

BESTUURLIJK RAPPORT

Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

december 2011

Rekenkamer Amsterdam



Bestuurlijk rapport

Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

december 2011

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Marcella van Doorn

drs. Marieke Hoffman

drs. Marit Smit

Evert Visser RA (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

Sociale werkvoorziening in de gemeente Amsterdam onderzocht

Sociale werkplaatsen staan voor veel veranderingen die ook grote financiële gevolgen voor de gemeente hebben. De instroom in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is fors toegenomen en er zijn minder middelen beschikbaar. Vanaf januari 2013 wordt de Wet werken naar vermogen (Wwnv) ingevoerd. Vanaf dan kunnen mensen alleen nog in de SW instromen op een beschutte werkplek. In dit onderzoek is aandacht besteed aan de voorbereiding van de gemeente en Pantar op de toekomst. Daarbij is ook gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige sociale werkvoorziening (SW).

Doelen niet toekomstbestendig, alleen gericht op Begeleid Werken

Het beleid voor de SW is doeltreffend. Wel constateren we dat er sinds 2011 in de gemeentebegroting voor de SW alleen nog een doelstelling geformuleerd is voor het Begeleid Werken. Hierdoor is er geen indicator meer om de ontwikkeling van SW-medewerkers die beschut of gedetacheerd werken, te monitoren. Met de komst van de Wwnv wordt dit nog belangrijker, omdat de SW dan alleen nog beschutte werkplekken zal aanbieden.

Kostprijs vergelijkbaar met andere SW-bedrijven

De doelmatigheid van de uitvoering van de Wsw door Pantar is moeilijk te beoordelen, aangezien er geen heldere benchmarkgegevens beschikbaar zijn. Wel is vastgesteld dat de kostprijs per SW-plek vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Dit komt doordat Pantar lagere opbrengsten en lagere loonkosten voor de SW-medewerkers heeft. Verder heeft Pantar een ruime vermogenspositie: de reserves bedragen € 8 miljoen en de voorzieningspositie € 12,6 miljoen. Afhankelijk van de afspraken over de toekomstige risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar kunnen deze bedragen worden ingezet voor het transitieproces.

Toezicht kan beter door heldere afspraken en functiescheiding binnen de gemeente

De Dienst Werk en Inkomen (DWI) houdt intensief toezicht op Pantar. Voor een goed toezicht is het ook van belang dat via een formele opdracht (bijvoorbeeld een jaarlijkse subsidiebeschikking) helder wordt weergegeven wat van Pantar wordt verwacht. DWI is afhankelijk van Pantar voor de uitvoering van de SW en de re-integratietrajecten. Om de toezichthoudende taak objectief te kunnen invullen is het van belang dat binnen de gemeente het opdrachtgeverschap en het toezicht goed worden gescheiden.

Lange wachttijd voor SW

De gemiddelde tijd die SW-geïndiceerden in Amsterdam per 1 juli 2011 op de wachtlijst stonden was 28 maanden, vergeleken met gemiddeld 15 maanden landelijk. Circa 10% van de Amsterdamse wachtenden staat zelfs langer dan 5 jaar op de wachtlijst. Een deel van deze wachtenden is niet meer beschikbaar en zou, conform de wet, van de wachtlijst gehaald kunnen worden. Pantar is daar terughoudend in. In de toekomst wordt het belangrijk om alleen geïndiceerden op de wachtlijst te plaatsen die

beschikbaar zijn voor een SW-dienstverband. De wachtlijst zal naar verwachting namelijk toenemen, doordat er minder SW-plekken beschikbaar zijn. Ook verdwijnt het financiële voordeel van een lange wachtlijst.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer vindt dat de gemeente Amsterdam op een redelijke wijze uitvoering geeft aan de Wsw, maar ziet op diverse onderdelen ook verbeterpunten. Voor de verdere voorbereiding op de Wwnv en de nieuwe sociale werkvoorziening doet de rekenkamer vijf aanbevelingen in het hoofdstuk *Analyse en aanbevelingen* die hieronder kort zijn samengevat.

Samenvatting aanbevelingen

1. *Goede informatie.* Breng voor het maken van beleidskeuzes onderwerpen in kaart zoals (a) de omvang van de verschillende groepen arbeidsgehandicapten; (b) voor- en nadelen van verschillende vormen van dienstverlening; (c) verwachte uitvoeringskosten in vergelijking met mogelijke financieringsbronnen; (d) de kosten van het transitieproces en (e) de drempels bij potentiële regionale werkgevers.
2. *Startnotitie.* Werk in een startnotitie de relevante keuzevraagstukken uit zoals de keuze voor (a) doelgroepen; (b) financiën en (c) organisatievorm.
3. *Beleidsplan.* Maak een beleidsplan waarin aan de orde komt (a) de uitkomsten van de discussie over de startnotitie; (b) beleid om nadelige gevolgen van doelgroepen-prioritering te beperken; (c) maatregelen om werkgevers over te halen arbeidsgehandicapten in dienst te nemen; (d) de financiële risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar en (e) de uitgangspunten voor de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.
4. *Zorgvuldige uitvoering.* Maak bij het organiseren van de uitvoering van het beleid in ieder geval afspraken over (a) de formalisering van de beleidsdoelstellingen en 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.
5. *Goede informatievoorziening.* Zorg als college en raad voor een goede informatievoorziening voor de besluitvorming over het transitieproces met behulp van (a) de startnotitie; (b) het nieuwe beleidsplan; (c) voortgangsrapportages over het transitieproces en (d) consultatie deskundigen en betrokkenen in de commissie WPA.

Het college heeft gereageerd op het rapport van de rekenkamer en alle aanbevelingen overgenomen. De bestuurlijke reactie is integraal in dit rapport opgenomen en voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar de sociale werkvoorziening in Amsterdam. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe doeltreffend en doelmatig geeft de gemeente Amsterdam uitvoering aan de Wsw?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling zijn het beleid, de kosten en opbrengsten, de resultaten, het toezicht en de toekomstbestendigheid van de sociale werkvoorziening in de gemeente Amsterdam onderzocht aan de hand van volgende vijf onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het beleid voor de sociale werkvoorziening goed, in die zin dat:
 - a. het maatschappelijk beoogde effect, de beleids- en prestatie-doelstellingen helder beschreven zijn;
 - b. de Amsterdamse beleidsdoelstellingen in de begroting aansluiten bij het rijksbeleid;
 - c. de gemeente de mogelijkheden benut om via een verordening eigen lokaal beleid op te stellen?
2. In hoeverre is de uitvoering van de Wsw door Pantar doelmatig?
3. In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het beleid in 2010 gerealiseerd?
4. In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op adequate wijze vorm aan het toezicht op Pantar?
5. In hoeverre bereidt de gemeente zich goed voor op de toekomstige sociale werkvoorziening en bestaan er in de huidige SW-bedrijfsvoering zwakke punten die belemmerend kunnen werken voor de noodzakelijke transitie?

Het volledige onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport staan de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.

Deel 1 - Bestuurlijk rapport

In dit bestuurlijk rapport wordt in hoofdstuk 1 de sociale werkvoorziening in Amsterdam beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 geven we de hoofdconclusie en presenteren we de aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op de bevindingen en aanbevelingen is samen met het nawoord opgenomen in hoofdstuk 4.

Deel 2 - Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de 5 onderzoeksvragen. Ook bevat het informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek en de door de rekenkamer gehanteerde toetsaspecten. In de bijlagen van het onderzoeksrapport is de lijst van geraadpleegde personen te vinden, de details van het dossieronderzoek, een overzicht van geraadpleegde literatuur en een lijst met gebruikte afkortingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Uitvoering geven aan een veranderende Wsw	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Sociale werkvoorziening in Amsterdam	10
1.3 Aanpak	12
2 Bevindingen	15
2.1 Amsterdams beleid voor sociale werkvoorziening	15
2.2 Kosten en opbrengsten van de uitvoering	17
2.3 Resultaten	19
2.4 Toezicht	22
2.5 Voorbereiding op de toekomst	24
3 Analyse en aanbevelingen	27
3.1 Hoofdconclusies	27
3.2 Analyse: van conclusies naar aanbevelingen	28
3.3 Informatieverzameling	30
3.4 Uitwerking keuzemogelijkheden	31
3.5 Opstellen beleidsplan	34
3.6 Organisatie van de uitvoering	37
3.7 Informatievoorziening	39
4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	41
4.1 Bestuurlijke reactie	41
4.2 Nawoord rekenkamer	46

1 Uitvoering geven aan een veranderende Wsw

1.1 Inleiding

Aanleiding

Sociale werkplaatsen maken het voor arbeidsgehandicapten mogelijk te werken onder aangepaste omstandigheden. Landelijk zijn sociale werkplaatsen in het nieuws door financiële problemen, onvoldoende aansturing door gemeenten en toenemende wachtlijsten. Omdat het bij de huidige economische crisis voor mensen met een zekere arbeidsbeperking nog lastiger is geworden om op de gewone arbeidsmarkt een baan te vinden, is het beroep op de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) toegenomen. Tegelijkertijd zijn er door bezuinigingen minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van de Wsw.

Daarnaast gaat er ook veel veranderen voor de sociale werkplaatsen. De rijksoverheid wil vanaf januari 2013 de Wet werken naar vermogen (Wwnv) invoeren om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen via werk in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.¹ Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), zodanig dat er meer samenhang komt met de regelingen voor de sociale werkvoorziening (Wsw) en de jonge arbeidsgehandicapten (Wajong). Voor de sociale werkvoorziening betekent deze wet dat de toegang wordt beperkt. Terwijl nu via het Wsw-budget ook mensen via detachering of Begeleid Werken aan het werk komen, zal er in de toekomst alleen nog maar plek zijn voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken.

Kortom, terwijl de uitdagingen al groot waren, staat de sociale werkvoorziening voor veel veranderingen die ook financieel grote gevolgen hebben. Dit vormde voor de rekenkamer aanleiding om in het onderzoeksprogramma 2011 een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale werkvoorziening, zoals die in Amsterdam door de Stichting Pantar wordt uitgevoerd, op te nemen.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te geven in het functioneren van de sociale werkvoorziening in Amsterdam. We hopen dat dit rapport bijdraagt aan de overwegingen en de keuzes die gemaakt kunnen worden gegeven de komende bezuinigingen en veranderingen in regelgeving. We verwachten dat het onderzoek de gemeenteraad handvatten geeft om zicht te houden op een goede besteding van de financiële middelen voor mensen met een arbeidshandicap. Daarmee sluit dit onderzoek aan bij één van de centrale onderzoeksthema's uit de beleidsvisie 2010-2016 van de rekenkamer, namelijk bij 'Grip op geld'.

¹ Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Hoofddijnennotitie werken naar vermogen*, 21 april 2011. In deze notitie schetst het kabinet de hoofdlijnen van de nieuwe Wwnv. Naar verwachting wordt de wet in het najaar 2011 aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Vraagstelling

In het onderzoek gaan we na in hoeverre de gemeente Amsterdam doeltreffend en doelmatig uitvoering geeft aan de Wsw. Daarbij besteden we aandacht aan het beleid van de gemeente, de uitvoering door Pantar, de aansturing door de gemeente van Pantar en de resultaten. Met de verkregen inzichten wordt geprobeerd na te gaan of de gemeente en Pantar voldoende voorbereid zijn op de toekomstige ontwikkelingen.

1.2 Sociale werkvoorziening in Amsterdam

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw. Stichting Pantar Amsterdam (hierna Pantar) doet dit voor de gemeente Amsterdam en de gemeente Diemen. Dit onderzoek richtte zich alleen op Amsterdam.

De gemeente zorgt niet zelf voor de indicatie. Als iemand in de sociale werkvoorziening wil werken, bepaalt het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of hij of zij tot de doelgroep van de Wsw hoort. Wanneer dit het geval is, ontvangt deze persoon een Wsw-indicatie en komt deze op de wachtlijst om geplaatst te worden bij Pantar, die vervolgens die mensen een passende werkplek en begeleiding moet bieden. Naast het bieden van een passende werkplek, is de gemeente ook verantwoordelijk voor het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de SW-medewerkers. Het doel hiervan is om mensen onder zo normaal mogelijke omstandigheden te laten werken.

Drie vormen van arbeid

De sociale werkvoorziening kent drie vormen van arbeid: beschut werken, detachering en Begeleid Werken. In figuur 1.1 staan de drie vormen beschreven. Ook worden de verdeling van de SW-medewerkers over deze drie vormen van arbeid binnen Amsterdam en de grote gemeenten landelijk in 2010 weergegeven.

Figuur 1.1 - Dienstbetrekkingen binnen de huidige Wsw

1. Beschut werken	Dienstverband bij een SW- bedrijf en werkzaam op een beschutte arbeid	Amsterdam : 48% Landelijk : 47%
2. Detachering	Dienstverband bij een SW-bedrijf, gedetacheerd bij een reguliere werkgever	Amsterdam : 40% Landelijk : 47%
3. Begeleid werken	Dienstverband bij reguliere werkgever, die loonkostensubsidie krijgt	Amsterdam : 12% Landelijk : 6%

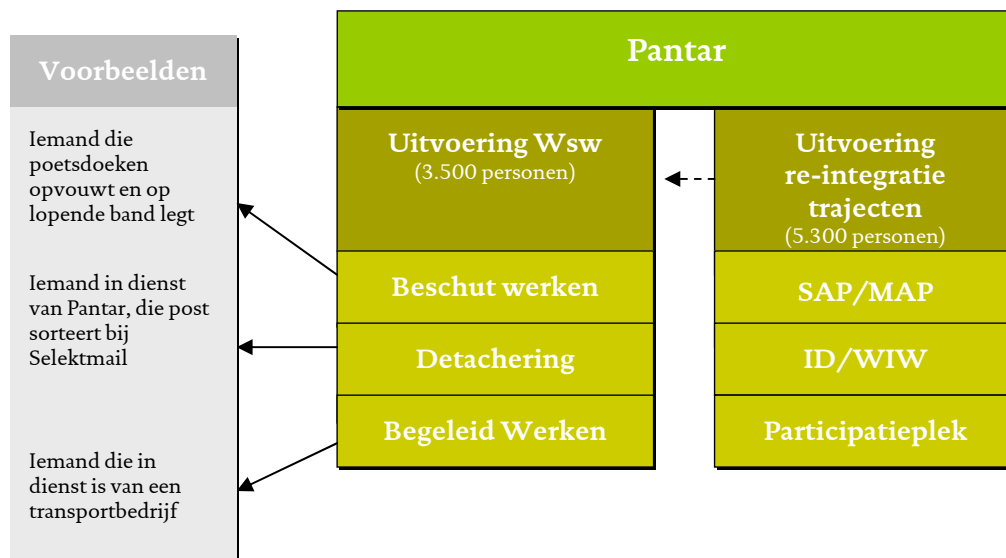
Bron: cijfers Amsterdam geleverd door Pantar, cijfers landelijk uit de KplusV *Rapportage bedrijfsvergelijkend onderzoek Cedris 2010*.

Bij Pantar werken relatief meer mensen via begeleid werken bij een reguliere werkgever (12% tegenover 6%). In totaal werkten er eind 2010 circa 3.500 Amsterdammers via Pantar in de sociale werkvoorziening, waarvan 400 via Begeleid werken, 600 via individuele detachering en 800 via groepsdetachering bij reguliere werkgevers. Ten slotte werken 1.700 werknemers op een interne werkplek bij Pantar.²

Pantar doet meer dan de Wsw

Naast de Wsw voert Pantar in opdracht van de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente (DWI) ook re-integratietrajecten uit van circa 5.300 mensen waar de gemeente een re-integratiedoelstelling voor heeft. In figuur 1.2 worden de Wsw-taak en de re-integratietaken en de bijbehorende werkvormen weergegeven.

Figuur 1.2 - Belangrijkste taken van Pantar



Bron: Pantar, *Jaarrekening 2010* (cijfers) en *Door werk naar werk 2009* (voorbeelden)

Het onderzoek richtte zich alleen op de sociale werkvoorziening en niet op de uitvoering van re-integratietrajecten. Vanaf 2013 zullen met de invoering van de Wwnv minder mensen onder de sociale werkvoorziening gaan vallen. Personen die geen beschutte werkplek nodig hebben, komen op basis van de Wwnv veelal in aanmerking voor een baan bij een reguliere werkgever via een loondispensatieregeling.³

² Pantar voert daarnaast ook de Wsw uit voor de gemeente Diemen. Deze cijfers zijn afkomstig uit het personeelssysteem (PView) van Pantar op 31 december 2010.

³ Hierbij betaalt de werkgever het deel dat de werknemer arbeidsproductief is (=loonwaarde). De gemeente vult vervolgens het inkomen aan tot maximaal 100% van het wettelijk minimumloon (WML). Het loon en de aanvulling samen kunnen tijdelijk minder bedragen dan 100% van het WML, zolang de werknemer nog niet naar zijn volledige mogelijkheden werkt. Op deze manier wil het kabinet hem stimuleren zich verder te ontwikkelen. Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Hoofddlijnennotitie werken naar vermogen*, 21 april 2011.

Het is nog niet uitgekristalliseerd of en zo ja welke rol Pantar in de toekomst hierbij zal spelen.

Financiële middelen

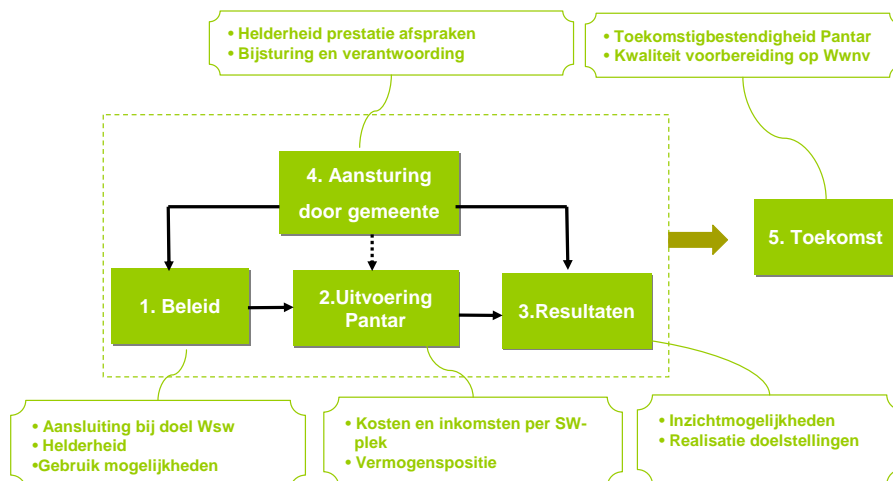
De gemeente ontvangt jaarlijks middelen van het Rijk voor de uitvoering van de Wsw. In 2011 stelde het Rijk € 83,8 miljoen beschikbaar voor de sociale werkvoorziening in Amsterdam. Dit bedrag is onvoldoende om de kosten voor de sociale werkvoorziening te dekken. Jaarlijks draagt de gemeente circa € 4 miljoen bij aan het exploitatietekort van Pantar op de sociale werkvoorziening.

1.3 Aanpak

Het onderzoek naar de sociale werkvoorziening in Amsterdam is gestart in het voorjaar en afgerond in oktober 2011. Het feitenmateriaal is op verschillende manieren verzameld. Er zijn diverse gesprekken gevoerd met betrokken organisaties, allerlei verantwoordingsdocumenten en contracten bekeken, er is een bestandsanalyse en een dossieronderzoek gedaan om meer inzicht te krijgen in de doelgroep, het wachtlijst-beheer en de realisatie.

In het onderzoek is de sociale werkvoorziening in Amsterdam op vijf aspecten beoordeeld: (1) formulering van het Wsw-beleid, (2) doelmatige uitvoering, (3) resultaten van beleid, (4) aansturing door de gemeente, en (5) voorbereiding gemeente en Pantar op de toekomst. Figuur 1.3 geeft deze aspecten in onderlinge samenhang weer.

Figuur 1.3 - Visualisatie van de onderzoeksaspecten in onderlinge samenhang



Beleid, uitvoering en resultaten

Bij de beoordeling van het beleid is er aandacht voor de aansluiting bij het rijksbeleid en de helderheid van de doelstellingen. Daarnaast wordt nagegaan of en op welke wijze de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden om eigen beleidsuitgangspunten te formuleren. De doelmatigheid van de uitvoering is beoordeeld door een nadere analyse van de kosten en de opbrengsten voor een SW-plek en is nagegaan welke bedragen de G4-gemeenten uit de eigen middelen betalen als bijdrage in het exploitatietekort op de sociale werkvoorziening. Daarnaast is ook de vermogens- en voorzieningspositie van Pantar onderzocht met behulp van de analyses van Ernst & Young, de huisaccountant van Pantar. De resultaten zijn beoordeeld door na te gaan of de beoogde doelen voor 2010 gerealiseerd zijn. Dit is niet alleen gedaan met behulp van de jaarrekeningen van Pantar en de gemeente, maar ook door eigen bestandsanalyse en dossieronderzoek bij Pantar.

Aansturing

De aansturing van Pantar door de gemeente is onderzocht aan de hand van diverse documenten zoals afspraken, contracten, kwartaalrapportages, agenda's en verslagen Raad van beheer Pantar. Ter aanvulling zijn er ook interviews gehouden met vertegenwoordigers van Pantar en DWI. Aan de hand daarvan is nagegaan of (1) er heldere afspraken zijn gemaakt over taken en verantwoordelijkheden, (2) de gemeente Pantar indien nodig tijdig kan bijsturen en (3) de verantwoordingsinformatie van Pantar voor de gemeente, toereikend is.

Toekomst

Ten slotte is onderzocht of Pantar en de gemeente zich voldoende hebben voorbereid op de toekomst. Voor dit onderdeel zijn eerst gesprekken gevoerd met woordvoerders van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid over 'best practices' van SW-bedrijven die zich goed voorbereiden op de Wet werken naar vermogen. Daarnaast zijn verschillende rapporten, waaronder het rapport van KplusV *Inspelen op de Wet werken naar vermogen* en *Goed benut, goed bestuurd; Advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening* van de commissie Westerlaken bestudeerd.

2 Bevindingen

Op basis van ons onderzoek kunnen we constateren dat de gemeente Amsterdam redelijk doeltreffend en doelmatig uitvoering geeft aan de Wet sociale werkvoorziening, maar dat de uitvoering op onderdelen nog voor verbetering vatbaar is. In dit hoofdstuk behandelen we de belangrijkste onderzoeksbevindingen van ons onderzoek. De bevindingen zijn in ons onderzoeksrapport in detail beschreven. De samenhang tussen ons onderzoeksrapport en dit hoofdstuk met bevindingen is als volgt:

Paragraaf bestuurlijk rapport	Hoofdstuk in onderzoeksrapport
2.1 Amsterdams beleid voor sociale werkvoorziening	2. Beleid voor de sociale werkvoorziening
2.2 Kosten en opbrengsten van de uitvoering	3. Kosten en opbrengsten van de uitvoering
2.3 Resultaten	4. Resultaten
2.4 Toezicht	5. Toezicht op Pantar
2.5 Voorbereiding op de toekomst	6. Voorbereiding op de toekomst

2.1 Amsterdams beleid voor sociale werkvoorziening

Het Amsterdamse beleid voor de sociale werkvoorziening is beoordeeld aan de hand van de volgende vraag:

In hoeverre is het beleid voor de sociale werkvoorziening goed, in die zin dat:

- het maatschappelijk beoogde effect, de beleids- en prestatiedoelstellingen helder beschreven zijn;
- de Amsterdamse beleidsdoelstellingen in de begroting aansluiten bij het rijksbeleid;
- de gemeente de mogelijkheden benut om via een verordening eigen lokaal beleid op te stellen?

Het antwoord op deze vraag is positief, maar er zijn wel kritiekpunten. Het beleid voor de sociale werkvoorziening, dat helder is omschreven, sluit slechts deels aan bij het rijksbeleid en Amsterdam laat mogelijkheden liggen om lokaal beleid op te stellen.

Beleid voor de sociale werkvoorziening

De beleidsdoelstellingen zijn helder in de Wsw beschreven. De gemeente voert deze wet in medebewind uit. Volgens de Wsw dient de gemeente bij te dragen aan de participatie van mensen met een arbeidsbeperking in een zo normaal mogelijke omgeving. De gemeente biedt door middel van de sociale werkvoorziening de werknemers een aangepaste werkplek en een vast inkomen. Dit maakt hen tot producenten in plaats van uitsluitend consumenten. Het verleent hun een sociale status en een rechtspositie als werknemer. Ook biedt het hen de mogelijkheid tot ontplooiing van hun nog aanwezige capaciteiten en tot sociale contacten.

Lokaal beleid kan door de gemeenteraad worden vastgelegd in de begroting van de gemeente of in een verordening.

De beleidsdoelstellingen in Amsterdam

In tabel 2.1 staan de Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de Wsw zoals die zijn vastgelegd in de gemeentebegroting 2010.

Tabel 2.1 - De Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de Wsw

Jaar	Beleidsdoelstellingen gemeente	Oordeel
2010	<ul style="list-style-type: none">• Volledige invulling van door het Rijk beschikbaar gestelde 3.094 fte-ruimte SW.• Minimaal 300⁴ SW-medewerkers ontwikkelen zich dichterbij de reguliere arbeidsmarkt.	<ul style="list-style-type: none">• Meetbaar, kwantitatief• Positief; kijkt naar de doorstroom van alle SW-medewerkers
2011 en 2012	<ul style="list-style-type: none">• Minstens 12% van de mensen in de Wsw is werkzaam bij een werkgever via Begeleid Werken.	<ul style="list-style-type: none">• Meetbaar, kwantitatief• Minder positief: gaat niet in op de ontwikkeling van SW-medewerkers voor wie Begeleid Werken (nog) niet haalbaar is.• Weinig ambitieus (niveau nulmeting 2009)

De beleidsdoelstellingen voor 2010 stemmen grotendeels overeen met het rijksbeleid. In 2010 lag het accent in de Amsterdamse beleidsdoelstellingen op het bieden van aangepast werk en de ontwikkeling van mensen richting de reguliere arbeidsmarkt. Door voor 2011 en 2012 geen beleidsdoelstelling op te nemen die de ontwikkeling van SW-medewerkers monitort, verdwijnt de ontwikkeling van een groot deel van de SW-medewerkers uit het zicht van het college en de raad. Het bevorderen van de 'arbeidsbekwaamheid' is echter een belangrijke doelstelling uit de Wsw, die in de toekomst in elk geval zal blijven gelden voor de bestaande SW-medewerkers en de toekomstige SW-medewerkers met een indicatie voor beschermt werken.

De beleidsdoelstelling van 12% SW-medewerkers die Begeleid Werken is hoger in vergelijking met de landelijk cijfers (6%), maar toch weinig ambitieus omdat 12% al bij de nulmeting van 2009 was bereikt.⁵ Het lijkt mogelijk om ambitieuzer te zijn omdat ook de indicatie 'ernstig gehandicapt' begeleid werken niet in de weg hoeft te staan. In 2010 had 19% van de mensen die Begeleid Werken als handicapcode 'ernstig gehandicapt'. Het percentage ernstig gehandicapten is onder BW-ers zelfs hoger dan onder de overige SW-medewerkers.

Amsterdam formuleert in een Wsw-verordening nadere regels voor cliëntenparticipatie, subsidie aan werkgevers en begeleidingsorganisaties en de wachtlijst.

⁴ Overigens wordt in de begroting 2010 van DWI nog gesproken over 500 mensen die een stap zetten op de werkladder. In de gemeentebegroting en jaarrekening 2010 van DWI staat echter 300, vandaar dat getal hier gemakshalve aan is gehouden.

⁵ Bron: Rekenkamer op basis van gegevens Pantar, afdeling Instroom.

Het wachtlijstbeleid, dat niet terugkomt in de beleidsdoelstellingen in de gemeentebegroting, heeft wel veel betekenis. Een belangrijk uitgangspunt van de afgelopen jaren was dat wachtenden zoveel mogelijk actief gehouden werden, onder andere via speciale re-integratietrajecten, de zogenaamde pré-Wsw-banen.

2.2 Kosten en opbrengsten van de uitvoering

De doelmatigheid van de uitvoering van de Wsw door Pantar is onderzocht aan de hand van de volgende vraag:

In hoeverre is de uitvoering van de Wsw door Pantar doelmatig?

Op basis van het onderzoek constateert de rekenkamer dat de uitvoering van de Wsw door Pantar ten opzichte van het landelijk gemiddelde een vergelijkbare kostprijs per arbeidsjaar⁶ kent. Op basis hiervan concludeert de rekenkamer dat de bedrijfsvoering in vergelijking met andere SW-bedrijven niet ondoelmatig is.

De doelmatigheid van de uitvoering van de Wsw is onderzocht door een analyse van (1) de ontwikkeling van het resultaat, (2) de kosten en opbrengsten per SW-plek en (3) bijdrage in het SW-tekort mede in vergelijking van de G4-gemeente en (4) de vermogenspositie van Pantar.

Ontwikkeling van het resultaat

In tabel 2.2 zijn de bedragen terug te vinden die de financiële ontwikkeling van de SW-taak in de afgelopen jaren samenvat.

Tabel 2.2 - Ontwikkeling van het financieel resultaat SW-taak 2008-2010

In miljoenen euro's	2008	2009	2010
Totale kosten	€ 115,7	€ 122,0	€ 129,7
Totale opbrengsten	€ 108,3	€ 116,4	€ 122,2
Saldotekort	€ 7,4	€ 5,6	€ 7,5
Bijdrage gemeente Amsterdam in exploitatietekort	€ 3,7	€ 3,9	€ 4,0
Tekort SW-taak na de gemeentelijke bijdrage	€ 3,7	€ 1,7	€ 3,5

Bron: door Pantar verstrekte gegevens

Uit het overzicht in tabel 2.2 blijkt dat de SW-taak de laatste jaren een saldotekort laat zien dat varieert tussen de € 5,6 miljoen en € 7,5 miljoen. De gemeente draagt jaarlijks

⁶ Arbeidsjaar is de nieuwe term voor standaard eenheid (SE). Een arbeidsjaar is een formatieplaats, gecorrigeerd naar de mate van handicap. Voor een ernstig arbeidsgehandicapte geldt een factor van 1,25 ten opzichte van de licht of matig arbeidsgehandicapten.

circa € 4 miljoen bij. Het restant wordt gedekt met de voordelige resultaten van de re-integratieactiviteiten, die Pantar in opdracht van de gemeente uitvoert.

Naast de gemeentelijke bijdrage in het exploitatietekort kan de gemeente ook nog op andere wijze bijdragen aan de exploitatie van Pantar, bijvoorbeeld door de inhuur van SW-medewerkers. Amsterdam huurt op jaarbasis voor ruim € 10,3 miljoen aan diensten in. Hiervan wordt € 1,5 miljoen gedekt uit een centraal budget.⁷ Via de Begroting 2012 wordt het centrale budget opgeheven en dienen de betreffende organisatieonderdelen zelf voor de financiering te zorgen. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing vinden wij het een goede zaak als organisatieonderdelen die diensten afnemen daarvoor zelf de budgetverantwoordelijkheid dragen. Pantar loopt door deze maatregel wel het risico dat zij vanaf 2012 minder SW-medewerkers bij de gemeente kan plaatsen wanneer de betreffende diensten binnen hun begroting geen financiële ruimte kunnen vrijmaken

Kosten en opbrengsten per SW-plek

Door de kosten per SW-plek van Pantar te vergelijken met die van andere SW-bedrijven, kan geanalyseerd worden of Pantar ten opzichte van andere bedrijven een doelmatige bedrijfsvoering heeft. Uit de berekeningen van de rekenkamer blijkt dat de kostprijs van Pantar per arbeidsjaar voor het jaar 2010 vergelijkbaar is met die van de landelijke kostprijs.⁸ Hierbij bleek wel dat de netto-omzet van SW-medewerker bij Pantar gemiddeld € 1.000 lager is. Anderzijds zijn de salariskosten van een SW-medewerker gemiddeld € 1.300 lager. De salariskosten van professionals zijn hoger (€ 700) en de materiële kosten zijn lager (€ 300). Een meer uitgebreide analyse, bijvoorbeeld door de kosten per type SW-plek te vergelijken met die van andere SW-bedrijven of landelijke cijfers, is niet mogelijk aangezien op dat niveau geen gegevens beschikbaar zijn. Een andere factor die van invloed is op de kosten is, bijvoorbeeld het aandeel ernstig gehandicapten binnen de totale populatie (Amsterdam 19%; landelijk 12%). Voor ernstig gehandicapten ontvangen de gemeenten echter wel een verhoogde rijksbijdrage van 125% per voltijd baan, waarmee eventuele extra begeleidingskosten en lagere opbrengsten uit productie of detachering kunnen worden bekostigd. We hebben geen gegevens aangetroffen waaruit we kunnen opmaken in hoeverre de verhoogde rijksbijdrage toereikend is. Verder kan worden opgemerkt dat Pantar ten opzichte van het landelijk gemiddelde de mogelijkheid heeft kostenvoordelen te realiseren vanwege haar schaalgrootte. In hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt, is op basis van de beschikbare cijfers moeilijk vast te stellen.

⁷ In 2010 bedroeg het budget € 1.506.000 (na actualisatie). In de jaarrekening is als werkelijke uitgaven € 1.967.000 (een overschrijding van 30%).

⁸ De rekenkamer heeft berekend dat de kostprijs ruim € 29.000 bedraagt. Dit is een kostprijs voor een SW-arbeidsjaar, exclusief de SW-medewerkers die Begeleid werken bij reguliere werkgevers, omdat deze doelgroep een geheel ander kostenpatroon heeft. Een arbeidsjaar is een voltijd SW-werkplek, waarbij de SW-werkplek van ernstig gehandicapten voor 125% meetellen.

Bijdrage in het tekort van de sociale werkvoorziening

Het totale SW-tekort in 2010 van Pantar bedraagt, inclusief de incidentele kosten, € 7,5 miljoen (dat is 8,9% van de ontvangen rijksbijdrage). Hiervan wordt € 4 miljoen gedekt door de gemeentelijke bijdrage in het tekort en het restant wordt gefinancierd door overschotten van de re-integratieactiviteiten van Pantar, die Pantar uitvoert voor de gemeente Amsterdam. Het kan zijn dat zich ook in andere gemeenten een dergelijke vorm van kruissubsidiëring voordoet of dat zij op een andere wijze bijdragen bijvoorbeeld door lagere doorberekende huurkosten e.d. Hierover is ons geen informatie bekend. Anderzijds is het mogelijk dat binnen een gemeente de SW-taak relatief meer overheadkosten doorberekend krijgt, omdat de SW-taak niet is ondergebracht in een zelfstandige rechtspersoon. Dit doet zich voor in Rotterdam en Den Haag. Voor het trekken van conclusies is nader onderzoek nodig. Op basis van de cijfers 2010 concluderen we evenwel voorzichtigheidshalve dat de Amsterdamse bijdrage in verhouding lager is dan bij de andere G4-gemeenten.

Vermogenspositie van Pantar

Een goede vermogenspositie biedt een organisatie een buffer om toekomstige verliezen op te vangen en om een eventuele noodzakelijke reorganisatie te bekostigen. Pantar heeft, met een eigen vermogen van € 8,1 miljoen en € 12,6 miljoen aan voorzieningen, een redelijke vermogenspositie. De voorzieningen zijn grotendeels gevormd voor de afbouw van re-integratieactiviteiten en de reorganisatie van de sociale werkvoorziening. Wanneer de gemeente in de toekomst bereid is risico's van Pantar voor haar rekening te nemen en extra bij te dragen aan de tekorten die waarschijnlijk zullen gaan ontstaan, kan de gewenste omvang van het eigen vermogen naar beneden worden bijgesteld.

2.3 Resultaten

De resultaten van de sociale werkvoorziening in Amsterdam zijn beoordeeld aan de hand van de volgende vraag:

In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het beleid in 2010 gerealiseerd?

Voor wat betreft het aantal passende SW- werkplekken is het antwoord op deze vraag positief. De beleidsdoelstelling van de gemeente om 300 SW-medewerkers naar een niveau te brengen dat dicht bij de arbeidsmarkt staat is, in tegenstelling tot wat informatie van de gemeente en Pantar suggereert, echter niet helemaal gerealiseerd.

In deze paragraaf wordt de realisatie van resultaten geanalyseerd op het gebied van (1) de realisatie van passende werkplekken, (2) de ontwikkeling van SW-medewerkers richting de reguliere arbeidsmarkt en (3) het beheer van de wachtlijst.

Realisatie werkplekken

De beleidsdoelstelling van de gemeente om de door het Rijk beschikbaar gestelde 3.094 fte-ruimte SW in 2010 te vervullen is gerealiseerd. Er was zelfs sprake van overrealisatie; Pantar zette 115 SE extra aan het werk. Normaliter financiert een gemeente overrealisatie zelf, maar in Amsterdam zijn de extra plekken eenmalig, behalve door de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam, ook gefinancierd met gelden vanuit het UWV.

Volgens de wet en de Wsw-verordening dienen de door de gemeente gecreëerde SW-plekken passend te zijn. Uit een tevredenheidsonderzoek onder de medewerkers van Pantar bleek dat zij de werkplekken passend vinden. Daarbij bleek overigens ook dat de SW-medewerkers bij de locatie Seineweg minder positief oordeelden dan gemiddeld bij Pantar en de SW-medewerkers bij de locatie Kriekenoord juist positiever oordeelden dan gemiddeld.

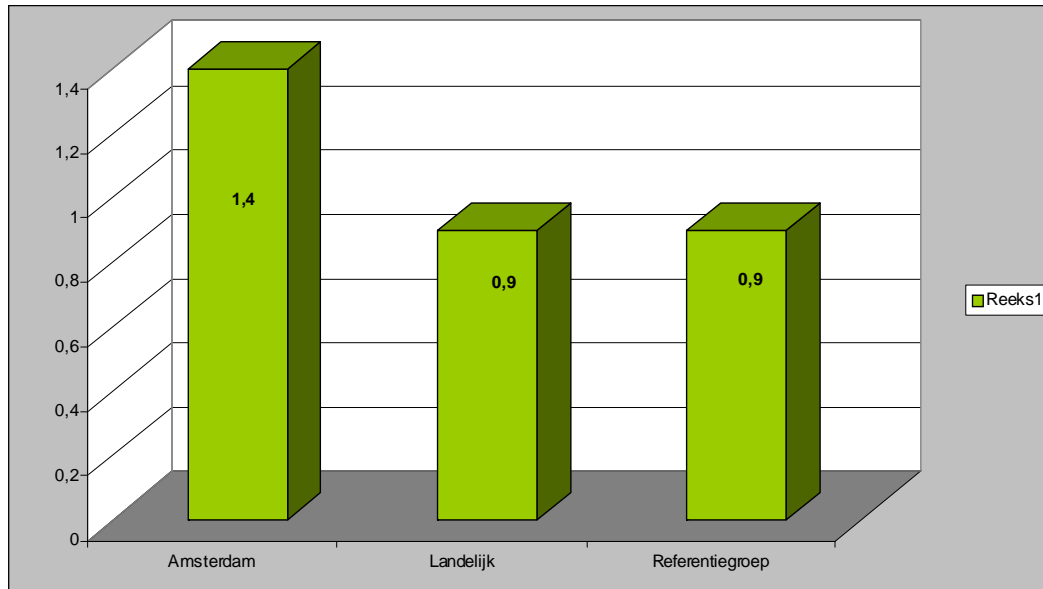
Ontwikkeling richting de arbeidsmarkt

De beleidsdoelstelling van de gemeente om 300 SW-medewerkers dichter richting de arbeidsmarkt te ontwikkelen is, in tegenstelling tot informatie van de gemeente en Pantar, niet geheel gerealiseerd. Het gerapporteerde totaal aantal (492) is gebaseerd op mensen die zich qua competenties ontwikkeld hebben ('profielmutaties') en mensen die een stapje omhoog hebben gezet op de werkladder door bij een andere afdeling of organisatie te werken ('werkladdermutatie'). Het gerapporteerde totaal aantal (492) heeft voor een groot deel (212 van de 492) betrekking op mensen die geen SW-plek hebben, maar een re-integratietraject volgen. Het aantal SW-medewerkers dat dichter bij de arbeidsmarkt is gekomen is dus 280 (492 – 212). Dat is minder hoog dan door Pantar aan de gemeente wordt gerapporteerd, maar het komt wel dicht in de buurt van de beleidsdoelstelling van 300. De doelstelling om 300 SW-medewerkers dichterbij de reguliere arbeidsmarkt te ontwikkelen is dus niet *ruim* gehaald (zoals in de jaarrekening 2010 van de gemeente staat), maar *net niet* gehaald.

Beheer van de wachtlijst

Vergeleken met andere SW-bedrijven is de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening met 1.193 mensen in 2010 in Amsterdam relatief lang. Het aantal personen op de wachtlijst per 1000 inwoners staat weergegeven in figuur 2.1. In Amsterdam staan gemiddeld 1,4 personen op de wachtlijst per 1.000 inwoners, vergeleken met 0,9 bij vergelijkbare SW-bedrijven.

Figuur 2.1 - Personen op de wachtlijst per 1.000 inwoners⁹



Bron: KplusV, *Individuele rapportage branchevergelijkend onderzoek Cedris 2010*, november 2011

De gemiddelde tijd die iemand op de wachtlijst voor de Wsw in Amsterdam doorbrengt, bedraagt op 1 juli 2011 28 maanden. Circa 10% van de Amsterdamse Wsw-geïndiceerden (107 mensen) staat langer dan 5 jaar op de wachtlijst.

De lengte van de wachtlijst kan verklaard worden doordat Pantar:

- veel mensen die re-integratietrajecten volgen, doorverwijst naar de Wsw;
- vergeleken met andere gemeenten relatief weinig SW-plekken krijgt van het Rijk;
- er financieel baat bij had om de wachtlijst lang te houden en daarom wachtenden niet snel van de wachtlijst verwijderde.

De relatief lange wachtlijst van Pantar heeft de laatste jaren geresulteerd in een toename van het aantal SW-plekken waar rijksmiddelen voor ontvangen werd.

De wachtlijst is echter niet alleen lang, maar ook 'vervuild' en is daardoor langer dan deze zou moeten zijn. Volgens de wet dienen de niet beschikbare mensen van de wachtlijst verwijderd te worden en *kan* de gemeente de indicatie intrekken. Pantar is terughoudend met het intrekken van indicaties en daardoor staan mensen op de wachtlijst waarbij de vraag is of ze daar wel terecht op staan, bijvoorbeeld omdat zij niet bereid zijn een dienstverband aan te gaan. Pantar heeft geen regels om vast te stellen hoe om te gaan met mensen die op de wachtlijst staan en langere tijd niet beschikbaar of niet bemiddelbaar zijn. Daardoor kunnen beheerders van de Amsterdamse wachtlijst niet eenduidig met genoemde situaties omgaan. Uiteraard moet zorgvuldig worden omgegaan met het verwijderen van iemand van de wachtlijst, maar door mensen die

⁹ Onder de referentiegroep vallen alle grote SW-bedrijven in de regio West met meer dan 120 ongesubsidieerde professionals.

niet op de wachtlijst horen, ook van de wachtlijst te halen, heeft Pantar ook een instrument in handen om ongemotiveerde mensen te ‘sanctioneren’. Door een SW-indicatie in te trekken en iemand van de wachtlijst te halen, verliest iemand met een Wwb-uitkering zijn vrijstelling van de re-integratieplicht.

2.4 Toezicht

In dit onderzoek gaat het bij toezicht om het toezien op het naleven van de afspraken door Pantar en het bijsturen wanneer dit niet gebeurt. Om een oordeel te vormen over het toezicht van de gemeente op de uitvoering van de Wsw door Pantar, is de volgende vraag geformuleerd:

In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op adequate wijze vorm aan het toezicht op Pantar?

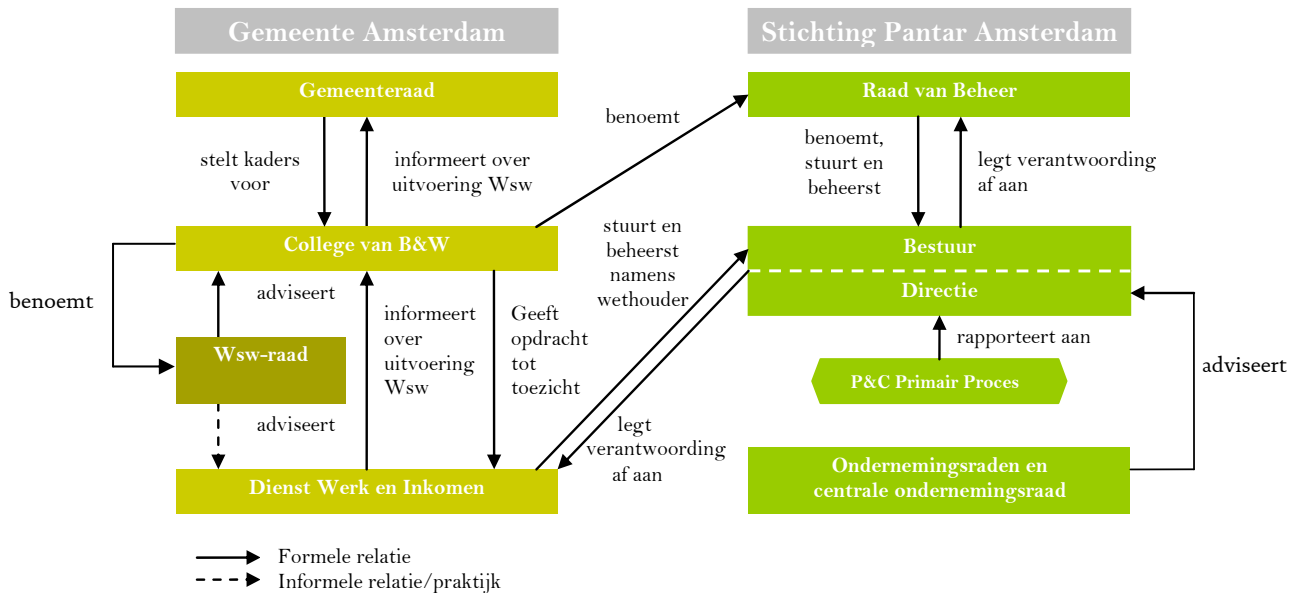
Het toezicht van de gemeente op Pantar verloopt redelijk adequaat, maar er is op verschillende punten verbetering mogelijk. Zo was er tot voor kort nog geen dienstverleningsovereenkomst waarin de procesafspraken helder vastlagen. Een jaarlijkse subsidiebeschikking ontbreekt nog en kan bijdragen aan de helderheid van de prestatieafspraken, waardoor het toezicht adequater kan worden uitgevoerd. Daarnaast zorgt de ‘dubbele pet’ die de uitvoering van zowel de Wsw als re-integratietrajecten door Pantar met zich meebrengt, in sommige gevallen voor tegengestelde belangen voor de doelgroepen.

Het toezicht is onderzocht door na te gaan of (1) de gemeente heldere afspraken met Pantar heeft gemaakt voor de sturing, (2) de gemeente in het geval van tekortkomingen in de uitvoering van de Wsw kan ingrijpen, en (3) of de verantwoordingsinformatie, die Pantar aan de gemeente levert, toereikend is. Hierbij zijn steeds de volgende twee onderdelen aan de orde gesteld: de procedureel organisatorische voorzieningen (welke afspraken bestaan er over het proces?) en de uitvoering in de praktijk (hoe functioneert het toezicht?).

Hoe is het toezicht vorm gegeven?

Pantar is door de gemeente Amsterdam aangewezen als rechtspersoon voor de uitvoering van de Wsw. Hiermee geeft de gemeente invulling aan artikel 5 van de Wsw-verordening, waarin staat dat de gemeente een uitvoeringsorganisatie kan aanwijzen om de Wsw-opdracht van de gemeente uit te voeren. In figuur 2.2 staan de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wsw en het toezicht daarop.

Figuur 2.2 - Betrokken actoren bij uitvoering Wsw binnen de gemeente en Pantar



Bron: Rekenkamer, 2011

Sturing door middel van afspraken

De basis van de afspraken wordt gevormd door de statuten waarin de organisatiedoelen van Pantar beschreven zijn. Onlangs, in november 2011, is er een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten waarin de afspraken tussen Pantar en de gemeente over de sociale werkvoorziening op hoofdlijnen zijn vastgelegd. Opvallend is dat er geen subsidiebeschikking wordt gebruikt waarin jaarlijks de prestatieafspraken worden vastgelegd. Hierdoor kunnen er onduidelijkheden ontstaan over verwachte prestaties en voorwaarden waaronder subsidiegelden beschikbaar zijn gesteld. In de praktijk blijken er wel afspraken te bestaan over deze zaken, maar zijn deze niet formeel vastgelegd.

Pantar voert naast de SW-taak ook re-integratieactiviteiten uit voor de gemeente. Dit heeft voor de gemeente als voordeel dat zij niet met verschillende partijen maar slechts met één partij afspraken hoeft te maken.

Bijsturing wanneer nodig

In het Aanwijzingsbesluit 2008 is vastgelegd dat de gemeente bevoegd is aanwijzingen te geven aan Pantar wanneer het voortbestaan of de continuïteit van de door Pantar geboden werkgelegenheid in het geding is en de geldstroom stop te zetten wanneer Pantar deze aanwijzingen negeert. Hiermee heeft de gemeente formele grond om in het geval van tekortkomingen in de uitvoering van de Wsw in te grijpen. Daarnaast heeft het college een Raad van Beheer en een Wsw-raad in het leven geroepen, waarmee extra (indirecte) controlemechanismen - en dus grip - zijn ontstaan op de uitvoering van de Wsw door Pantar.

Door het intensieve contact tussen DWI en Pantar via de rapportages van Pantar en de maandelijkse sturingsgesprekken is goed toezicht mogelijk op de uitvoering van de SW-taak en heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om bij te sturen wanneer dit nodig is.

Doordat Pantar ook de re-integratie trajecten voor de gemeente organiseert, zijn de sociale werkvoorziening en de re-integratie verweven geraakt, zowel in uitvoering (SW-medewerkers en re-integratietrajectgangers werken naast elkaar op gelijksoortige werkplekken) als in resultaten. Er kunnen daarbij tegenstrijdige belangen optreden, zoals bij de toewijzing van werk als er onvoldoende werkvoorraad is: gaat een beschikbare werkplek naar een SW-medewerker (die volgens de wachtlijst aan de beurt is) of naar een re-integratietrajectganger (die een hogere opbrengst levert)? DWI probeert dit risico te verminderen door binnen de directie een onderscheid te maken tussen een directeur die verantwoordelijk is voor de sociale werkvoorziening en een directeur die verantwoordelijk is voor re-integratie. De gemeenteraad is zich bewust van de risico's van deze 'dubbele pet' en heeft hierover vragen gesteld aan de wethouder.¹⁰

Verantwoording door Pantar

Tussen DWI en Pantar zijn afspraken gemaakt over de informatie die Pantar maandelijks aan de gemeente moet leveren. Via de begroting en jaarrekening van DWI worden jaarlijks het college (van B&W) en de gemeenteraad op de hoogte gesteld van de plannen en resultaten.

Pantar verstrekt tijdig en structureel bruikbare informatie. De informatie is echter niet op alle punten even duidelijk omdat het ontbreekt aan eenduidige, uniforme verantwoordings termen. Zo wordt bijvoorbeeld gerapporteerd over standardeenheden (SE), fte en aantal SW-medewerkers, maar worden deze cijfers niet structureel gecombineerd. Hierdoor zijn verantwoordingsdocumenten soms lastig te vergelijken. Daarnaast worden het college (van B&W) en de gemeenteraad niet altijd tijdig ingelicht over belangrijke ontwikkelingen. Zo werd de wethouder pas een maand na het besluit geïnformeerd over de afgekondigde plaatsingstop in 2010. Een ander voorbeeld is dat de SW-medewerkers te horen kregen dat er zou worden gaan bezuinigd op het collectieve busvervoer, zonder dat de wethouder daarvan op de hoogte was gesteld.

2.5 Voorbereiding op de toekomst

De sociale werkvoorziening, en de sociale voorzieningen in het algemeen, staan aan de vooravond van grootscheepse veranderingen door de aankomende Wet werken naar vermogen (Wwnv). Voor deze veranderingen zijn ingrijpende maatregelen nodig, zowel beleidsinhoudelijk, financieel als organisatorisch. Deze maatregelen hebben grote gevolgen voor diverse groepen mensen met een arbeidshandicap.

¹⁰ Raadscommissie WPA, raadscommissieverslag 28 september 2011.

Om te beoordelen of Pantar in de toekomst in staat zal zijn de sociale werkvoorziening goed uit te kunnen voeren, is de volgende vraag geformuleerd:

In hoeverre bereidt de gemeente zich goed voor op de toekomstige sociale werkvoorziening en bestaan er in de huidige SW-bedrijfsvoering zwakke punten die belemmerend kunnen werken voor de noodzakelijke transitie?

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van de ervaren urgentie, de voorbereiding van het nieuwe SW-beleid en transitieplannen, de vermogenspositie en de wijze van aansturing. In tabel 2.3 wordt de vordering van de voorbereiding samengevat.

Tabel 2.3 - Stand van zaken voorbereiding op de toekomst

		Afgerond	Redelijk op weg	Nog veel te doen	Nog niets gedaan
Ervaren urgentie	Start met de voorbereiding	•			
	Voortgang van de voorbereiding		•		
Visie en beleidskeuzes	Visie		•		
	Keuzes voor doelgroepen		•		
	Keuzes voor producten en diensten		•		
	Keuzes voor mate van marktwerking			•	
	Keuzes voor in taakverdeling tussen de gemeente en Pantar			•	
Grip op financiën	Zicht op de financiële status van de toekomstige sociale werkvoorziening		•		
	Afspraken over de gemeentelijke bijdrage en financiële risicoverdeling			•	
Grip op toezicht	Grip op de taakafbakening		•		
	Grip op de reorganisatie			•	
	Grip op prestaties			•	

De gemeente Amsterdam en Pantar hebben een goede start gemaakt met de voorbereiding op de sociale werkvoorziening zoals deze er naar verwachting vanaf 2013 onder de Wwnv uit zal zien. Zij hebben hierin rekening gehouden met zowel de beleidsmatige veranderingen als de bezuinigingen.

Het college heeft, in lijn met de Wwnv, haar ambities op het gebied van de sociale voorzieningen verlegd: 'maximale participatie' (de ambitie voor 2010) heeft plaatsgemaakt voor 'maximale uitstroom vanuit de uitkering naar betaald werk' (de ambitie voor 2012).¹¹ In het meest recente SW-beleidsplan (maart 2011)¹² verbindt het college

¹¹ Gemeente Amsterdam, *Uitwerking Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014. 'Werken het doel, participeren de norm.'*

consequenties aan dit nieuwe uitgangspunt. Er wordt alleen nog geïnvesteerd in mensen met perspectief op werk. Mensen op de SW-wachlijst met zicht op Begeleid Werken gaan voor. Competentiegericht ontwikkelen wordt alleen ingezet voor SW-werknemers en -geïndiceerden met ontwikkelperspectief. De toegang tot de SW voor mensen met een hoge begeleidingsbehoefte blijft echter wel gehandhaafd. Een ander teken dat de gemeente bezig is met de voorbereiding is dat gemeente deelneemt aan de pilot loondispensatie in het kader van de Wwnv. Bovendien is Pantar in 2011 begonnen met een drastische reorganisatie die moet leiden tot een efficiëntere bedrijfsvoering, hogere opbrengsten en structurele verlaging van de kosten. Uit de relevante documenten en uit de gesprekken die rekenkamer voerde met Pantar en de gemeente blijkt verder dat over de toekomstige rol- en taakverdeling reeds wordt nagedacht. In november 2011 is de dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor de SW afgerond.

Hoewel de gemeente en Pantar met deze voorbereidende stappen blijken te geven van het besef van urgentie van een goede voorbereiding, is het tevens van belang dat nu de volgende stap gezet wordt. Zo ligt de focus van het meest recente SW-beleidsdocument op 2011 en 2012. Het document geeft aanzetten voor de omgang met de SW na 2013, maar dit moet nog worden uitgewerkt. Ook is de grip op de toekomstige financiële ruimte vooralsnog beperkt. Er is nog geen goed zicht op de voortgang van de reorganisatie. Ook ontbreekt een overzicht van de kosten van het transitieproces richting de Wwnv en van de toekomstige financiën. Met het oog op de stabiliteit van Pantar en de financiële risico's voor de gemeente is het belangrijk dat er afspraken worden gemaakt over het minimale en maximale eigen vermogen van Pantar. Voor de toekomstige taakverdeling tussen de gemeente en Pantar is het van belang dat heldere afspraken worden gemaakt, en dat deze afspraken jaarlijks worden vastgelegd in een subsidiebeschikking, zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

¹² *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011. Naar een SW met toekomst (maart 2011)*

3 Analyse en aanbevelingen

In dit onderzoek is de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) door de gemeente Amsterdam onderzocht. De aandacht was daarbij gericht op de formulering van het gemeentelijke Wsw-beleid, de doelmatigheid van de uitvoering, de resultaten van het beleid, het toezicht door de gemeente en de voorbereiding op de toekomst.

3.1 Hoofdconclusies

Huidige uitvoering van de Wsw door de gemeente Amsterdam is redelijk doeltreffend

De taakstelling om de door het Rijk gesubsidieerde SW-plekken te realiseren is in 2010 ruimschoots gehaald. Dit was mede mogelijk omdat in 2010 ook de gemeente SW-plekken heeft gesubsidieerd. De doelstelling om 300 SW-medewerkers hun arbeidsbekwaamheid te laten vergroten is net niet gehaald. In 2010 zijn 280 SW-medewerkers een stapje dichterbij de arbeidsmarkt gekomen. In de begrotingen 2011 en 2012 is er geen aandacht meer voor de arbeidsbekwaamheid van alle SW-medewerkers. Dit is een gemis. De betreffende begrotingen beperken zich tot het bevorderen van Begeleid Werken. Hoewel de gemeente hierbij ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 6% goed scoort, is de doelstelling voor 12% weinig ambitieus. Dit percentage was namelijk al in 2009 bereikt.

Doelmatigheid lastig te bepalen

Het is lastig om een duidelijke uitspraak te doen over de doelmatigheid van de uitvoering, omdat de benchmarkgegevens onvoldoende aanknopingspunten bieden om de verschillen in kosten en opbrengsten tussen SW-bedrijven goed te analyseren. Wel is duidelijk dat de kostprijs vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Ook hebben we geconstateerd dat Amsterdam in 2010 ten opzichte van de andere G4-gemeenten relatief minder bijdraagt aan het exploitatietekort van de sociale werkvoorziening.

Huidig toezicht is adequaat, maar de dubbele petten van DWI zijn niet zonder risico

Er is er frequent overleg tussen DWI en Pantar over de uitvoering op basis van systematische voortgangsrapportages. Hierdoor heeft de gemeente de mogelijkheid om tijdig bij te sturen. In formele zin is niet alles even goed geregeld. Een dienstverleningsovereenkomst (DVO) is pas recent getekend en er wordt geen subsidiebeschikking gebruikt om de jaarlijkse prestatieafspraken vast te leggen. Juist omdat het contact tussen DWI en Pantar intensief is, is voor een goed en geobjectiverd toezicht de formele kant van de afspraken essentieel. Daar komt bij dat DWI zowel een betrokken opdrachtgever als een afstandelijke toezichthouder moet zijn. Deze dubbelrol wordt grotendeels door dezelfde medewerkers uitgevoerd. Daarnaast is er nog een dubbele pet. De verantwoordelijkheid van Pantar voor de re-integratie naast de sociale werkvoorziening heeft in de praktijk tot sterke verwevenheid tussen beide activiteiten geleid. Dat is lastig omdat er sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen voor de verschillende doelgroepen.

Gemeente bewust van komende veranderingen, maar er moet nog veel gebeuren

De gemeente en Pantar beseffen dat de invoering van de Wwnv en de rijksbezuinigingen op de SW en het participatiebudget ingrijpende beleidsmatige en financiële gevolgen hebben voor de SW oude stijl en voor de verschillende doelgroepen met een arbeidsbeperking. Het is positief dat al voor 2011 een beleidsnota aan de raad is voorgelegd over maatregelen om de bezuinigingen van het rijk op te vangen. De beleidsplannen voor 2012 en voor 2013 en volgende jaren zijn nog in ontwikkeling.¹³ Er moeten nog belangrijke beleidsbeslissingen worden genomen en de tijd gaat dringen. De informatie over ad hoc kwesties en bijzondere ontwikkelingen verliep niet altijd goed. Dat is een belangrijk aandachtspunt nu er een jaar aanbreekt waarin heel veel bijzondere ontwikkelingen zijn te verwachten.

3.2 Analyse: van conclusies naar aanbevelingen

Normaliter analyseren we de problemen die we gevonden hebben bij de controle van de uitvoering van beleid om vervolgens aanbevelingen te formuleren om die problemen op te lossen. In dit onderzoek is dat een weinig zinvolle activiteit omdat de SW er vanaf 1 januari 2013 heel anders uit gaat zien. De analyse in dit rapport is daarom wat uitzonderlijk. Anders dan gebruikelijk is deze meer gericht op ondersteuning bij het stellen van nieuwe kaders door de gemeenteraad dan op ondersteuning van de raad in haar controlerende taak.

In dit onderzoek is dat een weinig zinvolle activiteit omdat de sociale werkvoorziening er vanaf 1 januari 2013, met de invoering van de Wwnv, heel anders uit gaat zien. De analyse in dit rapport is daarom wat uitzonderlijk. Anders dan gebruikelijk is deze meer gericht op ondersteuning bij het stellen van nieuwe kaders door de gemeenteraad dan op ondersteuning van de raad in haar controlerende taak.

In onze analyse adviseren we niet over de inhoudelijke keuzes. Dat past niet bij de taakopvatting van de rekenkamer. Het lijkt ons wel zinvol om op basis van de onderzoeksbevindingen over de huidige situatie bij Pantar, en de kennis die wij hebben opgedaan over de ontwikkelingen die nu gaande zijn, aandachtspunten te formuleren en aan te geven over welke onderwerpen in ieder geval keuzes gemaakt moeten worden.

De sociale werkvoorziening krijgt immers te maken met grootscheepse veranderingen door de aankomende Wet werken naar vermogen (Wwnv). Voor deze veranderingen zijn ingrijpende maatregelen nodig, zowel beleidsinhoudelijk, financieel als organisatorisch. Deze maatregelen hebben grote gevolgen voor diverse groepen mensen met een arbeidshandicap.

¹³ De Wwnv en de wijzigingen in de Wsw zal naar verwachting van kracht worden op 1 januari 2013.

De onderzoeksbevindingen en de toekomst

Bij de verdere analyse is het zinvol om rekening te houden met de conclusies over de huidige situatie met betrekking tot de uitvoering van de Wsw in Amsterdam.

- De uitvoering is redelijk *doeltreffend*. Maar er moest nu al geld bij van de gemeente om de taakstelling van het Rijk te kunnen realiseren en de rijksbijdrage zal in de toekomst verminderen. Veel arbeidsgehandicapten zullen bij een reguliere werkgever aan de slag moeten, terwijl nu maar weinig mensen in Begeleid Werken zitten in verhouding tot het aantal dat daarvoor is geïndiceerd.
- De *doelmatigheid* is lastig te bepalen. We hebben geen reden om aan te nemen dat Pantar niet doelmatig is. Maar het zal hoe dan ook efficiënter en doelmatiger moeten. Een eerste voorwaarde daarvoor is meer kennis. Dat betekent dat het inzicht in de kosten van de verschillende groepen arbeidsgehandicapten moet worden vergroot.
- Het *toezicht* op Pantar loopt goed, maar wordt gecompliceerd door de dubbele petten. Een goede scheiding tussen opdrachtgever en toezichthouder blijft ook in de toekomst belangrijk. Daarnaast is een helder onderscheid tussen verschillende taken en het voorkomen van verwevenheid zoals nu bij re-integratie en sociale werkplaats, ook in de toekomst belangrijk. De situatie zal als er naast SW-medewerkers oude stijl ook SW-medewerkers nieuwe stijl en eventueel andere arbeidsgehandicapten bediend moeten worden, alleen maar ingewikkelder worden.
- De *informatievoorziening* richting college en gemeenteraad was bij “bijzondere ontwikkelingen” niet altijd adequaat. Dat is een belangrijk aandachtspunt. Het komende jaar zal erg veel gevergd worden van de informatievoorziening. Er moet namelijk in een hoog tempo een aantal essentiële beslissingen genomen worden door de gemeenteraad.

Verdere opzet analyse

Onze analyse is opgebouwd in de volgorde van de stappen die doorlopen moeten worden in het transitieproces. We sluiten ieder analyseonderdeel af met een aanbeveling. In paragraaf 3.3 zal eerst aandacht wordt besteed aan de informatie die van nodig is, voordat er beleidskeuzes gemaakt kunnen worden. Daarna (paragraaf 3.4) wordt stil gestaan bij de beleidsdilemma's waar de gemeente mee te maken krijgt. Gegeven het noodzakelijk hoge tempo in combinatie met de omvang van de veranderingen, is het belangrijk om de belangrijkste keuzevraagstukken zo snel mogelijk in de commissie WPA te bespreken. De volgende stap is het vastleggen van de keuzemogelijkheden in een beleidsplan (paragraaf 3.5). Daarnaast kan in het beleidsplan expliciet gemaakt worden hoe met de gesignaleerde aandachtspunten uit het rekenkameronderzoek zal worden omgegaan. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de organisatie van de uitvoering en in paragraaf 3.7 op de informatievoorziening aan college en raad tijdens het transitieproces.

3.3 Informatieverzameling: welke informatie heeft de gemeente nodig?

Voordat beleidskeuzes gemaakt kunnen worden, moet er volgens de rekenkamer tenminste over de volgende onderwerpen voldoende informatie vergaard worden:

- *Doelgroepen.* Hierbij gaat het om de omvang van de groepen mensen met een beperking, hun capaciteiten en de verschillende vormen van dienstverlening die voor deze groepen mogelijk zijn.
- *Organisatievorm.* Er zijn verschillende mogelijkheden om de gemeentelijke ondersteuning aan arbeidsgehandicapten te organiseren, variërend van alles zelf doen tot alles laten uitvoeren door een of meerdere externe partijen. De organisatievormen hebben ieder hun eigen voor- en nadelen.
- *Uitvoeringskosten.* De toekomstige uitvoeringskosten hangen samen met de gekozen dienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking en anderzijds de financieringsbronnen.
- *Kosten van het transitieproces.* Kosten waaraan bij de invoering van de Wwnv en de nieuwe SW gedacht kan worden, zijn de kosten voor het ontwikkelen van plannen, het procesmanagement, de noodzakelijke (des-)investeringen in gebouwen, opleidingskosten, de ontmanteling van staffuncties en afvloeiingsregelingen.
- *Resultaten reorganisatie Pantar.* Er is over de reorganisatie nog geen tussentijds verslag verstrekt waarin de resultaten van de reorganisatie financieel en inhoudelijk zijn toegelicht. De vraag is of de geplande bezuinigingen worden gerealiseerd en wat de gemeente doet als Pantar haar bezuinigingsdoelstellingen niet haalt.
- *Mogelijke werkplekken.* De vraag is of er werkgevers zijn die werkplekken hebben voor mensen met een arbeidshandicap. Als dat niet of maar in beperkte mate het geval is, is het vraag welke mogelijkheden er zijn om werkprocessen aan te passen aan mensen met een arbeidsbeperking en werkgevers over de streep te trekken.

Aanbeveling 1: Breng voor het maken van weloverwogen beleidskeuzes de volgende onderwerpen in kaart:

- *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;*
- *de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke vormen om de dienstverlening aan mensen met een arbeidsbeperking te organiseren;*
- *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;*
- *de kosten van het transitieproces en de resultaten van de reorganisatie bij Pantar;*
- *de regionale werkgevers¹⁴ 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.*

¹⁴ Dit kunnen zowel particuliere, publieke en semipublieke werkgevers zijn.

3.4 Uitwerking keuzemogelijkheden: wat wil de gemeente?

Gegeven de complexiteit van de veranderingen en de geboden snelheid is het belangrijk dat de raad tijdig geïnformeerd wordt over en betrokken wordt bij het toekomstige beleid voor arbeidsgehandicapten. Daarom is het belangrijk om de relevante keuzemogelijkheden uit te werken in een startnotitie¹⁵ en deze notitie te bespreken in de commissie WPA alvorens er een definitief beleidsplan komt. In deze startnotitie moeten in ieder geval de keuzes worden voorgelegd over (1) de doelgroepen, (2) de omvang van de financiële middelen en (3) de gewenste organisatievormen.

1. Welke doelgroepen wil de gemeente onderscheiden binnen het beleid voor mensen met een arbeidshandicap?

De verscheidene groepen arbeidsgehandicapten kunnen op diverse manieren worden ingedeeld¹⁶:

- Binnen de oude sociale werkvoorziening zijn dit de groepen Begeleid Werken, detacheren en beschut werken.¹⁷
- Daarnaast ontstaat er een groep onder de sociale werkvoorziening nieuwe stijl (beschut werken). Een wettelijke definitie voor deze groep is nog niet voorhanden.
- Ook krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor arbeidsgehandicapten die in de toekomst geen recht hebben op de SW en voor jonggehandicapten zonder Wajong-rechten. Dit zijn groepen die geïndiceerd worden na 1 januari 2013 en op dat moment niet op de wachtlijst staan.¹⁸ Een groot deel van deze mensen komt waarschijnlijk in aanmerking voor het instrument loondispensatie.¹⁹
- Er zijn echter ook mensen uit de vorige groep die niet in aanmerking komen voor het instrument loondispensatie, omdat hun arbeidshandicap niet duurzaam is of als onvoldoende ernstig wordt aangemerkt.
- Verder vallen mensen die op dit moment nog arbeidsmatige dagbesteding verrichten in het kader van de AWBZ per 1 januari 2013 onder de compensatieplicht van de gemeente in het kader van de Wmo.

¹⁵ Momenteel vinden er gesprekken tussen de ambtenaren en de wethouder plaats over de verschillende toekomstscenario's. Dat heeft natuurlijk veel raakvlakken met deze startnotitie. Wij vinden het echter essentieel dat de raad aan de hand van de startnotitie de gelegenheid krijgt om haar mening te formuleren over beleidsdilemma's voordat in een beleidsnota een bepaalde weg wordt ingeslagen.

¹⁶ Het gaat daarbij om mensen met een *duurzame* arbeidsbeperking.

¹⁷ Deze groepen blijven van betekenis, omdat deze groepen naar verwachting hun rechten zullen behouden. De groepen Begeleid Werken en detacheren zullen door natuurlijk verloop verminderen omdat mensen met een arbeidshandicap in de toekomst hiervoor niet meer kunnen worden geïndiceerd. De verwachting van het ministerie is dat pas rond 2050 het huidige SW-bestand volledig is afgebouwd.

¹⁸ Of mensen die na 15 mei 2011 op de wachtlijst zijn gekomen en waarvan de indicatie verloopt na 1 januari 2013.

¹⁹ Volgens KplusV kan in het toekomstige Wwnv-beleid een onderscheid worden gemaakt naar de mate van loonwaarde. De groep mensen die een loonwaarde hebben van 30 tot 80 % van het minimumloon komen in aanmerking voor het instrument loondispensatie. De groep die beperkte arbeidsproductiviteit heeft (tot 30%) komt in aanmerking voor Beschut werk. Mensen met bijna volledige loonwaarde (meer dan 80%) komen niet in aanmerking voor loondispensatie maar hebben soms wat extra hulp nodig bij het vinden van een baan.

- Tenslotte kan het wellicht ook zinvol zijn in het beleid rekening te houden met mensen die niet arbeidsgehandicapt zijn, maar wel een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Het is de vraag voor welke groepen er specifiek beleid nodig is en hoe deze groepen het beste kunnen worden geclusterd. Het is mogelijk om integraal beleid te ontwikkelen voor sommige groepen, of dit juist niet te doen. Een in de landelijke discussie veel genoemd voorbeeld is integraal beleid voor de (nieuwe en oude) SW-doelgroep beschut werken en de huidige AWBZ-doelgroep ‘arbeidsmatige dagbesteding’.²⁰ Los van de vraag of dit wenselijk is, merkt de rekenkamer op dat deze combinatie een complexe opgave zal zijn. De doelgroep arbeidsmatige dagbesteding is nieuw, en de gemeente heeft hier nog weinig ervaring mee. Daarnaast is de problematiek van arbeidsgehandicapten die een indicatie hebben voor arbeidsmatige dagbesteding vaak ingewikkeld en zijn de activiteiten die zij nu verrichten zo sterk uiteenlopend²¹ dat het de vraag is hoe hierin aansluiting gevonden kan worden op ‘beschut werken’.

2. Welke financieringsbronnen wil de gemeente beschikbaar stellen voor welke doelgroepen?

Een efficiënte inzet van middelen vereist dat er helder inzicht is in wat de kosten van de verschillende dienstverleningen per arbeidsgehandicapte zijn, welk bedrag door Rijk en overige financieringsbronnen hiervoor beschikbaar wordt gesteld en wat er vervolgens per saldo ten laste komt van de gemeentelijke middelen. Daarnaast vereist een effectieve inzet van middelen dat er - op basis van ambities en rekening houdend met bestaande rechten - doelen worden geformuleerd voor de verschillende doelgroepen en wordt vastgesteld waar de prioriteiten liggen.

De keuzes zijn lastig. Sommige vormen van dienstverlening (zoals het ‘beschut werken’ in de sociale werkvoorziening, duurdere vormen van arbeidsmatige dagbesteding) kosten meer dan andere (zoals Begeleid Werken, goedkopere vormen van arbeidsmatige dagbesteding of beperkte loondispensatie). Een keuze voor een dure (en misschien meer effectieve) vorm kan ertoe leiden dat een groot deel van het budget naar een beperkte groep mensen gaat. Een discussie over de inzet en verdeling van middelen moet daarom antwoord geven op drie vragen. Hoeveel geld is er beschikbaar uit de algemene middelen? Hoe gaan deze middelen verdeeld worden over de doelgroepen? En: welke vorm van dienstverlening moet worden aangeboden?

²⁰ De AWBZ-functie ‘Begeleiding’ bestaat uit twee functiegroepen: Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep. Begeleiding Groep wordt in het dagelijks taalgebruik ‘arbeidsmatige dagbesteding’ genoemd.

²¹ De mensen die arbeidsmatige dagbesteding verrichten hebben te maken met verschillende, vaak meervoudige aandoeningen en/of handicaps van verschillende zwaarte. Daarom zijn er categorieën van dagbesteding. Ieder van deze categorieën kent verschillende activiteiten en verschillende doelen.

3. Hoe wil de gemeente het één en ander organiseren?

Na de keuzes in doelgroepen en financiën, rest de keuze voor de organisatievorm voor de dienstverlening aan de mensen met een arbeidshandicap. De commissie Westerlaken²² adviseert een splitsing te maken in twee domeinen. Allereerst een detachingsfaciliteit, eventueel in combinatie met re-integratieactiviteiten, voor mensen zonder arbeidshandicap, die gericht is op werk in een reguliere omgeving. Daarnaast een faciliteit Beschermd Werk voor mensen voor wie werk in een reguliere omgeving geen optie is. Vervolgens moet een keuze worden gemaakt over welke activiteiten publiek en welke privaat uitgevoerd gaan worden.

De detachingsfaciliteit en Beschermd Werk kunnen zowel door private partijen als door publieke organisaties of een overheidsstichting worden uitgevoerd. In lijn met de commissie Westerlaken onderstrepen wij het belang om deze keuze af te laten hangen van pragmatische overwegingen: welke partij kan garant staan voor de beste resultaten (dit betekent effectief en efficiënt voor alle betrokkenen)?

Een belangrijk aandachtspunt bij de organisatie van de uitvoering is dat door de nieuwe wetgeving er ongelijke beloning kan ontstaan voor hetzelfde werk binnen één organisatie. Omdat de 'oude' SW-medewerkers hun CAO-rechten behouden, gaan zij in verhouding tot nieuwe Wwnv-medewerkers voor hetzelfde werk veel verdienen.²³ Het is de vraag of het verstandig is om de dienstverlening aan die twee groepen binnen één organisatie onder te brengen.

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:

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

²² Commissie Westerlaken (september 2011) *Goed benut, goed bestuurd*. Advies Commissie Toekomst en transitie sociale werkvoorziening.

²³ Bij de loondispensatieregeling geldt dat de betreffende werknemers wel minder, maar in totaal (ontvangen loon van de werkgever plus de aanvullende uitkering van de gemeente) nooit meer dan het wettelijk minimumloon mogen ontvangen. Op basis van de CAO voor de sociale werkvoorziening wordt minimaal het wettelijk minimumloon betaald. Gemiddeld verdienen SW-medewerkers 125%.

3.5 Opstellen beleidsplan: wat zijn de doelstellingen en hoe worden die gerealiseerd?

Een volgende stap in het transitieproces is het opstellen van het Wwnv-bestendige beleidsplan voor mensen met een arbeidshandicap. Op basis van het SW-beleidsplan van maart 2011 waarin al aanzetten staan voor de SW na 2013, moet er een nieuwe beleidsnota komen waarin de plannen voor de toekomst van de sociale werkvoorziening onder de Wwnv zijn uitgewerkt.

Uitkomsten discussie: welke doelgroepen, hoe te financieren, hoe te organiseren?

Het nieuwe beleidsplan moet voortbouwen op de keuzes naar aanleiding van de startnotitie over de doelgroepen, de vormen van dienstverlening, de inzet en verdeling van financieringsbronnen en de wijze waarop deze dienstverlening georganiseerd wordt. Bij de uitwerking daarvan is het nuttig om rekening te houden met onze bevindingen over de huidige uitvoering van de sociale werkvoorziening in Amsterdam. In wat volgt wordt voor deze aandachtspunten kort aangegeven hoe hier in het nieuwe beleid rekening mee gehouden kan worden.

Zorgvuldige uitwerking van ambities in beleidsdoelen

Op dit moment zijn in de begroting niet voor alle doelgroepen beleidsdoelstellingen geformuleerd en is de enige doelstelling eenzijdig gericht op begeleid werken. Het is van belang dat in het nieuwe beleid voor arbeidsgehandicapten er - uitgaande van de ambities - beleidsdoelstellingen worden ontwikkeld voor de verschillende groepen arbeidsgehandicapten.

Bij de formulering van beleidsdoelen moet ook aandacht worden besteed aan de prioriteiten. De huidige doelgroepenprioritering in de Wsw-verordening brengt naast voordelen (meer grip op sturing van het SW-beleid; hogere financiële baten uit Begeleid Werken) ook nadelen met zich mee. Het risico is dat de niet-prioritaire doelgroepen uitgesloten worden. Dit kan met de zorgplicht van de gemeente in strijd raken. Zeker gezien het risico dat door de Wwnv kwetsbare doelgroepen buiten de boot vallen moet in toekomstig beleid duidelijk zijn hoe met de negatieve gevolgen van doelgroepen-prioritering wordt omgegaan.

Tot slot is het ook belangrijk om aan de beoogde inhoud van het werk aandacht te besteden. Doordat het aantal werksoorten wordt teruggedraaid, zullen vooral mensen met een grote begeleidingsbehoefte eenvoudiger werk gaan uitvoeren, met minder mogelijkheden tot variatie in werk. Het is nog onduidelijk hoe binnen beschut werken voldoende variatie in het werkaanbod gegarandeerd blijft. In de beleidsnota moet duidelijk worden welk niveau van variatie gewaarborgd blijft.

Meer aandacht voor de werkgevers bij de uitvoering

Op dit moment zijn er minder mensen in Begeleid Werken werkzaam dan het aantal dat daarvoor geïndiceerd is. Dat betekent dat er een arbeidspotentieel niet gebruikt wordt. Daarom is het belangrijk om met een concreet plan te komen hoe werkgevers te overtuigen mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen.²⁴ Door de striktere toegang tot de SW en de Wajong moet straks een grote groep arbeidsgehandicapten aan het werk bij reguliere werkgevers, eventueel met loondispensatie. Dit lijkt gegeven de huidige ervaringen een zware opgave te worden. Uit de meest recente rapportage over de pilot loondispensatie doemt verder een somber beeld op over de mogelijkheden om mensen met een beperking via loondispensatie aan het werk te krijgen bij reguliere werkgevers, zie box 1.

Box 1: De belangrijkste voorlopige conclusies over de pilot loondispensatie.²⁵

- De huidige toegangstoets is geen adequate manier om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor loondispensatie: de criteria zijn niet objectief, houden nauwelijks verband met iemands loonwaarde en de toets als geheel is te complex.
- Werkgevers zijn huiverig deel te nemen: het is voor hen onduidelijk wat hun voordeel is, loondispensatie is een noodzakelijke maar geen voldoende prikkel, werkgevers willen wel een proefplaatsing bieden maar geen dienstverband.
- Klantmanagers nemen de uitkomsten van de loonwaardebepaling niet (geheel) over. Zij zien het meer als een indicatief hulpmiddel, waarna zij zelf de loonwaarde definitief vaststellen. Dit kan zowel hoger als lager uitvallen dan de meting bepaalde. In de meeste deelnemende gemeenten is onderhandeling over de loonwaarde zelfs de officiële beleidslijn.
- Veel deelnemende werknemers begrijpen het concept loondispensatie niet, voelen zich ondergewaardeerd of raken gedemotiveerd door het lage salaris. Ook gemeenten zien een negatieve prikkel in het instrument: veel cliënten zetten zich vanaf het begin volledig in, maar zullen door hun beperking niet veel stijgen in hun loonwaarde en hun motivatie verliezen.

Het zal moeilijk zijn om genoeg banen voor arbeidsgehandicapten te creëren, maar niet onmogelijk. Eén mogelijkheid is jobcarving: door eenvoudige taken te bundelen in een nieuwe functie, of door juist werkzaamheden van een bestaande functie af te splitsen, kunnen passende banen worden gecreëerd. Voor werkgevers kan dit aantrekkelijk zijn omdat die werkzaamheden nu vaak worden uitgesteld.²⁶

²⁴ Voor de begeleiding van arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers kent de Wwnv geen specifieke middelen voor gemeente. In de huidige SW kunnen dergelijke kosten worden betaald uit de rijksbijdrage per arbeidsjaar (SE) en de bonus van € 3000 die per Begeleid Werker wordt ontvangen.

²⁵ Research voor Beleid (september 2011) *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie*. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.

²⁶ Volgens onderzoek van TNS Nipo in opdracht van CrossOver vindt een groot deel van de HRM managers dat werkzaamheden die nu vaak worden uitgesteld, prima door Wajongers gedaan kunnen worden:

<http://www.tns-nipo.com/tns-nipo/nieuws/oud/?file=persvannipo/wajongers08.htm>.

In een van de pilots voor de Wet werken naar vermogen wordt onderzocht hoe d.m.v. jobcarving banen voor arbeidsgehandicapten gecreëerd kunnen worden: www.ikkan.nl/meebouwenpilots/pilot2/projecten/bekijk/46

Afspraken over omvang eigen vermogen en voorzieningen

In het beleid moeten ook uitgangspunten worden geformuleerd over de mate waarin de uitvoerende organisatie zoals Pantar wordt geacht zelf risico te dragen. Dat heeft namelijk consequenties voor de gewenste hoogte van het eigen vermogen en de omvang van de voorzieningen van Pantar. Voorzieningen en reserves kunnen lager zijn als de gemeente bereid is incidentele of structurele tekorten op te vangen. Het college lijkt bereid Pantar te ondersteunen bij structurele en incidentele tekorten, maar er zijn geen afspraken gemaakt over tot welk bedrag de gemeente bereid is tekorten op te vangen.

Overigens is de rekenkamer van mening dat indien de gemeente een gesubsidieerde instelling toestaat grote voorzieningen op te bouwen ten laste van gemeentelijke subsidiegelden, het past om dit vooraf expliciet voor te leggen aan de gemeenteraad en hierover jaarlijks te rapporteren in de gemeenterekening en/of de jaarrekening van de budgetverantwoordelijke dienst.²⁷

Aansturing en rolverdeling

Het ligt niet voor de hand om in beleidsnota al uitgebreid en gedetailleerd in te gaan op de toekomstige rolverdeling tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie. Wel is het goed om een aantal uitgangspunten op te nemen hoe opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht in de toekomst helder kunnen worden gescheiden. De uitwerking is een volgende stap; daarop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Aanbeveling 3: Maak een beleidsplan voor de verschillende groepen van mensen met een arbeidshandicap waarin rekening wordt gehouden met de volgende onderwerpen:

- *De uitkomsten van de discussie over de startnotie (welke doelgroepen, hoe te financieren, hoe te organiseren);*
- *De formulering van beleidsdoelstellingen, maatregelen om nadelige gevolgen van doelgroepenprioritering te beperken²⁸ en de variatie van het werkaanbod;*
- *Een concreet plan hoe werkgevers te overtuigen mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen;*
- *Afspraken over de financiële risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar;*
- *De uitgangspunten voor de scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.*

Vilans heeft de methodiek Jobcarving onderzocht voor specifieke doelgroepen, zoals mensen met verstandelijke beperkingen. Dit resulteerde in de handleiding *Methodie MaakWerk. Een handleiding voor het creëren van banen voor mensen met een verstandelijke beperking*. Februari 2007

²⁷ Pantar beschikt per 31 december 2011 over een voorziening van € 9,2 miljoen voor de Afbouw DWI-contracten uitvoering vml. ID- en WIW-regeling en een voorziening van € 1.850.000 voor reorganisatiekosten.

²⁸ Bijvoorbeeld door een tijdslimiet op de wachtlijst voor niet-prioritaire doelgroepen en de wachtlijst op te schonen. Dit kan door duidelijke beleidsregels op te stellen en toe te passen voor geïndiceerden die niet langer beschikbaar zijn. Een tijdslimiet voor niet-prioritaire doelgroepen zorgt ervoor dat na een bepaalde tijd ook de niet-prioritaire doelgroepen bovenaan de wachtlijst komen en een plek krijgen. Dit om te voorkomen dat zij onevenredig lang op de wachtlijst staan.

3.6 Organisatie van de uitvoering: welke afspraken nog te maken?

Na het beleidplan is de volgende stap de organisatie van de uitvoering. Ook daarbij zijn een aantal lessen uit de bevindingen over de huidige uitvoering bruikbaar. Samengevat gaat het om de aandacht voor de formele kant van de afspraken, kostenbewustzijn en een heldere rolverdeling.

Het formaliseren van de beleidsdoelstellingen in prestatieafspraken

Tot voor kort bestond er - ondanks de toezegging uit 2008 en aandringen van de rekeningencommissie²⁹ - geen dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor de sociale werkvoorziening. In november 2011 is het opstellen van de DVO afgerond. Het is goed dat er nu een DVO is, maar er zijn nog wel twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn in de DVO geen afspraken opgenomen over de minimale en maximale omvang van het eigen vermogen en het voorzieningenniveau. Dat kan nu ook niet omdat de raad eerst criteria daarvoor moet vaststellen. Maar dat wil niet zeggen dat dit, zoals we ook in de vorige paragraaf naar voren hebben gebracht, deze afspraken uiteindelijk niet moeten worden gemaakt. Ten tweede is er in de DVO een nacalculatie afgesproken op basis van 'het maximale tekort per SE'. Als we het goed begrijpen betekent dit dat de gemeentelijke bijdrage wordt vastgesteld op basis van het aantal gerealiseerde plaatsen keer een voorgerecalculeerd gemiddeld bedrag per SW-plek. Dat kan, maar dan is voor een zinvolle nacalculatie - om te bepalen of de gemeente geen te hoge prijs betaalt - een goede voorcalculatie wel noodzakelijk.³⁰

Het is ook belangrijk dat de gemeente in de toekomst gebruikt maakt van een subsidiebeschikking of een prestatieovereenkomst waarin de voorwaarden van de subsidieverstrekking zijn vastgelegd. Dat is nu niet het geval en dat leidt tot onduidelijkheid over de verwachte prestaties en voorwaarden waaronder de middelen voor de SW aan Pantar ter beschikking worden gesteld. Voor de toekomst is het nog belangrijker dat deze afspraken helder en geformaliseerd zijn omdat de gemeentelijke bijdrage per SW-medewerker vermoedelijk zal stijgen.

Het zorgen voor een kostenbewust toezicht op de uitvoering

Voor een kostenbewuste uitvoering van het toekomstige beleid voor arbeidsgehandicapten is het van belang zowel de prestaties kritisch te volgen als jaarlijks te toetsen of de prijzen van de dienstverlening door Pantar marktconform zijn. Hiertoe is het noodzakelijk dat de branche-informatie op orde is en er goed inzicht is in de kosten en opbrengsten voor de verschillende doelgroepen en werksoorten.

²⁹ *Verslag Rekeningencommissie over de rekening 2010*, 1 juni 2011, p. 11.

³⁰ Bij die voorcalculatie moet rekening gehouden worden met de verschillen tussen soorten plekken, die op dit moment groot zijn. Zo kost een beschutte werkplek gemiddeld €6.000 terwijl individuele detachering per plek € 1.000 oplevert. Zie tabel 3.7 in het Onderzoeksrapport (Deel 2).

Het zorgen voor een heldere scheiding van opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht DWI is namens de gemeente richting Pantar zowel opdrachtgever als toezichthouder voor de uitvoering van SW-activiteiten én voor de re-integratieactiviteiten.³¹ Daarbij past DWI op directieniveau een strikt onderscheid toe tussen de aansturing van SW en van de re-integratieactiviteiten. Dat is een goede zaak. De scheiding tussen opdrachtgever en toezichthouder is minder scherp afgebakend. Het opdrachtgeverschap en toezicht bij DWI ten aanzien van de SW worden grotendeels door dezelfde medewerkers uitgevoerd. Hierdoor wordt het objectief uitvoeren van toezicht bemoeilijkt. Dit geldt te meer omdat de afspraken over de informatievoorziening en de uitvoering tot op heden niet zijn vastgelegd subsidiebeschikkingen.³²

Voor de Bestuursdienst, die binnen de gemeente belast is met het bewaken van de integraliteit van het beleid, is het moeilijk te toetsen of DWI binnen haar mandaat opereert als de afspraken over de uitvoering niet helder vastliggen.³³ Een risico hiervan is dat er onvoldoende op wordt toegezien dat niet bestede financiële middelen weer vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Gelet op de dalende rijksbijdrage voor de SW en de kortingen op het participatiebudget is het niet uit te sluiten dat de gemeentelijke bijdrage in de toekomst zal (moeten) stijgen om de beleidsambities waar te kunnen maken. In navolging van de commissie Westerlaken pleit de rekenkamer er daarom voor om een heldere scheiding aan te brengen tussen opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.³⁴

Aanbeveling 4: Maak bij het organiseren van de uitvoering van het beleid in ieder geval afspraken over de volgende onderwerpen:

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

³¹ College heeft op 8 januari 2008 ingestemd met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening van de Bestuursdienst (BDA) naar DWI per 1 januari 2008. Hiermee is de directeur DWI namens de gemeente regievoerder op de Wsw.

³² Voor de dienstverlening van de SW-activiteiten is er recent wel een dienstverleningsovereenkomst opgesteld. Begin november 2011 was deze nog niet getekend. Zie ook paragraaf 3.5.

³³ DWI heeft de afgelopen jaren re-integratiemiddelen benut zonder dat de raad hierover expliciet een besluit heeft genomen. Voorbeelden hiervan zijn de inkoop van tijdelijke SW-plekken in verband met het verkorten van de wachtlijst en het afsluiten van een overeenkomst op basis waarvan Pantar uitstroomvergoedingen kan gebruiken om financiële voorzieningen te vormen voor de afbouw van de ID-taak na afloop van de overeenkomst.

³⁴ Advies Commissie Toekomst en transitie sociale werkvoorziening, *Goed benut, goed bestuurd*, 15 september 2011.

3.7 Informatievoorziening: hoe willen het college en de raad geïnformeerd worden over het transitieproces?

Een goede informatievoorziening over het transitieproces is gegeven de snelheid en complexiteit van de veranderingen essentieel. Daarbij gaat 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.

Informatievoorziening van Pantar aan de gemeente

Op dit moment is de periodieke informatieverstrekking van Pantar aan de gemeente goed in orde. Met alle veranderingen die er aankomen, waarbij soms ook improvisatie nodig is, is het belangrijk om het college en de raad ook tijdig op de hoogte te brengen over bijzondere ontwikkelingen en gebeurtenissen. Dat is in het verleden niet altijd gebeurd. Eventuele problemen en (bijstellingen van) de plannen moet scherp in beeld blijven en inzichtelijk zijn voor de raad.

Informatievoorziening van het college aan de raad

Uiteraard is het van belang dat belangrijke beleidskeuzes tijdig worden voorgelegd aan de raad. Voor de invoering van de Wwnv op 1 januari 2013 zullen nog een aantal grote beleidskeuzes gemaakt moeten worden. Het is belangrijk dat de raad gedurende 2012 regelmatig geïnformeerd wordt over de stappen in het transitieproces. De voorstellen die wij hiervoor gedaan hebben passen in deze gedachtegang. Zorg dat de raad op de hoogte blijft en meedenkt met behulp van:

- de startnotitie met de beleidsdilemma's
- de voortgang van de reorganisatie van Pantar
- het nieuwe beleidsplan voor arbeidsgehandicapten
- de periodieke voortgangsrapportages over het transitieproces

Informatievergaring door de raad zelf

De veranderingen die de Wwnv met zich meebrengt, zijn dermate groot en complex dat het zinvol is om momenten te creëren waarin de raad zich kan laten informeren. De gemeenteraad kan natuurlijk via het college alle informatie opvragen die hij nodig acht om een goed besluit te kunnen nemen over de vormgeving van de toekomstige Amsterdamse sociale werkvoorziening en het transitieproces te monitoren. In deze nota heeft de rekenkamer hier al aanzetten voor gegeven.

Daarnaast is te overwegen om in de commissie WPA expertmeetings te organiseren om relevante informatie te verzamelen uit het werkveld, van experts en van burgers die door de veranderingen worden geraakt.³⁵

³⁵ In Tilburg en De Drechtsteden zijn vanuit de raad speciale voorbereidingsgroepen ingesteld. In de regio Nijmegen informeert het SW-bedrijf de gemeenteraden tijdens een bijeenkomst, waarna de Nijmeegse raad een startnotitie over de Wwnv met het college bespreekt.

Aanbeveling 5: Zorg als college en raad voor een goede informatievoorziening voor de besluitvorming over het transitieproces. Gebruik daarvoor:

- de startnotitie met de beleidsdilemma's*
- het nieuwe beleidsplan voor arbeidsgehandicapten*
- de periodieke voortgangsrapportages over het transitieproces*
- de commissie WPA om tussentijds deskundigen en betrokkenen te consulteren.*

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 15 november 2011 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. De wethouder Werk, Participatie en Armoede heeft namens het college van B&W op 30 november 2011 een reactie gegeven op het rapport.

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

4.1 Bestuurlijke reactie

Ons College is de Rekenkamer zeer erkentelijk voor de grondige doorlichting van de gemeentelijke taken op het gebied van de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening zoals die door de Stichting Pantar worden uitgevoerd.

Uit de analyse die u presenteert en de aanbevelingen die u aan uw onderzoek verbindt, maakt het College op dat uw algemene oordeel positief is. Tegelijkertijd ziet u op een aantal gebieden verbetermogelijkheden.

Wij lezen in uw hoofdconclusies dat - met inachtneming van de gemaakte kanttekeningen - de uitvoering redelijk doeltreffend is. Waar het, door ontbreken van benchmarkgegevens moeilijk is om de doelmatigheid te bepalen, blijkt de kostprijs in Amsterdam in ieder geval vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Daarnaast blijkt dat het toezicht adequaat is. Wij delen ook de analyse dat de sociale werkvoorziening (SW) voor ingrijpende veranderingen staat. Wij nemen daarom graag uw aanbevelingen mee in de voorbereiding op de toekomst van de sociale werkvoorziening.

In het vervolg van deze bestuurlijke reactie gaat het College in op de volgende door u genoemde aandachtspunten:

1. beleid voor sociale werkvoorziening;
2. kosten en opbrengsten van de uitvoering;
3. resultaten;
4. toezicht;
5. aanbevelingen voor de toekomst.

Ad 1 Beleid voor sociale werkvoorziening

Ons College wil graag ingaan op uw kanttekeningen waar het gaat om de beleidsdoelstelling om 12% van de SW medewerkers in “begeleid werken” setting bij reguliere werkgevers te laten werken.

Naar het oordeel van het College is deze wel degelijk ambitieus. Het percentage van 12% vormt het dubbele van het landelijk in 2010 gerealiseerde percentage. Het op peil houden van dit percentage is gezien de hoge mate van tussentijdse uitval in de huidige marktomstandigheden een opgave op zichzelf. Dat vereist dat er wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van deze groep mensen. Waar de instroom zich in de toekomst zal beperken tot mensen die zijn aangewezen op werk in beschutte omgeving, zal dit percentage nog meer onder druk komen te staan.

Waar u een beleidsdoelstelling mist voor de ontwikkeling van de gehele doelgroep SW'ers in de begroting van 2011 en 2012, verwijzen wij naar het beleidsdocument: *"Naar een SW met toekomst"*, dat op 8 maart 2011 in ons College is vastgesteld en op 14 april 2011 besproken in de gemeenteraadscommissie Werk, Participatie en Armoedebeleid. Dat document, waarvan u ook kennis hebt genomen, beschrijft de koers die de gemeente Amsterdam voor de korte termijn met de SW wil kiezen.

In deze beleidsnota herbevestigt ons College de opgave:

"...Amsterdammers met een fysieke of psychische beperking in de SW zo volwaardig mogelijk laten deelnemen aan het arbeidsproces...."

Gegeven de daling van de hoeveelheid beschikbare middelen, maakt ons College de keuze om de inspanningen in ontwikkeling van SW-medewerkers te beperken tot de doelgroep voor wie dat realistisch is:

"Competentiegericht ontwikkelen wordt alleen ingezet voor SW-medewerkers en –geïndiceerden met ontwikkelperspectief". [-] "De investering in extra competenties moet in evenwicht zijn met de verwachte extra productiviteit".

De inspanningen gericht op doorstroom worden dus beperkt tot een kleiner deel van de doelgroep. Echter het ontbreken van een extra indicator in de begroting voor de doelgroep die niet kan doorstromen naar begeleid werken, mag niet worden gelezen als het loslaten van deze doelstelling.

Ad 2 Kosten en opbrengsten van de uitvoering

Ons College is tevreden met het feit dat de kostprijs per SW medewerker vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Daar waar verschillen zichtbaar zijn, zijn die naar ons oordeel te verklaren uit het feit dat Pantar een relatief zwakke doelgroep bedient. Dit is mede te verklaren uit het feit dat vroeger de lokale arbeidsmarktsituatie werd meegewogen, waardoor elders meer plaatsing werd gerealiseerd en ook mensen met minder beperkingen werden toegelaten. Inmiddels zijn de criteria geüniformeerd en aangescherpt. Waar Amsterdam vooral de laatste tijd veel instroom heeft gerealiseerd, die volgens strenge normen is geïndiceerd, kent Pantar een zwakkere doelgroep. Dit blijkt ook uit een hoger percentage mensen met een ernstige handicap. Door de relatief zwakke doelgroep is de netto opbrengst per SW-medewerker lager, zijn ook de gemiddelde loonkosten van de SW-medewerkers lager, maar de begeleidingskosten hoger.

Ad 3 Resultaten

De Rekenkamer legt een duidelijke fout bloot in de wijze waarop is gerapporteerd over de realisatie van de doelstelling om in 2010 300 SW-medewerkers zich te laten ontwikkelen naar een plek dichterbij de arbeidsmarkt. Ten onrechte worden bij de rapportage in de jaarrekening zowel SW-medewerkers als re-integratieklanten vanuit de WWB meegeteld.

Wij stellen vast dat, ook na het schonen van de cijfers, 280 SW-medewerkers zich een stap dichterbij de arbeidsmarkt hebben ontwikkeld, waarmee de doelstelling zoals geformuleerd voor 93,3% is gerealiseerd.

Zoals door ons al is aangegeven in onze reactie op uw tussenrapportage, neemt het College uw aanbeveling over om kritisch te bezien of mensen die al langdurig op de wachtlijst staan, daar terecht op blijven staan. Ook als ze een aanbod voor plaatsing niet hebben geaccepteerd.

We hebben ons er ook van vergewist dat de opgave over de omvang van de wachtlijst, zoals die aan het Ministerie van SZW wordt gedaan, slechts die mensen omvat die daar volgens de spelregels ook op thuis horen. De suggestie dat Amsterdam de wachtlijst bewust lang houdt, met het oog op financiering, berust dus op een misverstand.

De gemeente Amsterdam wil graag voor mensen die op enig moment niet beschikbaar zijn voor plaatsing de kans open houden om later, als de omstandigheden zijn veranderd, van die mogelijkheid wel gebruik te maken. Ons College is van plan slechts na zorgvuldige weging van de individuele omstandigheden, over te gaan tot het intrekken van indicaties en het afvoeren van mensen van de wachtlijst.

Hieronder beschrijven wij, aan de hand van twee concrete voorbeelden, wat de reden is om enigszins terughoudend te zijn bij afvoeren van de wachtlijst. Het eerste voorbeeld is ook in het rapport van de Rekenkamer opgenomen.

Voorbeeld 1

Een vrouw heeft een dienstbetrekking via de WIW regeling. Daarnaast heeft zij een SW-indicatie tot aan haar pensioen en staat op de wachtlijst. Tot op heden heeft zij niet willen overstappen naar een SW-dienstbetrekking, aangezien dat voor haar een achteruitgang in inkomen betekent. In de nabije toekomst wordt de WIW-regeling afgebouwd, waardoor haar WIW-dienstbetrekking beëindigd zal worden. Door het feit dat ze een SW-indicatie heeft en op de wachtlijst staat, kan ze via een SW-dienstbetrekking aan het werk blijven en kan zij zich verder ontwikkelen.

Moet Pantar in haar situatie deze vrouw van de wachtlijst schrappen, zonder rekening te houden met haar toekomstperspectief?

Voorbeeld 2

Een man met een ID-baan heeft daarnaast een SW-indicatie en stond op de wachtlijst. Vanwege zijn enorme psychische problematiek wordt de ID-baan opgezegd. Door zijn psychoses weigert hij verscheidene keren een bemiddeling naar een SW-dienstbetrekking.

Door het actieve wachtlijstbeheer is de man uiteindelijk naar een SW-dienstbetrekking bemiddeld. Hierdoor is hij weer actief en meer onderdeel van de maatschappij.

Had Pantar in zijn situatie de man na de eerste weigeringen van de wachtlijst moeten schrappen zonder rekening te houden met het sociale aspect en toekomstperspectief?

Deze voorbeelden illustreren dat een terughoudend beleid op dit vlak op zijn plaats is.

Jaarlijks inventariseert Pantar de beschikbaarheid van mensen op de wachtlijst door middel van nieuwsbrieven, bemiddelingsgesprekken en huisbezoeken. Van mensen die bij herhaling niet bereid blijken een aangeboden plaatsing te accepteren en waar geen zicht is op verbetering, zal de indicatie worden ingetrokken. Zij zullen van de wachtlijst worden afgevoerd.

Ad 4 Toezicht

Weliswaar veel later dan bedoeld was, is een dienstverleningsovereenkomst tussen de Dienst Werk en Inkomen en de Stichting Pantar gesloten. In die overeenkomst ligt vast welke prestaties de gemeente Amsterdam van Pantar verwacht op het vlak van de uitvoering van de Wet Sociale werkvoorziening. Ook regelt de dienstverleningsovereenkomst dat de jaarlijkse normstelling van de prestaties na bespreking wordt vastgelegd in de begroting van Pantar. Uw Rekenkamer constateert dat het toezicht adequaat is, maar beveelt aan om jaarlijks een subsidiebeschikking op te stellen. DWI overlegt maandelijks met de directie van Pantar over de doelstellingen en de realisatie daarvan, evenals over de financiële ontwikkelingen. Daarnaast zijn er nog speciale overleggen rondom de begroting en jaarrekening van Pantar. Gegeven dit intensieve overleg over doelstellingen en realisatie verwacht het College dat de toegevoegde waarde van een jaarlijkse subsidiebeschikking beperkt is.

U wijst ook op het mogelijke effect van de combinatie van DWI als opdrachtgever voor de SW-uitvoering en DWI als opdrachtgever van re-integratieactiviteiten. Het College erkent dat dit een mogelijk risico inhoudt. Om dit risico te verminderen heeft DWI deze twee functies bij verschillende leden van de directie zijn belegd. Dat bevordert de transparantie en maakt het mogelijk eventuele strijdige belangen, waar die zich voordoen, binnen de directie van DWI te wegen.

De Rekenkamer constateert, terecht, dat de informatievoorziening niet in alle gevallen goed is geweest. Hier zijn naar aanleiding van de gevallen die u memoreert afspraken over gemaakt. Pantar heeft daarvan goede nota genomen.

Ad 5 Aanbevelingen van de rekenkamer

Alle vijf de aanbevelingen neemt het College graag over in de voorbereidingen op de verwachte invoering van de wet op 1 januari 2013.

De voorbereidingen op de Wet werken naar vermogen zijn inmiddels in volle gang. Zo wordt in het kader van de pilot loondispensatie ervaring opgedaan met dit nieuwe instrument. Er wordt sterk geïnvesteerd op het verbeteren van de relaties met werkgevers, waartoe een werkgeversservicepunt is ingericht. Daarnaast zal het College zich binnenkort beraden over de toekomstige taakverdeling tussen Pantar en de gemeente. Samen met de G4 en de VNG wordt het wetgevingstraject nauwlettend gevolgd.

Inmiddels hebben we kennis kunnen nemen van een hoofdlijnennotitie die over dit thema door de staatsecretaris van Sociale Zaken is aangeboden aan de Tweede Kamer, maar van aanbidding van een wetsontwerp vooralsnog geen sprake is.

Ook heeft er over de verwachte rijksbijdragen nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden. Wij hebben slechts kennis genomen van ambtelijke notities die door het ministerie zijn uitgewisseld met de VNG. Die hebben ons gesterkt in de overtuiging dat de middelen die de gemeente beschikbaar krijgt niet toereikend zijn om de huidige uitvoering ongewijzigd voort te zetten. Voor ons College is dit aanleiding om samen met de G4 de VNG en andere partijen het besluitvormingsproces hierover nog verder te beïnvloeden.

De wijze van organisatie is overigens onderwerp van onderzoek. Ons College wil zich met het oog op de toekomstige ontwikkelingen herbezinnen op de taakverdeling tussen gemeente en Stichting Pantar. Wij zullen de Raad begin 2012 daarover informeren.

Met betrekking tot aanbeveling 3 maakt u melding van een landelijke voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie, in opdracht van het Ministerie van SZW opgesteld door Research voor Beleid. Amsterdam herkent zich deels in de kritische conclusies die u aanhaalt. In de loop van 2012 zal het College de ervaringen die in dat kader zijn opgedaan met de pilot loondispensatie met de raad delen.

Met betrekking tot aanbeveling 4 wil het College een kanttekening maken bij de aanbeveling om opdrachtgeverrol en toezicht te scheiden. Mede in het licht van de Wet Werken naar Vermogen vindt een herijking plaats in de taakverdeling en relatie tussen Pantar en DWI. In dat kader zullen we ook opnieuw bezien hoe we de opdrachtgever- en toezichtrol vorm geven. Ons College wil niet op voorhand de conclusie trekken dat de rol van opdrachtgever en de rol van toezichthouder gescheiden moeten zijn in de organisatie. Wel wil ons College op dat moment de voor- en nadelen van verschillende varianten expliciet wegen.

Het betrekken van de Raad bij de komende ontwikkelingen, zoals aanbevolen in aanbeveling 5, zal het College vanzelfsprekend vormgeven. Ook de suggestie om daarbij deskundigen en betrokkenen te betrekken spreekt het College erg aan.

Tot slot dankt het College de Rekenkamer voor haar grondige onderzoek van dit belangwekkende terrein van de Sociale Werkvoorziening. Wij denken dat dit beleidsterrein, dat niet altijd in het centrum van de belangstelling heeft gestaan, dat verdient.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen van de rekenkamer overneemt en betreft bij de voorbereiding op de Wet werken naar vermogen. Wij constateren wel dat het college bij sommige aanbevelingen kanttekeningen maakt en niet altijd duidelijk aangeeft hoe ze de aanbevelingen zal opvolgen.

Naar aanleiding van de reactie van het college ziet de rekenkamer de volgende zes aandachtspunten die de raad kan betrekken in de discussie met het college.

1. *Startnotitie met keuzevraagstukken.* Het college geeft enkele keren aan dat zij de raad in het 'begin 2012' en 'in de loop van 2012' zal informeren. Gezien de urgentie van de Wet werken naar vermogen - die naar verwachting 1 januari 2013 wordt ingevoerd - adviseren wij het college zo snel mogelijk de raad aan de hand van een startnotitie te betrekken bij de relevante beleidkeuzes, voordat het college bij de uitwerking al bepaalde wegen inslaat. In deze startnotitie kunnen aan bod komen: de te maken keuzes aangaande de verschillende doelgroepen arbeidsgehandicapten, de mogelijke diensten voor deze groepen en de nieuwe taakverdeling tussen de gemeente en Pantar.
2. *Aandacht voor alle arbeidsgehandicapten.* Het college wijst er terecht op dat de instroom in de SW zich in de toekomst zal beperken tot mensen die zijn aangewezen op werk in een beschutte omgeving. Juist daarom is het echter belangrijk om na te denken over hoe er met de andere arbeidsgehandicapten, die daarvoor niet in aanmerking komen, wordt omgegaan.
3. *Inzicht in de kosten.* Het college is tevreden dat de kostprijs per SW-medewerker vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. Het college gaat niet in op het advies om beter inzicht te krijgen in de kosten van de verschillende type SW-werkplekken. Dit is van belang om de bijdrage aan Pantar goed te kunnen onderbouwen en te kunnen verantwoorden. De rekenkamer adviseert het college mede in dit licht initiatief te nemen om de bestaande benchmarkgegevens te verbeteren.
4. *Subsidiebeschikkingen en toezicht.* Het college acht het vanwege het frequente overleg met Pantar niet nodig om subsidiebeschikkingen op te stellen. Echter een subsidiebeschikking is bij uitstek het middel om Pantar te informeren over welke concrete prestaties van hen worden verwacht mede in relatie tot de beschikbare subsidiegelden. De subsidiebeschikking is een nadere concretisering van de in de gemeentebegroting en de beleidsnota opgenomen ambities, doelstellingen en middelen. Een subsidiebeschikking is tevens een efficiënt middel om de door de rekenkamer geadviseerde functiescheiding tussen opdrachtgever en toezichthouder goed vorm te kunnen geven.

5. *Richtlijnen voor wachtlijstbeheer.* Het college geeft aan terughoudend te zijn bij 'het afvoeren van de wachtlijst'. De rekenkamer onderschrijft volledig het belang om zorgvuldige afwegingen te maken bij het opschonen van de wachtlijst. Wij hebben ook nooit betoogd dat deze wachtlijst rigoureus opgeschoond zou moeten worden. Integendeel. Het punt dat rekenkamer maakt is dat op dit moment richtlijnen voor het verwijderen van personen van de wachtlijst ontbreken, ook wanneer zij jarenlang op de wachtlijst staan en keer op keer een aanbod weigeren. Duidelijke richtlijnen zorgen ervoor dat de wachtlijstbeheerders op uniforme wijze omgaan met mensen die langere tijd niet beschikbaar zijn en de wachtlijst niet onnodig lang wordt.
6. *Doelstellingen voor ontwikkeling SW-medewerkers.* Het college geeft aan dat in de beleidsnota *Naar een SW met toekomst* van maart 2011 een doelstelling is opgenomen voor de doelgroep die niet kan doorstromen naar Begeleid Werken. Dat is juist, echter deze doelstelling is niet vertaald in een concrete indicator. Hierdoor kan het succes of falen van het beleid voor deze groep niet door de raad beoordeeld worden. Wij raden aan de beleidsdoelstellingen in de begroting voor de SW te herzien.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de gemeenteraad en het college gevolg geven aan onze aanbevelingen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl