



Rekenkamer Amsterdam

Opvolgingsonderzoek Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

*Rekenkamerbrief 2015 - 2
30 april 2015*

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van ons opvolgingsonderzoek waarin we zijn nagegaan op welke wijze het college van burgemeester en wethouders invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport *Sociale werkvoorziening in Amsterdam. De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak* (december 2011). Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe doelmatig en doeltreffend uitvoering werd gegeven aan de toenmalige Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Daarnaast keken we naar de voorbereidingen van het college op de gewezen Wet werken naar vermogen. Het rapport bevatte vijf aanbevelingen gericht op de verdere voorbereiding op de Wet werken naar vermogen – de wet die is vervangen door de huidige Participatiewet die per 1 januari 2015 van kracht is geworden.

Bij dit opvolgingsonderzoek stonden de volgende twee vragen centraal:

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

Deze brief bevat de belangrijkste bevindingen en drie aandachtspunten voor de uitvoering van de Participatiewet. Meer gedetailleerde bevindingen zijn terug te vinden in ons onderzoeksrapport dat is te vinden op onze website (www.rekenkamer.amsterdam.nl).

1. Behandeling in de raadscommissies en de gemeenteraad

Het rapport van december 2011 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.

2. Uitvoering van aanbevelingen

In tabel 1 geven we een overzicht van de vijf aanbevelingen, met daarachter in hoeverre aanbevelingen zijn overgenomen. In de derde kolom staan onze bevindingen over de mate waarin in maart 2015 de aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Uit dit opvolgingsonderzoek blijkt dat het college drie aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd (**groen**). Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd (**oranje**).

Tabel 1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders

aanbeveling		over- genomen	uit- voering *)
1	<i>Goed vooronderzoek</i>		
	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	<i>Startnotitie</i>		
	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	<i>Beleidsplan</i>		
	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.		●

aanbeveling		over- genomen	uit- voering *)
4	<i>Zorgvuldige uitvoering</i>		
	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	<i>Goede informatievoorziening</i>		
	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.		●

*) *Mate van uitvoering aanbeveling*: ● niet ● in uitvoering ● gedeeltelijk ● volledig

Hieronder lichten we ons oordeel over de mate van uitvoering van de aanbevelingen toe. Eerst bespreken we de aanbevelingen die volledig zijn uitgevoerd, daarna behandelen we de (onderdelen van) aanbevelingen die in uitvoering zijn en die gedeeltelijk zijn uitgevoerd.

Volledig uitgevoerd (groen): goed vooronderzoek en een beleidsplan

Het vorige college is relatief snel na het verschijnen van ons rapport in december 2011 met een *Uitgangspuntennotitie* gekomen ter voorbereiding op de controversieel verklaarde Wet werken naar vermogen. Nadat de eerste contouren van de Participatiewet duidelijk waren, kwam het college met een *Koersbesluit Participatiewet*. Hierin werd de uitvoering van de Participatiewet op hoofdlijnen geschetst. De belangrijkste keuzes wilde het vorige college echter overlaten aan het nieuwe college. Het huidige college heeft de voorbereiding op de Participatiewet voortvarend opgepakt. De belangrijkste keuzes die het college maakt voor de uitvoering van de Participatiewet zijn vastgelegd in het Keuzedocument *De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk* en de *Re-integratieverordening Participatiewet*. Dit beleidskader is na een uitgebreide maatschappelijke en bestuurlijke participatieronde op 26 november 2014 vastgesteld door de raad. Over de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen en de Participatiewet is de raad regelmatig geïnformeerd.

De voorbereidingen zijn niet alleen op papier getroffen. De gemeente heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan met bestaande en nieuwe doelgroepen van de Participatiewet, door verschillende pilots en vanuit de dienstverlening door Pantar en het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA). Voor de arbeidsondersteuning is gebruik gemaakt van

bestaande en nieuwe vormen van ondersteuning, waaronder loonkostensubsidie naar loonwaarde. Tevens is vanuit het Werkgeversservicepunt (WSP) de dienstverlening aan werkgevers voor het in dienst nemen van mensen met een verminderde loonwaarde uitgebreid. Ook zijn er regionale afspraken gemaakt voor het realiseren van banen voor deze doelgroep. Het is nog de vraag of de acties voldoende zijn om alle doelgroepen van de Participatiewet – ook die met de minste loonwaarde – daadwerkelijk bij reguliere werkgevers te plaatsten. Dit zal de komende jaren moeten blijken.

In uitvoering (blauw): toezicht op de kosten van de uitvoering en het scheiden van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht in de aansturing van Pantar

De afgelopen jaren heeft DWI stappen ondernomen om het toezicht op de kosten op onderdelen van de sociale werkvoorziening aan te scherpen. Zo is de dienstverleningsovereenkomst geactualiseerd, worden maandelijks sturingsgesprekken gehouden over de ontwikkeling van het operationeel-, exploitatie- en subsidieresultaat en is het toezichtskader aangescherpt. De aanscherping van het kader betekent onder andere dat Pantar voortaan inzicht moeten geven in haar prestaties met behulp van landelijke kengetallen zodat de prestaties via benchmarks vergeleken kunnen worden.

De RVE Werk¹ wil het toezicht op de kosten de komende jaren verder aan te scherpen. Ook zijn binnen de gemeente stappen gezet om de nieuwe relatie met Pantar als verbonden partij verder vorm te geven door de ambtelijke rollen voor het opdrachtgeverschap en toezicht duidelijker te scheiden. Deze governance-structuur moet mogelijkheden bieden voor meer inzicht, verbeterde sturing en toekomstbestendigheid. De gemeente onderzoekt momenteel of dat inderdaad het geval is.

Gedeeltelijk uitgevoerd (oranje): startnotitie en verankering van beleidsuitgangspunten in de uitvoering

Zowel de Uitgangspuntennotitie van april 2012, het Koersbesluit van oktober 2013, als het Keuzedocument oktober 2014 zijn in de eerste plaats een weergave van de keuzes die het college reeds had gemaakt over de invulling en uitvoering van de Participatiewet. Dus hoewel het college de raad op verschillende momenten heeft geïnformeerd over de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen en later de Participatiewet, zijn de belangrijkste onderwerpen – doelgroepen, financiering en organisatiewijze – anders dan in onze aanbeveling niet als keuzevraagstukken met verschillende scenario's aan de raad voorgelegd.

Bij de aansturing van Pantar vindt er door de gemeente een vertaling plaats van de beleidsdoelstellingen naar prestatiedoelstellingen. Het college, heeft anders dan wij in 2011 aanbevolen, de prestatiedoelstellingen niet vastgelegd in jaarlijkse subsidiebeschikkingen. Het college heeft ervoor gekozen de afspraken met Pantar vast te leggen in dienstverleningsovereenkomsten. Wel moet Pantar zich tweemaandelijks verantwoorden richting DWI over prestaties, zowel op papier als tijdens de sturingsgesprekken.

¹ RVE Werk staat voor Resultaatverantwoordelijke eenheid Werk. Tot en met 31 december 2014 was deze hoofdafdeling onderdeel van DWI, vanaf 1 januari 2015 is het onderdeel van de cluster Sociaal.

3. Aandachtspunten

Het is duidelijk dat het college serieus aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van de rekenkamer. Het college heeft de extra tijd die ontstond voor de invoering van de Participatiewet benut om zich goed voor te bereiden. Uit ons opvolgingsonderzoek blijkt dat de meeste onderdelen van de aanbevelingen zijn opgevolgd.

Naar aanleiding van de aanbevelingen die niet helemaal zijn uitgevoerd willen wij twee punten onder de aandacht brengen. Daarnaast hebben we ook één nieuw aandachtspunt. Dat doen we meestal niet bij een opvolgingsonderzoek. Gegeven het feit dat er bij de verdere uitvoering van de Participatiewet in Amsterdam nog sprake is (geweest) van een leerperiode leek ons dit nu wel zinvol.

Startnotitie niet benut als 'discussiedocument'

De kern van onze aanbeveling over de startnotitie was dat ondanks de tijdsdruk de invoering van de wet toch weloverwogen plaats zou moeten vinden. Om dit te stimuleren bevelen we aan om belangrijke beleidskeuzes in een startnotitie uit te werken om de discussie hierover in de raadscommissie te kunnen voeren. Het college heeft de startnotitie echter niet ingevuld als discussiedocument, maar als informatiedocument. Via verschillende notities heeft het college de raad meegenomen in zijn keuzes voor de invulling van de Participatiewet in Amsterdam. Het college vond de onzekerheid te groot – er was nog weinig kennis van de doelgroepen – om verschillende keuzes aan de raad voor te leggen. Hoewel dit begrijpelijk is, willen we toch wijzen op de nuttige functie die een startnotitie met keuzemogelijkheden ook dan kan hebben. Onzekerheid is niet een afdoende argument om het niet te doen. Vaak is aan het begin van een traject de onzekerheid groot. Bij scenario's kan die onzekerheid echter worden meegenomen. Het bespreken van de mogelijke keuzes aan de hand van die scenario's, kan zowel de kwaliteit van de gemaakte keuzes als het draagvlak hiervoor vergroten.

De komende jaren zullen alsnog fundamentele keuzes gemaakt moeten worden in de ondersteuning aan de doelgroepen van de Participatiewet. Het blijft de overweging waard deze keuzes in de vorm van verschillende scenario's expliciet aan de commissie Werk en Economie voor te leggen.

Toezicht op de uitvoering

Het college heeft ervoor gekozen de beleidsdoelstellingen niet te vertalen in jaarlijkse subsidiebeschikkingen met prestatieafspraken. De afspraken met Pantar worden vastgelegd in zogenaamde dienstverleningsovereenkomsten. Hoewel dit afwijkt van onze aanbeveling uit 2011 lijkt ons deze werkwijze verdedigbaar. Het is echter wel belangrijk dat de grip en transparantie worden vergroot, terwijl er voldoende ruimte blijft voor flexibiliteit. Of de dienstverleningsovereenkomst die mogelijkheden in voldoende mate biedt zou meegenomen kunnen worden in het onderzoek *Financiën en Governance van Pantar* dat momenteel uitgevoerd wordt. Als de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet relaties aangaat met andere partijen dan Pantar – de zogeheten sociale firma's – zal opnieuw beoordeeld moeten worden welk toezichtsinstrument hiervoor het meest geëigend is en op welke wijze de afspraken het beste kunnen worden geformaliseerd (inkoopcontracten, dienstverleningsovereenkomsten en/of subsidiebeschikkingen).

De gemeente heeft stappen gezet om het toezicht op de kosten van de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Pantar te verbeteren. Er vindt voor- en nacalculatie van de kostprijzen plaats en er zijn mogelijkheden gecreëerd voor een branchevergelijking van kostprijzen. Ook voor de taken bij het RBA² wordt gedacht aan het bekijken van de kosten op basis van benchmarking. Waarschijnlijk komen hiervoor voorstellen bij de Voorjaarsnota 2015 of gemeentebegroting 2016. Dit is een positieve ontwikkeling. Ook als de gemeente ervoor kiest bepaalde taken van de Participatiewet uit te laten voeren door sociale firma's blijft het belangrijk om de kosten van de dienstverlening goed in de gaten te houden.

Er zijn ook stappen gezet om de rollen van opdrachtgever, uitvoerder en toezichthouder beter te scheiden. Of de governance-structuur binnen de gemeente en Pantar het meest geschikt is, wordt momenteel onderzocht. Daar willen we dan ook niet te diep op ingaan. Wel willen we erop wijzen dat de interne rolverdeling tussen enerzijds de RVE's Werk, Inkomen en Participatie³ en anderzijds DMC ook voor de raad nuttig kan en moet zijn. Dit kan worden bereikt door commissie- en raadsstukken van Werk, Inkomen en Participatie te voorzien van apart commentaar van DMC.

Suggesties voor de leerperiode

Het laatste aandachtspunt is nieuw en gaat over de leerperiode voor de uitvoering van de Participatiewet. Omdat de ervaringen die zijn opgedaan onder de uitvoering van de Wsw, Wajong en WWB niet één op één te vertalen zijn naar de Participatiewet heeft de gemeente besloten een leerperiode voor de uitvoering van de Participatiewet in te lasten. Het doel is na de leerperiode (2015 en 2016) te komen tot een inzet van instrumenten die 'evidence based' is: bewezen effectieve instrumenten worden voortgezet, ineffectieve instrumenten worden gestaakt. De leerperiode wordt tevens benut om informatie te verzamelen voor mogelijke bezuinigingsmaatregelen in de arbeidsondersteuning voor de langere termijn. De wijze waarop wordt geëvalueerd (welke gegevens worden meegenomen en welke criteria er gelden) moet nog worden vastgesteld. We vinden het positief dat het college deze leerperiode inlast alvorens ingrijpende keuzes te maken. Voor deze leerperiode lijkt het ons verstandig met de volgende punten rekening te houden.

- In het Keuzedocument is in het budget van de arbeidsondersteuning voor komende jaren al vanaf 2016 rekening gehouden met een bezuiniging van ten minste 5%. Vanaf 2017 en verder bedraagt deze bezuiniging ten minste 10%. Daar bovenop moet voor de periode vanaf 2017 aanzienlijk extra bezuinigd worden op de arbeidsondersteuning om het oplopende tekort (€ 0,5 miljoen in 2017 en € 2,4 miljoen in 2018) in te lopen. Het college wil een leerperiode inlassen 'om tot de kern van de dilemma's te komen en vervolgens op basis van de opgedane ervaringen vanaf 2016 gefundeerde keuzes te maken voor de lange termijn.'⁴ Omdat er al vanaf 2016 moet worden bezuinigd, moet er al in 2015 worden 'geleerd'. Het is echter niet helder op basis van welke evaluatiegegevens het college bezuinigingsmaatregelen wil voorstellen voor

² Sinds 1 januari 2015 heet het RBA 'Afdeling Werk en Re-integratie', onderdeel van de RVE Werk.

³ De voormalige Dienst Werk en Inkomen is opgesplitst in deze drie RVE's.

⁴ Keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk', versie 13 oktober 2014, p. 14.

de jaren vanaf 2017. Eén jaar (2015) is erg kort als evaluatieperiode. We raden daarom aan om meer continu te evalueren en te leren. Voor de bezuiniging voor 2017 en verder kunnen dan de evaluatieresultaten van 2016 (en verder) ook mee worden genomen.

- Zoals het college zelf ook aangeeft, is 're-integratie een zaak van lange adem' en kan het bij een deel van de doelgroep soms lang (meer dan drie jaar) duren om hen richting werk te begeleiden.⁵ Het is daarom de vraag of zelfs twee jaar in alle gevallen voldoende is om te kunnen beoordelen of een instrument effectief en voldoende efficiënt is. Het is belangrijk om zich dat te realiseren bij de beoordeling van de effectiviteit van de instrumenten en de haalbaarheid van de bezuinigingsopgaven.
- Om de invoering van de Participatiewet goed te laten aansluiten bij de decentralisatie van de AWBZ naar de WMO, wordt in Amsterdam geprobeerd om de voorzieningen die vanuit de WMO (deels voormalige AWBZ) en de Participatiewet beschikbaar zijn te ordenen in een doorlopende lijn, het zogenoemde Continuüm van Dagbesteding naar Werk. Binnen de sector Sociaal zijn daarbij meerdere RVE's betrokken, terwijl in het kader van de WMO de stadsdelen ook een functie vervullen. Op deze manier wil het college er voor zorgen dat mensen op de voor hen meest geschikte plek terecht komen. Gezien de bezuinigingstaakstelling lijkt het ons onontkoombaar ook de kosten mee te nemen bij de afweging of iemand richting dagbesteding of beschut werk moet worden begeleid. Het is aan te raden de leerperiode ook te gebruiken om hiervoor een evenwichtig afwegingskader te maken.

Bestuurlijke reactie

Het college van burgemeester en wethouders heeft een bestuurlijke reactie gegeven op deze rekenkamerbrief. Deze reactie hebben wij voorzien van een nawoord. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord is opgenomen in de bijlage.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet,

dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

projectleider: Evert Visser
onderzoeker: Marieke Hoffman

⁵ Raadsvoordracht Vaststellen keuzedocument 'De Participatiewet in de Amsterdamse praktijk', 26 november 2014, p. 11.



Bijlage - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 27 maart 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. Het college van b&w heeft op 16 april 2015 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

1. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Ons college heeft met belangstelling kennis genomen van het Conceptrapport *Opvolgingsonderzoek Sociale werkvoorziening in Amsterdam* en van de belangrijkste bevindingen en aandachtspunten die u in de Rekenkamerbrief onder de aandacht van de gemeenteraad wil brengen. De beide stukken geven het college aanleiding voor de hierna volgende reactie.

December 2011 heeft de rekenkamer een aantal aanbevelingen gedaan als onderdeel van het onderzoek *Sociale werkvoorziening in Amsterdam - De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak*. In uw nieuwe onderzoek stelt u vast dat het college deze aanbevelingen in belangrijke mate heeft uitgevoerd. U waardeert het verder positief dat het college een leerperiode heeft ingelast alvorens ingrijpende keuzes te maken in de ondersteuning van werkzoekenden bij het vinden en behouden van werk. Ook stelt u vast dat de gemeente stappen heeft gezet om het toezicht op de kosten van de uitvoering van de sociale werkvoorziening te verbeteren.

Met betrekking tot de aanbevelingen die niet helemaal zijn uitgevoerd geeft u twee aandachtspunten aan. Ook doet u enkele suggesties voor de leerperiode. Hieronder gaan we graag op uw aandachtspunten en suggesties in.

Bespreken van mogelijke keuzes aan de hand van scenario's

Net als de rekenkamer is het college doordrongen van het besef dat bij de ondersteuning door de gemeente bij re-integratie en werk op termijn keuzes noodzakelijk zijn. Op dit moment valt nog niet goed aan te geven in welke vorm deze keuzes te maken zijn. Bij de manier waarop keuzes aan de raad zullen worden voorgelegd, zal het college nadrukkelijk de aanbeveling van de rekenkamer betrekken om hierbij gebruik te maken van scenario's. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om keuzes in de wijze van ondersteuning, de duur van de ondersteuning en/of de maximale kosten daarvan. Maar ook om keuzes om specifieke doelgroepen al dan niet in aanmerking te brengen voor bepaalde vormen van ondersteuning.

Toezicht op de uitvoering

De rekenkamer vraagt aandacht voor de wijze waarop het toezicht op Pantar en andere samenwerkingspartners wordt ingericht en op welke wijze afspraken het beste kunnen worden geformaliseerd, bijvoorbeeld via inkoopcontracten,

dienstverleningsovereenkomsten en/of subsidiebeschikkingen. In dit verband is aan te geven dat onder de Wet werk en bijstand (Wwb) de ontwikkeling is ingezet om re-integratietaken waar mogelijk in eigen beheer uit te voeren, met name binnen de afdeling Werk en Re-integratie (tot 2015: Re-integratiebedrijf Amsterdam) en in de samenwerking binnen het Werkgeversservicepunt. Ook voor de Wsw is besloten een aantal taken in eigen beheer uit te voeren, met name de matching en begeleiding van individuele Wsw-werknemers bij reguliere werkgevers. Ten aanzien van de nieuwe gemeentelijke doelgroepen binnen de Participatiewet is deze lijn voortgezet. Op deze uitvoering van re-integratietaken in eigen beheer vinden sturing en verantwoording direct plaats via de gemeentelijke begrotingscyclus en langs de bestuurlijke en ambtelijke lijn.

De samenwerking van de gemeente met werkgevers, waaronder Pantar en sociale firma's, wordt zo veel mogelijk op een generieke manier vorm gegeven, door middel van algemene regels en instrumenten die binnen de regio Groot-Amsterdam zo veel mogelijk worden geharmoniseerd.

Dit laat onverlet dat de gemeente Amsterdam een belangrijke relatie heeft en houdt met de stichting Pantar als gemeentelijke verbonden partij en als aanbieder van werk voor ruim 70% van de bestaande Wsw-werknemers. Het college onderzoekt op dit moment – zoals u ook aangeeft – op welke manier de samenwerking met Pantar het beste vorm kan krijgen. De uitkomsten hiervan en mogelijke vervolgstappen zal het college in de tweede helft van 2015 aan de raad voorleggen.

Advisering door de gemeentelijke Directie Middelen en Control (DMC) maakt standaard onderdeel uit van raadsvoordrachten en (andere) collegebesluiten, zeker wanneer deze financiële consequenties hebben of kunnen hebben. In de relatie met gemeentelijke deelnemingen en verbonden partijen vervult de wethouder Deelnemingen, ondersteund door DMC, daarnaast nadrukkelijk een eigen rol, los van de gemeentelijke rol als opdrachtgever (voor Pantar: de wethouder Werk en het gemeentelijke onderdeel Werk).

Suggesties voor de leerperiode

U vindt het positief dat het college een leerperiode inlast alvorens ingrijpende keuzes te maken. U doet daarbij ook enkele suggesties.

Allereerst geeft u aan dat een leerperiode van één tot twee jaar uitermate kort is. Het college onderkent dit. Het leren en evalueren stopt niet na twee jaar. Daarbij merkt de rekenkamer terecht op dat het bij een deel van de doelgroep misschien wel drie of meer jaar kan duren om iemand naar werk te begeleiden. Overigens heeft de door u genoemde bezuinigingsdoelstelling op de re-integratie-uitgaven van 5% vanaf 2016 en 10% vanaf 2017, betrekking op het al langer bestaande re-integratie-instrumentarium voor de oorspronkelijke Wwb-doelgroep. Het is zeker niet de bedoeling om de genoemde besparingen van 5 en 10% te realiseren bij de instrumenten en ondersteuning voor de nieuwe gemeentelijke doelgroepen onder de Participatiewet. Voor dit laatste zet de gemeente juist extra middelen in vanuit het spaarsaldo dat in de voorafgaande jaren binnen het Participatiebudget is opgebouwd.

Ten slotte raadt u aan om te komen tot een evenwichtig afwegingskader tussen de inzet van instrumenten en middelen in het kader van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet, met name bij de keuze of iemand richting dagbesteding, dan wel richting werk moet worden begeleid. Op dit raakvlak tussen de beleidsterreinen zorg en arbeidsre-integratie liggen wellicht mogelijkheden voor doorstroom naar werk, waar dit voorheen als gevolg van bestaande schotten niet of nauwelijks mogelijk was. Tegelijk is de budgettaire ruimte voor het inrichten van met name beschut werk beperkt. Weliswaar ontvangen gemeenten hiervoor middelen tot een bedrag van € 8.500 per plek – maar de verwachting is dat dit bedrag verre van toereikend zal zijn. Dit gegeven maakt het des te belangrijker, maar tegelijk ook zeer lastig om te komen tot een passend afwegingskader voor de inzet van dagbesteding en werk. Om mensen zo veel mogelijk in staat te stellen maatschappelijk te participeren - en waar mogelijk door te stromen naar betaald werk – is binnen deze collegeperiode acht miljoen euro aan eigen middelen beschikbaar gesteld, aanvullend op het Wmo- en het Participatiebudget.

Het terrein van de Sociale Werkvoorziening en de Participatiewet zal ook de komende jaren nog sterk in ontwikkeling is. Daaraan leveren het vervolgonderzoek en de aanbevelingen van de rekenkamer een nuttige bijdrage, zowel voor de inrichting van het proces als – naar verwacht mag worden – de uitkomsten daarvan. Hiervoor wil het college de rekenkamer nogmaals dank zeggen.

2. Nawoord rekenkamer

Allereerst dank ik het college van burgemeester en wethouders voor zijn positieve reactie op de rekenkamerbrief *Opvolgingsonderzoek Sociale werkvoorziening in Amsterdam*. Het college geeft aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het concept-rapport en verwacht dat onze aanbevelingen een nuttige bijdrage leveren aan het gemeentelijk beleid dat vanwege de decentralisaties sterk in ontwikkeling is.

De college gaat op de twee aandachtspunten in. Ook reageert het op onze suggesties voor de leerperiode die de gemeente de komende jaren inlast alvorens ingrijpende keuzes te maken.

Benutten startnotitie als discussiedocument

In ons rapport van december 2011 hebben wij geadviseerd om de belangrijke beleidskeuze in een startnotitie uit te werken en deze vooraf aan de raad voor te leggen opdat daarover nog discussie kan worden gevoerd voordat het beleid wordt vastgesteld. Het bespreken van de mogelijke keuzes aan de hand van scenario's, kan zowel de kwaliteit van de te maken beleidskeuzes als het draagvlak hiervoor vergroten.

De rekenkamer signaleerde dat diverse aan de raad voorgelegde beleidsnotities in 2012, 2013 en 2014 meer het karakter hadden van informatiedocumenten dan van discussiedocumenten. Het college geeft in zijn reactie aan dat het onze aanbeveling om in startnotities gebruik te maken van scenario's in de toekomst zal betrekken. Het merkt daarbij op dat bij de ondersteuning bij re-integratie en werk door de gemeente op termijn nog

meer keuzes noodzakelijk zijn. Wellicht is het presenteren van scenario's te combineren met de nieuwe ontwikkeling om de gevolgen voor beleidskeuzes in het sociale domein inzichtelijk te maken met MKBA's (Maatschappelijke kosten-batenanalyses). In het kader van de decentralisaties zijn deze inmiddels opgesteld en worden nog verder uitgebouwd en verbeterd.

Toezicht op de uitvoering

Ook hebben wij in onze brief gesignaleerd dat bij de invoering van de Participatiewet de gemeente relaties aangaat met andere partijen zoals bijvoorbeeld sociale firma's en nieuwe doelgroepen. Wij hebben geadviseerd om te beoordelen welk toezichts-instrument daarbij past en hoe de afspraken het beste kunnen worden geformaliseerd. Het college geeft aan dat de samenwerking van de gemeente met werkgevers, waaronder Pantar en sociale firma's, zo veel mogelijk vorm wordt gegeven op een generieke manier door middel van algemene regels en instrumenten die binnen de regio Groot-Amsterdam zo veel mogelijk worden geharmoniseerd. Mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en efficiency wordt deze aanpak door de rekenkamer onderschreven. We vragen echter nadrukkelijk ook aandacht te besteden aan hoe de afspraken per bedrijf en per cliënt eenduidig worden vastgelegd en hoe het toezicht op de uitvoering en de kosten wordt geregeld.

Specifiek voor het toezicht op Pantar meldt het college dat op dit moment een onderzoek wordt uitgevoerd hoe die samenwerking het beste vorm kan krijgen. Het college geeft verder aan dat DMC, als onderdeel van het collegebesluit en de raadsvoordracht, hierover zal adviseren. Om de rol van DMC als concerncontroller transparant te maken adviseren wij het commentaar van DMC op commissie- en raadsstukken apart op te nemen.

Suggesties voor de leerperiode

De rekenkamer is positief dat de gemeente heeft besloten om voor de uitvoering van de Participatiewet een leerperiode in te lasten. De leerperiode heeft tot doel om de bewezen effectieve instrumenten in de toekomst te kunnen inzetten en informatie te verzamelen voor mogelijk noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen in de arbeidsondersteuning. In onze rekenkamerbrief geven we aan dat de wijze waarop wordt geëvalueerd nog niet is vastgesteld. Gelet op het belang van de evaluatie adviseren we de gemeente zo spoedig mogelijk een plan van aanpak te maken voor de evaluatie. Om de financiële middelen maatschappelijk zo optimaal mogelijk in te kunnen zetten adviseren we het kostenaspect van de verschillende voorzieningen daarin ook mee te nemen. Bovendien kan de evaluatie informatie opleveren voor het ontwikkelen van een evenwichtig afwegingskader voor het toewijzen van de verschillende voorzieningen aan de te onderscheiden doelgroepen in het kader van de Wmo en de Participatiewet.