medewerkers naar arbeidsontwikkeling en re-integratie voor een bredere doelgroep, mede als gevolg van veranderende wet- en regelgeving. Deze ontwikkeling leidde tot een integrale aanpak waarbij arbeidsontwikkeling, sociale begeleiding en re-integratie werden samengebracht binnen één organisatie.

Binnen DCW worden door de jaren heen verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) toegepast die de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt regelen. De CAO Sociale Werkvoorziening (CAO SW) is specifiek gericht op werknemers met een WSW-indicatie. Voor nieuw Beschut Werk wordt in 2021 een nieuwe CAO geïntroduceerd, de CAO 'Aan de Slag', welke zich richt op re-integratie en participatie. Daarnaast geldt voor medewerkers van de uitvoeringsorganisatie de ambtelijke CAO, die de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van deze medewerkers regelt.

Een rijke traditie als fundament voor de toekomst

In 2015 kiest de gemeenteraad van Enschede, aan de hand van het IROKO-rapport, voor een duidelijke lijn van behoud en toekomst van DCW en de bijbehorende financiële kaders. De verhuizing van de Kuipersdijk naar de Spoordijkstraat in 2018 is hier het gevolg van. DCW heeft anno 2025 twee locaties: aan de Spoordijkstraat en de Blijdensteinbleekweg (De 'Kwekerij'). DCW kent intussen een moderne uitleg van de afkorting met 'Deze Combinatie Werkt' en blijft sinds 2015 binnen de financiële kaders die afgesproken zijn met de gemeenteraad.

Het historische verloop van DCW illustreert het belang van flexibiliteit, regionale samenwerking en aandacht voor werknemersrechten als fundamenten voor een duurzame sociale arbeidsmarktinfrastructuur. Met trots kunnen we terugkijken op meer dan vijftig jaar waarin DCW betekenisvol werk biedt aan honderden inwoners die anders buiten de arbeidsmarkt zouden staan. Deze rijke geschiedenis vormt een solide basis voor de toekomst, waarin sociale inclusie, arbeidsontwikkeling en maatwerk centraal staan. Het is een mooie traditie waar we met recht trots op mogen zijn.

3. LANDELIJKE, REGIONALE EN LOKALE CONTEXT

De gemeente Enschede opereert in een veranderende wereld. Maatschappelijke, demografische, economische en technologische ontwikkelingen op nationaal en regionaal niveau beïnvloeden de lokale arbeidsmarkt en de uitvoering van de Participatiewet. Denk aan trends als vergrijzing, digitalisering en de krapte op de arbeidsmarkt. Deze externe factoren zijn grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, maar hebben wel invloed op de vormgeving van beleid en de uitvoering van dienstverlening. In dit hoofdstuk worden deze ontwikkelingen in kaart gebracht. Ook wordt beschreven hoe de landelijke en regionale ontwikkelingen vertaald zijn naar de Enschedese arbeidsmarktaanpak en verankerd zijn in lokale bestaande visies en beleidsstukken.

3.1 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN EN WETTELIJKE KADERS

Binnen het gemeentelijk beleid spelen landelijke wetten en wetsvoorstellen een grote rol. Voor de sociale arbeidsmarktinfrastructuur gaat het vooral om de belangrijkste kaders die direct doorwerken in uitvoering en lokale praktijk. In onderstaande tabel staan deze wetten en voorstellen, met per onderdeel het doel en de gevolgen voor de gemeente.

Wet	Doel	Enschede
Breed offensief (2023)	Meer inwoners met een beperking aan een baan helpen en hen duurzaam aan het werk houden	De gemeente Enschede heeft haar Re-integratieverordening aangepast (en de bijhorende nadere regels). Dit houdt onder andere in dat inwoners expliciet een aanvraagmogelijkheid hebben voor maatwerkondersteuning en dat de processen rond het instrument loonkostensubsidie zijn vereenvoudigd.
Participatiewet in Balans (gefaseerde inwerkingtreding, streefdatum 1-1-2026)	<ol style="list-style-type: none"> 1) zorgen dat iedereen voldoende inkomen heeft om in de basisbehoeften te voorzien (bestaanszekerheid) 2) inwoners helpen om (weer) aan het werk te gaan, passend bij hun mogelijkheden (re-integratie) 3) het vereenvoudigen van regels en procedures om de wet eerlijk en effectief uit te voeren (handhaving) 	De datum van invoering van de wet is nog niet definitief. Eerdere berichten vanuit SZW noemden 2026, maar inmiddels wordt gesproken over mogelijke vertraging. De gemeente Enschede is al bezig door onder andere de vertaling te maken van nieuwe maatregelen naar beleid. Daarbij staat Enschede ook stil bij het risico dat er meer inwoners in de bijstand terechtkomen, omdat het doel van de Participatiewet zal verbreden.
Nieuwe Wet Inburgering (NWO, 2022)	Nieuwkomers zo snel mogelijk laten deelnemen aan de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt	Enschede heeft de door het Rijk verplichte leerroutes (B1-, Onderwijs- en Z-route) geborgd binnen haar sociale arbeidsmarktinfrastructuur.
Nieuw Beschut Werk (onderdeel Participatiewet, 2015)	Inwoners met veel ondersteuningsbehoefte van werk voorzien in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden. Gemeenten krijgen een jaarlijkse taakstelling van het Rijk.	In Enschede is de uitvoering van Nieuw Beschut sinds 2016 opgepakt. Inmiddels is de taakstelling behaald en zijn extra plekken nodig: voor 2025 heeft het rijk een taakstelling van 138 beschutte werkplekken van 31 uur vastgesteld, een groei van 9 plekken ten opzichte van 2024. Daarnaast heeft de Raad de Re-integratieverordening gewijzigd, waardoor in 2025 en 2026 jaarlijks 15 extra plekken boven de taakstelling kunnen worden gerealiseerd. Reden hiervoor is dat een wachtlijst dreigde te ontstaan.
Simpel Switchen (Werkwijze gestart in 2019 "Het Breed Offensief")	Overgang tussen uitkering en werk vergemakkelijken in de participatieketen	Dit betekent voor Enschede een focus op de wisselwerking tussen de (uitvoering van de) Wmo (arbeidsmatige dagbesteding) en de Participatiewet (werk).
Wetvoorstel Van school naar duurzaam werk (beoogde ingangsdatum 1 januari 2026)	Het verbeteren van de overgang van school naar werk voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Jongeren tot 27 jaar beter ondersteunen bij het vinden en behouden van werk of vervolgonderwijs.	Enschede anticipeert op de nieuwe wet 'Van school naar duurzaam werk' door te onderzoeken wat de wet concreet voor Enschede betekent. Gemeenten krijgen een belangrijke rol in de uitvoering van de wet. Ze ontvangen extra financiële middelen, zijn

	De wet richt zich op jongeren uit het praktijkonderwijs (pro), voortgezet speciaal onderwijs (vso), mbo-niveau 1 (entreeopleiding), mbo-niveau 2 (basisberoepsopleiding) en voortijdige schoolverlaters tot 27 jaar.	verantwoordelijk voor passende begeleiding van jongeren naar werk of opleiding, moeten samenwerken met scholen en doorstroompunten in regionale programma's, kunnen maatwerk bieden aan jongeren buiten de hoofddoelgroepen en leggen in een verordening vast hoe zij de nieuwe taken uitvoeren.
Verbeteragenda Beschut Werk (vermoedelijke ingangsdatum 2026)	De Verbeteragenda Beschut Werk is een initiatief van het ministerie van SZW om de uitvoering van beschut werk voor mensen met een arbeidsbeperking te optimaliseren. Het doel is om knelpunten in de huidige situatie aan te pakken en de instroom in en het behoud van beschut werk te bevorderen.	Enschede is bezig met het analyseren van de consequenties om tijdig te kunnen inspelen op deze agenda: gemeenten krijgen door het flexibele verdeelmodel meer ruimte om beschutte werkplekken af te stemmen op de lokale instroom, zijn verantwoordelijk voor het realiseren van voldoende plekken en het ondersteunen van werkontwikkelbedrijven, werken samen met partners zoals UWV en scholen, hebben de beschikking over vereenvoudigde financiering en een vaste loonkostensubsidie van 68% van het wettelijk minimumloon en moeten rekening houden met een toename van de groep mensen binnen de werkontwikkelbedrijven.

3.2 REGIONALE ONTWIKKELINGEN

Ontwikkelingen arbeidsmarkt

In de opdracht die gemeenten hebben om meer inwoners aan het werk te helpen, speelt de arbeidsmarkt, waarop de gemeente zelf nauwelijks invloed heeft, een cruciale rol. Hoewel de vraag naar werknemers onverminderd blijft, sluit het aanbod van werkzoekenden daar lang niet altijd op aan. Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht voor 2025 een gematigde economische groei van 1,6%, met een landelijke en regionale toename van de werkgelegenheid. In Twente groeit het aantal banen met 2.300 tot bijna 329.000, een stijging van 0,7% die gelijk is aan het landelijke gemiddelde. De relatief beperkte banengroei hangt samen met de sectorstructuur in de regio, waarin zorg, groothandel en detailhandel sterk vertegenwoordigd zijn. Tegelijkertijd verwacht het CPB richting 2035 een structureel landelijke krappe arbeidsmarkt, mede door vergrijzing en beperkte groei van de beroepsbevolking. In Twente focussen we ons op professionals in de zorg, techniek en ICT⁵. In deze sectoren worden gerichte initiatieven ontwikkeld om de mismatch tussen vraag en aanbod te verkleinen, in nauwe samenwerking tussen gemeenten, werkontwikkelbedrijven, vakbonden, onderwijs en het bedrijfsleven. Daarbij is er ook nadrukkelijk aandacht voor het activeren van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Regionale Werkcentra en de centrumpositie van Enschede

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet in op het versterken van de arbeidsmarktinfrastructuur in de 35 arbeidsmarktregio's, onder meer via de toekomstige wettelijke verankering van de RWC's (Regionale Werkcentra) per 1 januari 2026. Deze centra zijn bedoeld om regionale taken rondom begeleiding van werkzoekenden, van-werk-naar-werktrajecten en initiatieven voor Leven Lang Ontwikkelen te bundelen. Het jaar 2025 is een transitiejaar waarin het Regionaal Werkcentrum in de Regio Twente vorm krijgt; het betreft een nog lopend traject, waarbij stap voor stap wordt toegewerkt naar de ontwikkeling van het werkbedrijf. Gemeente Enschede ondersteunt als centrumgemeente de samenwerking en afstemming tussen partners. Het RWC is bedoeld om arbeidsmarktinitiatieven, onderwijs, overheid en werkgevers beter te verbinden en zo de duurzame inzetbaarheid te vergroten.

Twentse samenwerking werkontwikkelbedrijven

Daarnaast wordt op regionaal niveau ingezet op een nauwere samenwerking tussen gemeenten en werkontwikkelbedrijven om de uitvoering van beschut werk effectiever te maken en inwoners meer kansen te bieden voor doorontwikkeling. In de regio wordt momenteel gewerkt aan het vormgeven van een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Oldenzaal en Losser en de werkontwikkelbedrijven SWB en DCW (gemeente Enschede), met als doel op termijn duurzame werk- en leertrajecten te realiseren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

⁵ In de Agenda voor Twente en het Strategisch Plan focust Twenteboard op drie maatschappelijke opgaven: slimme energie, circulariteit & duurzaamheid en innovatie in de zorg. Twenteboard heeft dat onder andere vertaalt naar projecten gericht op de ontwikkeling van professionals in de techniek, ICT en zorg.

3.3 LOKALE ONTWIKKELINGEN

De Enschedese aanpak van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur is verankerd in landelijke wetgeving én in lokale visies en beleidsstukken. In deze paragraaf schetsen we het wettelijk kader van de Participatiewet en de manier waarop deze in Enschede is vertaald naar lokale beleidsdocumenten.

De Participatiewet en daarbij behorende lokale visies en beleidsstukken als fundament

De Participatiewet vormt het landelijke wettelijke kader voor de ondersteuning van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en het bieden van passende ondersteuning, gericht op het vergroten van kansen op werk en maatschappelijke participatie.

Lokale vertaling: van strategische visie naar beleid

In Enschede wordt de uitvoering van de Participatiewet vertaald in strategische en beleidsmatige kaders:

- **Visiedocument 'Inclusief Enschede' (2023):** Het visiedocument Inclusief Enschede benoemt het belang van een samenleving waarin bestaanszekerheid, gezondheid en kansgelijkheid centraal staan. Dit betekent dat elke inwoner volwaardig kan deelnemen, met als basisvoorwaarden: zekerheid van passend werk, de mogelijkheid om mee te doen en een voldoende en voorspelbaar inkomen. Daarnaast biedt een inclusieve samenleving ruimte voor talentontwikkeling, zodat iedereen zijn of haar potentieel volledig kan benutten. Voor volwassenen ligt de nadruk op participatie en het toegroeien naar werk binnen de arbeidsmarkt.
- **Beleidskader Enschedese Arbeidsmarktaanpak (EAA) (2019):** Vertaalt bovengenoemde in concrete beleidslijnen en instrumenten. Voor inwoners voor wie kansen op de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend zijn, biedt Enschede gerichte ondersteuning om volwaardig mee te kunnen doen en zich persoonlijk te ontwikkelen. In het beleidskader Enschedese Arbeidsmarktaanpak zijn hiervoor duidelijke beleidslijnen opgesteld:
 1. Activeren en participeren; toegroeien naar werk, want iedereen is nodig
 2. Meer passend werk; de beste match voor werknemers én werkgevers
 3. Behoud van werk; vaardigheden om aan het werk te blijvenDe beleidslijnen zijn vertaald naar concrete instrumenten en middelen, zodat inwoners die ondersteuning nodig hebben zich kunnen ontwikkelen en, naar vermogen, kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt.
- **Kadernota Werken naar Vermogen DCW (2016–2020):** Deze nota⁶, vastgesteld door de gemeenteraad in 2015, beschrijft de uitgangspunten voor de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening in Enschede. De focus ligt op de doorontwikkeling van de Sociale Werkvoorziening (SW) naar een marktgerichte sociale onderneming. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande kennis en infrastructuur om ook de bredere doelgroep van de Participatiewet te bedienen. Het uiteindelijke doel is om zoveel mogelijk inwoners te ontwikkelen richting regulier werk, in lijn met het principe van inclusie en het motto 'werken naar vermogen'.
- **Visiedocument 'Doorontwikkeling DCW als sociaal ontwikkelbedrijf' (2023):** DCW heeft zich, voortbouwend op de Kadernota, ontwikkeld tot een werkontwikkelbedrijf dat aansluit bij de behoeften van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het visiedocument beschrijft vijf thema's die bijdragen aan het realiseren van deze ambities:
 - Doorlopende leerlijnen, binnen kansrijke sectoren, voor duurzame ontwikkeling
 - Klantgericht en passend dienstverleningspakket (trajecten Werkroute)
 - Optimaliseren van de overgang tussen dagbesteding en beschut werk
 - Gerichte ontwikkeling en begeleiding van jongeren (<27 jaar)
 - Eén diagnosemodel als basis
- **Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Enschede 2023** (geldend van 07-03-2025 t/m heden): Deze verordening regelt de gemeentelijke kaders en verplichtingen rondom de re-integratie van arbeidsongeschikte en werkzoekende inwoners. De verordening bepaalt onder meer de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente en de deelnemers, de inzet van middelen en voorzieningen en de criteria voor ondersteuning gericht op terugkeer naar (betaald) werk of participatie. Hiermee wordt een duidelijke structuur geboden voor effectieve re-integratie.
- **Nadere regels re-integratie Participatiewet gemeente Enschede 2024** (geldend van 13-09-2024 t/m heden): Deze regels vormen de praktische uitwerking van de Re-integratieverordening. Ze geven nadere richtlijnen over de uitvoering van re-integratieactiviteiten, de toewijzing van middelen, de inzet van trajecten en ondersteuning en de wijze van monitoring en evaluatie. De regels zorgen voor eenduidigheid en transparantie bij de toepassing van de Re-integratieverordening.

⁶ Deze kadernota 'Werken naar Vermogen DCW' is, met de invoering van de EAA, opgevolgd in de EAA

4. ONTWIKKELING VAN DE DOELGROEP IN ENSCHEDE

Gemeenten zijn sinds de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor een bredere groep inwoners met een arbeidsbeperking, waaronder ook de voormalige Wajong-doelgroep. Deze kadernota biedt kaders en actielijnen om de sociale infrastructuur tot 2035 te versterken, met als doel deze brede doelgroep, waar mogelijk, duurzaam te ondersteunen richting passend werk. In dit hoofdstuk staan we stil bij de inwoners voor wie we deze infrastructuur bouwen en onderhouden. Het gaat om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt die ondersteuning nodig hebben vanuit de gemeente bij hun ontwikkeling richting werk. Denk aan inwoners met een arbeidsbeperking, jongeren zonder startkwalificatie, statushouders, langdurig werkzoekenden en inwoners in de bijstand met ontwikkelpotentieel. We schetsen eerst de demografie van Enschede. Vervolgens beschrijven we de kenmerken van de verschillende sub-doelgroepen en de verwachte groei richting 2035. Deze groei heeft directe gevolgen voor de rol en capaciteit van de interne arbeidsmarktinfrastructuur (clusters W&I en DCW). De inzichten uit dit hoofdstuk vormen daarmee een belangrijke basis voor het bepalen van de beleidsrichting en een effectieve inzet van ondersteuning.

4.1 DE ENSCHEDESE DEMOGRAFIE

De demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen in Enschede geven aanleiding tot zorg. Uit lokale analyses van o.a. bureau Berenschot, waar interviews met de gemeentelijke uitvoering onderdeel van uitmaken, komt een duidelijk beeld naar voren: de gemeente kent een relatief hoge uitkeringsafhankelijkheid, een snel groeiende vergrijzing en toenemende problematiek onder zowel jongeren als inwoners met een migratieachtergrond. Op meerdere indicatoren scoort Enschede hierbij minder gunstig dan het landelijke gemiddelde, met uitzondering van het aantal her-instromers in de Participatiewet. Tegelijk zien we dat de ontwikkeling van de bijstand (groei - daling) de afgelopen jaren gemiddeld beter was dan de landelijke ontwikkeling. Ondanks de zwakke sociaal-economische structuur en het daarmee samenhangende niveau van het aantal bijstandsgerechtigden realiseert Enschede dus qua ontwikkeling goede resultaten. De onderstaande tabel biedt een beknopt overzicht van een vergelijking met het landelijke gemiddelde.

Indicator	Toelichting	Enschede	Landelijk
Huishoudens met bijstand	Geeft aan welk percentage huishoudens afhankelijk is van bijstandsinkomen	7,5%	4,7%
Ingezette re-integratievoorzieningen	Maatregelen die worden ingezet om inwoners te helpen naar werk	21,2%	18,9%
Kinderen in bijstandsgezinnen	Percentage kinderen dat opgroeit in een gezin met een bijstandsuitkering	9%	6%
Huishoudens met ondersteuning sociaal domein	Aandeel huishoudens dat gebruik maakt van voorzieningen zoals Wmo, jeugdzorg of participatie	24,7%	19,5%
Jongeren (18-27 jaar) in de bijstand	Laat zien in hoeverre jongeren afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering	11,8%	9,7%
Her-instromers Participatiewet	Inwoners die eerder uitstroomden, maar opnieuw instromen in de bijstand	20%	23%

Nadere toelichting

- **Vergrijzing en arbeidsmarkt:** De regio Twente kent een toenemende vergrijzing. In 2024 zijn er per 2 ouderen nog 5,3 volwassenen tussen 20 en 65 jaar. In 2033 is dit gedaald naar 4,3. Dat betekent 20% minder 'productieve volwassenen', met mogelijke gevolgen voor zowel de lokale economie als de beschikbaarheid van (mantel)zorg. Deze ontwikkeling zien we ook terug in de bijstandspopulatie: in 2025 is al 47% van de bijstandsgerechtigden ouder dan 50 jaar, tegen 33% in 2015.
- **Toenemende complexiteit bij specifieke groepen:** uit de analyse van Berenschot is gebleken dat er groepen zijn die vaker te maken hebben met meervoudige problematiek en moeite ondervinden om betaald werk te behouden. Deze ontwikkelingen vragen om intensieve begeleiding en maatwerk.
 - **Stijging van jongeren in de bijstand:** Opvallend is de toename van jongeren met een bijstandsuitkering. In Nederland steeg het aantal jongeren (18–27 jaar) in de bijstand van 36.000 in 2023 naar 39.000 in maart 2024. In Enschede ligt het aandeel jongeren in de bijstand inmiddels op 11,8%, ruim boven het landelijke gemiddelde van 9,7%.
 - **Inwoners van Enschede met een herkomst buiten Europa:** dit aandeel steeg van circa 20,0% in 2020 naar ongeveer 22,3% in 2024, een groei van 2,3 procentpunt (CBS, bewerking AlleCijfers.nl, 2024).

- **Her-instromers en re-integratie:** Landelijk is 23% van de mensen in de Participatiewet her-instromer. In Enschede ligt dit met 20% iets lager, maar het percentage ingezette re-integratievoorzieningen (21,2%) ligt juist boven het landelijke gemiddelde (18,9%). In Enschede maakt de inzet van (persoonlijke) begeleiding door de gemeente onderdeel uit van het re-integratie instrumentarium.
- **Stijgende druk op het sociaal domein:** Het percentage huishoudens dat zorg en ondersteuning ontvangt vanuit het sociaal domein bedraagt 24,7% en ligt daarmee ruim boven het landelijke gemiddelde van 19,5%. De druk op het sociaal domein blijft hoog, mede door de samenloop van sociale, economische en demografische factoren.

Gezien bovenstaande kan geconcludeerd worden dat Enschede aanzienlijke sociaaleconomische uitdagingen kent, wat vraagt om een gerichte aanpak. Het is essentieel om inwoners niet alleen naar werk te begeleiden, maar hen ook duurzaam aan het werk te houden, gezien de toegenomen problematiek. Daarbij is het belangrijk breder te kijken dan alleen werk: ook zorg, welzijn en schulddienstverlening blijken van invloed op het verkrijgen en behouden van werk.

4.2 KWALITATIEVE BESCHRIJVING VAN DE PARTICIPATIEWET DOELGROEP

Inzicht in de doelgroep is een essentiële voorwaarde voor een effectieve en doelgerichte inrichting van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur. Binnen de Participatiewet zijn gemeenten wettelijk verantwoordelijk voor het ondersteunen van inwoners met een beperking richting (passend) werk. Het gaat om inwoners met een ondersteuningsbehoefte voor wie werk, op termijn, in zicht is. Deze brede doelgroep omvat zowel inwoners met een Participatiewet-uitkering als inwoners uit de voormalige WSW-doelgroep. Landelijk wordt zowel op beleidsniveau als bij de financiering onderscheid gemaakt tussen subdoelgroepen zoals LKS-Via, LKS-Bij, LKS-NBW en WSW. Dit helpt om de ondersteuning gericht af te stemmen. Gemeenten zetten hiervoor een scala aan instrumenten in, zoals loonkostensubsidie, beschut werk, jobcoaching en proefplaatsingen. In deze paragraaf worden deze subgroepen met de bijbehorende kenmerken beschreven.

Beschrijving doelgroepen	Kenmerken	Fictieve inwoner
LKS-Via (met LKS, via de gemeente, bij een reguliere werkgever)	Gemeenten zijn vanuit de Participatiewet wettelijk verplicht deze groep te ondersteunen. Het betreft inwoners die bij reguliere werkgevers werken, maar door een ziekte of beperking niet het wettelijke minimumloon kunnen verdienen, ondanks dat zij wel kunnen werken. Met loonkostensubsidie (LKS) voor werkgevers en, waar nodig, aanvullende begeleiding zoals jobcoaching, kunnen zij toch deelnemen aan de arbeidsmarkt. De ondersteuning is gericht op zoveel mogelijk zelfstandigheid en minder afhankelijkheid van gemeentelijke hulp.	Jan (32) heeft een verstandelijke beperking. Werkt drie dagen per week als magazijnmedewerker met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever. Krijgt hulp van een jobcoach en ontwikkelt zich richting meer zelfstandigheid.
LKS-Bij (met LKS in dienst bij het werkontwikkelbedrijf)	Gemeenten zijn vanuit de Participatiewet wettelijk verplicht deze groep te ondersteunen. Het gaat om inwoners die (nog) niet duurzaam bij een reguliere werkgever kunnen werken en niet in aanmerking komen voor beschut werk, omdat beschut werk niet aansluit bij hun mogelijkheden. De gemeente biedt drie vormen van ondersteuning via het werkontwikkelbedrijf (DCW): 1) tijdelijke ontwikkelbanen als overbrugging naar LKS-detachering of regulier werk, al dan niet met LKS, 2) LKS-detachering met als doel uitstroom naar regulier werk en 3) structurele werkplekken bij het DCW voor het vervullen van sleutelfuncties. De tijdelijke trajecten zijn gericht op ontwikkeling en doorstroom naar regulier werk.	Sabrina (27) heeft psychische klachten en werkt via een ontwikkelbaan tijdelijk bij DCW in de catering. Ze krijgt begeleiding om werkritme op te bouwen en stroomt door naar een reguliere baan via LKS-detachering of LKS-Via.
Nieuw Beschut (LKS-NBW)	Beschut werk is een wettelijke gemeentelijke taak onder de Participatiewet, bedoeld voor inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die intensieve begeleiding en/of werkplekaanpassingen nodig hebben, waardoor regulier werk niet mogelijk is. In Enschede voert het werkontwikkelbedrijf DCW deze taak uit. Er worden drie vormen onderscheiden: beschut werk bij DCW, beschut werk via detachering bij reguliere werkgevers en beschut werk met een contract bij reguliere werkgevers. De werkplekken bieden een beschermde omgeving met aangepaste ondersteuning.	Ahmed (45) heeft een verstandelijke beperking en is in dienst bij de gemeente via het werkontwikkelbedrijf DCW. Hij werkt onder aangepaste omstandigheden met intensieve begeleiding, wat hem een stabiele en veilige werkplek binnen beschut werk biedt. Op termijn wordt bekeken of Ahmed door kan stromen naar een werkplek buiten DCW, waarbij dezelfde mate van

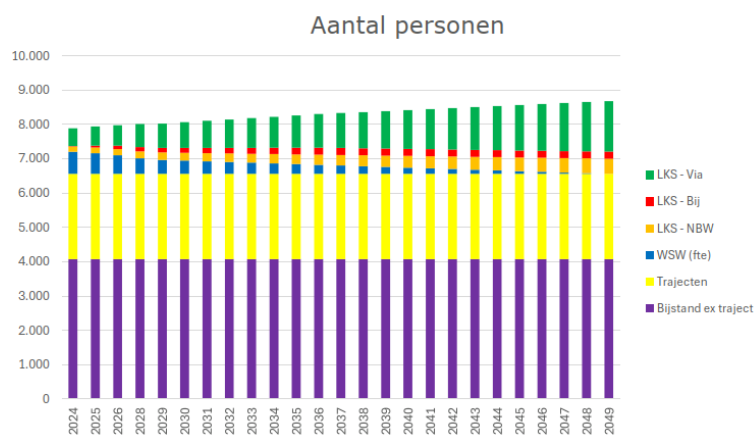
		stabiliteit en veiligheid gewaarborgd moet blijven.
WSW (Wet sociale werkvoorziening)	De Wsw-doelgroep bestaat uit inwoners die vóór de sluiting van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) zijn ingestroomd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun ondersteuning. Ze werken beschut bij het werkontwikkelbedrijf (DCW) of extern via detachering of begeleid werken bij reguliere werkgevers. De groep neemt jaarlijks af. De meesten blijven tot hun pensioen op hun werkplek, soms met terugkeer naar een interne beschutplek bij afnemende belastbaarheid. Een deel maakt gebruik van de seniorenregeling of Regeling Vervroegde Uittreding (RVU).	Peter (58) werkt via een WSW-detachering al jaren als facilitair medewerker bij een middelbare school. Hij is formeel in dienst bij de gemeente (CAO-WSW), maar werkt dagelijks bij de school, met begeleiding. Peter is tevreden met zijn werkplek en verwacht daar tot zijn pensioen te blijven. Mocht zijn belastbaarheid afnemen, dan wordt samen gekeken naar een passende interne plek bij DCW.
Bijstand populatie	Inwoners met uiteenlopende demografische kenmerken (o.a. leeftijd, migratieachtergrond en opleidingsniveau). Meervoudige (multi)problematiek is niet onbekend (schulden, gezondheids- en psychosociale vragen). Door het aanscherpen van de instroomvoorwaarden voor de Wajong is een grotere groep naar gemeenten gekomen: personen die voorheen in de Wajong terecht zouden komen en nu onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen. Het gaat daarbij om mensen met (tijdelijke) psychische of lichamelijke beperkingen, veel in combinatie met stapeling van problemen ⁷ , waardoor re-integratietrajecten complexer zijn en, dus ook, langer duren en plaatsing lastiger is dan bij de 'reguliere' bijstandpopulatie van vóór de Participatiewet. De groep bestaat uit mensen met én zonder vastgesteld arbeidsvermogen. Voor wie het arbeidsvermogen nog onbekend is, biedt DCW een diagnostisch traject; op basis van de uitkomst wordt, waar mogelijk, toegewerkt naar een passende plek: vrijwilligerswerk, dagbesteding, LKS-trajecten (LKS-NBW, LKS-Bij, LKS-Via) of (stapsgewijs) regulier werk.	Johan (52) ontvangt een bijstandsuitkering en heeft te maken met psychische problematiek en mantelzorgtaken voor zijn moeder. Op dit moment is een diagnostisch traject richting werk niet passend. Om toch structuur te behouden en actief te blijven in de samenleving, doet Johan vrijwilligerswerk bij een buurthuis. Dit biedt hem sociale contacten en een zinvolle daginvulling, terwijl op een later moment opnieuw bekeken wordt of een traject richting werk haalbaar is.

4.3 KWANTITATIEVE ONTWIKKELING VAN DE PARTICIPATIEWET DOELGROEP

In de voorgaande paragraaf zijn de sub-doelgroepen kwalitatief beschreven, in deze paragraaf wordt ingezoomd op de kwantitatieve ontwikkeling voor de komende jaren (bron: Berenschot⁸). De grafiek hiernaast toont de ontwikkeling in aantallen van de groepen waarvoor de gemeente Enschede de dienstverlening binnen de sociale arbeidsmarktinfrastructuur organiseert. Naast de doelgroepen LKS-Via, LKS-Bij, LKS-NBW en WSW is in deze grafiek ook de groep bijstandsgerechtigden weergegeven (paarse en gele categorie).

De geschetste ontwikkelingen per doelgroep zijn, evenals de doorvertaling hiervan naar het werkontwikkelbedrijf (pag. 15), gebaseerd op prognoses en aannames. In werkelijk zal de doelgroepontwikkeling van deze prognoses kunnen afwijken.

Voor deze kadernota is de ontwikkeling in aantallen van de doelgroepen LKS-Via, LKS-Bij, LKS-NBW en WSW met name van belang. Voor de bijstand (paarse en gele categorie) is er ook landelijk, noch lokaal, een harde voorspelling te maken. Tegelijk zien we wel dat de ontwikkeling van de bijstand (groei - daling) de afgelopen jaren gemiddeld beter was dan de landelijke ontwikkeling. Ondanks de zwakke sociaal-economische structuur en het daarmee samenhangende niveau van het aantal bijstandsgerechtigden realiseert Enschede dus qua ontwikkeling goede resultaten. Voor de verdere berekeningen in deze nota zijn deze categorieën minder relevant. We gaan wel in op de problematiek om op basis daarvan de ondersteuningsvraag goed te kunnen duiden.



⁷ <https://www.uwv.nl/assets/files/7819302d-c8d4-4da0-a059-3c99c238114e/feiten-en-cijfers-over-de-wajong.pdf>

⁸ Rapport: Interne en externe analyse Enschedese sociale-arbeidsmarkt-infrastructuur, april 2025

Toelichting op de grafiek

■ Gele categorie: Trajecten

- Trajecten (2024: 2.482 personen)
- Bijstandsgerechtigden in trajecten gericht op arbeidsmarkttoeleiding
- Inclusief het instrument 'Maatschappelijke banen'⁹

■ Paarse categorie: Bijstand en begeleiding

- Bijstand excl. Re-integratietraject (2024: 4.079 personen)
- Bijstandsgerechtigden die begeleiding krijgen van een inkomensconsulent, maar niet deelnemen aan re-integratietrajecten. Deze inwoners worden dus wel begeleidt en waar mogelijk geactiveerd. Activatie bestaat onder meer uit vrijwilligerswerk, mantelzorg etc.
- Omvat unieke personen: hoofduitkeringsgerechtigden plus partners
- Gemeentelijke inkomensdienstverlening

■ Blauwe categorie: WSW (Wet sociale werkvoorziening)

- Afnemende groep door stopzetting landelijke instroom sinds invoering Participatiewet
- Neemt geleidelijk af en verdwijnt op termijn volledig
- Bij invoering Participatiewet: verwacht dat 1/3 doorstroomt naar beschut werk en 2/3 via loonkostensubsidie naar regulier werk

■ Oranje categorie: Beschut werk (LKS-NBW)

- Gericht op inwoners die niet direct regulier werk kunnen vinden, maar wel begeleid kunnen werken
- Nieuw instrument van de Participatiewet ter vervanging van de WSW

■ Groene en Rode categorieën: Loonkostensubsidie (LKS)

- Groene categorie: LKS voor reguliere werkgevers (LKS-Via)
- Groeiende groep inwoners geplaatst bij reguliere werkgevers met ondersteuning (loonkostensubsidie, jobcoaching, proefplaatsingen)
- Past binnen uitgangspunt Participatiewet voor duurzame participatie
- Valt onder de banenafpraak (landelijk doelgroepregister)
- Rode categorie: LKS-Bij
- Relatief nieuwe groep voor gemeenten, vaak ex-Wajongers (voorheen UWV)
- Vallen niet onder beschut werk, maar ook niet onder direct regulier werk
- Extra ontwikkeltijd nodig om deel te kunnen nemen aan regulier werk, vaak via een ontwikkelbaan bij werkontwikkelbedrijven
- Valt onder de banenafpraak (landelijk doelgroepregister)

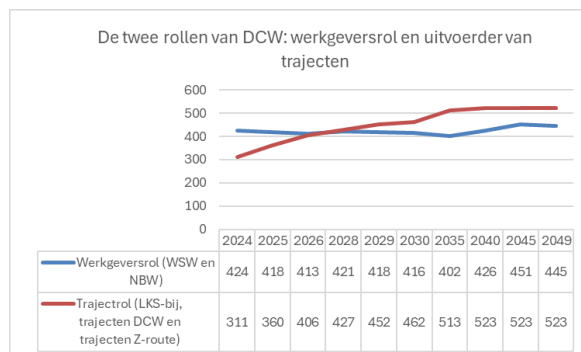
De grafiek laat een duidelijke beweging zien: van langdurige voorzieningen zoals de WSW naar tijdelijke, ontwikkelgerichte ondersteuning. Het doel is en blijft duurzame plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt. Inwoners met uiteenlopende ondersteuningsbehoeften worden stap voor stap begeleid met passende instrumenten, zoals loonkostensubsidies, beschut werk en ontwikkelbanen. Deze ontwikkeling vraagt om een sterke en flexibele sociale arbeidsmarktinfrastructuur, waarin instrumenten slim gecombineerd en afgestemd worden op de individuele situatie van de inwoner.

Gevolgen voor de fysieke infrastructuur van DCW

De grafiek op de volgende pagina vertaalt de prognose van Berenschot naar het werkontwikkelbedrijf DCW, inclusief een tabel met bijbehorende aantallen per doelgroep die gebruik maken van de fysieke infrastructuur van DCW¹⁰. De grafiek laat twee belangrijke ontwikkelingen zien: de behoefte naar ontwikkel- en werkplekken bij DCW neemt toe en de rol van DCW verandert de komende jaren.

Waar DCW voorheen vooral een werkgever was voor inwoners met een WSW- of beschut-werkindicatie, ontwikkelt het zich steeds meer tot een plek waar ook begeleiding richting regulier werk centraal staat.

DCW vervult daarmee twee rollen: als werkgever én als uitvoerder van ontwikkel- en doorstroomtrajecten. Naar verwachting maakt in 2028 een grotere groep tijdelijk gebruik van deze ontwikkelinfrastructuur dan er duurzaam in dienst is via WSW of LKS-NBW (zie figuur hiernaast).



⁹ Een instrument voor inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en kan worden gezien als sociale activering richting vrijwilligerswerk

¹⁰ Het aantal inburgeringstrajecten (Z-route) is in de prognose constant gehouden, vanwege de grote onzekerheid hierover als gevolg van mondiale en landelijke politieke ontwikkelingen

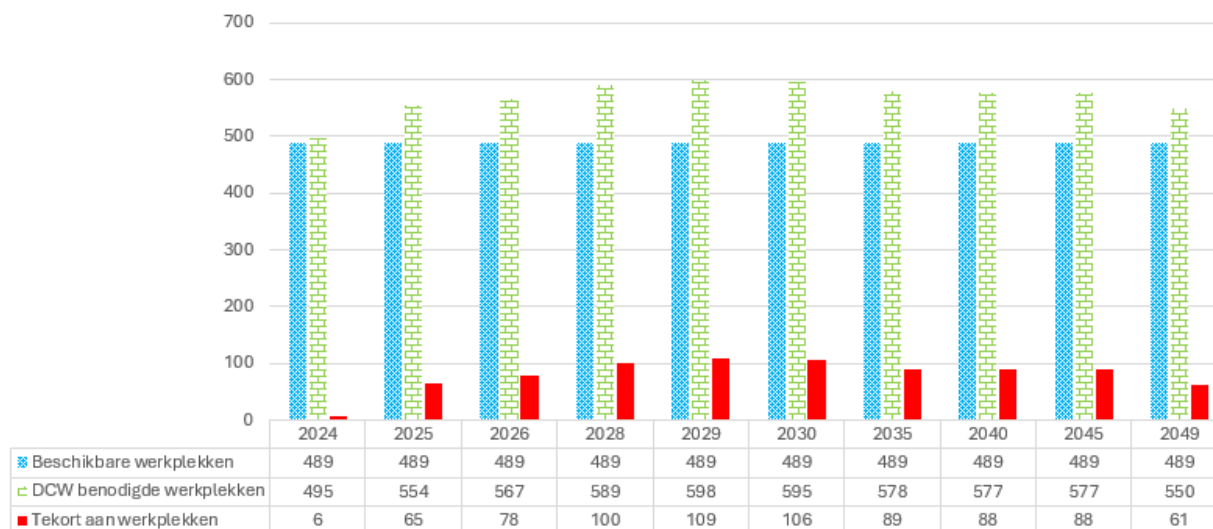


DCW komt fysieke werkplekken te kort

Uit voorgaande grafieken is gebleken dat een toenemend aantal inwoners een beroep zal doen op de infrastructuur van DCW bij het toewerken naar en het vervullen van passend (beschut) werk. De grafiek hieronder toont de doorrekening van het aantal personen ten opzichte van het aantal benodigde werkplekken. Hierbij geldt dat niet iedere inwoner structureel één volledige werkplek benut, onder meer door bijvoorbeeld parttime werken. De cijfers zijn gebaseerd op een uitgebreide analyse met onderliggende uitgangspunten, waarmee een reële inschatting is gemaakt van de benodigde werkplekken die op termijn nodig zijn in het werkontwikkelbedrijf.

De benodigde werkplekken zijn afgezet tegen de thans beschikbare capaciteit (489 werkplekken, voorjaar 2025). Er kan geconcludeerd worden dat de vraag naar werkplekken groter zal zijn dan het huidige aanbod binnen DCW. De bestaande sociale arbeidsmarktinfrastructuur, en specifiek het werkontwikkelbedrijf, beschikt daarmee op dit moment niet over voldoende werkplekken. Extra capaciteit kan echter worden gecreëerd door uitbreiding op de locatie aan de Blijdensteinbleekweg (de 'Kwekerij'), waarvoor separaat aan deze Kadernota reeds een traject loopt.

Ontwikkeling aantal werkplekken DCW - eigen locatie



5. ANALYSE VAN DE ENSCHEDESE SOCIALE ARBEIDSMARKTINFRASTRUCTUUR

Om toekomstbestendige keuzes te maken, is het essentieel eerst goed zicht te krijgen op de huidige inrichting van de organisatie. In paragraaf 5.1 wordt gestart met een beschrijving en visuele weergave van de huidige uitvoeringspraktijk in Enschede. Deze schets fungeert als vertrekpunt voor de daaropvolgende analyse. Vervolgens gaat paragraaf 5.2 in op de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse) van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur. Hierin worden zowel externe ontwikkelingen als interne aandachtspunten meegenomen, zodat een volledig beeld ontstaat van de huidige situatie en de uitdagingen die voorliggen. Tot slot zoomt paragraaf 5.3 in op de belangrijkste doelgroepen binnen de Participatiewet. Het gaat hierbij onder meer om LKS-Via, LKS-bij, Nieuw Beschut en de Wsw-doelgroep. Waar in hoofdstuk 3 reeds de omvang en samenstelling van deze groepen cijfermatig zijn belicht en in hoofdstuk 4 op hun specifieke kenmerken is ingegaan, worden hier de aandachtspunten weergegeven die van invloed zijn op de uitvoering en toekomstige beleidskeuzes.

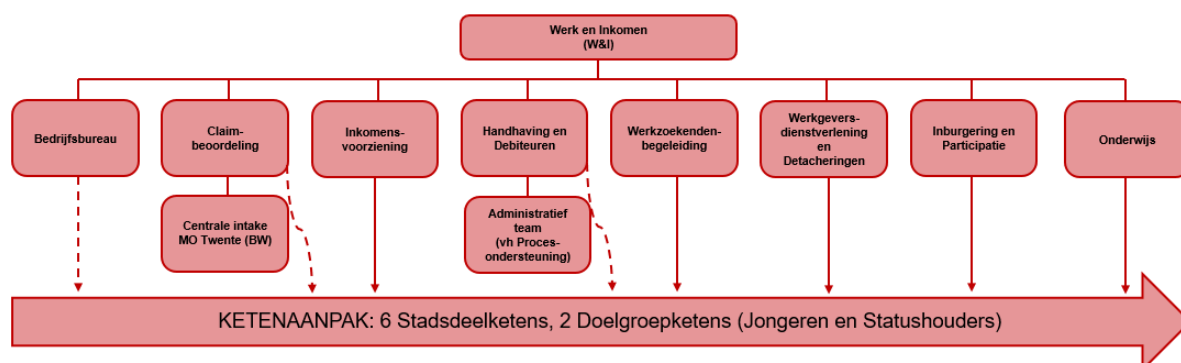
5.1 DE UITVOERINGSPRAKTIJK IN ENSCHEDE

De sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede rust op twee stevige pijlers: het cluster Werk & Inkomen (W&I) en het cluster Beschut Werk (DCW). Samen vormen zij het fundament voor een integrale aanpak van participatie, ontwikkeling en duurzame arbeidsdeelname. Wat de organisatie van Enschede bijzonder maakt, is dat het werkontwikkelbedrijf (DCW, vallend binnen het cluster Beschut Werk) volledig onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke organisatie. Waar in andere gemeenten vaak sprake is van een afzonderlijke rechtsvorm of externe positionering van een werkontwikkelbedrijf, is dit in Enschede nadrukkelijk niet het geval. Hierdoor is er geen sprake van een scheiding tussen de gemeentelijke organisatie en het werkontwikkelbedrijf; beide functioneren als één geheel. Met de integrale inrichting wordt samengewerkt vanuit een gezamenlijke visie op de ontwikkeling en participatie van de inwoner.

Organisatie cluster Werk & Inkomen

Dit cluster heeft een breed takenpakket op het gebied van werk, inkomen (P-wet uitkeringen), onderwijs (leerplicht en doorstroompunt), inburgering, vroegsignalering van schulden en beschermd wonen. In deze nota ligt de focus op de onderdelen die bijdragen aan arbeidsdeelname: ondersteuning naar werk, begeleiding en matching, werkgeversadvies, inburgering en onderwijs (het voorkomen van vroegtijdige schooluitval). Binnen deze context zijn vier afdelingen onderdeel van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur:

- **Werkzoekendenbegeleiding (WZB)**
- **Werkgeversdienstverlening en Detacheringen** (Adviseurs werk en Detacheringsbegeleiders van extern geplaatste SW-medewerkers)
- **Inburgering en Participatie** (specifiek de regiefunctionarissen Inburgering)
- **Onderwijs** (Doorstroomcoaches en Jongerencoaches)



W&I is georganiseerd volgens een ketenaanpak, met acht afdelingen en twee teams. In elk stadsdeel werken multidisciplinaire teams samen om inwoners integraal te ondersteunen. In stadsdeel Zuid zijn vanwege de omvang van het bijstandsbestand twee ketens actief. Daarnaast zijn er specifieke ketens voor jongeren en statushouders, die aansluiten bij landelijk beleid zoals het *Plan van aanpak Statushouders aan het werk* (waarin extra middelen en aandacht beschikbaar zijn om statushouders sneller te laten participeren) en regionale afspraken zoals de *Twentse*

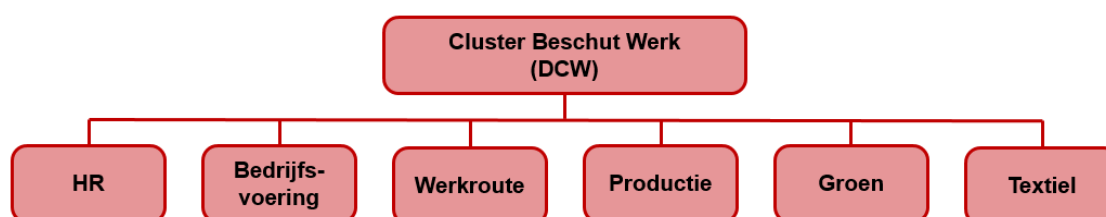
Belofte (inzet op preventieve ondersteuning van jongeren). Door deze gebiedsgerichte én doelgroepgerichte aanpak wordt de samenwerking met partners als Wijkteams, Wijkwijzers, Stadsbank en Stadsdeelmanagement versterkt. Dit maakt maatwerk mogelijk en zorgt voor een betere aansluiting bij de leefwereld van inwoners. De ketenaanpak stimuleert samenwerking tussen teams, verbetert de regie op het bijstandbestand en draagt bij aan een efficiënte, mensgerichte dienstverlening. Door intensieve informatie-uitwisseling ontstaat beter zicht op de situatie van inwoners en kan ondersteuning breder worden ingezet; niet alleen op werk en inkomen, maar ook op andere leefdomeinen.

Organisatie cluster Beschut Werk (DCW)

DCW is het werkontwikkelbedrijf van de gemeente Enschede en biedt praktijkplekken en ontwikkeltrajecten voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt, zodat zij zich kunnen ontwikkelen en stappen kunnen zetten richting regulier werk. Voor inwoners die structureel ondersteuning nodig hebben, zijn er beschutte werkplekken.

DCW vervult drie hoofdpunten:

- **Werkgeverschap:** voor inwoners met een arbeidscontract (WSW, Nieuw Beschut en LKS-Bij), met ultimo 2024 circa 400 medewerkers.
- **Ontwikkeltrajecten richting regulier werk** via *Werkroute*, voor inwoners zonder arbeidscontract uit de brede Participatiewet-doelgroep (ultimo 2024: 250 trajectdeelnemers).
- **HR-dienstverlening** voor de doelgroepen WSW, Nieuw Beschut en LKS-Bij.



Voor inwoners met een indicatie beschut werk wordt binnen dit cluster een passende werkplek gerealiseerd. De afdelingen binnen dit cluster zijn: **Groen**, **Productie** (verpakken en assembleren), **Textiel**, **HR** (HR dienstverlening voor de doelgroepen WSW, Nieuw Beschut en LKS-Bij) en **Bedrijfsvoering**.

Werkroute biedt vier ontwikkeltrajecten:

1. **Diagnose** voor inwoners van wie het arbeidsvermogen nog niet helder is;
2. **Arbeidsfit** gericht op het opdoen van werkritme en werknemersvaardigheden;
3. **Z-route** voor statushouders in het kader van inburgering en zelfredzaamheid;
4. **Re-integratie** voor eigen medewerkers (SW of Nieuw Beschut) die opnieuw passend werk zoeken, binnen of buiten DCW.

Via het cluster W&I wordt ook dienstverlening geboden aan gedetacheerde WSW-medewerkers (ultimo 2024: 464) en inwoners die via LKS-Bij bij reguliere werkgevers werken (ultimo 2024: 520).

5.2 SWOT-ANALYSE VAN DE SOCIALE ARBEIDSMARKTINFRASTRUCTUUR

Om inzicht te krijgen in de kansen en bedreigingen voor de komende jaren is een SWOT-analyse uitgevoerd. Daarbij zijn ook de sterke en zwakte punten van de huidige organisatie in kaart gebracht. Voor een objectieve en methodisch verantwoorde analyse is het onafhankelijke adviesbureau Berenschot ingeschakeld. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met medewerkers van de gemeente Enschede, met een brede vertegenwoordiging van relevante afdelingen. De uitkomsten zijn gecombineerd met landelijke, regionale en lokale data, waardoor een integraal beeld van de huidige situatie is ontstaan.

De analyse is uitgevoerd aan de hand van de arbeidsmarktfunctionaliteiten die de basis vormen voor een goed functionerende arbeidsmarktinfrastructuur. Deze functionaliteiten, variërend van het vinden en diagnosticeren van kandidaten tot het ontwikkelen van vaardigheden, het matchen met werkplekken, werkgeversbenadering, uitstroom naar regulier werk, begeleiding via LKS, beschut werk en de Wsw-regeling, zijn binnen de Enschedese arbeidsmarktinfrastructuur aanwezig en in kaart gebracht. De resultaten van deze analyse hebben richting gegeven aan het opstellen van deze kadernota. Op basis van deze analyse is onderstaande SWOT-tabel opgesteld, waarin de belangrijkste interne en externe factoren zijn samengebracht. De inzichten uit deze analyse geven richting aan het formuleren van de actielijnen in hoofdstuk 6, waarmee de koers voor de komende jaren wordt bepaald.

Kansen <ul style="list-style-type: none">• Verzilveren van arbeidsmarktkrapte• Realiseren van integrale toegang tot hulp in het sociaal domein• Versterken van regionale binding en samenwerking• Investeren in inclusie bij ondernemers• Positioneren van DCW voor complexere doelgroep	Bedreigingen <ul style="list-style-type: none">• Complexer wordende doelgroep• Hoge bijstandsafhankelijkheid• (Toekomstige) onvoldoende financiële middelen• Beperkte werkgeversbereidheid om inwoners uit de doelgroep een kans te bieden• Hoge kans op uitval bij de LKS-doelgroep bij reguliere werkgevers
Sterktes <ul style="list-style-type: none">• Kwetsbare doelgroep in beeld• Ketenaanpak• Veelzijdig arbeidsmarktinstrumentarium• Goede bestaande werkgeversrelaties• Goede basis interne sociale arbeidsmarktinfrastructuur	Zwaktes <ul style="list-style-type: none">• Werktraject pas na instroom uitkering van start• Beperkte door- en uitstroom naar een externe werkplek• Statische werkgeversbenadering• Duurzame plaatsing uitdagend, onvoldoende (gestructureerde) nazorg• Geen duidelijke ontwikkeling (doelgroepen Beschut en LKS) naar werk

5.3 AANDACHTSPUNTEN PARTICIPATIEWET DOELGROEP

In hoofdstuk 4.2 is een kwalitatieve beschrijving van de Participatiewet doelgroep gegeven. Ter verdieping zijn in sessies met de uitvoerende teams de belangrijkste aandachtspunten per doelgroep in kaart gebracht. Deze aandachtspunten geven inzicht in de uitdagingen en mogelijkheden bij plaatsing en begeleiding van de verschillende sub-doelgroepen, die beschikken over arbeidsvermogen, binnen de Participatiewet. Ze vormen samen met andere relevante elementen, zoals de uitkomsten van de SWOT-analyse, de basis voor de strategische visie en hieruit voortvloeiende actielijnen. Deze actielijnen worden in hoofdstuk 6 nader uitgewerkt. In de tabel op de volgende pagina is een overzicht van de uitwerking van deze aandachtspunten weergegeven.

Doelgroep	Thema	Aandachtspunten
LKS-Via	Plaatsing	Het vinden van geschikte en passende werkplekken is uitdagend Het behoud van medewerkers op bestaande banen vraagt inzet en ondersteuning, richting zowel werkgevers als kandidaten
	Begeleiding	Begeleiding wordt geleverd door team WZB; kandidaten zijn opgenomen in de caseload, maar er is geen werkplekbegeleiding vanuit WZB; jobcoaching wordt waar nodig afzonderlijk ingezet. Werkgevers ontvangen financiële middelen van de gemeente en dienen begeleiding zelf te regelen Begeleiding is vooral reactief; er is behoefte aan een meer actieve en gerichte aanpak, maar beperkte capaciteit maakt dit moeilijk
	Loonwaardemeting	Capaciteit voor loonwaardemetingen is beperkt
LKS-Bij / LKS-detachering	Plaatsing	LKS-detachering: Tijdelijk karakter moet worden bewaakt: inzet als overbrugging naar LKS-via, niet als einddoel Onderzoeken of voor deze doelgroep een detacheringsfaciliteit noodzakelijk is Inzet op detachering is mogelijk financieel aantrekkelijker dan intern dienstverband; dit verdient nader onderzoek Analyseren wat de capaciteitsgevolgen zijn, onder meer voor de inzet van begeleiding en administratie
	Loonwaardemeting	Capaciteit voor loonwaardemetingen is beperkt
Nieuw beschut (LKS-NBW)	Plaatsing	Het vinden van externe plekken (detachering of regulier contract) is complex vanwege de intensieve begeleidingsbehoefte Collega's die verantwoordelijk zijn voor externe plaatsing moeten hier goed voor toegerust zijn Doorgroei naar een werkplek buiten DCW moet prominenter op de agenda; ambitie 30%
	Begeleiding	Caseloadnorm DCW (1:45) staat onder druk gezien de intensiteit van begeleiding bij deze doelgroep Voldoende inhoudelijke deskundigheid bij interne teamleiders en externe begeleiders is cruciaal Begeleiding op de werkplek voor extern geplaatsten is essentieel; ervaringen variëren Onvoldoende zicht op de vorm en toereikendheid van externe begeleiding
	Financiën	Uitplaatsen naar duurzame externe werkplekken vergt veel inzet; dit moet financieel worden afgezet tegen interne plaatsing bij DCW Inzicht nodig in kosten per type plaatsing (intern / detachering / regulier contract), inclusief begeleiding, werkplekaanpassing en inzet uren
WSW	Plaatsing	Er moeten voldoende werkplekken beschikbaar zijn voor de huidige groep medewerkers Er moet ruimte zijn voor instroom vanuit de externe groep (afstroom bij verslechterde belastbaarheid)
	Begeleiding	Caseloadnorm blijft ongewijzigd: 1:45 voor interne medewerkers en 1:50 voor extern gedetacheerde medewerkers, passend voor de doelgroep Senior- en RVU-regelingen beïnvloeden werkplanning en inzetbaarheid van medewerkers

6. PERSPECTIEF 2025–2035

De arbeidsmarktkrapte is aanzienlijk en raakt veel sectoren: iedereen is nodig om bij te dragen aan een inclusieve arbeidsmarkt. Tegelijkertijd groeit de groep inwoners die meer ondersteuning nodig heeft om duurzaam en passend aan het werk te komen én te blijven. Dat vraagt om een aanpak die ruimte biedt voor maatwerk, ontwikkeling en begeleiding, zodat meer mensen volwaardig kunnen participeren en hun zelfredzaamheid kunnen vergroten. Het versterken van de sociale infrastructuur is daarom een urgente opgave. Werk levert hierbij zowel individueel als maatschappelijk rendement op; voor inwoners draagt het bij aan eigenwaarde, gezondheid en sociale verbondenheid en voor gemeenten een vermindering van de afhankelijkheid van ondersteuning en een aantoonbare besparing op uitkerings- en zorgkosten. Onderzoek en praktijkervaring laten zien dat investeringen in werk en participatie leiden tot hogere maatschappelijke opbrengsten dan de gemaakte kosten.

De opdracht is tweeledig:

1. De doorontwikkeling van een robuuste en samenwerkende sociale arbeidsmarktinfrastructuur, gericht op het bieden van structurele ondersteuning aan meer inwoners.
2. De versterking van DCW als regionaal leer- en werkcentrum, in nauwe samenwerking met onderwijs, werkgevers en maatschappelijke partners.

In dit hoofdstuk worden de ambitie, kaders en uitgangspunten voor de koers tot 2035 uiteengezet. Deze zijn gebaseerd op de analyses en context uit de voorgaande hoofdstukken. De rol van het werkontwikkelbedrijf als pijler binnen de sociale arbeidsmarktinfrastructuur krijgt hierin nadrukkelijk aandacht. Enschede bouwt met deze koers verder aan een veerkrachtige infrastructuur die participatie en werk voor meer inwoners mogelijk maakt.

6.1 RICHTINGGEVEND KADER: AMBITIE

De Gemeente Enschede streeft naar een inclusieve samenleving waarin **bestaanszekerheid, gezondheid en kansengelijkheid** centraal staan. Een samenleving waarin **iedereen volwaardig mee kan doen**, met toegang tot passend werk, ruimte voor persoonlijke ontwikkeling en een stabiel, voorspelbaar inkomen. **Talentontwikkeling** vormt de sleutel tot dit streven: door het potentieel van ieder individu te erkennen en te stimuleren, bouwen we samen aan een veerkrachtige en rechtvaardige samenleving¹¹.

Deze ambitie staat echter onder druk: al jaren blijkt dat relatief veel huishoudens in Enschede afhankelijk zijn van ondersteuning uit het sociaal domein. Enschede kent meer bijstandsgerechtigden dan het landelijk gemiddelde en ook het gebruik van zorgvoorzieningen ligt hoger. Bovendien groeit in Enschede een groter aandeel kinderen op in armoede, wat samenhangt met een lagere sociaaleconomische positie, gekenmerkt door achterstanden in financiële situatie, opleidingsniveau en arbeidsverleden. Tegelijkertijd neemt het aantal inwoners met meervoudige problematiek toe, ook onder jongeren. De complexiteit van deze doelgroep in combinatie met een mismatch met beschikbare vacatures bemoeilijkt de toeleiding naar passend werk. Zonder gerichte en effectieve interventies zal de groep die langdurig afhankelijk is van inkomensondersteuning en gebruik maakt van zorgvoorzieningen verder toenemen. Dit maakt duidelijk dat duurzame, arbeidsmarktgerichte ondersteuning essentieel is om volwaardige participatie voor meer inwoners mogelijk te maken.

Binnen de Enschedese Arbeidsmarktaanpak (EAA) zijn beleidslijnen en instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. De sociale arbeidsmarktinfrastructuur vormt hierbij een essentieel fundament, opgebouwd uit de keten van werkzoekendebegeleiders, het werkontwikkelbedrijf DCW, werkgeversdienstverlening en andere betrokkenen. Deze keten vervult een sleutelrol in de toeleiding naar passend werk, met als streven (waar mogelijk) duurzame participatie op de reguliere arbeidsmarkt. Een belangrijke rol in deze infrastructuur is weggelegd voor het werkontwikkelbedrijf DCW, dat fungeert als springplank naar regulier werk en als vangnet voor wie meer tijd of ondersteuning nodig heeft. DCW vervult tevens een rol als centrum voor leren en werken: een toegankelijke praktijkomgeving waar werk, scholing en coaching samenkomen.

Hoewel de bestaande infrastructuur een stevig fundament biedt, vraagt de toename van de ondersteuningsvraag om versterking en aanpassing. Intensieve samenwerking tussen professionals en organisaties, met focus op duurzame begeleiding en nazorg, is essentieel. Door extra rijksmiddelen ontstaat ruimte voor investeringen in een toekomstbestendige en financieel houdbare arbeidsmarkt infrastructuur. Hiermee kunnen de uitdagingen van arbeidsmarkt mismatch, groeiende ondersteuningsvraag en inclusieve participatie effectief worden aangepakt.

¹¹ Visiedocument 'Inclusief Enschede'

6.2 RICHTINGGEVENDE UITGANGSPUNTEN

De onderstaande uitgangspunten vloeien voort uit de analyse en de bevindingen zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Zij dienen als leidraad voor de strategische keuzes die in deze nota worden gemaakt.

Uitgangspunt	Toelichting
Ontwikkeling als uitgangspunt	Ondersteuning is gericht op ontwikkeling, doorstroom en nazorg, met als doel duurzame plaatsing in zo regulier mogelijk werk.
Vraaggerichte ondersteuning	Inzet wordt afgestemd op de ontwikkelmogelijkheden van inwoners en de behoeften van de arbeidsmarkt. Ontwikkelinstrumenten, zoals ontwikkelpaden, worden gericht ingezet.
Rol van werkontwikkelbedrijf	DCW is een ontwikkelvoorziening én een springplank naar regulier werk. Als uitstroom niet mogelijk is, bijvoorbeeld door lichamelijke of psychische beperkingen, neemt DCW de rol van werkgever op zich en biedt passend werk.
Flexibele infrastructuur	De sociale arbeidsmarktinfrastructuur wordt wendbaar ingericht en kan opgeschaald of afgeschaald worden naar behoefte en middelen.
Financieel realisme	Keuzes worden gemaakt binnen beschikbare financiële kaders. Bij schaarste worden prioriteiten gesteld, ook binnen de doelgroep bediening.
Eén werkgeversaanpak	Werkgevers krijgen een herkenbare, integrale en eenduidige aanpak, passend bij de regionale werkgeversdienstverlening
Integrale ketenaanpak	Van instroom tot nazorg wordt ketenbreed en domein overstijgend gewerkt, in samenhang binnen het integraal sociaal domein.

6.3 DE VISIE OP DCW, HET WERKONTWIKKELBEDRIJF VAN ENSCHEDE

De ingezette verandering van de rol van DCW, vastgesteld in de *Kadernota Werken naar Vermogen 2016-2020*, zetten we door. In de strategische koers 2025–2035 is de visie op DCW helder: het werkontwikkelbedrijf fungeert als ontwikkelvoorziening én vangnet, gericht op het versterken van vaardigheden en arbeidsfitheid van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit gebeurt door middel van persoonlijke begeleiding en leren in de praktijk, met doorstroom naar regulier werk als belangrijk doel waar mogelijk.

De werkgeversrol van DCW blijft onverminderd essentieel. Vanuit de Rijksopdracht biedt DCW passende werkplekken voor inwoners die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, en blijft het een vertrouwde en passende omgeving voor ontwikkeling.

Door de structurele groei van het aantal inwoners met een ondersteuningsbehoefte ontstaat een tekort aan fysieke ontwikkel- en werkplekken bij DCW. Dit geldt vooral voor inwoners die nog niet de stap naar reguliere werkgevers kunnen maken en eerst moeten investeren in hun ontwikkeling. Reguliere werkgevers bieden onvoldoende geschikte ontwikkelplekken voor deze doelgroep. Om deze inwoners perspectief te kunnen blijven bieden, is uitbreiding van de interne faciliteiten noodzakelijk. DCW opereert momenteel vanaf twee locaties: aan de Spoordijkstraat ligt de focus op inpak- en textielwerkzaamheden, terwijl de locatie aan de Blijdensteinbleekweg, ook bekend als locatie 'Kwekerij' (eigendom van de gemeente) ruimte biedt voor groene werkzaamheden.

Locatie 'Kwekerij' biedt kansen voor uitbreiding. Door de locatie te vernieuwen en aan te passen, kunnen extra ontwikkelplekken worden gecreëerd en kan tevens ruimte worden geboden aan maatschappelijke functies die bijdragen aan het vergroten van kansen voor inwoners. Parallel aan deze kadernota wordt aan het college en de Raad een voorstel voorgelegd voor een (her)ontwikkeling van de locatie Kwekerij naar Stadskas Twente.

Investeren in DCW betekent investeren in mensen: het biedt inwoners uitzicht op duurzaam werk, vergroot hun zelfredzaamheid, versterkt de sociale samenhang en bevordert bredere maatschappelijke participatie in de gemeente Enschede.

6.4 STRATEGISCHE KOERS RICHTING 2035: INRICHTING VAN DE SOCIALE ARBEIDSMARKTINFRASTRUCTUUR

Zoals uit de interne analyse blijkt, beschikt Enschede over een stevige sociale arbeidsmarktinfrastructuur. De doelgroep is goed in beeld via onder meer de ketenaanpak en de inzet van de afdeling Werkzoekendebegeleiders (WZB). Het arbeidsmarktinstrumentarium is veelzijdig en het opgebouwde werkgeversnetwerk vormt een belangrijke rol. Ook het werkontwikkelbedrijf DCW, onderdeel van de gemeente, biedt een solide basis om inwoners, voor wie regulier werk nog een stap te ver is, een plek te bieden.

Tegelijkertijd vraagt de groeiende en complexer wordende doelgroep, in combinatie met toenemende druk op capaciteit en middelen, om verdere optimalisatie van deze infrastructuur. In deze paragraaf wordt de koers vertaald naar richtinggevende keuzes voor beleid en uitvoering.

Strategische koers: duurzame ondersteuning

Zoals beschreven in hoofdstuk 4, laat de prognose zien dat het aantal inwoners dat ondersteuning nodig heeft stijgt. De groei zit vooral bij doelgroepen met een grotere ondersteuningsbehoefte. Zo neemt de groep LKS–Via toe van ongeveer 560 naar 940 personen en groeit ook LKS–Bij naar circa 200 personen. Bovendien is ook een groei te verwachten, door wijziging van het verdeelmodel Beschut Werk, van de groep mensen binnen de werkontwikkelbedrijven.

Deze ontwikkelingen vragen om gerichte investeringen in begeleiding, capaciteit en samenwerking met verschillende partijen, en maken duidelijk dat een stevige, toekomstbestendige aanpak nodig is om iedereen zo regulier mogelijk aan het werk te krijgen én te houden, zodat inwoners duurzaam deelnemen aan de arbeidsmarkt.

De kern van onze strategische koers is dat meer inwoners de stap zetten naar regulier werk, waarbij geldt: zo regulier als mogelijk

Om de doelgroep ook in de toekomst passend te kunnen blijven ondersteunen, is geen fundamenteel andere koers nodig. De basis staat. We zetten in op begeleiding en ondersteuning op maat, zodat iedere deelnemer de juiste route kan volgen en de juiste vaardigheden kan ontwikkelen. Aansluitend zorgen we voor structurele nazorg en jobcoaching, zodat mensen niet alleen instromen, maar ook duurzaam hun plek behouden. We ontwikkelen inwoners gericht richting de reguliere arbeidsmarkt, voorkomen terugval en waarborgen duurzame plaatsingen. Daarnaast brengen we nieuwe groepen, zoals LKS–Bij, die nu nog onvoldoende in beeld zijn, in kaart en versterken we onze werkgeversbenadering zodat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten.

Dit vraagt om een goed functionerende interne infrastructuur, waarbij samenwerking met onder meer werkontwikkelbedrijven, zorg- en welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen verder wordt versterkt, zodat vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en er onder andere een diversiteit aan werksoorten geboden kan worden. Deze (regionale) samenwerkingen, mede aangejaagd door de landelijke overheid, vergroot onze slagkracht om arbeidsparticipatie te verhogen, werkloosheid terug te dringen en sociale inclusie te bevorderen. Zo zorgen we ervoor dat iedereen in onze stad de kans krijgt om volwaardig mee te doen.

Optimaliseren van de bestaande infrastructuur

De huidige koers biedt voldoende basis om de doelgroep ook in de toekomst passend te ondersteunen. De opgave ligt bij het optimaliseren van de bestaande uitvoering. De strategische lijn vormt hiervoor het kader. Op basis van de uitkomsten van de SWOT-analyse en de strategische koers zijn concrete actielijnen opgesteld voor de komende vier jaar (zie onderstaande tabel). Deze vormen de basis voor operationele verbeteringen en worden uitgewerkt in afzonderlijke implementatieplannen, waarin ook uitvoeringscapaciteit en caseloadnormen zijn meegenomen. De actielijnen geven richting aan de strategische keuzes en zorgen voor een samenhangende, uitvoerbare aanpak van inclusief en duurzaam werk in Enschede.

Actielijn	Toelichting
1. Benutten van DCW als ontwikkelvoorziening	Het werkontwikkelbedrijf wordt optimaal ingezet als veilige en ondersteunende omgeving voor ontwikkeling én als vangnet bij terugval.
2. Facilitering van ontwikkel- en beschutte werkplekken	Het werkontwikkelbedrijf beschikt over voldoende en geschikte werkplekken, zowel voor ontwikkelplekken als voor beschut werk.
3. Optimalisering van beschut werk	De organisatie en kwaliteit van beschutte werkplekken worden verbeterd om beter aan te sluiten bij zowel de doelgroep als werkgevers.
4. Stimuleren van door- en uitstroom	Inwoners krijgen meer kansen om door te stromen naar werkplekken buiten het werkontwikkelbedrijf, met behoud van passende begeleiding richting regulier werk.
5. Versterken van de werkgeversaankpak	Samenwerking met (potentiële) werkgevers wordt geïntensiveerd om duurzame arbeidsplaatsen te realiseren en participatie te bevorderen.
6. Borgen van duurzame plaatsingen	Begeleiding en nazorg worden ingezet om ervoor te zorgen dat inwoners hun werk niet alleen verkrijgen, maar ook behouden op langere termijn.

Externe factoren en risico's voor realisatie van ambities

De geformuleerde actielijnen bieden richting en houvast voor de komende jaren. Tegelijkertijd is de realisatie van deze ambities niet los te zien van externe factoren en risico's die de uitvoering kunnen beïnvloeden. Ontwikkelingen op economisch of maatschappelijk vlak kunnen ertoe leiden dat de gekozen koers moet worden bijgesteld of dat de inhoud van de actielijnen aangepast wordt. Hieronder zijn de belangrijkste externe factoren en risico's benoemd die van invloed kunnen zijn op de uitvoering en het behalen van de doelstellingen.

- **Economische ontwikkelingen:** Verslechtingen in de (regionale) economie kunnen leiden tot meer werkloosheid en minder passende banen, waardoor de druk op ondersteunende voorzieningen toeneemt.
- **Landelijk beleid en wetgeving:** Wijzigingen in beleidskaders en regelgeving kunnen uitvoering en financiering van lokale initiatieven beperken of bemoeilijken.
- **Financiering en rijksmiddelen:** Afhankelijkheid van rijksmiddelen brengt risico's voor continuïteit en voorwaarden met zich mee. Demografische veranderingen vergroten daarnaast de financiële druk.
- **Sociale en demografische trends:** Toenemende ongelijkheid, diversiteit en bevolkingsveranderingen vergroten de complexiteit en omvang van de ondersteuningsvraag.
- **Technologische ontwikkelingen:** Snelle technologische en arbeidsmarkttransities beperken de inzetbaarheid van kwetsbare groepen.

7. FINANCIËEL BEELD

7.1 SAMENVATTEND FINANCIËEL BEELD

De begroting van het Werkontwikkelbedrijf, inclusief het onderdeel Detacheringen, is in 2025 financieel in balans. We zien daarbij dat de omvang van de doelgroepen en de bijbehorende financiering de komende jaren aanzienlijk veranderen. Daarom is een herijking van de financiële exploitatie, in samenhang met de ambities uit deze Kadernota, zowel wenselijk als noodzakelijk gebleken.

De middelen die het Rijk beschikbaar stelt, blijken toereikend om de komende jaren de opdracht waarvoor Enschede staat uit te voeren. Dit betekent dat de gemeente in staat blijft voldoende ontwikkel- en beschutwerkplekken, evenals begeleiding, aan te bieden aan de groeiende groep inwoners die ondersteuning nodig heeft bij arbeidsmarktparticipatie.

Een aantal ontwikkelingen is daarbij van belang:

- De uitstroom van de bestaande SW-doelgroep zorgt voor een geleidelijke afbouw van rijksbudgetten: de integratie-uitkering daalt van bijna 30 miljoen euro nu naar nul in 2050.
- Tegelijkertijd nemen de nieuwe doelgroepen “Nieuw Beschut” en “Loonkostensubsidie (LKS)” in aantallen toe. Hiervoor stelt het Rijk oplopende subsidies beschikbaar. Naar verwachting levert dit in Enschede de komende jaren meer dan 1.200 extra werkplekken op, gefinancierd via verschillende rijksgeldstromen.
- Een van die geldstromen betreft de financiering van de kosten die gemaakt worden voor uitvoering en begeleiding van de nieuwe groep LKS. Vanwege de toenemende aantallen verhoogt het Rijk jaarlijks de bijdrage aan gemeenten. Sinds vorig jaar heeft het Rijk deze bijdrage echter financieel-technisch omgezet van een zogeheten Integratie-Uitkering naar een uitkering in het Gemeentefonds. Daarmee is dit onderdeel geworden van de Algemene Middelen van Enschede en maakt dit niet standaard onderdeel meer uit van de budgetten van de sociale arbeidsmarkt infrastructuur van het Sociaal Domein. De uitvoeringsbudgetten hebben deze bijdrage vanaf 2030 wel nodig. Daarom wordt voorgesteld om de benodigde financiering hiervoor aan te vullen met een bijdrage uit de Algemene Middelen. Dit heeft per saldo geen effect op het huidige totale middelenkader van de Gemeente Enschede omdat het nieuw, nog door het Rijk toe te voegen, budget betreft waarmee de Algemene Middelen worden opgehoogd en die nog niet opgenomen zijn in de huidige begroting 2026-2029. Het gaat om een jaarlijkse groei van ongeveer 40 werkplekken, met een structurele extra rijksbijdrage van ongeveer 0,3 – 0,5 miljoen euro per jaar. De groei tot en met 2029 kan opgevangen worden binnen de beschikbare budgetten.
- Om deze groei mogelijk te maken investeert het Rijk aanvullend in de versterking van de sociale infrastructuur. Enschede ontvangt hiervoor tien jaar lang jaarlijks ongeveer 0,4 miljoen euro. In toekomstige actie- en jaarplannen worden de in de Kadernota opgenomen actielijnen concreet uitgewerkt welke maatregelen hiermee gefinancierd worden. Omdat deze plannen nog in ontwikkeling zijn, stellen we voor om de middelen via een bestemmingsreserve beschikbaar te houden. Dat stelt ons in staat om flexibel in te spelen op de daadwerkelijke uitgaven per jaar.
- Daarnaast is er landelijk meer aandacht voor mensen in het doelgroepenregister die nog niet aan het werk zijn. Landelijk gaat het om 10.000 extra banen; voor Enschede betekent dit 150 extra banen (zie hoofdstuk 4). Hiervoor ontvangt de gemeente 0,3 miljoen euro in 2025, oplopend naar 0,5 miljoen euro structureel.
- Om de extra werkplekken in Enschede te kunnen realiseren is extra huisvestingscapaciteit nodig. In de Kadernota is hiermee rekening gehouden. De vernieuwing van de kwekerij door het Facilitair en Vastgoedbedrijf Enschede geeft hier invulling aan.

Al deze ontwikkelingen zijn financieel doorgerekend en passen binnen de bestaande kaders, mede dankzij de aanvullende rijksmiddelen. Daarbij geldt:

- In de Zomernota 2024 is het budget van de SW taakstellend verlaagd met 1,5 miljoen euro structureel. De taakstelling is hiermee nu definitief ingevuld.
- Tegelijkertijd is een risico opgenomen ten behoeve van het benodigde weerstandsvermogen met eenzelfde bedrag voor het geval deze niet ingevuld kon worden. Ook dat risico kan verlaagd worden naar nul. Dat verbetert de weerstandsratio.
- De voordelen die worden verwacht in 2026-2029 kunnen in de eerstvolgende Zomernota 2026 / Gemeentebegroting 2027-2030 terugvloeien naar de algemene middelen.

Met deze financiële kaders en reserveringen is Enschede goed voorbereid op de komende jaren. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt nader toelichting gegeven op de huidige situatie en het financiële perspectief van de toekomst.

7.2 HUIDIGE SITUATIE

De huidige financiering ziet er als volgt uit:

Begroting in euro x 1.000	2025
Omzet	6.025
Operationele kosten	-11.382
Operationeel resultaat	-5.357
Loonkosten doelgroep	-29.554
Subsidies	29.303
Subsidieresultaat	-251
Exploitatieresultaat	-5.608
Bijdrage Algemene Middelen	4.159
Offensief begroten (Zomernota 2024)	-1.500
Bijdrage Participatiebudget	2.949
Totaal dekking	5.608
Saldo	0

De sociale arbeidsmarkt kent, zoals hiervoor toegelicht, meerdere doelgroepen. Elke doelgroep heeft een eigen kosten- en opbrengstenstructuur en wordt op een andere manier door het Rijk gefinancierd. De omvang en ontwikkeling van het aantal personen in deze groepen verschilt daarbij ook.

De doelgroep **WSW** (Wet sociale werkvoorziening) neemt de komende jaren af, omdat er sinds 2015 geen instroom meer mogelijk is in deze wet. Binnen deze groep vallen de onderdelen *Beschut* (nu circa 220 personen) en *Detachering / Begeleid Werken* (nu circa 450 medewerkers) en maakt een aantal gebruik van de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU, circa 40 personen). Financieel gezien is deze groep structureel verliesgevend voor de gemeente. Dit is in de begroting meegenomen: het tekort wordt gecompenseerd met een bijdrage uit de algemene middelen. Wel is er een positieve ontwikkeling: het Rijk verhoogt stapsgewijs de subsidie per medewerker. Daardoor wordt het tekort geleidelijk kleiner, al blijft de exploitatie negatief.

De doelgroep **Nieuw Beschut** neemt geleidelijk de plaats in van de groep SW Beschut en kent nu ruim 150 personen. Voor deze nieuwe doelgroep geldt een andere financieringssysteem vanuit het Rijk. Hoewel ook hier sprake is van een tekort, blijft dit relatief beperkt en is ook dit in de begroting opgevangen via een bijdrage uit het participatiebudget.

De doelgroep **Loonkostensubsidie (LKS)** neemt de plaats in van SW Detachering. Op dit moment zijn er in Enschede al zo'n 550 inwoners die bij reguliere werkgevers een arbeidscontract hebben met een LKS-vergoeding voor de werkgever. Dat aantal loopt de komende jaren gestaag op. Hoewel het in Enschede goed loopt, blijft de landelijke ontwikkeling op deze doelgroep achter. Daarom heeft het ministerie de ambitie uitgesproken om 10.000 extra banen te creëren en stelt hiervoor ook extra middelen ter beschikking; de zogeheten infrastructurele opslag. Enschede onderschrijft deze ambitie in deze kadernota en faciliteert de groei van deze doelgroep. Voor deze doelgroep ontvangt de gemeente een bijdrage uit het cluster Participatie van het Gemeentefonds. Deze financiering is toereikend, waardoor inzet op deze groep financieel haalbaar is.

Momenteel zijn er ongeveer 300 kandidaten in een **traject**, waarvan zo'n 260 bij de DCW. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren nog iets toeneemt. De uitvoering is op dit moment kostendekkend dankzij een bijdrage uit het Participatiebudget.

In de afgelopen jaren is in de jaarrekening telkens een positief resultaat gerealiseerd op het begrotingsproduct. Dit komt vooral doordat het Rijk diverse subsidiebedragen voor doelgroep medewerkers heeft verhoogd en langzaam ook in bredere zin de financiering van de sociale arbeidsmarkt meer passend maakt op wat gemeenten hiervoor aan kosten maken. Mede hierdoor is in de Zomernota 2024 besloten om in het kader van 'offensief begroten' voor structureel 1,5 miljoen euro de bijdrage uit de algemene middelen te verlagen. Dit besluit is wel onder voorbehoud van toekomstige ontwikkelingen. Hierop wordt later in dit hoofdstuk nog teruggekomen.

7.3 FINANCIËEL PERSPECTIEF

Zoals eerder geschetst, verschuiven de doelgroepen: sommige groepen nemen af, andere groeien. In totaal verwachten we dat het aantal inwoners, dat met een vorm van begeleiding werkt of via een traject re-integreert, inburgerd of arbeidsfit wordt gemaakt, toeneemt. We hebben per doelgroep in kaart gebracht welke kosten en opbrengsten hiermee gemoeid zijn en in hoeverre deze door het Rijk worden vergoed. Door deze gegevens door te rekenen op basis van de verwachte ontwikkeling per doelgroep, ontstaat er inzicht in de financiële gevolgen op de langere termijn. Voor het kunnen faciliteren van deze groei aan benodigde werkplekken zijn de huurkosten, behorende bij de verbouwing van de locatie Kwekerij, meegenomen in deze begroting. Goedkeuring van deze plannen en investering volgt een eigen spoor richting College en Raad.

Uit alle doorrekeningen blijkt dat de voorgestelde strategische koers financieel uitvoerbaar is binnen de bestaande financiële kaders. Dit ervan uitgaande dat de Raad instemt met het voorgelegde besispunt om de aanvullende financieringsbehoefte die ontstaat vanaf 2030 te dekken met een bijdrage uit de algemene middelen. Hiervoor zijn Rijksmiddelen beschikbaar. Per saldo is dit voor de Gemeente als totaal financieel neutraal. Dit biedt vertrouwen. Onderstaande tabel toont de verwachte financiële ontwikkeling tot en met 2050. Dat is het moment dat de oude SW-groep volledig is uitgestroomd. Vanaf 2030 is de ontwikkeling in de tabel weergegeven met sprongen van 5 jaar.

ONTWIKKELING FINANCIËEL RESULTAAT SOCIALE ARBEIDSMARKT INFRASTRUCTUUR 2025-2050 (bedragen in euro x 1.000)										
Kosten / dekking	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050
Variabele kosten, opbrengsten en subsidies basis = 2025	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159	1.159
<i>Ontwikkelingen:</i>										
Effect ontwikkeling aantallen		-1.134	-1.380	-1.572	-1.871	-2.167	-3.348	-3.966	-4.493	-4.964
Verhoging subsidie SW		931	1.642	2.223	2.764	2.550	1.609	1.143	749	0
Overige effecten (w.o. landelijk ontw.)		499	-4	-174	-293	-309	-590	-715	-817	-1.041
Impulsbudget infrastructuur 2025 t/m	471	471	471	471	471	471	0	0	0	0
Uitgaven Impulsbudget infrastructuur	-471	-471	-471	-471	-471	-471	0	0	0	0
subtotaal ontwikkelingen	0	296	257	477	600	74	-2.329	-3.538	-4.562	-6.004
Vaste kosten (+300 huisvesting v.a.	-6.767	-6.767	-6.767	-7.067	-7.067	-7.067	-7.067	-7.067	-7.067	-7.067
Saldo exploitatie	-5.608	-5.312	-5.351	-5.432	-5.308	-5.835	-8.237	-9.447	-10.470	-11.913
Bijdrage gemeentebegroting	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159	4.159
Offensief begroten Zomernota 2024	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500
Bijdrage P-budget NB	360	360	360	360	360	360	360	360	360	360
Bijdrage P-budget AW	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669	1.669
Bijdrage P-budget SW	920	920	920	920	920	920	920	920	920	920
Saldo dekking	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608	5.608
Resultaat productbegroting	0	296	257	177	300	-226	-2.629	-3.838	-4.862	-6.304
Bijdrage aan algemene middelen		296	257	177	300					
Bijdrage uit algemene middelen (gedekt via Rijksbijdrage)						226	2.629	3.838	4.862	6.304
Saldo sociale arbeidsmarktinfrastructuur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Vanwege de toenemende aantallen verhoogt het Rijk jaarlijks de bijdrage aan gemeenten. Sinds vorig jaar heeft het Rijk deze bijdrage echter financieel-technisch omgezet van een zogeheten Integratie-Uitkering naar een uitkering in het Gemeentefonds. Daarmee is dit onderdeel geworden van de Algemene Middelen van Enschede en maakt dit niet standaard onderdeel meer uit van de budgetten van de sociale arbeidsmarkt infrastructuur van het Sociaal Domein. De uitvoeringsbudgetten hebben deze bijdrage vanaf 2030 wel nodig. Daarom wordt voorgesteld om de benodigde financiering hiervoor aan te vullen met een bijdrage uit de Algemene Middelen. Waarbij we vanaf de volgende Zomernota 2026 / Gemeentebegroting 2027-2030 structureel borgen dat vanaf 2030 de benodigde financiering jaarlijks wordt bijgedragen vanuit algemene middelen. En dit ieder jaar te herhalen in elke volgende begroting voor de nieuw toe te voegen jaarschijf op basis van een actuele raming van dat moment. Dit heeft per saldo geen effect op het huidige totale middelenkader van de Gemeente Enschede omdat het een nieuw, nog door het Rijk toe te voegen, budget betreft waarmee de Algemene Middelen worden opgehoogd en dat nog geen onderdeel uitmaakt van het huidige middelenkader 2026-2029. Het gaat om een jaarlijkse groei van ongeveer 40 werkplekken, met een structurele extra rijksbijdrage van ongeveer 0,3 – 0,5 miljoen euro per jaar.

Uit deze tabel blijkt ook dat in de eerste jaren de extra middelen nog niet nodig zijn. Dat komt hoofdzakelijk omdat de subsidiebedragen voor WSW tot en met 2029 nog oplopen. Vanaf 2030 keert het beeld om.

Wanneer bovengenoemde aanpassingen worden doorgevoerd, ontstaat een financieel kader waarbinnen de in deze nota geschetste ontwikkelingen kunnen worden bekostigd. Dat betekent ook dat:

- In de Zomernota 2024 is het budget van de SW taakstellend verlaagd met 1,5 miljoen euro structureel.
- Tegelijkertijd is een risico opgenomen t.b.v. het benodigde weerstandsvermogen met eenzelfde bedrag voor het geval deze niet ingevuld kon worden. Ook dat risico kan verlaagd worden naar nul. Dat verbetert de weerstandsratio.
- De voordelen op het product SW en Nieuw Beschut die worden verwacht in 2026-2029 in de eerstvolgende Zomernota 2026 / Gemeentebegroting 2027-2030 kunnen terugvloeien naar de algemene middelen. Zie tabel hierboven.

Het realiseren van de ambities in deze nota vraagt om aanpassingen aan de sociale infrastructuur. Dat betreft zowel fysieke voorzieningen, zoals geschikte werkplekken en huisvesting, als aanpassingen in werkprocessen en versterking van de beweging 'naar buiten'.

Het Rijk stelt voor deze transitie gedurende tien jaar jaarlijks een Impulsbijdrage beschikbaar. In toekomstige actie- en jaarplannen, zie hoofdstuk 8, wordt uitgewerkt welke maatregelen hiermee gefinancierd worden. Omdat deze plannen nog in ontwikkeling zijn, stellen we voor om de middelen via een bestemmingsreserve beschikbaar te houden.

Zo geven we vervolg aan het besluit van de Raad in de Tussenrapportage 2025 om de impulsbijdrage voor dat jaar te reserveren. Jaarlijks wordt dan bij de begroting inzichtelijk gemaakt welk bedrag nodig is voor het komende jaar en welk deel van de reserve wordt ingezet.

8. HOE WE VERDER GAAN

Met deze kadernota wordt de richting voor de komende jaren bepaald. De volgende stap is het vertalen van deze koers naar concrete acties, het organiseren van de uitvoering en het borgen van de randvoorwaarden.

Organisatie en regie

De uitvoering vindt plaats in een integrale samenwerking tussen clusters W&I en het cluster Beschut Werk (DCW). Hoewel actielijnen formeel bij één cluster zijn belegd, worden zij in overleg opgepakt en afgestemd. Zo ontstaat een samenhangende aanpak.

Cluster W&I	Cluster Beschut Werk (DCW)
Actielijn 5: Versterken van de werkgeversaankpak Actielijn 6: Borgen van duurzame plaatsingen	Actielijn 1: Benutten van DCW als ontwikkelvoorziening Actielijn 2: Facilitering van ontwikkel- en beschutte werkplekken Actielijn 3: Optimalisering van beschut werk Actielijn 4: Stimuleren van door- en uitstroom

Van strategie naar uitvoeringsagenda

Per actielijn wordt een uitvoeringsplan opgesteld, waarin acties, planning, middelen en verantwoordelijken worden benoemd. Deze uitvoeringsplannen:

- worden opgenomen in de EAA-cyclus 2026¹²;
- worden jaarlijks geëvalueerd en, waar nodig, geactualiseerd;
- worden afgestemd met betrokken afdelingen en (regionale) partners, en
- in de EEA worden ook de inzet van de impulsmiddelen gekoppeld aan de actielijnen uit de kadernota.

Proces, monitoring en bijsturing

Het uitvoeringsplan per actielijn wordt opgesteld in samenwerking met betrokken clusters en partners, en bevat kernstappen, fasering, verantwoordelijkheden en ambtelijke besluitmomenten. De voortgang wordt systematisch gevolgd via de jaarlijkse EAA-cyclus, die inzicht biedt in acties, resultaten en knelpunten. Deze informatie vormt de basis om de aanpak te optimaliseren, prioriteiten te stellen en regie te behouden. Veranderende economische of maatschappelijke omstandigheden kunnen daarbij aanleiding geven om koers of inhoud van actielijnen bij te stellen.

¹² De EAA bevat geen volledige plannen; uitsluitend de samengevatte kernpunten worden hierin opgenomen.