

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

april 2015

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

december 2011

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek
Sociale Werkvoorziening
in Amsterdam

april 2015

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport in gemeenteraad	5
1.2	Opvolging aanbevelingen	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Behandeling rapport door de gemeenteraad	7
2.1	Behandeling rapport in commissie Werk, Participatie en Armoede	7
2.2	Behandeling rapport in de raadsvergadering	8
2.3	Conclusie behandeling rapport door gemeenteraad	9
3	Stand van zaken per aanbeveling	11
3.1	In kaart brengen keuzevraagstukken en opstellen beleid	11
3.2	Zorgvuldige uitvoering	34
3.3	Goede informatievoorziening	38
4	Conclusie	41

1 Inleiding

De rekenkamer onderzocht in de periode juni–december 2011 de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Amsterdam. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in het rapport *Sociale werkvoorziening Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak* dat in december 2011 verscheen. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe doelmatig en doeltreffend uitvoering werd gegeven aan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het rapport bevatte vijf aanbevelingen gericht op de verdere voorbereiding op de toenmalige Wet werken naar vermogen – de wet die is vervangen door de huidige Participatiewet.

Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

1.1 Behandeling rapport in gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseert de rekenkamer verslagen van relevante vergaderingen van de gemeenteraad.

1.2 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan de verbetering van het beleid voor de doelgroepen van de Participatiewet in de gemeente Amsterdam. In het opvolgingsonderzoek onderzoeken we:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;
- de mate waarin het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen is gewijzigd.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van de rapporten van de rekenkamer, waaruit volgens de gemeente Amsterdam blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen.¹
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een analyse van de behandeling van het rapport door de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. Tot slot geven we in hoofdstuk 4 de conclusie in een eindtabel weer.

¹ Verwijzingen naar de documenten zijn opgenomen in de voetnoten van dit rapport.

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad

2.1 Behandeling rapport in commissie Werk, Participatie en Armoede

Het rapport *Sociale Werkvoorziening in Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak* is op 12 januari 2012 besproken in de commissie Werk, Participatie en Armoede.

Behandeling

Het rapport van de rekenkamer is uitgebreid besproken in de commissie WPA. Tijdens de discussie gaven meerdere partijen hun bespiegeling op de conclusies en aanbevelingen. Specifieke onderwerpen die door de raadsleden werden uitgelicht waren:

- Het aanscherpen van de criteria voor de wachtlijst;
- Beter inzicht in de kosten van Pantar;
- Het gebruik van een benchmark voor inzicht in de doelmatigheid;
- De rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in het opdrachtgeverschap en toezicht binnen de gemeente op Pantar;
- De mate van betrokkenheid van de raad bij de vormgeving van het beleid voor de Wet werken naar vermogen;
- De rol van werkgevers bij de realisatie van gemeentelijke doelstellingen;
- De gevolgen voor Pantar van de overdracht van de onderdelen Begeleiden en Detacheren naar DWI.²

Een specifiek discussiepunt was in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamer letterlijk moesten worden opgevat, of dat ze meer in ruime zin betrokken moesten worden bij de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen. GroenLinks stelde voor geen specifieke conclusies te trekken op onderdelen, maar de aanbevelingen meer in ruime zin te betrekken bij de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen. Ook de PvdA stelde voor nog even te wachten met het trekken van conclusies, tot duidelijk zou zijn hoe de Wet werken naar vermogen zou worden uitgewerkt. Het CDA was er daarentegen geen voorstander te wachten tot de Wet werken naar vermogen helemaal zou zijn uitgewerkt. Het zag graag dat verschillende scenario's met de belangrijkste keuzes zouden worden voorgelegd. Ten slotte verzocht GroenLinks de Rekenkamer Amsterdam om een reactie op de suggestie de aanbevelingen niet vast te stellen maar om ze te betrekken bij het proces.

² Vanwege de gemeentelijke reorganisatie per 1 januari 2015 bestaat DWI (Dienst Werk en Inkomen) niet meer. De beleidsverantwoordelijkheid en opdrachtgeversrol voor Pantar liggen nu binnen het cluster Sociaal bij de RVE Werk (Resultaatverantwoordelijke eenheid Werk). In de (concept-)Raamovereenkomst, die Pantar en de gemeente beogen te sluiten is de nieuwe rolverdeling binnen de gemeente verwoord. Per 1 januari 2015 is de RVE Werk namens de gemeente de opvolger van DWI.

In reactie op deze discussie benadrukte de rekenkamer het zeker van belang te vinden niet alleen naar de SW-doelgroep maar ook naar de andere doelgroepen te kijken. De rekenkamer gaf aan het niet verstandig te vinden af te wachten omdat er veel zou gaan veranderen. Hij gaf aan dat het vooral voor de meest kwetsbare doelgroepen belangrijk was dat er voorbereidingen zouden worden getroffen. In reactie op de vraag van GroenLinks benadrukte de rekenkamer dat de aanbevelingen met name betrekking hadden op het proces. Hij zag daarom geen reden om de aanbevelingen niet te aanvaarden, zeker gezien de snelheid waarmee gehandeld moest worden.

In haar reactie kwam Wethouder Van Es op alle discussiepunten terug. Ze gaf aan dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer betrokken zouden worden bij het beleid voor de uitvoering van de Wet werken naar vermogen. Dat het wetsvoorstel nog niet bij de Tweede Kamer lag was wel een complicerende factor. Hierdoor moest bij alle voorbereidingen steeds een slag om de arm gehouden worden. Toch gaf ze aan dat de raad zo snel mogelijk in de gelegenheid gesteld moest worden om met het college van gedachten te wisselen. Het college was voornemens om al voor de Kadernota de richting uit te zetten om zo snel mogelijk daarna met de raad te kunnen spreken.

GroenLinks gaf aan dat rapport en de raadsvoordracht wat de fractie betreft naar de gemeenteraadsvergadering kon, zodat de raad er kennis van kon nemen. De raad zou dan wellicht kunnen besluiten het college opdracht te geven de bevindingen en de aanbevelingen te betrekken bij het traject Wet werken naar vermogen. Het CDA benadrukte het verstandig te vinden de aanbevelingen in principe over te nemen. Als zou blijken dat zaken anders zouden moeten kon het college met een voorstel komen.

Besluit

Na behandeling werd besloten dat het rapport van de rekenkamer en bijhorende raadsvoordracht door konden voor behandeling in de gemeenteraadsvergadering van 15 februari 2012.

2.2 Behandeling rapport in de raadsvergadering

Het rapport is op 15 februari 2012 behandeld in de gemeenteraad. GroenLinks stelde op basis van de discussie in de commissie voor de aanbevelingen van de rekenkamer naar de geest te interpreteren. Hierdoor zou enige flexibiliteit behouden blijven bij het implementeren van de Wet werken naar vermogen. GroenLinks gaf aan graag te horen of iemand hier anders over dacht. Bij het ontbreken van een reactie zou de fractie ervan uit gaan dat deze interpretatie voor iedereen zou gelden die zou instemmen met het rapport. Er kwamen geen tegengeluiden vanuit de raad. De voordracht werd zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd.

2.3 Conclusie behandeling rapport door gemeenteraad

Het rapport is besproken in de commissie WPA en de gemeenteraad. De raadsleden konden zich grotendeels vinden in de aanbevelingen van de rekenkamer. Ze zagen vooral de meerwaarde van de aanbevelingen in de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen in bredere zin. De raadsleden stelden voor de uitvoering van de aanbevelingen naar de geest in plaats van naar de letter te interpreteren, om zo flexibiliteit te behouden bij de uitvoering van de Wet werken naar vermogen.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de sociale werkvoorziening in totaal vijf aanbevelingen gedaan. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen gaan over de volgende onderwerpen:

§ 3.1 In kaart brengen keuzevraagstukken en opstellen beleid (aanbeveling 1, 2 en 3)

§ 3.2 Zorgvuldige uitvoering (aanbeveling 4)

§ 3.3 Goede informatievoorziening (aanbeveling 5)

Per aanbeveling beschrijven wij de stand van zaken. Wanneer aanbevelingen sterk aan elkaar gerelateerd zijn beschrijven wij de stand van zaken per cluster van aanbevelingen. Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit ons onderzoek uit 2011. Daarna vatten we de reactie van het college B en W op de aanbeveling uit 2011 samen. Bij de 'stand van zaken jaar maart 2015' zetten wij de ontwikkelingen en de actuele situatie uiteen. Tot slot trekken we de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of dat de aanbeveling nog in uitvoering is:

- niet Het college van B en W is in de periode december 2011 tot en met maart 2015 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
- gedeeltelijk Het college van B en W heeft enkele onderdelen van de aanbeveling tot en met maart 2015 gedeeltelijk, niet of nog niet volledig uitgevoerd. De verwachting is dat ten minste één onderdeel niet volledig zal worden uitgevoerd.
- in uitvoering Het college van B en W is in de periode sinds december 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft dit proces in maart 2015 nog niet volledig afgerond. De verwachting is dat alle onderdelen van de aanbeveling wel volledig zullen worden uitgevoerd.
- volledig Het college van B en W heeft in maart 2015 alle onderdelen van de aanbeveling volledig uitgevoerd.

Deze conclusie wordt voorzien van een toelichting.

3.1 In kaart brengen keuzevraagstukken en opstellen beleid

Sinds de publicatie van ons rapport in 2011 hebben een aantal essentiële ontwikkelingen op rijksniveau de keuzes in het Amsterdamse re-integratiebeleid beïnvloed. Deze ontwikkelingen zijn met name van invloed op aanbeveling 1 tot en met 3. In onderstaand kader schetsen wij op hoofdlijnen de wisselwerking tussen het Amsterdamse re-integratiebeleid en de ontwikkelingen op rijksniveau.

Kader 3.1 - Beleidsontwikkeling in aanloop naar de Participatiewet

Eind 2010 is het college gestart met een meerjarig hervormingsprogramma van het gemeentelijk re-integratiebeleid om met minder (rijks)budget meer Amsterdammers aan het werk te krijgen.³ Het hervormingsprogramma bestond uit vijf beleidslijnen: 1) Focus op uitstroom naar betaald werk, 2) Eigen kracht van de klant, 3) Klantgerichte dienstverlening, 4) Partnerschappen met werkgevers en onderwijs en 5) Resultaatgerichte sturing.

Ondertussen besloot het Rijk in 2011 tot de hervorming van de WWB, Wsw en Wajong tot één regeling die decentraal door gemeenten uitgevoerd zou moeten worden, onder de Wet werken naar vermogen. Aanvankelijk zou in 2012 de Wet werken naar vermogen ingevoerd worden en per 1 januari 2013 van kracht gaan. Ter voorbereiding hierop is in de collegevergadering van 10 april 2012 een Uitgangspuntennotitie Wet werken naar vermogen behandeld.⁴ In de Uitgangspuntennotitie staat globaal beschreven met welke doelgroepen de gemeente door het samenvoegen van de verschillende wettente maken zou krijgen, de financiële gevolgen van de Wwnv, de vijf ingezette beleidslijnen voor het re-integratiebeleid en de mogelijke organisatie-modellen voor de toekomstige SW-organisaties. De raadsbehandeling van de Uitgangspuntennotitie stond geagendeerd voor 23 mei 2012. Na de val van het kabinet Rutte I op 23 april 2012 werd het wetsvoorstel werken naar vermogen echter controversieel verklaard en daarmee bevroren. Om die reden werd de raadsvoordracht ingetrokken.

In het regeerakkoord van Rutte II werd oktober 2012 de vervanging van de Wet werken naar vermogen door de Participatiewet aangekondigd.⁵ Met oog op de invoering van de Participatiewet is door het vorige college in oktober 2013 het Koersbesluit Participatiewet vastgesteld.⁶ Het koersbesluit gaf op hoofdlijnen de stelselwijziging onder de Participatiewet weer en de gevolgen voor de gemeente Amsterdam. Het college benadrukte de vijf ingezette beleidslijnen voor re-integratie te handhaven onder de Participatiewet. Het Koersbesluit diende vooral de raad te informeren over de ophanden zijnde stelselwijziging en hoofdlijnen van de implementatie. Het Koersbesluit is op 14 november 2013 in de raadscommissie WPA besproken.

Op 21 oktober 2014 stelde het huidige college na een maatschappelijke en bestuurlijke consultatieronde de definitieve raadsvoordrachten voor het Keuzedocument *De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* en de Re-integratieverordening vast. Op 26 november 2014 heeft de gemeenteraad ingestemd met het Keuzedocument en de Re-integratieverordening.

³ *Werken het doel, participeren de norm. Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014 en Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014 en Uitwerking op het gebied van re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering*, vastgesteld door de gemeenteraad op 15 december 2010.

⁴ *Uitgangspuntennotitie Wet werken naar vermogen*. Na de behandeling in het college op 10 april 2012 zijn er nog een aantal tekstuele wijzigingen doorgevoerd. De uiteindelijke versie van de uitgangspuntennotitie dateert van 16 april 2012.

⁵ *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*, 29 oktober 2012.

⁶ *Koersbesluit Participatiewet. Werken het doel, participeren de norm*, 15 oktober 2013.

Bij de beoordeling van de mate van opvolging van de aanbevelingen houden we rekening met de wetswijzing op Rijksniveau. De wetswijziging zorgde immers zowel voor vertraging en verminderde urgentie in de voorbereiding door de gemeente, als voor een inhoudelijke wijziging in de voorbereiding. Daarbij gaf de gemeenteraad tijdens de behandeling van ons rapport aan onze aanbevelingen in de geest – in plaats van de naar letter – te willen meenemen bij de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen (later de Participatiewet). In onze beoordeling richtten we ons daarom in de eerste plaats op de meest recente beleidsdocumenten ter voorbereiding op de Participatiewet.

3.1.1 Goede informatie

Aanbeveling 1

Breng voor het maken van weloverwogen beleidskeuzes de volgende onderwerpen in kaart:

- a) de groepen arbeidsgehandicapten waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt, de omvang van deze groepen en de mogelijke dienstverleningen die voor hen geschikt en passend zijn, gelet op de beschikbaarheid en capaciteiten van de medewerkers;
- b) de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke vormen om de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking te organiseren;
- c) de verwachte toekomstige uitvoeringskosten van de verschillende vormen van dienstverlening (waaronder de gemiddelde kosten voor de gemeente per werkplek) enerzijds en de toekomstige rijksbijdragen en mogelijke andere financieringsbronnen anderzijds;
- d) de kosten van het transitieproces en de resultaten van de reorganisatie bij Pantar;
- e) de regionale werkgevers die in aanmerking komen om te worden benaderd om mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen en de drempels die werkgevers ervaren bij het aannemen van arbeidsgehandicapten.

Toelichting

Op het moment van het verschijnen van het rekenkamerrapport moest het nieuwe gemeentelijk beleid voor mensen met een (beperkt) arbeidsvermogen nog geheel worden vormgegeven. De rekenkamer vond dat de gemeente over een aantal onderwerpen meer informatie moest verzamelen, alvorens zij weloverwogen beleidskeuzes kon maken.

Reactie college 30 november 2011

Het college nam de aanbeveling over en ging op enkele onderdelen van de aanbeveling in. Het college gaf aan reeds ervaring op te doen met loondispensatie via een pilot en in te zetten op betere relaties met werkgevers door de inrichting van een werkgeversservicepunt. Ook beraadde het college zich op de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar. Ten slotte benadrukte het college dat het wetgevingstraject nog in een vroeg stadium was (op het moment van verschijnen van de bestuurlijke reactie lag er nog geen wetsontwerp). Over de verwachte rijksbijdragen had eveneens nog

geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden. Op basis van ambtelijke notities die waren uitgewisseld tussen het Rijk en de VNG was het college er wel van overtuigd dat de voorgenomen beschikbare middelen voor de gemeente niet voldoende waren om de uitvoering ongewijzigd voort te zetten. Voor het college was dit aanleiding om samen met de G4, VNG en andere partijen het besluitvormingsproces hierover verder te beïnvloeden.

Stand van zaken maart 2015

a) Doelgroepen

Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor zowel doelgroepen die reeds bekend waren vanuit de gemeentelijke re-integratietoekening voor de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) als een nieuwe doelgroep.

Vanuit de wettelijke re-integratietoekening was de gemeente al verantwoordelijk voor:

- mensen met een werkzoekendenuitkering (WWB, IOAW⁷ of IOAZ⁸);
- gesubsidieerde werknemers, met name voormalige ID- en Wiw-werknemers;
- niet-uitkeringsgerechtigden, veelal mensen met een partner met werk of een ander inkomen;
- mensen met nabestaandenuitkering volgens de Algemene nabestaandenwet;
- mensen met een indicatie voor 'werk onder aangepaste omstandigheden' (Wsw doelgroep).

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het ondersteunen van beginnende en gevestigde zelfstandigen die tijdelijk niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

De uitdaging lag voor de gemeente in het in kaart brengen van de nieuwe doelgroep. De nieuwe doelgroep waar de gemeente vanaf 2015 voor verantwoordelijk is zijn mensen met een arbeidsbeperking mét (enige mate van) arbeidsvermogen, een groep die voorheen onder de Wajong of Wsw zou vallen. Zij vallen onder verantwoordelijkheid van de gemeente omdat de Wajong vanaf 2015 alleen nog toegankelijk is voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Om de omvang en kenmerken van deze nieuwe doelgroep in te schatten heeft de gemeente informatie uitgevraagd bij het UWV en contact gelegd met scholen binnen het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs (VSO/PRO). Volgens aannames van het ministerie van SZW bestaat de instroom in Amsterdam van mensen binnen de nieuwe doelgroep jaarlijks uit circa 440 mensen, waarvan er circa 350 recht hebben op een bijstandsuitkering. Volgens de inschatting van UWV gaat het echter om 500 mensen. Gezien het beeld van de afgelopen jaren is dit laatste aantal volgens het college realistischer.

⁷ Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers

⁸ Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

Tabel 3.1 - Nieuwe doelgroep Participatiewet

nieuwe doelgroep Amsterdam (per jaar)	aantal	bron
instroom Wajong in Amsterdam 2012	700	bron: Atlas SV 2009-2012
verwachte instroom bij UWV in 2015 (volledig en duurzaam arbeidsongeschikt)	200	aanname UWV (25-30%)
te verwachten doelgroep Participatiewet 2015	500	
waarvan geen uitkering	100	aanname SZW

Bron: gemeente Amsterdam, Keuzedocument 'De Participatiewet in de Praktijk', p. 41

De gemeente verwacht dat de nieuwe doelgroep voornamelijk bestaat uit (jonge) schoolverlaters.⁹ Daarnaast vormen binnen de nieuwe doelgroep de jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO) een groep die volgens het college, uit oogpunt van preventie, speciale aandacht verdient. Het gaat om jongeren met een arbeidsbeperking die in het algemeen intensieve begeleiding nodig zullen hebben om hun weg te vinden op de arbeidsmarkt. Daarom maakt de gemeente Amsterdam voor deze groep afspraken met de scholen voor VSO- en PRO onderwijs.¹⁰

In het Keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk' schetst het college meer kenmerken van de Wajong-doelgroep zoals het soort regeling waarin jonggehandicapten terecht kwamen¹¹, het aandeel mannen versus vrouwen, de leeftijdsklasse, de diagnosegroep (het ziektebeeld en/of ontwikkelingsstoornis), het aandeel werkende Wajongers, het soort ondersteuning dat zij ontvingen¹², de hoogte van het loon, de uitstroompercentages en de redenen dat hun contracten niet verlengd werden bij reguliere werkgevers.¹³

Voor een deel bestond al ervaring bij het begeleiden van de nieuwe groepen, namelijk in het kader van de Wsw. Voor de uitvoering van de Wsw maakte de gemeente een onderscheid naar enerzijds het bemiddelen van individuele werkzoekenden naar werk (mensen met een minder intensieve begeleidingsbehoefte en doorgaans hogere arbeidsproductiviteit) en anderzijds het organiseren van werk voor groepen mensen met een arbeidsbeperking (met sterk uiteenlopende arbeidsproductiviteit, van laag - in beschut werk - tot relatief hoog - bij groepsdetacheringen en diensten). Daarnaast maakten werkzoekenden met een arbeidsbeperking ook deel uit van het voormalige WWB-bestand. De gemeente heeft de afgelopen jaren tevens ervaring opgedaan met

⁹ De afgelopen jaren heeft de gemeente al ingezet op intensivering van de samenwerking tussen het Jongerenloket en Bureau Leerplicht Plus om te komen tot een sluitende aanpak. Vanaf september 2014 wordt deze samenwerking verder geïntensiveerd met de start van een gezamenlijke oriëntatiemaand voor jongeren zonder startkwalificatie. Doelstelling is dat zij na die maand terug naar school gaan of aan het werk. Bron: DWI, ambtelijke reactie op informatie-uitvraag over de stand van zaken in de uitvoering van de aanbevelingen.

¹⁰ Keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse Praktijk', p. 29 - 30.

¹¹ Uitkeringsregeling, werkregeling of studieregeling.

¹² Jobcoach, loonkostensubsidie, loondispensatie, inzet re-integratietraject of overige voorzieningen.

¹³ Keuzedocument 'De Participatiewet in de Praktijk', 21 oktober 2014, bijlage C, p. 41-45.

nieuwe wettelijke instrumenten die in voorbereiding waren. Het doel was om al voor de invoering van de Participatiewet ervaring op te doen met het plaatsen van werkzoekenden met een beperkte loonwaarde, zoals de inzet van jobhunting, jobcoaching en verschillende vormen om werkgevers te compenseren voor een lagere loonwaarde van een werknemer, zoals loondispensatie, loonkostensubsidie en het bieden van aanvullende compensatie. Omdat de ervaringen bij het UWV, de Wsw-uitvoering en de verschillende pilots niet één op één vertaalbaar zijn naar de Participatiewet worden de jaren 2015 en 2016 benut om te onderzoeken welke vormen van ondersteuning wel en niet werken bij de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar werk.¹⁴

b) Organisatievorm

Al in 2009 maakte het college de strategische keuze om re-integratieactiviteiten zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren. Hierop volgde een afwegingstraject volgens het gemeentelijke beleidskader voor het aangaan van een deelneming of uitvoering in eigen beheer ('Doelgericht op afstand'). Na een uitgebreid onderzoekstraject waarin de voor- en nadelen zijn afgewogen stemde de raad op 19 december 2012 in met het tot stand brengen van het Re-integratiebedrijf Amsterdam als een nieuw resultaatverantwoordelijk onderdeel binnen de Dienst Werk en Inkomen. Onderdeel hiervan was het overhevelen van het onderdeel Begeleiden en Detacheren Pantar naar DWI. Op 1 maart 2013 is het RBA als organisatie van start gegaan. Het RBA richt zich op trede 3 en 4 van de Participatieladder en op diegenen binnen de WSW-doelgroep die - met begeleiding - individueel te plaatsen zijn bij een reguliere werkgever.¹⁵ Doel is het versterken van werknemersvaardigheden. Dit gebeurt bij bedrijven, Pantar of sociale firma's in Amsterdam. Tevens bemiddelt het RBA werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar een werkplek bij een werkgever en biedt hun waar nodig begeleiding op deze werkplek.

Bij de invoering van de Participatiewet is het uitgangspunt geformuleerd dat werkzoekenden in dienst komen bij een marktpartij: een bedrijf, publieke organisatie of een uitzendbureau. Dit kan ook Pantar zijn waarmee de gemeente de samenwerking intensiveert of bijvoorbeeld een sociale firma. In het kader van de Participatiewet kiest het college ervoor de samenwerking met Pantar en sociale firma's die in Amsterdam actief zijn te intensiveren. We zijn geen notitie tegengekomen waarin de keuze voor het werkgeverschap expliciet is afgewogen.

¹⁴ Koersbesluit, p. 13.

¹⁵ Op trede 4 van de Participatieladder staan mensen ingedeeld met de kortste afstand tot betaald werk (afstand tot de arbeidsmarkt bedraagt minder dan zes maanden). Deels gaat het om werkzoekenden (4a), deels om mensen die al werken maar niet volledig kunnen uitstromen, doordat zij maar een beperkt aantal uren kunnen werken (4b).

Op trede 3 zijn mensen ingedeeld die wat verder van betaald werk staan (maximaal twaalf maanden), veelal omdat zij nog onvoldoende werknemersvaardigheden hebben. Bron: *Keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse Praktijk'*, p. 37.

c) Uitvoeringskosten

In het Keuzedocument schetst het college de kosten en inkomsten voor de inzet van de nieuwe doelgroepen en de huidige doelgroepen. De conclusie is dat – ondanks het doorrekenen van verschillende scenario's – de kosten hoger zullen zijn dan de inkomsten.

Het college stelt vast dat 'het financiële kader van de Participatiewet ernstig tekort schiet om de doelstellingen van de wet te kunnen realiseren'.¹⁶ Het college schetst een aantal dilemma's bij de verdeling van beschikbare re-integratiemiddelen als gevolg van de Participatiewet:

- Om de bestaande re-integratiedoelstelling te kunnen realiseren - het aan het werk helpen van 4.200 mensen per jaar – is het nodig om het huidige Participatiebudget (2014) voort te zetten.
- De voortzetting van het huidige re-integratiebeleid, samen met de voorgestelde inzet voor de nieuwe doelgroep, is binnen de bestaande financiële kaders echter niet te realiseren. De gemeente krijgt namelijk te maken met een geleidelijke¹⁷ nieuwe instroom van mensen met een arbeidsbeperking die wel (enige mate van) arbeidsvermogen hebben en in de vorige situatie een beroep konden doen op de Wajong of de Wsw. Een groot deel van hen heeft aanzienlijk intensievere begeleiding nodig. Dit leidt naar verwachting al binnen een paar jaar tot hoge kosten, waardoor bij gelijkblijvend budget de ondersteuning aan de huidige doelgroep in de knel komt.
- Daarnaast krijgt de gemeente vanaf 2015 een re-integratietaak voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Deze groep zal vaak ook nadat zij aan het werk zijn gekomen begeleiding nodig houden. De gemeentelijke inzet om deze groep aan het werk te houden, kan op termijn ten koste gaan van de begeleiding van nieuwe werkzoekenden. De rijksbijdrage voor de nieuwe doelgroepen is, kortom, niet toereikend.
- Ten slotte is er een gat tussen de kosten voor de huidige werknemers in de sociale werkvoorziening en de sw-bijdrage van het Rijk. Als dit gat gedekt zou worden uit het Participatiebudget zou er weinig overblijven voor de overige doelgroepen van de Participatiewet.

In het coalitieakkoord is besloten het oplopende gat tussen de kosten voor de huidige werknemers in de sociale werkvoorziening en de sw-bijdrage van het Rijk te dekken uit gemeentelijke middelen. Daarnaast is medio 2014 bekend geworden dat de gemeente de komende zes jaar een beroep kan doen op gemiddeld € 4,1 miljoen ESF subsidie per jaar voor re-integratie-activiteiten.¹⁸ Ondanks deze aanvullingen op de Rijksbijdrage zou de gemeente te maken hebben met een tekort vanaf 2016. Hierdoor zou het spaarsaldo Participatiebudget vanaf halverwege 2018 op zijn. In het Keuzedocument heeft het college daarom ook rekening gehouden met een scenario waarin

¹⁶ Koersbesluit, p. 9

¹⁷ Amsterdammers die nu al een beroep doen op de Wajong kunnen blijvend een beroep doen op ondersteuning door UWV.

¹⁸ Koersbesluit, p. 25

in 2016 5% en vanaf 2017 10% wordt bespaard op de re-integratie-instrumenten. Maar zelfs in dat scenario is er vanaf 2017 een oplopend tekort. Het college concludeert dan ook dat het noodzakelijk is in 2016 de reservepositie eind 2018 en de inzet van het re-integratiebudget voor alle doelgroepen in 2016 integraal te heroverwegen.¹⁹ Hiervoor richt de gemeente 2015 en 2016 als leerperiode in. Omdat er al in 2016 een eerste bezuiniging moet plaatsvinden wordt na het eerste leerjaar (2015) een evaluatie gehouden, waarvan de resultaten worden betrokken bij de begrotingsvoorstellen voor de jaren daarna.²⁰

Tabel 3.2 - Ontwikkeling kosten en inkomsten re-integratiebudget

	2015	2016	2017	2018
kosten				
huidige doelgroepen	66,8	63,7	63,2	62,9
nieuwe doelgroepen	2,5	5,6	8,9	11,4
kosten Taal E&I		3,0	3,0	3,0
totaal	69,3	72,3	75,1	77,3
<i>totaal na bezuiniging (5% in 2016, 10% vanaf 2017)</i>	<i>69,3</i>	<i>68,7</i>	<i>67,8</i>	<i>69,8</i>
inkomsten				
Rijksbudget huidige doelgroepen	67,8	61,5	57,2	55,9
Rijksbudget nieuwe doelgroepen	1,0	2,6	4,2	5,6
dekking coalitieakkoord	2,2	1,9	1,9	1,9
ESF	4,1	4,1	4,1	4,1
totaal	75,1	70,0	67,3	67,4
Saldo voor bezuiniging	5,8	-2,3	-7,8	-9,9
Saldo na bezuiniging	5,8	1,3	-0,5	-2,4

Bron: Keuzedocument *De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* (presentatie van cijfers aangepast door rekenkamer).²¹

¹⁹ Raadsvoordracht *Vaststellen Keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk'*, 26 november 2014, Beslispunt 5.c.iii.

²⁰ Keuzedocument, p. 15.

²¹ De cijfers geven de stand van zaken weer van 13 oktober 2014 (datum Keuzedocument) en zijn grotendeels een schatting van de verwachte kosten en inkomsten voor de Participatiewet. De Rijksbudgetten voor de jaren 2016 en verder zijn geschat. Ook zorgt het nieuwe verdeelmodel dat vanaf 2015 geldt nog voor onzekerheid over de exacte wijze waarop het macrobudget over gemeenten wordt verdeeld. Ook zitten er nog onzekerheden aan de kostenkant: gemeenten hebben te maken met een nieuwe wet, doelgroepen en instrumenten. Gemeenten zullen moeten leren wat de werkelijke kosten van de ondersteuning en wat de werkelijke in- en uitstroom zullen zijn. Dit voorbehoud wordt ook gemaakt in het Keuzedocument, p. 28.

d) *Kosten transitieproces*

De kosten van het transitieproces worden deels gemaakt binnen de gemeentelijke organisatie en deels binnen Pantar.

- *Gemeentelijke kosten transitie.* Er is vanuit het Rijk geen budget beschikbaar gesteld voor de invoering van de Participatiewet. Er is geanticipeerd op de invoeringskosten voor de Participatiewet en nieuwe WWB-maatregelen door een deel van de Reserve Taal en Werk te benutten voor de Participatiewet en de nieuwe WWB (circa 4,5 ton). Hiervoor is een projectbegroting opgesteld. Een knelpunt is dat de Reserve Taal en Werk in 2014 is uitgeput, maar dat er nog steeds invoeringskosten voor de Participatiewet zijn. Resterende invoeringskosten voor de Participatiewet in 2015 kunnen worden gedekt uit de Reserve invoering nieuwe wet WWB. De totale kosten voor de invoering van de Participatiewet liggen veel hoger vanwege de wijzigingen in de WWB. Bij de Jaarrekening 2013 is hiervoor een nieuwe reserve à € 5,4 miljoen gevormd. Een groot deel van de kosten wordt veroorzaakt door de circa 6.000 herbeoordelingen die moeten plaatsvinden in verband met de nieuwe kostendelersnormen.²²
- *Kosten transitie voor Pantar.* Er zijn meerdere acties ondernomen om de kosten van de transitie voor Pantar in kaart te brengen. Naar aanleiding van de bezuinigingen op de rijkssubsidie voor de sociale werkvoorziening, en met oog op de veranderingen in de SW-regeling (toen nog door de verwachte Wet werken naar vermogen), heeft Pantar begin 2012 een herstructureringsplan inclusief een meerjarenraming opgesteld. Het college heeft het financieel meerjarenperspectief van Pantar laten toetsten door Deloitte.²³ Hierin was nog geen rekening gehouden met het afsplitsen van Begeleiden & Detacheren naar het RBA.²⁴ Vervolgens heeft onderzoeksbureau AEF het financieel meerjarenperspectief als uitgangspunt genomen voor het bepalen van het financiële tekort dat ontstaat na afsplitsing van B&D. Op basis van dit laatste rapport heeft de gemeenteraad ingestemd met uitvoeringsfase van de oprichting van het Re-integratiebedrijf Amsterdam binnen DWI. Ook heeft de gemeenteraad een taakstellende gemeentelijke bijdrage vastgesteld vanwege de overgang van het onderdeel Begeleiden & Detacheren van Pantar naar het RBA.²⁵

²² Gesprek RVE Werk, 23 januari 2015.

²³ Deloitte, *Meerjarenperspectief Pantar Amsterdam SW. Toetsing van het financieel meerjarenperspectief van Pantar Amsterdam SW*, 30 mei 2012.

²⁴ Naar aanleiding van de toetsing van het financieel meerjarenperspectief heeft DWI nog aanvullend onderzoek laten uitvoeren naar de besparingsmogelijkheden bij Pantar. Deloitte, *Meerjarenperspectief Pantar Amsterdam SW. Besparingsmogelijkheden*, 28 september 2012.

²⁵ Deze transitie betekende de volgende kosten:

- Voor het wegvallen van het positief resultaat behaald met re-integratieactiviteiten en het teruglopen van schaalvoordelen binnen Pantar na overgang van B&D wordt Pantar gecompenseerd met een structurele bijdrage van € 3 miljoen. De bijdrage wordt gedekt uit algemene middelen die vrijvallen doordat meer personele kosten van DWI uit het Participatiebudget worden gedekt.
- € 1 tot € 1,2 miljoen aan frictiekosten voor de RBA-vorming. Te dekken uit de vrijval van een voorziening binnen Pantar van € 9,2 miljoen voor personele frictiekosten bij de afbouw van de re-integratiewerkzaamheden. .

Met het oog op de invoering van de Participatiewet en verdere tegenvallende resultaten heeft Pantar in februari 2014 aan het college een verzoek om incidentele extra middelen ingediend met een totale omvang van € 17 miljoen voor 2014 en 2015. Hiervan is € 8 miljoen bestemd voor de kosten van de reorganisatie van de staf van Pantar (het zogenoemde stichtingspersoneel).²⁶ In de gemeenterekening 2013 is deze aanvraag meegedeeld, overigens zonder de specifieke bedragen te noemen. Het college heeft daar meegedeeld voornemens te zijn onder bepaalde voorwaarden deze gevraagde ondersteuning te bieden.²⁷ Deze voorwaarden zijn in 2014 uitgewerkt in een Verantwoordingskader en stellen aanvullende eisen aan de informatievoorziening door Pantar.²⁸ De € 8 miljoen aan reorganisatiekosten zijn toegekend. Hiervan is reeds € 5 miljoen verantwoord (wordt opgenomen in de gemeenterekening 2014), € 3 miljoen is doorgeschoven naar 2015. Het Verantwoordingskader is op 18 februari 2015 ter kennisname aan de commissie Werk en Economie aangeboden. Ook is daar meegedeeld dat de gemeentelijke bijdrage die in 2014 aan Pantar is gedaan in de gemeentelijke jaarrekening 2014 wordt verantwoord.

Een ander deel van het verzoek om incidentele extra middelen bestond uit de dekking van het tekort op het operationeel resultaat voor 2014 en 2015 en een bedrag à € 4,8 miljoen voor de aanvulling van het eigen vermogen tot de ondergrens. De eventuele toekenning van dit bedrag hangt af van de uitkomsten van het onderzoek naar de financiën en governance van Pantar, dat binnenkort zal starten.²⁹ In dit onderzoek wordt ook de risico-inschatting voor het bepalen van de hoogte van het eigen vermogen meegenomen.³⁰ Het verzoek om aanvulling van het eigen vermogen wordt aan de hand van dit onderzoek beoordeeld.³¹

-
- € 1,2 miljoen voor het op peil brengen van het eigen vermogen van Pantar (dekking: vrijval voorziening Pantar).
 - € 7 miljoen voor gemeentelijke reservering vanwege het toegenomen financiële risico voor de gemeente bij een toekomstige afbouw van het RBA (dekking: vrijval voorziening Pantar).
 - € 1,4 miljoen per jaar vanaf 2013 (€ 5,6 miljoen voor de periode 2013 t/m 2016) voor resterende tekort
 - € 2,3 miljoen vanuit Eigen Vermogen Pantar om resterend tekort op te vangen, en voor periode 2014 t/m 2016 € 4,8 miljoen vanuit vrij gevallen voorziening risico's B&D.

Daarnaast heeft de gemeente een inspanningsverplichting toegezegd voor het verstrekken van opdrachten aan Pantar à € 16 miljoen per jaar. *Raadsbesluit RBA-vorming binnen DWI*, 19 december 2012

²⁶ Pantar, Verzoek om incidentele extra middelen, 7 februari 2014 (KABINET), 18 februari 2015 behandeld in commissie Werk en Economie.

²⁷ Jaarrekening gemeente Amsterdam 2013, p. 79

²⁸ Pantar moet inzicht kunnen geven in de opbrengsten en kosten per productgroep (beschut werk, groepsdetacheringen, diensten) uitgesplitst naar Wsw en Participatiewet. Ook moet Pantar inzicht geven in landelijke kengetallen (zoals mate van begeleiding per doelgroep, kosten huisvesting per fte/SE, realisatie plaatsingen voor Begeleid Werken, balanspositie, etc.) zodat de prestaties van Pantar via benchmarks vergeleken kunnen worden. Bron: Verantwoordingskader voor gemeentelijke bijdrage aan de reorganisatie van Pantar.

²⁹ De opdracht tot onderzoek naar de financiën en governance van Pantar is op 18 februari 2015 gecommuniceerd in de commissie Werk en Economie.

³⁰ Onderzoeksopzet Financiën en Governance Sociale Werkvoorziening Amsterdam, op 18 februari 2015 besproken in de commissie Werk en Economie.

³¹ Gesprek Clusterstaf Sociaal, 23 januari 2015.

De informatievoorziening door Pantar over het transitieproces verloopt via twee verantwoordingslijnen: via de driemaandelijke verbondenpartij-gesprekken tussen de Raad van Beheer van Pantar en de wethouder Werk en Inkomen en via de tweemaandelijke sturingsgesprekken tussen de DWI en de directie van Pantar (zie ook 3.2, punt c). De gesprekken worden nu in beginsel maandelijks gehouden, waarbij namens de gemeente de RVE-manager Werk en de businesscontroller deelnemen.

f) *Regionale werkgevers*

Er zijn verschillende acties ondernomen om contact te leggen met werkgevers en na te gaan welke werkgevers in aanmerking komen voor het aannemen van werknemers met beperkte loonwaarde:

- Vanuit het Sociaal Akkoord is in maart 2013 een landelijke Werkkamer opgericht, onder voorzitterschap van de wethouder Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam.³² Eén van de constatering van de Werkkamer was de grote verscheidenheid in voorzieningen voor de verschillende doelgroepen van de Participatiewet. Zo krijgt een werkgever voor een Wajonger een ziektewetpolis en een premiekorting (mobiliteitsbonus) van het UWV. Daarom zijn er met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers afspraken gemaakt om te komen tot een meer gelijk speelveld. Hiervoor zijn nu wetswijzigingen in de maak. Voor 2015 zijn overgangsafspraken gemaakt; deze gaan met name over de no-riskpolis. Het UWV heeft zich bereid verklaard deze no-riskpolis uit te voeren, gemeenten dragen hiervoor de kosten. Tevens heeft de Werkkamer een indicatieve verdeling gemaakt van het aantal garantiebannen naar regio voor de jaren 2014 tot en met 2016. Voor Groot-Amsterdam zou dit neerkomen op 1.765 extra banen voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking die gerealiseerd dienen te worden in deze periode.
- Sinds 2011 wordt er in de Arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam samengewerkt tussen gemeenten en het UWV binnen het Werkgeversservicepunt (WSP) Groot-Amsterdam. Naar aanleiding van de afspraak in het Sociaal Akkoord in 2013 om 125.000 mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen,³³ ook wel de *banenafpraak* genoemd, is in 2013 een verkenning gestart hoe hier binnen de Arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam het best invulling aan kan worden gegeven. Op 17 december 2014 zijn samenwerkingsafspraken vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. In deze overeenkomst beschrijven de verschillende partijen – gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties – hun te leveren bijdrage aan het realiseren van het resultaat.³⁴ Overigens is er door de samenwerkende

³² Het voorzitterschap door voormalig wethouder Van Es is overgenomen door de Enschedese wethouder Patrick Welman. Wethouder Arjan Vliegthart neemt namens de gemeente Amsterdam zitting in de Werkkamer.

³³ 100.000 extra mensen aan het werk in de marktsector en 25.000 extra mensen bij de overheid.

³⁴ *Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafpraak voor mensen met een arbeidsbeperking in de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam (17-12-2014)* en de *Notitie Realisatie van de banenafpraak voor mensen met een arbeidsbeperking in de*

partners voor gekozen om de indicatieve getallen van de Werkkamer niet als harde doelstellingen op te nemen in de overeenkomst. Deze getallen kennen een te hoog 'studeerkamergehalte' volgens de partijen. De partijen kiezen ervoor om op basis van de ervaringen in de praktijk te bezien wat reële kwantitatieve doelstellingen voor de regio zijn en deze te verwerken in het jaarlijkse marktwerkingsplan.³⁵ De gemeente Amsterdam heeft zijn doelstelling in december 2013 echter wel bekrachtigd. Voor Amsterdam komt dit neer op jaarlijks 42 fte extra banen vanaf 2014.

- Tevens is het Werkgevers Servicepunt Groot-Amsterdam ondertussen verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd. Het WSP ondersteunt werkgevers bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking met verschillende diensten, zoals door de 'werkgeversscan' die werkgevers moet helpen taken op te sporen die goed kunnen worden uitgevoerd door een kandidaat uit de doelgroep, door het bieden van jobcoaching (intern of extern), loonwaardemeting, proefplaatsingen, de no risk polis en het uitvoeren van tijdelijke loonkostensubsidie of andere premiekortingen.³⁶
- Voor de uitvoering van SW-Begeleid Werken en SW-Individuele Detacheringen en de pilots Loondispensatie en Loonkostensubsidie naar loonwaarde bestonden binnen de gemeente contacten met een aantal individuele werkgevers. In de pilots zijn er in totaal zo'n 100 mensen met beperkte loonwaarde geplaatst bij verschillende werkgevers. De contacten met werkgevers vanuit Begeleiden & Detacheren (dat overgeheveld is naar het RBA) zijn benut om mensen met beperkte loonwaarde aan het werk te helpen.³⁷ Deze ervaringen zijn tevens ingebracht in het Werkgeversservicepunt.
- Daarnaast voerde het WSP van 15 september t/m 28 november 2014 in samenwerking met de Amsterdamse ondernemersvereniging de campagne '100% win-win'. In deze campagne werd benadrukt dat het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking een win-win situatie kan betekenen voor werkgever en werknemer. Doel van de campagne was werkgevers bewust te maken van de komende Participatiewet en het aandeel dat het WSP daarin kan leveren.³⁸ Volgend op deze campagne sprak het WSP (samen met de ondernemersvereniging) in kleinere setting met ondernemers.³⁹ Op de website van het WSP zijn filmpjes geplaatst waarin werkgevers vertellen over hun ervaringen met de dienstverlening van het WSP.⁴⁰

arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam. Inrichting van de besturing, beide besproken op 28 januari 2015 in de commissie Werk en Economie.

³⁵ Collegebesluit *Samenwerkingsovereenkomst Realisatie banenafpraak mensen met arbeidsbeperking*, 9 december 2014

³⁶ <http://www.wspgrootamsterdam.nl/>

³⁷ Eind 2012 zijn in Amsterdam en Rotterdam de pilots Loondispensatie in opdracht van beide gemeenten geëvalueerd. De onderzochte bedrijven waren met name Midden- en Kleinbedrijven en vooral actief in de detailhandel (overwegend supermarkten) en horeca.

³⁸ <http://www.wspgrootamsterdam.nl/campagne-100-win-win/> .

³⁹ DWI, ambtelijke reactie op informatie-uitvraag over de stand van zaken in de uitvoering van de aanbevelingen

⁴⁰ www.wspgrootamsterdam.nl/film/

- Verder werken gemeenten en UWV gezamenlijk aan de oprichting van een arbeidspool van kandidaten die gereed zijn om de stap naar de arbeidsmarkt te maken (werken tegen loonwaarde). De regionale arbeidspool werkt op dit moment binnen een gezamenlijke overlegstructuur. Het beheer voor het bestand ligt bij iedere deelnemende partij afzonderlijk. Op dit moment wordt gewerkt aan een structurele vormgeving voor het beheer van de arbeidspool.⁴¹

Conclusie:

- *Doelgroepen:* de gemeente heeft de doelgroep van de nieuwe Participatiewet in kaart gebracht.
- *Organisatievorm:* de gemeente heeft er na een uitgebreid afwegingstraject voor gekozen om re-integratieactiviteiten zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren in plaats van door externe re-integratiebedrijven. De gemeente heeft het uitgangspunt dat mensen zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever in dienst komen. Het huidige college denkt de komende periode verder na over de organisatievorm van de arbeidsondersteuning en de samenwerking met andere partijen.
- *Uitvoeringskosten:* in het Keuzedocument schetst het college de kosten en inkomsten voor de inzet van de nieuwe doelgroepen en de huidige doelgroepen.
- *Kosten transitieproces en resultaten van de reorganisatie:* de gemeente heeft de gemeentelijke kosten voor het transitieproces geraamd. Voor het in kaart brengen van de kosten voor Pantar voor het transitieproces heeft het college Pantar een herstructureringsplan inclusief meerjarenperspectief laten opstellen en dit extern laten toetsen. De kosten voor Pantar voor het overhevelen van B&D naar het RBA zijn bepaald op basis van een extern rapport van AEF.
- *Regionale werkgevers:* de gemeente heeft, als onderdeel van het Werkgeversservicepunt, verschillende acties ondernomen om werkgevers te benaderen voor het in dienst nemen van mensen met beperkte loonwaarde en na te gaan hoe werkgevers hierin het best ondersteund kunnen worden.

3.1.2 Startnotitie

Aanbeveling 2

Werk de relevante keuzevraagstukken uit in een startnotitie en bespreek deze in de commissie WPA. Zorg dat in de startnotitie in ieder geval de volgende keuzevraagstukken zijn uitgewerkt:

- a) Welke doelgroepen willen we binnen het beleid onderscheiden voor mensen met een arbeidshandicap?
- b) Welke financieringsbronnen willen we beschikbaar stellen voor welke doelgroepen?
- c) Hoe willen we het een en ander organiseren?

⁴¹ Hiervoor is besloten tot een webbased applicatie die vanaf 1 april 2015 actief moet zijn. Voor de pilotperiode voert de opdrachtnemer het functioneel beheer van de applicatie. Tegelijk wordt een lange termijn oplossing voorbereid. Bron: ambtelijke reactie op informatie-uitvraag over de stand van zaken in de uitvoering van de aanbevelingen.

Toelichting

Het Rijk was voornemens de Wet werken naar vermogen op 1 januari 2013 in te voeren. Gezien de complexiteit van de veranderingen en de geboden snelheid vond de rekenkamer het belangrijk dat de raad tijdig geïnformeerd en betrokken zou worden bij het toekomstige beleid voor mensen met een arbeidsbeperking. Om die reden beval de rekenkamer aan de relevante keuzemogelijkheden uit te werken in een startnotitie en deze notitie te bespreken in de relevante raadscommissie (WPA) alvorens met een definitief beleidsplan te komen. We vonden het wenselijk dat in deze startnotitie in ieder geval keuzes over de doelgroepen, de omvang van de financiële middelen en de gewenste organisatievormen zouden worden voorgelegd.

Reactie college 30 november 2011

Het college nam de aanbeveling over. In zijn reactie ging het college op deze aanbeveling verder niet expliciet in. Wel gaf het college aan de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar met oog op de toekomstige ontwikkelingen te heroverwegen en de gemeenteraad hierover begin 2012 te informeren.

Stand van zaken maart 2015

In de afgelopen jaren zijn verschillende documenten verschenen die kunnen worden beschouwd als 'startnotitie': de *Uitgangspuntennotitie Wet werken naar vermogen* (april 2012), het *Koersbesluit Participatiewet* (oktober 2013) of het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* (oktober 2014). In alle drie de documenten wordt – meer of minder uitgebreid – ingegaan op de doelgroepen, financiering en organisatievorm. Het college heeft met de *Uitgangspuntennotitie* van april 2012 al in een vroeg stadium geanticipeerd op de komende wetswijziging. Vanwege de vervanging van de Wet werken naar vermogen door de Participatiewet raakte de *Uitgangspuntennotitie* echter achterhaald. Ook bij het *Koersbesluit* van oktober 2013 was de definitieve vorm van de Participatiewet nog niet volledig duidelijk; de Participatiewet moest nog naar de Tweede Kamer. Het meest actuele document waarin de vraagstukken over doelgroepen, financiering en organisatie met de raad zijn besproken is het *Keuzedocument* van oktober 2014. Om deze reden kiezen we ervoor het *Keuzedocument* als 'startnotitie' te beoordelen.

Het concept *Keuzedocument* is ter advisering voorgelegd aan de WSW-raad en de cliëntenraad van DWI. Op 10 september 2014 vond een consultatie-avond plaats voor bestuurscommissies van de stadsdelen en op 11 september 2014 voor stakeholders zoals werkgevers, Wajongers en andere betrokkenen. Het doel van deze avonden was zienswijzen te verzamelen. Ook zijn er schriftelijke reacties op het concept *Keuzedocument* en de concept *Re-integratieverordening* binnengekomen. Naar aanleiding van de consultatieronde zijn het *Keuzedocument* en de *Re-integratieverordening* op onderdelen aangepast. Op 12 november 2014 is het *Keuzedocument* besproken in de raadscommissie Werk en Economie en hebben burgers en belangenorganisaties in kunnen spreken. Naar aanleiding van de commissiebehandeling is een motie op het *Keuzedocument* voorbereid door raadsleden Nuijens, Boutkan en Van der Pligt. Hierin wordt opgeroepen om, met het oog op de toekomstbestendigheid van Pantar, zoveel mogelijk opdrachten aan Pantar te verstrekken. De raad heeft op 26 november

2014 ingestemd met het Keuzedocument, inclusief bijbehorende beslispunten. Ook de motie is op 17 december 2014 aangenomen.

a) Doelgroepen

In het Keuzedocument *De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* schetst het college de doelgroepen waar de gemeente Amsterdam vanaf 1 januari 2015 voor verantwoordelijk wordt. Tot de doelgroep van de Participatiewet behoren alle mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling en eventueel inkomensondersteuning nodig hebben, met en zonder een arbeidsbeperking. In formele zin worden onder de Participatiewet geen nadere gemeentelijke doelgroepen geformuleerd. Het gaat om zowel de bestaande WWB- en Wsw-doelgroepen, als om de nieuwe doelgroep mensen met een arbeidsbeperking mét arbeidsvermogen, een groep die in de vorige situatie onder de Wajong of Wsw zou vallen. (In paragraaf 3.1.1 zijn we uitgebreider ingegaan op de doelgroepen.) In het Keuzedocument wordt aan de raad voorgesteld iedereen met een arbeidsbeperking die nieuw instroomt in de Participatiewet in beginsel de ondersteuning richting werk te bieden die nodig is. Ook wordt voorgesteld nieuwe vormen van dienstverlening niet alleen in te zetten voor de nieuwe gemeentelijke doelgroep onder de Participatiewet, maar ook voor de huidige doelgroep met een arbeidsbeperking en voor mensen zonder arbeidsbeperking (maar wel afstand tot de arbeidsmarkt).

Het Keuzedocument schetst de doelgroepen die het college onderscheidt onder de Participatiewet. Het onderscheiden van de verschillende doelgroepen en de aan hen te verlenen dienstverlening is niet zozeer als keuzevraagstuk aan de raad voorgelegd.

b) Financieringsbronnen

In paragraaf 3.1.1 zijn we uitgebreid ingegaan op de kosten en financiering voor de ondersteuning aan de verschillende doelgroepen van de Participatiewet.

In het Keuzedocument worden drie scenario's geschetst voor de uitvoeringskosten van de ondersteuning aan de doelgroepen van de Participatiewet: 1) bij ongewijzigd beleid, 2) bij inzet van ESF-middelen en middelen uit het coalitieakkoord en 3) na extra bezuinigingen, bovenop de inzet van ESF-middelen en middelen uit het coalitieakkoord. Omdat er ook in het derde scenario vanaf 2017 nog een tekort zal zijn moeten er vanaf 2017 nieuwe maatregelen worden getroffen. De raad is gevraagd in te stemmen met het voorstel 'fundamentele keuzes voor de lange termijn' uit te stellen tot 2016 en voor het maken van deze fundamentele keuzes de jaren 2015 en 2016 als leerperiode te benutten. Het doel van de leerperiode is om door gestructureerde evaluatie te komen tot zo een effectief en efficiënt mogelijke inzet van middelen. Om effectief te kunnen leren is de leerperiode tot een project gemaakt en is hiervoor een projectleider aangesteld. De precieze wijze waarop wordt geëvalueerd (welke gegevens worden meegenomen, welke criteria gelden er) moet echter nog worden vormgegeven.

Ten slotte leidt de korting op de rijksbijdrage voor bestaande WSW-werknemers tot een oplopend verschil tussen de rijksbijdrage en de loonkosten voor de WSW (het WSW-subsidieresultaat). De gemeente heeft bij de oprichting van het RBA besloten dat dit afnemende subsidieresultaat in beginsel niet voor rekening komt van Pantar.⁴² Ook in het coalitieakkoord is opgenomen dat het oplopende verschil tussen SW-bijdrage van het Rijk en SW-lonen uit gemeentelijke middelen wordt gefinancierd en niet ten laste komt van het Participatiebudget. Dit is zo overgenomen in het Keuzedocument (zie tabel 3.2).

Het college heeft in het Keuzedocument het financieringsdilemma voor de Participatiewet geschetst: hoe realiseer je dat de re-integratie- en participatieondersteuning aan de verschillende doelgroepen evenwichtig wordt verdeeld, bij oplopende kosten en een afnemend budget? De financiering van de ondersteuning aan de verschillende doelgroepen is echter niet als een keuzevraagstuk aan de raad gepresenteerd. Wel is de raad gevraagd in te stemmen met het uitstellen van fundamentele keuzes over de inzet van re-integratiemiddelen tot na de leerperiode.

c) Organisatievorm

In het Keuzedocument wordt omschreven welke keuzes het college maakt en heeft gemaakt in de organisatie van de arbeidsondersteuning met betrekking tot het werkgeverschap en de aard van de dienstverlening.

Ten eerste is er de afgelopen jaren voor gekozen re-integratieactiviteiten voor een groot deel in eigen beheer uit te voeren. De oprichting van het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) is vooraf gegaan door een onderzoekstraject, waarin de voor- en nadelen van deze organisatievorm zijn afgewogen. De raad heeft op 19 december 2012 ingestemd met het RBA. Met de oprichting van het RBA is ervoor gekozen re-integratieactiviteiten voor werkzoekenden zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren in plaats van door externe re-integratiebedrijven (zie ook paragraaf 3.1.1).

Ten tweede is in lijn met de Participatiewet en het Sociaal Akkoord de inzet van het college dat werkzoekenden in dienst komen van een marktpartij: een bedrijf, publieke organisatie of een uitzendbureau.⁴³ Dit kan ook Pantar zijn of een sociale firma. Het college hanteert het uitgangspunt dat mensen zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever in dienst komen. Waar dit voor werkzoekenden (in eerste instantie) een stap te ver is wil de gemeente een beroep doen op de bestaande infrastructuur om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. Het gaat in de eerste plaats om Pantar, maar ook om sociale firma's die werkzaam zijn in de stad en onderdelen van zorgaanbieders.⁴⁴ Het college kiest er dus niet voor het werkgeverschap van groepen werkzoekenden bij de gemeente te beleggen, zoals onder de Wsw het geval was.⁴⁵

⁴² Raadsbesluit RBA-vorming binnen DWI, 19-12-2012.

⁴³ Keuzedocument, p. 19.

⁴⁴ Een sociale firma is 'een onderneming die zich richt op zowel bedrijfseconomische continuïteit en/of winstgevendheid als op het creëren van plekken voor arbeidsmatige dagbesteding en werk onder begeleiding.'
Bron: Keuzedocument, p. 20 Sociale firma's zijn actief in de horeca, bezorging en transport, bierbrouwen,

In lijn met het Sociaal Akkoord, waarin is afgesproken dat bedrijven 100.000 'garantiebanen' bieden aan mensen met een arbeidsbeperking en overheden in totaal 25.000, heeft de gemeente Amsterdam als werkgever wel een eigen opgave. Voor de gemeente Amsterdam komt de minimumdoelstelling neer op 42 extra plaatsingen. De gemeente heeft deze doelstelling in december 2013 bekrachtigd. De gemeente heeft ervoor gekozen in ieder geval in te zetten op de minimumdoelstelling, omdat het realiseren hiervan al vrij moeilijk werd geacht. In 2014 zijn in totaal 44 personen geplaatst of gedetacheerd. Binnen de landelijke systematiek zoals die wordt ontwikkeld, waarin 25,5 gewerkte uren per week staat voor één baan, tellen de 44 personen in totaal mee voor 54 garantiebanen.⁴⁶

Ten derde wordt in het Keuzedocument in grote lijnen omschreven welke vormen van dienstverlening worden aangeboden aan de verschillende doelgroepen onder de Participatiewet:

- De dienstverlening voor de huidige doelgroep blijft bestaan.
- Er komen nieuwe instrumenten van de Participatiewet beschikbaar (loonwaarde-subsidie, de compensatie voor verzuimkosten ('no-riskpolis'), de inrichting van de nieuwe voorziening beschut werk en het bieden van werknemersvoorzieningen).⁴⁷
- Binnen de nieuwe doelgroep wil de gemeente uit oogpunt van preventie speciaal aandacht besteden aan jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs (PRO). De gemeente Amsterdam wil voor deze groep afspraken maken met de scholen voor VSO- en PRO onderwijs.
- In stadsdelen wordt ingezet op het activeren van mensen op trede 1 en 2 van de Participatieladder naar zinvolle dagbesteding. Daarbij wordt gezocht naar verbinding met plekken – overwegend op buurtniveau – waar zij actief kunnen zijn en bijvoorbeeld als vrijwilliger aan de slag gaan zoals binnen sportverenigingen, kinderboerderijen, moestuinen in de buurt, of bij kookinitiatieven. De verbinding naar dit soort initiatieven zal vanuit de stadsdelen vorm moeten krijgen. Met de komst van de activeringsteams vanuit DWI, die veelal vanuit buurten zullen gaan werken, kan doorstromen van mensen naar dit soort initiatieven worden versoepeld.⁴⁸
- Om de invoering van de Participatiewet goed te laten aansluiten bij de decentralisatie van de AWBZ naar de WMO,⁴⁹ wordt in Amsterdam het zogenoemde Continuüm van Dagbesteding naar Werk ingericht. Dit continuüm is erop gericht

tuinbouw, afvalverwerking et cetera. Sommige zijn volledig zelfstandige bedrijven, andere zijn georganiseerd onder de vlag van bijvoorbeeld een zorgaanbieder. Bron: Keuzedocument, p. 20.

⁴⁵ Keuzedocument 'De Participatiewet in de Praktijk'.

⁴⁶ Deze 25,5 uur sluit aan bij landelijke regelgeving die in de maak is over onder meer wie wel en niet meegeteld mogen worden en om hoeveel uur het minimaal moet gaan. Gesprek RVE Werk, 23 januari 2015.

⁴⁷ Keuzedocument, p. 15, 39 en 50. Het gaat om de volgende soorten voorzieningen: intermediaire voorzieningen (voor medewerkers met arbeidsvermogen die moeite hebben met zien, horen of bewegen), begeleiding op de werkplek, meeneembare voorzieningen die ook op een andere werkplek kunnen worden gebruikt (bijv. orthopedische schoenen) en vervoersvoorzieningen.

⁴⁸ Door de RVE Werk in de brief van 20 maart 2015 aangeleverde tekst als reactie op de nota van bevindingen.

⁴⁹ Tegelijk met de invoering van de Participatiewet komt vanaf 2015 ook begeleide dagbesteding onder gemeentelijke regie te vallen.

om een doorlopende lijn van voorzieningen neer te zetten die vanuit de WMO (deels voormalige AWBZ) en de Participatiewet beschikbaar zijn. Het doel is ervoor te zorgen dat mensen met beperkte arbeidsmogelijkheden en daarbij een grote begeleidingsbehoefte op de juiste plek te laten landen. Onafhankelijk of zij binnenkomen met een AWBZ-indicatie voor begeleide dagbesteding (afgegeven door het CIZ) of een indicatie voor de sociale werkvoorziening (afgegeven door het UWV). De basisvoorzieningen in stadsdelen moeten de basis vormen van dit continuüm.

Daarnaast worden de jaren 2015 en 2016 als leerperiode gebruikt om te onderzoeken welke vormen van ondersteuning voor de nieuwe doelgroep wel en niet werken.

Hoewel in het Keuzedocument is omschreven welke keuzes het college maakt in de organisatie van de arbeidsondersteuning is dit niet als keuzevraagstuk voorgelegd aan de raad.

Conclusie:

De totstandkoming van zowel het definitieve Keuzedocument als de Re-integratieverordening is vooraf gegaan door een uitgebreide maatschappelijke en bestuurlijke consultatieronde. Ook is het aangepaste Keuzedocument uitgebreid in de raadscommissie Werk en Economie behandeld. De onderwerpen waarin keuzes konden worden gemaakt zijn echter niet zozeer als *keuzevraagstukken* met verschillende scenario's aan de raad voorgelegd, meer als keuzes die het college reeds had gemaakt voor de uitvoering van de Participatiewet. Daarom concluderen we dat aanbeveling 2 gedeeltelijk is opgevolgd. Voor de verschillende onderdelen waren onze bevindingen als volgt:

- *Doelgroepen*: in het Keuzedocument worden de doelgroepen van de Participatiewet benoemd. Er wordt voorgesteld iedereen met een arbeidsbeperking die nieuw instroomt in de Participatiewet de ondersteuning richting werk te bieden die nodig is. Het onderscheiden van de verschillende doelgroepen en de aan hen te verlenen dienstverlening is nog niet als vraagstuk met verschillende keuzemogelijkheden aan de raad voorgelegd.
- *Financiering*: het Keuzedocument bespreekt de kosten en financiering van de ondersteuning aan de bestaande en nieuwe doelgroepen van de Participatiewet. Vanwege een oplopend tekort zullen de komende jaren scherpe keuzes moeten worden gemaakt in de arbeidsondersteuning. De financiering van de ondersteuning aan de verschillende doelgroepen is nog niet in de vorm van een keuzevraagstuk met verschillende scenario's aan de raad gepresenteerd.
- *Organisatievorm*: in het Keuzedocument wordt omschreven welke keuzes het college maakt in de organisatie van de arbeidsondersteuning ten aanzien van het werkgeverschap en de aard van de dienstverlening. De organisatie van de arbeidsondersteuning is niet als een keuzevraagstuk ter discussie voorgelegd aan de raad.

3.1.3 Beleidsplan

Aanbeveling 3

Maak een beleidsplan voor de verschillende groepen van mensen met een arbeids-handicap waarin rekening wordt gehouden met de volgende onderwerpen:

- a) De uitkomsten van de discussie over de startnotitie (welke doelgroepen, hoe te financieren, hoe te organiseren);
- b) De formulering van beleidsdoelstellingen, maatregelen om nadelige gevolgen van doelgroepenprioritering⁵⁰ te beperken en de variatie van het werkaanbod;
- c) Een concreet plan hoe werkgevers te overtuigen mensen met een arbeids-handicap in dienst te nemen;
- d) Afspraken over de financiële risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar;
- e) De uitgangspunten voor de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.

Toelichting

Gelet op de voorgenomen invoering van de Wet werken naar vermogen op 1 januari 2013 was het van belang relatief snel te komen tot een beleidsplan voor mensen met een arbeidsbeperking vanaf die datum. Hierin was het zinvol ten minste rekening te houden met de onderwerpen geformuleerd onder aanbeveling 3. Hoewel de Wet werken naar vermogen is vervallen en is vervangen door de Participatiewet blijven de onderwerpen even relevant.

Reactie college 30 november 2011

Het college nam aanbeveling 3 over, maar ging hier niet nader op in. In zijn reactie verwees het college wel naar de kritische conclusies van een tussenevaluatie van de pilot loondispensatie, aangehaald in het rapport van de rekenkamer. Het college gaf aan zich deels te herkennen in de kritische conclusies. Het college gaf aan in de loop van 2012 de ervaringen met de pilot loondispensatie met de raad te delen.

Stand van zaken maart 2015

Het Keuzedocument *De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* en de *Re-integratieverordening Participatiewet* kunnen tezamen worden gezien als het meest recente beleidskader. De raad heeft op 26 november 2014 het Keuzedocument en de Re-integratieverordening vastgesteld. Het Keuzedocument is echter geen blauwdruk: de komende jaren (2015 en 2016) worden benut als leerjaren om uit te zoeken wat de meest effectieve en efficiënte vormen van ondersteuning aan de doelgroepen van de Participatiewet is. Aan het eind van deze leerperiode zullen opnieuw keuzes moeten worden gemaakt over de inrichting van de arbeidsondersteuning.

⁵⁰ Dit betrof in het oorspronkelijk rapport de Wsw-doelgroep.

Voor de samenhang van het Participatiebeleid met ander beleid gericht op de ondersteuning aan Amsterdammers is een integraal *Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein 2015 – 2018* voorbereid. Dit zal in het voorjaar 2015 worden vastgesteld.⁵¹

a) Uitkomsten van de discussie over de startnotie

Zoals beschreven onder 3.1.2 is de vaststelling van het Keuzedocument vooraf gegaan door een uitgebreide maatschappelijke en bestuurlijke consultatieronde. Deze consultatieronde heeft geleid tot aanpassing van het Keuzedocument op onderdelen. Naar aanleiding van de discussie in de commissie Werk en Economie is een motie voorbereid over het verstrekken van opdrachten aan Pantar. Deze is aangenomen op 17 december 2014.

b) De formulering van beleidsdoelstellingen, maatregelen om nadelige gevolgen van doelgroepenprioritering te beperken en de variatie van het werkaanbod

Vanaf 2015 zijn in het Participatiebudget de middelen gebundeld voor de oorspronkelijke doelgroep van de WWB, de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking en de middelen voor de sociale werkvoorziening. De middelen van de Participatiewet zijn echter niet toereikend om iedereen in gelijke mate te bedienen. Het college kiest voorlopig voor een evenwichtige verdeling van gemeentelijke ondersteuning bij re-integratie en participatie voor de verschillende groepen Amsterdammers die hierop zijn aangewezen. Wel wil het college in het bijzonder aandacht besteden aan jongeren, met en zonder arbeidsbeperking. De leerperiode in 2015 en 2016 dient om via gestructureerde evaluaties te leren wat wel en niet werkt bij de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar werk. Op basis hiervan zal het college tussentijds bijsturen en vanaf 2016 fundamentele keuzes voorleggen voor de langere termijn.⁵²

Het college heeft voor de nieuwe doelgroep als beleidsdoelstelling geformuleerd ernaar te streven minimaal hetzelfde aantal mensen met een beperkte loonwaarde richting werk te ondersteunen als onder de Wajong gebeurde, ondanks dat de gemeente geen mogelijkheid meer heeft hen te laten instromen in de sociale werkvoorziening. In aanvulling op de bestaande doelstelling om mensen aan het werk te helpen, stelt het college als doel voor om in 2015 te komen tot 200 plaatsingen, oplopend tot 420 plaatsingen in 2018. Een aantal werkzoekenden met een arbeidsbeperking is al onder de WWB aan werk geholpen met een experimentele subsidie op basis van loonwaarde. Eind 2014 ging het om circa 250 mensen. Het beoogde cumulatieve aantal plaatsingen op werk van mensen met een arbeidsbeperking zal daarmee toenemen van 450 eind 2015 tot bijna 1.600 eind 2018. Onderstaande tabel toont de doelstellingen voor de periode 2015-2018 voor het begeleiden van werkzoekenden naar werk.

⁵¹ Na een maatschappelijke en bestuurlijke inspraakronde die duurde van september tot en met december 2014 wordt het aangepaste beleidsplan in maart 2015 behandeld in de vakcommissies van de drie decentralisaties en de raadscommissie Financiën en vervolgens ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

⁵² Keuzedocument, p. 15.

Tabel 3.3 - Doelen programmaonderdeel 'Werk' in begroting 2015

	nul- meting	2015	2016	2017	2018
Aantal Amsterdammers aan het werk geholpen (uitkeringsonafhankelijk)	4.000 (2013)	4.200	4.200	4.200	4.200
Aantal jongeren aan het werk en/of naar school geholpen	1.450 (2013)	1.600	1.650	1.700	1.750
Aantal mensen aan het werk met loonkostensubsidie naar loonwaarde (nieuwe doelgroep Participatiewet)	n.v.t. ⁵³	200	310	410	420

Bron: begroting 2015 gemeente Amsterdam

Zoals hierboven beschreven in paragraaf 3.1.2 (Organisatievorm) gaat het Keuzedocument tevens in op de ondersteuningsmiddelen die de gemeente voor de verschillende doelgroepen inzet om hen te begeleiden naar werk.

c) Een concreet plan hoe werkgevers te overtuigen mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen

De gemeente heeft, onder meer vanuit het Re-integratiebedrijf Amsterdam, diverse pilots en in samenwerking met de partijen verbonden aan Werkgeversservicepunt (WSP), verschillende acties ondernomen om werkgevers te benaderen mensen met beperkte loonwaarde in dienst te nemen. Deze acties hebben we beschreven in paragraaf 3.1.1.

Desondanks is het de vraag of deze acties voldoende zijn. In de Dwarskijksessie Participatiewet op 13 oktober 2014 is aangekaart dat de samenwerking met werkgevers is geïntensiveerd, maar dat er ook nog heel wat werk is te verzetten.

Onder meer de volgende aandachtspunten werden daar genoemd:⁵⁴

- De verwachting is dat het plaatsen van de eerste groepen in januari 2015 niet zo moeilijk zal zijn. Maar hoe het zal gaan als na een jaar de rek eruit is, als de beste mensen aan de slag zijn?
- In het Keuzedocument worden aannames gedaan over de toekomstige in- en uitstroom van de doelgroepen van de Participatiewet. In werkelijkheid, bijvoorbeeld bij economische tegenwind, kan dit er heel anders uitzien.
- Werkgevers willen meewerken aan het in dienst nemen van de doelgroepen van de Participatiewet, maar moeten daar ook van kunnen profiteren. Het wordt werkgevers vaak lastig gemaakt door regelgeving met de bijbehorende kosten. Firma's die deze maatschappelijke bijdrage leveren kunnen beter en structureler ondersteund worden. Het is Amsterdam echter nog niet gelukt uitgangspunten met werkgevers af te spreken. Hoewel er gepraat wordt, lijkt er volgens de deelnemers van de Dwarskijksessie weinig urgentie te zijn om knelpunten samen op te lossen.

⁵³ Een aantal werkzoekenden met een arbeidsbeperking is al onder de WWB aan werk geholpen met een experimentele subsidie op basis van loonwaarde. Eind 2014 ging het totaal om ongeveer 250 mensen.

⁵⁴ Verslag Dwarskijksessie Participatiewet, 13 oktober 2014.

- Voor het plaatsen van mensen is de gemeente afhankelijk van de werkgevers. Wat spreekt de gemeente met hen af over het detacheren van mensen of het aanbieden van een contract? Het is belangrijk om daarbij vanuit de werkgevers te denken, want daar moeten de werkplekken vandaan komen. Werkgevers moeten actiever worden benaderd, feitelijk zijn zij de doelgroep.
- Als werkgevers met de DWI in zee willen gaan, moeten we ook kunnen leveren en dat lukt niet altijd. Een manier om daarop te anticiperen is het vormen van pools.
- Het blijkt vooral moeilijk om mensen met 30–50 procent loonwaarde te plaatsen bij bedrijven. Een mogelijke oplossing is een groepsdetachering volgens het mixed people principe, waarbij kandidaten met verschillende vaardigheden als groep worden aangeboden.
- Het merendeel van de werkgevers wil detachering. Zij bieden bij voorkeur geen (vaste) contracten aan. Een risico is dat detacheren zo goed werkt dat mensen moeilijk (vast) te plaatsen zijn. Dit zou betekenen dat de quotumdoelstellingen vanuit het Rijk niet worden gehaald.

d) Afspraken over de financiële risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar

In het kader van de oprichting van het RBA zijn er randvoorwaarden gecreëerd die Pantar levensvatbaar moeten houden maar er tevens voor moeten zorgen dat Pantar maximaal geprikkeld blijft om efficiënt en effectief te functioneren.⁵⁵

Sindsdien zijn de volgende afspraken en randvoorwaarden overeengekomen:

- Het risico van het teruglopen van de rijksbijdrage SW en/of het oplopen van de loonkosten binnen de SW komen voor rekening van de gemeente. De randvoorwaarde hierbij is dat Pantar de beïnvloedingsmogelijkheden die het wel heeft ten volle benut.
- Het college en Pantar hebben afgesproken gezamenlijk de opdracht te geven voor een onafhankelijk onderzoek naar de risicofactoren voor Pantar en de hoogte van het noodzakelijke eigen vermogen.
- De gemeente zal een uiterste inspanning doen om het werk voor Pantar te behouden, c.q. meer vergelijkbaar werk aan Pantar te gunnen, waarbij rekenschap dient te worden gegeven van de eigenstandige rol en positie van de stadsdelen.^{56,57}

⁵⁵ Raadsvoordracht *Instemmen met starten van de uitvoeringsfase van de voorkeursoptie 'Onderbrengen van het Re-integratiebedrijf Amsterdam binnen de Dienst Werk en Inkomen (DWI)'*, 19 december 2012.

⁵⁶ Door de RVE Werk in de brief van 20 maart 2015 aangeleverde tekst als reactie op de nota van bevindingen.

⁵⁷ Vanwege achterblijvende opdrachten aan Pantar is er in december 2014 een motie ingediend om deze toezegging te bekrachtigen. De motie van Nuijens, Boutkan Van der Pligt is op 17 december 2014 aangenomen.

- Er is een taakstellende gemeentelijke financiële bijdrage vastgesteld (€ 2,0 miljoen voor 2014, € 1,6 miljoen voor 2015 en € 1,2 miljoen voor 2016) in aanvulling op de structurele bijdrage aan Pantar van € 1,4 miljoen.
- Pantar is – met het oog op het maatschappelijke, financiële en bestuurlijke belang dat voor de gemeente is gemoeid met Pantar – aangemerkt als verbonden partij. Driemaandelijks zijn er verbondenpartij-gesprekken tussen de wethouder Werk en Inkomen en de voorzitter van Raad van Beheer van Pantar (zie ook paragraaf 3.2 punt c).
- In het kader van de Participatiewet wordt de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en Pantar nader vormgegeven, dit mede in relatie tot de ontwikkeling van een Gemeentelijk Werkbedrijf.⁵⁸

e) De uitgangspunten voor de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht

In 2011 concludeerde de rekenkamer dat DWI intensief toezicht hield op Pantar, maar dat het voor een objectieve invulling van de toezichthoudende taak van belang was dat het opdrachtgeverschap en het toezicht gescheiden werden. In lijn met onze aanbeveling zijn, sinds de aanmerking van Pantar als verbonden partij, beide rollen binnen DWI richting Pantar afzonderlijk belegd. Binnen DWI is de opdrachtgeversrol gescheiden van de control-functie richting Pantar: de eerste wordt uitgeoefend door een directeur, de tweede door de manager Planning, Control en Financiën. Binnen de nieuwe gemeentelijke organisatiestructuur bestaat een vergelijkbare scheiding tussen de RVE-manager en de Businesscontroller. Hierbij is het gemeentelijke beleidskader Doelgericht op Afstand leidend. DMC kan daarbinnen aanwijzingen geven voor de wijze waarop de gemeentelijke relatie met Pantar wordt ingevuld. DMC oefent daarnaast de gemeentelijke control-functie uit. Wel is er om praktische redenen gekozen om op bestuurlijk niveau één wethouder namens de gemeente aan te wijzen die de contacten met Pantar onderhoudt en binnen de beleidskaders bevoegd is afspraken te maken (wethouder Werk en Inkomen).

⁵⁸ Gemeenten en sociale partners moeten ervoor zorgen dat er in de 35 arbeidsmarktregio's zogenaamde 'Werkbedrijven' komen, die de schakel gaan vormen tussen werkgevers en werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Gemeenten hebben hierbij de leiding en werken samen met het UWV en sociale partners. In de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam wordt hiervoor een pilot opgezet, waarbij wordt aangesloten op de bestaande infrastructuur van het Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam (WSP). Bron: Keuzedocument, p. 8.

Conclusie:

Het college heeft aanbeveling 3 opgevolgd. Het Keuzedocument en de Re-integratieverordening Participatiewet kunnen gezien worden als het meest recente beleidsdocument voor de doelgroepen van de Participatiewet. Er is rekening gehouden met de volgende onderwerpen:

- *uitkomsten discussie startnotie*: de maatschappelijke en bestuurlijke consultatie -ronde heeft geleid tot wijzigingen op onderdelen van het Keuzedocument en de Re-integratieverordening.
- *beleidsdoelstellingen, gevolgen doelgroepenprioritering en variatie werkaanbod*: het beleidsdocument formuleert beleidsdoelstellingen, gaat uit van een evenwichtige verdeling van middelen over doelgroepen en benoemt de vormen van werk- en ondersteuningsaanbod.
- *concreet plan werkgevers te overtuigen*: in het Keuzedocument wordt benoemd welke instrumenten er beschikbaar zijn voor het toeleiden van Participatiewetdoelgroepen naar reguliere werkgevers en welke rol de relevante partijen (WSP, UWV en gemeente) daarin hebben. Daarnaast hebben gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties eind 2014 een samenwerkingsovereenkomst getekend met afspraken over ieders bijdrage aan het realiseren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking in de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam.
- *financiële risicoverdeling*: bij de oprichting het RBA (december 2012) zijn afspraken en randvoorwaarden geformuleerd om Pantar enerzijds levensvatbaar te houden en anderzijds te stimuleren efficiënt en effectief te blijven functioneren.
- *uitgangspunten scheiding opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht*: in 2012 zijn in lijn met onze aanbeveling de rollen voor opdrachtgeverschap en toezicht duidelijker gescheiden. Ook is in de tussentijd een notitie opgesteld en besproken met Pantar over een nadere uitwerking van de verbondenpartij-relatie tussen de gemeente en Pantar. Het huidige college stelt dat de maatschappelijke en financiële verantwoordelijkheid die de gemeente draagt in de bedrijfsvoering door Pantar, zich vertaalt in een grotere gemeentelijke zeggenschap dan in de bestaande praktijk. Mede om deze reden hebben de gemeente en Pantar besloten tot een onafhankelijk onderzoek waarin onder meer de governance van de gemeente op Pantar aan bod komt.

3.2 Zorgvuldige uitvoering

Aanbeveling 4

Maak bij het organiseren van de uitvoering van het beleid in ieder geval afspraken over de volgende onderwerpen:

- a) de formalisering van de beleidsdoelstellingen in prestatiedoelstellingen, vastgelegd in jaarlijkse subsidiebeschikkingen;
- b) een kostenbewust toezicht op de uitvoering door voor- en nacalculatie van de kostprijzen en een branchevergelijking van kostprijzen;.
- c) de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht in de aansturing van de uitvoeringsorganisatie.

Toelichting

Naast een beleidsplan was het zaak na te denken over de uitvoering van het nieuwe beleid voor de doelgroepen onder de Participatiewet. Ook daarvoor zagen wij een aantal bruikbare lessen uit de bevindingen over de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Samengevat ging het om de aandacht voor de formele kant van de afspraken, kostenbewustzijn en een heldere scheiding van opdrachtgeverschap en toezicht.

Reactie college 30 november 2011

Het college nam de aanbeveling over. Wel plaatste het college een kanttekening bij het 'scheiden van de rol van opdrachtgever en toezichthouder'. Mede in het licht van de Wet Werken naar Vermogen zou een herijking plaatsvinden in de taakverdeling en relatie tussen Pantar en DWI. In dat kader wilde het college ook opnieuw bezien hoe de rollen van opdrachtgever en toezicht vorm te geven. Het college wilde niet op voorhand de conclusie trekken dat deze rollen gescheiden moeten zijn in de organisatie. Wel wilde het college bij de herijking de voor- en nadelen van de verschillende varianten expliciet wegen.

Stand van zaken maart 2015

a) De formalisering van de beleidsdoelstellingen in prestatiedoelstellingen, vastgelegd in jaarlijkse subsidiebeschikkingen

Het college heeft ervoor gekozen de uitvoering van taken door Pantar niet vast te leggen in subsidiebeschikkingen maar in dienstverleningsovereenkomsten. Naar aanleiding van de RBA-vorming binnen DWI is de dienstverleningsovereenkomst over de SW-uitvoering geactualiseerd. Er zijn indicatoren en afspraken vastgelegd over de SW-uitvoering en tijdige informatievoorziening. Ten behoeve van het tweemaandelijks sturingsgesprek tussen DWI en de directie van Pantar (zie punt c) levert Pantar een forecast van het aantal arbeidsplaatsen in de Wsw, uitgedrukt in het aantal standaard eenheden (SE's) waarvoor de gemeente financieel verantwoordelijk is.⁵⁹ Hieruit moet ten minste blijken hoeveel SE's maximaal mogen instromen om de taakstelling te halen en wat de realisatie van de financiering uit de rijksbijdrage is ten opzichte van de taakstelling.

⁵⁹ 1 SE staat ongeveer gelijk aan 1 Wsw-baan van 36 uur. Voor Wsw-geïndiceerden met een lichte of matige handicap wordt 1 SE per jaar toegekend, voor geïndiceerden met de handicap zwaar, wordt 1,25 SE per jaar toegekend.

Verder legt Pantar na afloop van het kalenderjaar verantwoording af aan de RVE-werk van de gemeente Amsterdam (voorheen DWI) over het aantal SE aan de hand van de prestatie-indicatoren die het Rijk heeft vastgelegd voor de SISA-verantwoording.⁶⁰ Omdat Pantar ook na de overgang van Begeleiden en Detacheren (onderdelen van) re-integratietrajecten uitvoert is voor deze trajecten een aparte dienstverlenings-overeenkomst opgesteld.⁶¹

b) Een kostenbewust toezicht op de uitvoering door voor- en nacalculatie van de kostprijzen en een branchevergelijking van kostprijzen

Bij de oprichting van het RBA is gekozen voor een taakstellende gemeentelijke bijdrage (zie 3.1.3, punt d). Bij deze bedragen werd uitgegaan van een taakstellende verbetering van het bedrijfsresultaat van Pantar met € 1,1 miljoen in drie jaar, namelijk van - € 5,5 miljoen in 2013 naar - € 4,4 miljoen in 2016. In februari 2014 diende Pantar echter een verzoek in voor incidentele extra middelen, mede vanwege een achterblijvende verbetering van het bedrijfsresultaat. Naar aanleiding van dit verzoek van Pantar zijn extra verantwoordingseisen geformuleerd (zie ook paragraaf 3.1.1). Pantar moet inzicht kunnen geven in de opbrengsten en kosten per productgroep (beschut werk, groepsdetacheringen, diensten) uitgesplitst naar Wsw en Participatiewet. Ook moet Pantar inzicht geven in landelijke kengetallen (zoals mate van begeleiding per doelgroep, kosten huisvesting per fte/SE, realisatie plaatsingen voor Begeleid Werken, balanspositie, etc.) zodat de prestaties van Pantar via benchmarks vergeleken kunnen worden. Deze kengetallen waarover wordt verantwoord moeten nog tussen DWI en Pantar worden bepaald.⁶²

In het onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd naar de huidige en toekomstige financiële situatie van Pantar en de governance-structuur worden de verwachte toekomstige opbrengsten en kosten getoetst aan de benchmark van Cedris en aan nacalculatie. De kosteneffectiviteit van de re-integratie-inzet is tevens onderdeel van de monitoring en evaluatie tijdens de leerjaren na de invoering van de Participatiewet.⁶³ Ook voor de uitvoering van de taken bij het RBA⁶⁴ is in gang gezet dat op basis van benchmarking wordt gekeken naar de kosten. Met de manager en business controller van Werk en Re-integratie is afgesproken dat voor het tekort op het resultaat van de sociale werkvoorziening een voorstel wordt gedaan hoe dit kan worden opgelost voor Begeleid Werken en Individuele Detacheringen bij het RBA. In het kader van dat voorstel wordt gekeken naar de opbrengsten en kosten van Begeleid Werken en Individuele detacheringen bij andere gemeenten. Dit voorstel wordt bij de Voorjaarsnota 2015 of gemeentebegroting 2016 gedaan.⁶⁵

⁶⁰ Dat waren tot aan de invoering van Participatiewet de volgende vier indicatoren: 1) het totaal aantal Wsw-geïndiceerden, die beschikbaar zijn voor arbeid in de Wsw; 2) het aantal werknemers dat is uitgestroomd; 3) realisatie van het totaal aantal Wsw-plaatsen en 4) het totaal aantal begeleid werkenplaatsen.

⁶¹ Dienstverleningsovereenkomst 2013 re-integratietrajecten Stichting Pantar Amsterdam – Dienst Werk en Inkomen, 11 juni 2013. De kostprijzen in de DVO 2013 waren voorlopig, deze zijn herzien op 30 oktober 2013 en 2 juli 2014.

⁶² Verantwoordingskader voor gemeentelijke bijdrage aan de reorganisatie van Pantar, KABINET, 18 februari 2015 ter kennisneming geagendeerd in commissie Werk en Economie.

⁶³ *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk*, p. 15.

⁶⁴ Sinds 1 januari 2015 heet het RBA 'Werk en Re-integratie', onderdeel van de RVE Werk.

⁶⁵ DWI, ambtelijke reactie op informatie-uitvraag over de stand van zaken in de uitvoering van de aanbevelingen.

c) De scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht in de aansturing van de uitvoeringsorganisatie

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.3 zijn de rollen van opdrachtgeverschap en toezicht binnen de gemeente duidelijker gescheiden sinds de verbondenpartij-relatie met Pantar. Tussen de gemeente en Pantar lopen twee verantwoordingslijnen:

- Eén keer per drie maanden worden verbondenpartij-gesprekken tussen de wethouder Werk en Inkomen en de raad van beheer van Pantar gevoerd. De wethouder wordt hierin ondersteund door de Directie Middelen en Control (DMC) en Stedelijke Bestuursadvisering (SB) en door de Dienst Werk en Inkomen (ingaaude 1 januari 2015 in deze rol opgevolgd door de RVE Werk). De rolverdeling hierbij is dat DMC en SB zich nadrukkelijk richten op de toezichtrol van de gemeente en dat RVE Werk zich richt op de opdrachtgeversrol als beleidsverantwoordelijke dienst. De Raad van Beheer wordt ondersteund door de directie van Pantar.⁶⁶ Twee weken voor dit overleg wordt een rapportage opgeleverd die door de Bestuursdienst Amsterdam wordt besproken met Pantar, eventueel samen met RVE Werk.⁶⁷
- Om zicht te houden op de ontwikkelingen binnen Pantar vinden iedere twee maanden sturingsgesprekken plaats tussen Pantar en DWI. Er wordt zowel over de financiële als inhoudelijke voortgang van de reorganisatie gesproken. Er is in januari 2015 besloten deze gesprekken, gegeven de reorganisatie, één keer per maand te houden.⁶⁸ Daarbij moet Pantar voor deze gesprekken informatie aanleveren over de ontwikkeling van het operationeel-, exploitatie- en subsidie-resultaat. Wanneer dit afwijkt van de begroting zorgt Pantar voor een toelichting. Dit is vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst Wsw.⁶⁹

Vanwege de verbondenpartij-relatie met Pantar heeft het college in oktober 2013 zijn visie op de aanscherping van het toezichtkader op Pantar vastgelegd in een notitie.⁷⁰ Hierin wordt met name ingaan op de toezichtsrol van de Raad van Beheer binnen Pantar (waarvan de leden worden benoemd door het college). In de verbondenpartij-gesprekken tussen de Raad van Beheer en de wethouder is regelmatig gesproken over wat de notitie betekent voor de statuten van Pantar, voor het functioneren van de Raad van Beheer en voor de zeggenschap van de gemeente. Het huidige college wil echter nog meer grip op Pantar dan omschreven in de notitie, vanuit de gedachte dat bij toegenomen financiële en maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de gemeente ook meer zeggenschap hoort dan in de bestaande praktijk het geval is.⁷¹

⁶⁶Pantar heeft in het eerste verbondenpartij-gesprek aangegeven de scheiding van de opdrachtgevende en toezichthoudende rol van de gemeente van belang te vinden, omdat er spanning kan bestaan tussen beide rollen. De Raad van Beheer kon er echter mee instemmen dat de wethouder Werk/DWI aanspreekbaar is voor beide aspecten in de samenwerking tussen gemeente en Pantar. Er werd geconcludeerd dat het van belang was bij de uitwerking van de verbondenpartijrelatie met Pantar alert te zijn op mogelijke spanning tussen beide rollen van de gemeente.

Verslag verbondenpartijgesprek 6 juni 2013.

⁶⁷ Gesprek clusterstaf Sociaal, 23 januari 2015.

⁶⁸ Gesprek RVE Werk, 23 januari 2015.

⁶⁹ *Dienstverleningsovereenkomsten Wsw 2013*, 26 juli 2013.

⁷⁰ Notitie Aanscherping toezichtskader Pantar Amsterdam, 23 oktober 2013.

⁷¹ Keuzedocument, p. 19.

Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van Pantar en de huidige governance- of sturingsstructuur, in gezamenlijke opdracht van het college en Pantar. In de onderzoeksopdracht wordt gevraagd bij het beoordelen van de huidige structuur van governance en aansturing zowel in te gaan op de *externe* sturing van de gemeente Amsterdam (Dienst Werk en inkomen en Directie Middelen en Control/Bestuursadvisering vanuit verbonden partijrelatie) op Pantar als de *interne* aansturing binnen de gemeente Amsterdam en Pantar.⁷²

Conclusie:

- Het college heeft beleidsdoelstellingen niet vertaald in prestatiedoelstellingen maar in subsidiebeschikkingen. Wel moet Pantar zich tweemaandelijks verantwoorden richting DWI over prestaties, zowel op papier als tijdens de sturingsgesprekken.
- DWI heeft het toezicht op de kosten de afgelopen jaren op onderdelen van de sociale werkvoorziening aangescherpt en is voornemens het kostenbewuste toezicht de komende jaren verder aan te scherpen.
- Sinds de verbondenpartij-relatie met Pantar zijn de ambtelijke rollen voor het opdrachtgeverschap en toezicht binnen de gemeente duidelijker gescheiden. De huidige inrichting van de governance op Pantar is onderwerp van een onderzoek dat op dit moment wordt uitgevoerd.

3.3 Goede informatievoorziening

Aanbeveling 5

Zorg als college en raad voor een goede informatievoorziening voor de besluitvorming over het transitieproces. Gebruik daarvoor:

- a) de startnotitie met de beleidsdilemma's;
- b) het nieuwe beleidsplan voor arbeidsgehandicapten;
- c) de periodieke voortgangsrapportages over het transitieproces;
- d) de commissie WPA om tussentijds deskundigen en betrokkenen te consulteren.

Toelichting

Goede informatievoorziening over het transitieproces was gegeven de snelheid en complexiteit van de veranderingen essentieel. Daarbij ging het om informatie van Pantar aan de gemeente, van het college aan de raad en het bieden van mogelijkheden aan de raad ook op ad hoc basis informatie te vergaren.

Reactie college 30 november 2011

Het college nam aanbeveling 5 over. Het college gaf aan het vanzelfsprekend te vinden de raad bij de komende ontwikkelingen te betrekken. Ook de suggestie om daarbij deskundigen en betrokkenen te betrekken sprak het college erg aan.

⁷² Onderzoeksopdracht *Financiën en Governance Sociale Werkvoorziening Amsterdam*, versie 27 januari 2015, p. 3. Op 18 februari 2015 besproken in de raadscommissie Werk en Economie.

Stand van zaken maart 2015

a) Startnotitie met de beleidsdilemma's

In aanloop naar de invoering van eerst de Wet werken naar vermogen, en later de Participatiewet, heeft het college de raad op diverse momenten meegenomen (zie ook 3.1.2). In het voorjaar 2012 heeft het college de *Uitgangspuntennotitie Wet werken naar vermogen* opgesteld. Dit was in feite de eerste startnotitie waarin globaal de beleidsdilemma's werden geschetst. Door de val van het kabinet werden de uitgangspuntennotitie en bijbehorende raadsvoordracht ingetrokken. November 2013 werd het *Koersbesluit Participatiewet* in de raadscommissie WPA besproken. Het Koersbesluit diende vooral om de raad op hoofdlijnen te informeren over de ophanden zijnde stelselwijziging en hoofdlijnen van de implementatie aan te geven. Het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* schetst de beleidsdilemma's waar de gemeente voor staat. Op 12 november 2014 werd het Keuzedocument in de raadscommissie Werk en Economie besproken, op 26 november 2014 werd deze in de raad – samen met nieuwe re-integratieverordening – vastgesteld.

b) Het nieuwe beleidskader voor arbeidsgehandicapten

Het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* en de *Re-integratieverordening Participatiewet* kunnen tezamen worden gezien als het nieuwe beleidskader voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze zijn uitgebreid besproken in de raadscommissie Werk en Economie en op 26 november 2014 vastgesteld door de raad.

c) De periodieke voortgangsrapportages over het transitieproces

De invoering van de Participatiewet is aangemerkt als risicovol project. In het kader van de Regeling Risicovolle Projecten zijn twee risicorapportages uitgebracht en besproken in de raadscommissie Financiën.⁷³ Daarnaast is de raad geïnformeerd in de reguliere P&C-cyclus (begroting, 4- en 8-maandsrapportage en jaarrekening).

d) De commissie WPA om tussentijds deskundigen en betrokkenen te consulteren

In de aanloop naar de invoering van de Wet werk naar vermogen is in het voorjaar van 2012 de WSW-raad gevraagd advies te geven op de *Uitgangspuntennotitie Wet Werken naar Vermogen*. De WSW-raad heeft op 5 april 2012 zijn advies uitgebracht. Dit advies stond als bijlage bij de raadsvoordracht voor de *Uitgangspuntennotitie* geagendeerd voor de raadscommissie WPA op 10 mei 2012. Vanwege de val van kabinet Rutte I en de controversieelverklaring van de Wet werken naar vermogen werd de raadsvoordracht echter ingetrokken.

In het voorjaar van 2014 zijn de WSW-raad en de cliëntenraad van DWI gevraagd advies uit te brengen op een conceptversie van het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk*. De raden hebben hun advies in mei 2014 uitgebracht. En vooraf aan de vaststelling van de re-integratieverordening is op 11 september 2014 een consultatiebijeenkomst georganiseerd met burgers en andere betrokken partijen

⁷³ De eerste risicorapportage Sociaal Domein is besproken op 25 september 2014, de tweede op 20 november 2014, beide in de raadscommissie Financiën.

over het Keuzedocument en de concept *Re-integratieverordening Participatiewet*. Naar aanleiding van de consultatieronde zijn wijzigingen in het Keuzedocument en de *Re-integratieverordening Participatiewet* aangebracht.

Ten slotte is als onderdeel van de Regeling Risicovolle Projecten op 13 oktober 2014 een dwarskijksessie gehouden over de invoering van de Participatiewet. De centrale vraagstelling was: 'Bieden we binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders vanaf 1 januari 2015 de optimale dienstverlening om de doelstellingen van de Participatiewet te bereiken?' Bij deze dwarskijksessie waren 'dwarskijkers' aanwezig vanuit verschillende invalshoeken: de ervaring met werk en inkomen in andere gemeenten, de visie vanuit het bedrijfsleven op de inzet van cliënten, transitie management, financiële expertise en het cliëntenbelang. In de Dwarskijksessie Participatiewet is gesproken over de robuustheid van het programma, de verandering van gedrag, de uitvoering van het proces, de omgang met leren en veranderen en de omgang met crisis en tegenwind. De Dwarskijksessie leidde tot 10 aanbevelingen. Het verslag van de sessie en de aanbevelingen zijn aangeboden aan de directeur DWI en Wethouder Werk, Inkomen en Participatie.⁷⁴

Conclusie:

- De raad is op meerdere momenten geïnformeerd over de beleidsafwegingen, waarvan de *Uitgangspuntennotitie Wet werken naar vermogen*, het *Koersbesluit Participatiewet* en het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* de belangrijkste documenten zijn.
- Het nieuwe beleidskader voor mensen met een arbeidshandicap wordt gevormd door het *Keuzedocument De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* en de *Re-integratieverordening Participatiewet*, beide uitgebreid besproken in de raadscommissie Werk en Economie en in de gemeenteraad.
- De raadscommissie Financiën heeft in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten risicorapportages ontvangen over onder meer de invoering van de Participatiewet. Daarnaast is de raad over de voortgang geïnformeerd tijdens de reguliere P&C-cyclus.
- In de aanloop naar de invoering van de Participatiewet zijn op meerdere momenten deskundigen geconsulteerd over conceptdocumenten. De resultaten hiervan zijn gecommuniceerd met de raad.

⁷⁴ Verslag Dwarskijksessie Participatiewet, 13 oktober 2014.

4 Conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de vijf aanbevelingen uit het rapport *Sociale Werkvoorziening Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak samen* (zie tabel 4.1).

Indien het college van B en W op 25 november 2011 heeft aangegeven de aanbeveling te zullen overnemen is dat met een groene punt (●) aangegeven in onderstaande tabel. Bleek uit de reactie dat de aanbeveling niet geheel zou worden overgenomen dan is dat in de tabel met een oranje punt (●) weergegeven.

De mate waarin het college van B en W uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling, naar de stand van huidige datum, kent 4 gradaties:

- niet Het college van B en W is in de periode december 2011 tot en met maart 2015 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
- gedeeltelijk Het college van B en W heeft enkele onderdelen van de aanbeveling tot en met maart 2015 gedeeltelijk, niet of nog niet volledig uitgevoerd. De verwachting is dat ten minste één onderdeel niet volledig zal worden uitgevoerd.
- in uitvoering Het college van B en W is in de periode sinds december 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft dit proces in maart 2015 nog niet volledig afgerond. De verwachting is dat alle onderdelen van de aanbeveling wel volledig zullen worden uitgevoerd.
- volledig Het college van B en W heeft in maart 2015 alle onderdelen van de aanbeveling volledig uitgevoerd.

Bij het bepalen van de gradatie per aanbeveling is meegewogen in welke mate uitvoering is gegeven aan de onderdelen van de aanbeveling. De gradatie per aanbeveling houdt geen oordeel in. Zo kan het gedeeltelijk uitvoeren van een aanbeveling gerechtvaardigd zijn wanneer door ontwikkelingen een deel van de aanbeveling achterhaald is. De oordelen over de mate van opvolging worden verwoord in de rekenkamerbrief *Opvolgingsonderzoek Sociale Werkvoorziening in Amsterdam*.

Tabel 4.1 - Samenvatting van de bevindingen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het college van B en W

aanbeveling		over- genomen	uitge- voerd
1	Breng voor het maken van weloverwogen beleidskeuzes de volgende onderwerpen in kaart: a) De groepen arbeidsgehandicapten waarvoor de gemeente verantwoordelijk wordt en de aan hen te leveren dienstverlening; b) Voor- en nadelen van de organisatiewijze van de verschillende vormen van dienstverlening; c) Verwachte uitvoeringskosten in vergelijking met mogelijke financieringsbronnen; d) De kosten van het transitieproces; e) De drempels bij potentiële regionale werkgevers	●	●
2	Werk in een startnotitie de relevante keuzevraagstukken uit in een startnotitie, zoals: a) Welke doelgroepen willen we binnen het beleid onderscheiden voor mensen met een arbeidshandicap? b) Welke financieringsbronnen willen we beschikbaar stellen voor welke doelgroepen? c) Hoe willen we het een en ander organiseren?	●	●
3	Maak een beleidsplan waarin aan de orde komt: a) De uitkomsten van de discussie over de startnotitie; b) Beleidsdoelstellingen en maatregelen om nadelige gevolgen van doelgroepenprioritering te beperken; c) Maatregelen om werkgevers over te halen arbeidsgehandicapten in dienst te nemen; d) De financiële risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar; e) De uitgangspunten voor de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.	●	●
4	Maak bij het organiseren van de uitvoering van het beleid in ieder geval afspraken over de volgende onderwerpen: a) De formalisering van de beleidsdoelstellingen in prestatiedoelstellingen in jaarlijkse subsidiebeschikkingen; b) Een kostenbewust toezicht op de uitvoering door voor- en nacalculatie van de kostprijzen en een branchevergelijking van kostprijzen; c) De scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht in de aansturing van de uitvoeringsorganisatie.	●	●
5	Zorg als college en raad voor goede informatievoorziening voor de besluitvorming over het transitieproces met behulp van: a) De startnotitie met de beleidsdilemma's; b) Het nieuwe beleidsplan; c) Voortgangsrapportages over het transitieproces; d) Consultatie deskundigen en betrokkenen in commissie WPA.	●	●

● volledig, ● gedeeltelijk, ● niet, ● nog in uitvoering



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl