

ONDERZOEKSRAPPORT

# Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

december 2011

Rekenkamer Amsterdam

R a





Onderzoeksrapport

# Sociale werkvoorziening in Amsterdam

De uitdaging van een kostenbewuste en mensgerichte aanpak

december 2011

Dit rapport bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (Deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). Het Onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	De Wet sociale werkvoorziening	5
1.3	Sociale werkvoorziening in Amsterdam	7
1.4	Doel van het onderzoek	8
1.5	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.6	Aanpak onderzoek	10
1.7	Leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Beleid voor de sociale werkvoorziening</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding	13
2.2	Beoogd maatschappelijk effect	14
2.3	Beleidsdoelstellingen	16
2.4	Prestatiedoelstellingen	19
2.5	Lokale invulling beleid via verordening	20
2.6	Conclusie	23
<b>3</b>	<b>Kosten en opbrengsten van de uitvoering</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Ontwikkeling van het resultaat	25
3.3	Kosten en opbrengsten per SW-plek	32
3.4	Vermogenspositie Pantar	37
3.5	Conclusies kosten en opbrengsten van de uitvoering	41
<b>4</b>	<b>Resultaten</b>	<b>45</b>
4.1	Inleiding	45
4.2	Passende werkplekken	46
4.3	Ontwikkeling van SW-medewerkers richting reguliere arbeidsmarkt	49
4.4	Wachtlijstbeheer	52
4.5	Conclusie	61
<b>5</b>	<b>Toezicht op Pantar</b>	<b>65</b>
5.1	Inleiding	65
5.2	Beschrijving van de relatie tussen gemeente en Pantar	66
5.3	Sturing	70
5.4	Beheersing	75
5.5	Verantwoording	82
5.6	Conclusie toezicht door gemeente	84

<b>6</b>	<b>Vorbereiding op de toekomst</b>	<b>87</b>
6.1	Inleiding	87
6.2	Externe uitdagingen voor de sociale werkvoorziening	90
6.3	Ervaren urgentie	95
6.4	Duidelijke visie en beleid over de toekomst van de SW	96
6.5	Grip op financiën	107
6.6	Grip op toezicht	112
6.7	Conclusie voorbereiding op de toekomst	114
	<b>Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde personen</b>	<b>119</b>
	<b>Bijlage 2 - Verantwoording dossieronderzoek en bestandsanalyse</b>	<b>121</b>
	<b>Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten</b>	<b>123</b>
	<b>Bijlage 4 - Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>127</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Landelijk komen sociale werkplaatsen steeds vaker in het nieuws door financiële problemen, onvoldoende aansturing door gemeenten en toenemende wachtlijsten. De economische crisis en oplopende werkloosheid hebben ertoe geleid dat de instroom in de bijstand en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) fors is toegenomen. Tegelijkertijd stellen het Rijk, de gemeente en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) door bezuinigingen minder middelen beschikbaar voor de uitvoering van de Wsw. Daarnaast gaat het Rijk nog meer veranderen voor de sociale werkplaatsen. Het Rijk is namelijk voornemens om vanaf januari 2013 de Wet werken naar vermogen (Wwnv) in te voeren. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb) en zorgt voor meer samenhang met de regelingen voor de sociale werkvoorziening (Wsw) en de jonge arbeidsgehandicapten (Wajong). Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de opzet van de sociale werkvoorziening. Het Kabinet stelt voor om de sociale werkvoorziening alleen nog open te stellen voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken.

Naast het Rijk heeft ook de gemeente Amsterdam als gevolg van de bezuinigingen haar beleidskoers gewijzigd. Meer dan voorheen ligt het accent op uitstroom naar betaald werk in plaats van participeren. Dit blijkt onder andere uit het *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* waarin het college aangeeft dat het niet meer streeft naar een maximale participatiegraad, maar naar maximale uitstroom vanuit de uitkering naar betaald werk.

Kortom, de sociale werkvoorziening staat voor grote veranderingen die ook financieel grote gevolgen kunnen hebben voor de gemeente. De gemeente heeft er dus veel belang bij dat de Wsw op een efficiënte en effectieve manier door Pantar wordt uitgevoerd. Het grote financiële en maatschappelijke belang, gecombineerd met de veranderingen waar de sociale werkvoorziening mee te maken krijgt, zijn voor de rekenkamer aanleiding om dit onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale werkvoorziening in Amsterdam uit te voeren.

## 1.2 De Wet sociale werkvoorziening

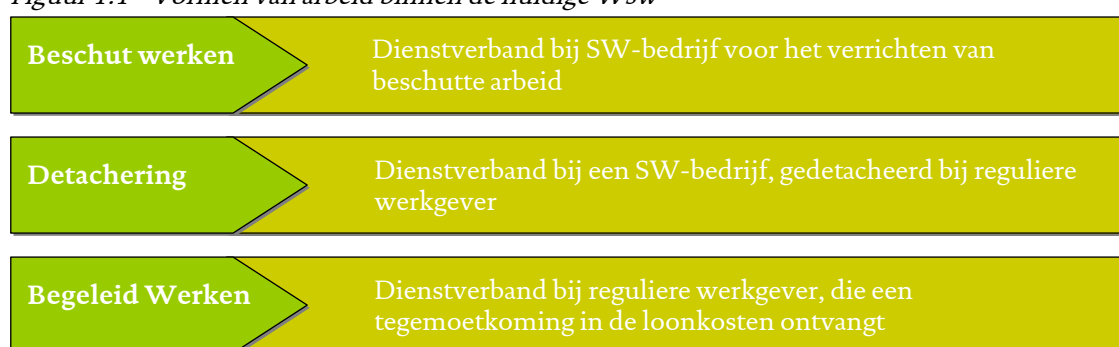
Mensen met een lichamelijke, geestelijke of psychische handicap zijn vaak niet in staat te werken op een normale werkplek. De wil om te werken is er echter in veel gevallen wel. De Wsw maakt het voor hen mogelijk te werken onder aangepaste omstandigheden.

Als iemand in de sociale werkvoorziening wil werken, bepaalt het 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 een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (verder: SW-bedrijf).

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw. Zij hebben de taak mensen met een Wsw-indicatie (verder: SW-medewerker) een passende werkplek en begeleiding te bieden. De sociale werkvoorziening kent drie vormen van arbeid: beschut werken, detachering en Begeleid Werken. Hierbij kan het onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten dienstbetrekkingen: bij een SW-bedrijf en bij een reguliere werkgever.

*Figuur 1.1 - Vormen van arbeid binnen de huidige Wsw*



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 kunnen laten werken.

In de meeste gevallen is de uitvoeringen van de Wsw door gemeenten ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling met buurgemeenten. Hierbij verzorgt een SW-bedrijf de feitelijke uitvoering van de Wsw. Het Rijk financiert het grootste gedeelte van de Wsw. Het Rijk betaalt de rijksbijdrage aan de gemeenten, die deze middelen uitbetalen aan de SW-bedrijven. Wanneer de rijksbijdrage niet toereikend is om de uitvoering van de Wsw te financieren, dienen gemeenten ook uit eigen financiële middelen bij te dragen.

Vanaf 2013 zal er met de invoering van de Wet werken naar vermogen (Wwnv) veel veranderen in de indeling van de Wsw. In de toekomst kunnen alleen mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken, nog instromen in de SW. Personen die geen beschutte werkplek nodig hebben, zullen volgens de Wwnv met loondispensatie in dienst worden genomen door reguliere werkgevers. Hierbij betaalt de werkgever alleen het deel dat de werknemer arbeidsproductief is (=loonwaarde). Het Rijk vult vervolgens het inkomen van de werknemer 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



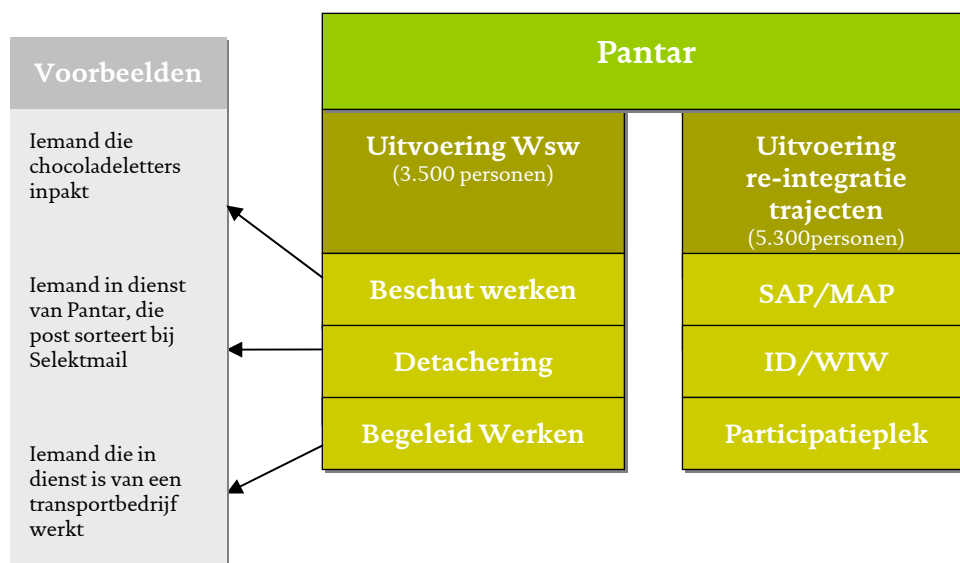
volledige mogelijkheden werkt. Op deze manier wil het kabinet hem stimuleren zich verder te ontwikkelen.<sup>1</sup>

### 1.3 Sociale werkvoorziening in Amsterdam

Stichting Pantar Amsterdam (hierna Pantar) voert in opdracht van de gemeente Amsterdam en de gemeente Diemen de Wsw uit. Dit onderzoek richt zich enkel op Amsterdam en de resultaten met betrekking tot de SW-medewerkers uit Diemen zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

In totaal werken circa 3.500 Amsterdammers via Pantar in de sociale werkvoorziening, waarvan circa 400 via Begeleid Werken en circa 1.400 via detacheringen bij reguliere werkgevers. Rond de 1.700 werknemers werken op een interne werkplek bij Pantar.<sup>2</sup> Naast de Wsw voert Pantar in opdracht van de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente (DWI) ook de re-integratietrajecten uit van 5.300 mensen waar de gemeente een re-integratiedoelstelling voor heeft.<sup>3</sup> In figuur 1.2 worden de verschillende taken en de bijbehorende werkvormen weergegeven.

*Figuur 1.2 - Belangrijkste taken van Pantar*



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

De samenwerking tussen Pantar en de gemeente voor de uitvoering van de re-integratietrajecten vindt plaats onder de noemer van Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA). Het onderzoek van de rekenkamer richt zich niet op de uitvoering van re-integratietrajecten, maar beperkt zich tot de echte onderkant van de van de arbeidsmarkt, namelijk de sociale werkvoorziening.

<sup>1</sup> Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Hoofddlijnennotitie werken naar vermogen*, 21 april 2011.

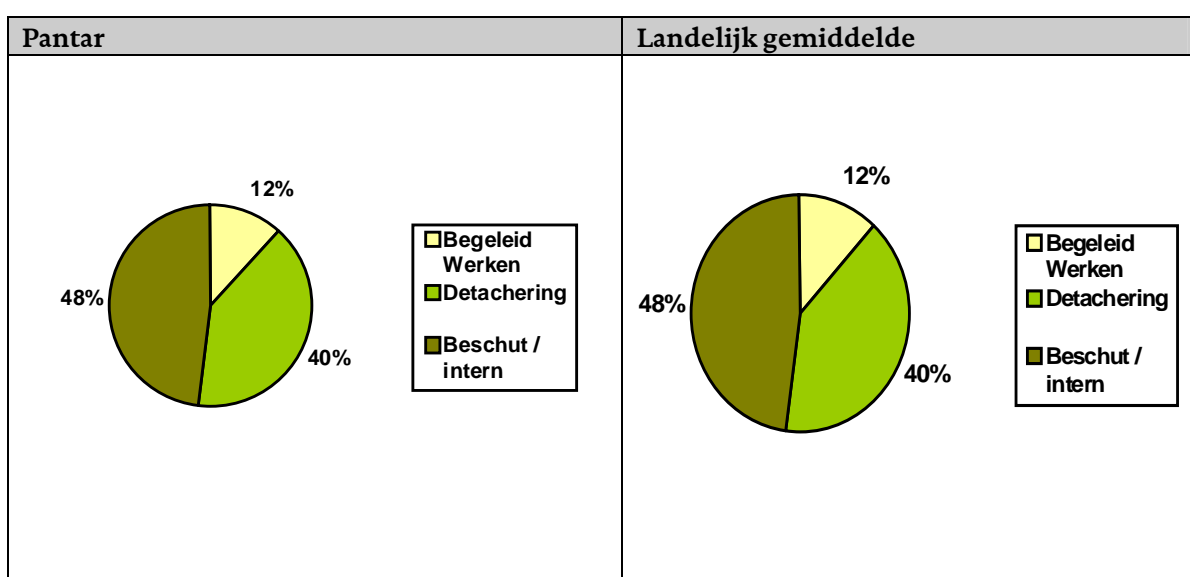
<sup>2</sup> Pantar voert daarnaast ook de Wsw uit voor de gemeente Diemen.

<sup>3</sup> Deze cijfers zijn verstrekt door Pantar, komt uit het klantvolgsysteem PView en hebben betrekking op eind 2010.

De gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening middelen van het Rijk. In 2010 ontving de gemeente Amsterdam € 83,8 miljoen. Dit bedrag is onvoldoende om de loon- en uitvoeringskosten te dekken<sup>4</sup>. Jaarlijks draagt de gemeente Amsterdam circa € 4 miljoen uit de eigen middelen bij aan de exploitatie van Pantar.

In 2010 zag de verdeling van de SW-medewerkers over de drie vormen van arbeid er bij Pantar en in de sector uit als weergegeven in de onderstaande figuur 1.3.

Figuur 1.3 - Verdeling vormen van arbeid binnen Pantar en andere SW-bedrijven, 2010



Bron: Pantar en voor landelijke gegevens: KplusV, *Individuele rapportage bedrijfsvergelijkend onderzoek Cedris 2010*.<sup>5</sup>

Het aandeel interne plaatsingen bij Pantar (47%) is vergelijkbaar met het aandeel interne plaatsingen landelijk. Het aandeel SW-medewerkers dat via Begeleid Werken een reguliere werkgever werkzaam is, is bij Pantar beduidend hoger dan elders, namelijk 12% vergeleken met 6%. Het merendeel van de gedetacheerden (76%) bij Pantar heeft een dienstverband voor onbepaalde tijd.

#### 1.4 Doel van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in de resultaten van het Amsterdamse Wsw-beleid en de gemeentelijke aansturing van de sociale werkvoorziening. Door ook te kijken naar de toekomst, namelijk naar de voorbereiding van de gemeente en Pantar op de Wet werken naar vermogen, hoopt de

<sup>4</sup> De loon- en uitvoeringskosten na aftrek van de gerealiseerde netto-omzet uit geleverde productie en dienstverleningen.

<sup>5</sup> Waarbij 'werken op locatie' is meegerekend bij het aandeel detacheringen.

rekenkamer zinvolle aanbevelingen te kunnen doen die rekening houden met de op stapel zijnde koerswijzigingen en bezuinigingen.

Verder verwachten we dat het onderzoek de gemeenteraad inzicht geeft om grip op de Wsw-middelen te houden. In het onderzoek richten we ons ook op de informatievoorziening aan de raad en, zoals eerder aangegeven, de manier waarop de gemeente en Pantar zich voorbereiden op de Wet werken naar vermogen. Wat dat betreft sluit dit onderzoek naar de sociale werkvoorziening goed aan bij het door de rekenkamer gekozen beleidsthema ‘Grip op geld’, waar de rekenkamer de komende jaren in haar onderzoeken extra aandacht aan besteedt.

## 1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de gemeente Amsterdam door middel van beleid en inspanningen invulling geeft aan de uitvoering van de Wsw. De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

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

Tabel 1.2 geeft de deelvragen weer zoals die zijn afgeleid uit de probleemstelling.

*Tabel 1.2 - Normen en toetsaspecten per onderzoeksvraag*

Onderzoeksvraag		Hoofdstuk
1	In hoeverre is het beleid voor de sociale werkvoorziening goed, in die zin dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het maatschappelijk beoogde effect, de beleids- en prestatiedoelstellingen helder beschreven zijn;</li> <li>• de Amsterdamse beleidsdoelstellingen in de begroting aansluiten bij het rijksbeleid;</li> <li>• de gemeente de mogelijkheden benut om via een verordening eigen lokaal beleid op te stellen?</li> </ul>	2
2	In hoeverre is de uitvoering van de Wsw door Pantar doelmatig?	3
3	In hoeverre zijn de beoogde resultaten van het beleid in 2010 gerealiseerd?	4
4	In hoeverre geeft de gemeente Amsterdam op adequate wijze vorm aan het toezicht op Pantar?	5
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?	6

De rekenkamer wil met dit onderzoek een beoordeling geven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Wsw-beleid van de gemeente Amsterdam. Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn normen en toetsaspecten opgesteld, die worden beschreven in de betreffende hoofdstukken.

## 1.6 Aanpak onderzoek

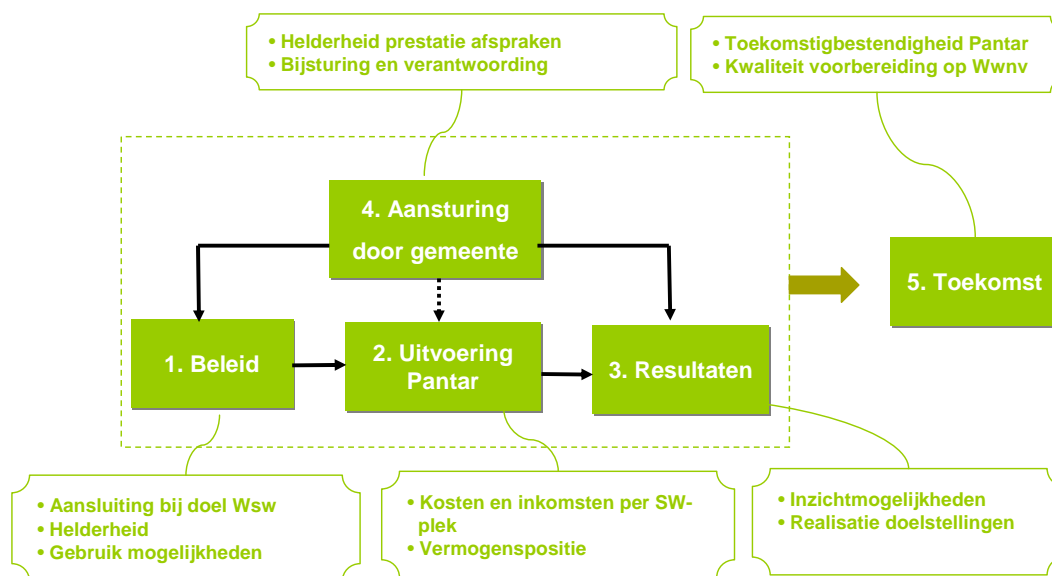
Dit onderzoek naar de sociale werkvoorziening in Amsterdam is uitgevoerd tussen juli en oktober 2011. De rekenkamer heeft op verschillende manieren feitenmateriaal verzameld. Zo zijn er diverse gesprekken gevoerd met betrokken partijen (zie bijlage 1), zijn diverse verantwoordingsdocumenten en contracten bekeken en is er een bestandsanalyse en een dossieronderzoek gedaan om meer inzicht te krijgen in de doelgroep, het wachtlijstbeheer en de realisatie (zie bijlage 2). Bijlage 3 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

In de onderzoeksfase beoordeelde de rekenkamer 5 aspecten:

1. Formulering van het Wsw-beleid
2. Doelmatige uitvoering
3. Resultaten van het beleid
4. Aansturing door de gemeente
5. Voorbereiding van de gemeente en Pantar op de toekomst

Figuur 1.4 geeft weer hoe de onderzoeksaspecten zich tot elkaar en het beleidsproces verhouden.

*Figuur 1.4 - Visualisatie onderzoeksaspecten in beleidsproces*



Hieronder gaan we per onderdeel in op de onderzoeksaanpak.

### *Formulering Wsw-beleid*

Om inzicht te krijgen in de resultaten van beleid beschrijft de rekenkamer welke doelstellingen in de Wsw zijn geformuleerd. Daarna analyseren we in hoeverre de Amsterdamse beleidsdoelstellingen uit de gemeentebegroting aansluiten bij het rijksbeleid voor de Wsw. Ook gaan we na of de doelstellingen helder geformuleerd zijn en

of de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden om eigen beleid vast te leggen in een Wsw-verordening.

#### *Doelmatige uitvoering*

Voor de doelmatigheid van de uitvoering beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de kosten (inclusief overhead) en de inkomsten voor een SW-plek bij Pantar vergelijkbaar zijn met andere SW-bedrijven. Hiervoor maakt de rekenkamer gebruik van de benchmarkgegevens van de brancheorganisatie Cedris. De gegevens van het onderzoek van KplusV naar de kostenverschillen van de sociale werkvoorziening in Amsterdam, Rotterdam, Utecht en Den Haag waren bij het afsluiten van dit rapport, medio oktober, nog niet beschikbaar en zijn daarom niet in ons onderzoek betrokken. Wel hebben we - in aanvulling op de jaarrekeningen van Pantar - nadere specificaties bij Pantar opgevraagd om de kosten en opbrengsten van de SW-taak in beeld te brengen. Daarnaast heeft de rekenkamer het eigen vermogen en de voorzieningspositie van Pantar geanalyseerd en is nagegaan wat de gewenste eigen vermogenpositie zou moeten zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van de analyses van Ernst & Young, huisaccountant van Pantar.

#### *Resultaten van beleid*

Om vast te kunnen stellen of de inspanningen van de gemeente en Pantar daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden, analyseren we of de beoogde doelen voor 2010 gerealiseerd zijn. Dit doen we aan de hand van de jaarrekeningen van Pantar en de gemeente. Aanvullend hierop heeft de rekenkamer een bestandsanalyse en een dossieronderzoek bij Pantar uitgevoerd. In bijlage 2 is meer informatie hierover opgenomen. Bij het dossieronderzoek analyseert de rekenkamer van 20 SW-medewerkers hun digitale dossier in het cliëntvolgsysteem (Pview) en het fysieke dossier in het archief.

#### *Toezicht door de gemeente*

Om het toezicht door de gemeente op Pantar te beoordelen, gaat de rekenkamer ten eerste na of er heldere afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en Pantar over taken en verantwoordelijkheden. Ten tweede wordt onderzocht of de gemeente Pantar bij kan sturen in het geval van tekortkomingen in de uitvoering van de Wsw. Ten derde wordt beoordeeld of de verantwoordingsinformatie, die Pantar aan de gemeente levert, toereikend is. De aansturing van Pantar door de gemeente wordt in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van diverse documenten zoals afspraken, contracten, kwartaalrapportages, agenda en verslagen Raad van beheer Pantar. Tenslotte voert de rekenkamer een aantal interviews met vertegenwoordigers van Pantar en DWI om inzicht te krijgen in de aansturing.

#### *Vorbereiding op de toekomst*

Ten slotte kijken we naar de aankomende veranderingen en onderzoeken we of Pantar en de gemeente voldoen aan de voorwaarden voor een goede voorbereiding. De randvoorwaarden die de rekenkamer hierbij aanhoudt zijn ervaren urgentie, visie op de toekomst van de sociale werkvoorziening en passende beleidskeuzes, grip op financiën en grip op toezicht. Voor dit onderdeel heeft de rekenkamer eerst gesprekken gevoerd met het 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 bestudeerd.

## **1.7 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaat de rekenkamer in op het Wsw-beleid van de gemeente Amsterdam en de mate waarin dit aansluit bij het rijksbeleid. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de doelmatigheid van de uitvoering van het Wsw-beleid. Hierbij beschrijven we onder andere de ontwikkeling van het financiële resultaat van Pantar en de kosten en opbrengsten per SW-plek. In hoofdstuk 4 kijken we naar de realisatie van de beoogde beleidsresultaten. Hierbij beschrijven we de realisatie van passende werkplekken, de ontwikkeling richting de arbeidsmarkt en het wachtlijstbeheer. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 5 de aansturing van Pantar door de gemeente. Ten slotte gaan we in hoofdstuk 6 in op de toekomst van de sociale werkvoorziening.

## 2 Beleid voor de sociale werkvoorziening

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van het Amsterdamse beleid voor de sociale werkvoorziening. Dit beleid is van belang omdat het richting geeft aan de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Stichting Pantar Amsterdam. Daarnaast biedt het beleid voor het college van B&W en de gemeenteraad handvatten om de voortgang van de uitvoering te evalueren en bij te sturen. Duidelijke doelstellingen maken het mogelijk om effectief de voortgang van de uitvoering te evalueren en eventueel bij te sturen.

In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoord:

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?

Vaak wordt kwalitatief goed beleid gelijkgesteld met meetbare doelstellingen, maar goed beleid bestaat volgens ons uit zowel:

- een beoogd maatschappelijk effect;
- beleidsdoelstellingen;
- prestatiedoelstellingen.

Figuur 2.1 geeft de verschillende elementen van beleid weer.

*Figuur 2.1 - Elementen van kwalitatief goed beleid*



Kwalitatief goed beleid begint met het beoogd maatschappelijk effect: wat willen we uiteindelijk wanneer bereiken? Uit deze ambitie volgen de beleidsdoelstellingen. De beleidsdoelstellingen bepalen tenslotte de prestatiedoelstellingen: wat gaan we er voor doen?

Dit hoofdstuk is zo opgebouwd dat het de elementen van goed beleid volgt. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 het maatschappelijk beoogde effect beschreven, zoals dat is vastgelegd in de Wsw. Het maatschappelijk beoogde effect geeft antwoord op de vraag 'Wat willen we bereiken?'. De ambitie moet worden geoperationaliseerd naar concrete beleidsdoelstellingen. Beleidsdoelstellingen geven aan hoe we het maatschappelijk effect willen bereiken ('de methode'). In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen voor de sociale werkvoorziening zoals die voortvloeien uit de wet en zijn vertaald naar de begrotingen van de gemeente Amsterdam. Daarbij kijken we naar de meest recente beleidsdoelstellingen van deze bestuursperiode, namelijk die voor 2010, 2011 en 2012. In paragraaf 2.4 worden de prestatiedoelstellingen voor de sociale werkvoorziening beoordeeld.

Naast het opstellen van beleids- en prestatiedoelstellingen in de begroting, kan de gemeenteraad ook zelf regels opstellen via een verordening. Soms schrijft de wet voor dat de gemeenteraad regels opstelt, en in andere gevallen is de raad daar vrij in. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 2.5 waarin gekeken wordt in hoeverre de gemeenteraad eigen beleid voor de sociale werkvoorziening vastlegt in een verordening.

## **2.2 Beoogd maatschappelijk effect**

In deze paragraaf beschrijven we het maatschappelijk beoogde effect. Het gaat dan om een maatschappelijke verandering die men teweeg wil brengen met de sociale werkvoorziening. Aangezien het maatschappelijk beoogde effect voor de sociale werkvoorziening grotendeels is vastgelegd in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), beperken we ons tot deze ambitie van het Rijk. Daarvoor blikken we eerst terug en dan kijken we vooruit naar de toekomst.

### *Ontstaansgeschiedenis Wsw*

Om meer inzicht te krijgen in het maatschappelijk beoogde effect van de Wsw, blikken we even terug naar de herkomst van de Wsw. Uit de ontstaansgeschiedenis van de Wsw in onderstaand kader blijkt dat het Rijk met de Wsw wil bijdragen aan de participatie van mensen met een arbeidsbeperking in een zo normaal mogelijke omgeving. Mensen die ook met behulp van het Wsw-budget via detachering of Begeleid Werken geen werkplek vinden, kunnen op een meer beschutte werkplek binnen het SW-bedrijf aan de slag.



### Ontstaansgeschiedenis Wsw

Al voor de Tweede Wereldoorlog ontstonden initiatieven, met name vanuit particulieren en kerken, voor werkverschaffing aan gehandicapten en langdurig werklozen.<sup>6</sup> Door de Tweede Wereldoorlog ontstond er echter een belangrijke omslag in het denken. Het grote aantal gewonden en verminkten als gevolg van de oorlog leidde tot de erkenning van de achterstandssituatie van mensen met een handicap en het belang van aangepast werk voor deze groep. In 1950 ontstond de eerste formele regeling: de gemeentelijke sociale werkvoorziening voor handarbeiders (GSW-regeling). De gedachte was om de gehandicapte burgers weer aan werk te laten wennen om hen zo, als hun herstel zou worden bevorderd, door te laten stromen naar regulier werk. Vanaf 1962 werd de GSW ook opengesteld voor mensen met een zware lichamelijke handicap en voor verstandelijk gehandicapten. Nog later werd de GSW toegankelijk voor psychiatrische patiënten. Omdat het aantal werknemers dat onder de GSW-regeling viel snel steeg, groeide het besef dat deze landelijke regeling door een wettelijke regeling moest worden vervangen. In 1968 werd een breed gedragen wetsvoorstel ingediend. In de bijbehorende Memorie van Toelichting was het volgende opgenomen:

*“de sociale werkvoorziening biedt de werknemers arbeid binnen de grenzen van hun mogelijkheden en een vast inkomen; maakt hen tot producenten in plaats van uitsluitend consumenten; verleent hun een sociale status en een rechtspositie als werknemer; en biedt hun de mogelijkheid tot ontplooiing van hun nog aanwezige capaciteiten en tot contacten met andere mensen”.*

Hoewel de Wsw in de loop der tijd een aantal wijzigingen heeft ondergaan, is de bovenstaande grondgedachte gelijk gebleven. Het Rijk heeft het maatschappelijk beoogde effect voor de sociale werkvoorziening helder vastgelegd in de Wsw.

### *De nieuwe Wet werken naar vermogen*

De nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwnv) moet ertoe leiden dat zoveel mogelijk mensen via werk in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.<sup>7</sup> In een notitie schetst het kabinet de hoofdlijnen van de nieuwe Wwnv. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel eind 2011 aan de Tweede Kamer voorgelegd. De nieuwe wet moet de huidige regelingen meer activerend maken. Mensen die kunnen werken en die voorheen een beroep zouden doen op de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet Investeren in Jongeren (WIJ), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) of de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), vallen vanaf 1 januari 2013 onder de Wwnv. Uit de *Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen* blijkt dat het maatschappelijk beoogde effect verschuift naar het behouden van de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Het Kabinet wil dat bereiken door de toegang tot het sociale vangnet (inclusief de Wsw) te beperken tot de mensen die het op eigen kracht niet redden. Het kabinet wil daarmee - meer dan nu het geval is - de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen aanmoedigen en bevorderen. Het in eigen onderhoud kunnen voorzien en het verkrijgen én behouden van betaald werk is in die visie in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf.

<sup>6</sup> E.A. Simons, L.A. Schriever & D.W.E. van IJpen. *De Wsw in beweging*. Juni 2006

<sup>7</sup> Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen*, 21 april 2011.

## 2.3 Beleidsdoelstellingen

Beleidsdoelstellingen zijn concreter dan het maatschappelijk effect. Ze gaan in op de vraag: Hoe wil men het maatschappelijk effect bereiken? Hieronder beschrijven we eerst de beleidsdoelstellingen van het Rijk, vervolgens die van de gemeente Amsterdam. Van de Amsterdamse beleidsdoelstellingen beoordelen we de kwaliteit en de aansluiting met het rijksbeleid.

### 2.3.1 Beschrijving beleidsdoelstellingen van het Rijk

De beleidsdoelstellingen van de Wsw zijn af te leiden uit de wetteksten en Memorie van toelichtingen van het Rijk. Uit de Wsw is op te maken dat het Rijk deze maatschappelijke verandering wil realiseren aan de hand van de volgende drie beleidsdoelstellingen:

1. Het aan zoveel mogelijk geïndiceerden aanbieden van een dienstbetrekking voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden (Art. 1, lid 3).
2. De aangepaste arbeid is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de ontwikkeling van SW-medewerkers richting de reguliere arbeidsmarkt (Art. 3, lid 1 en 2).
3. Het stimuleren van het verrichten van werk onder normale omstandigheden bij reguliere werkgevers (Art. 4).

Door de komst van de Wwnv wordt de Wsw gewijzigd voor wat betreft de doelgroep, aangezien die door de aanscherping van de indicatiecriteria wordt beperkt. De doelen zoals verwoord in de Wsw worden niet veranderd.

### 2.3.2 Beschrijving en beoordeling Amsterdamse beleidsdoelstellingen

De gemeente Amsterdam heeft in haar begrotingen voor 2010, 2011 en 2012 ook enkele beleidsdoelstellingen voor de sociale werkvoorziening opgenomen. Voor deze periode is door de rekenkamer gekozen omdat het de meest recente jaren van deze bestuursperiode zijn.

Tabel 2.1 beschrijft de beleidsdoelstellingen zoals ze in de begroting van de gemeente Amsterdam voor 2010, 2011 en 2012 zijn opgenomen.

*Tabel 2.1 - De Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de Wsw*

Jaar	Beleidsdoelstellingen gemeente	Oordeel
2010	<ul style="list-style-type: none"><li>• Volledige invulling van door het Rijk beschikbaar gestelde 3.094 fte-ruimte SW.</li><li>• Minimaal 300<sup>8</sup> SW-medewerkers ontwikkelen zich dicht bij de reguliere arbeidsmarkt.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meetbaar, kwantitatief</li><li>• Onduidelijke meeteenheid 'fte-ruimte SW'</li><li>• Positief: kijkt naar de doorstroom van alle SW-medewerkers</li></ul>

<sup>8</sup> 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.

Jaar	Beleidsdoelstellingen gemeente	Oordeel
2011 en 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minstens 12% van de mensen in de Wsw is werkzaam bij een werkgever via Begeleid Werken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meetbaar, kwantitatief</li> <li>Minder positief: gaat niet in op de ontwikkeling van SW-medewerkers voor wie Begeleid Werken (nog) niet haalbaar is.</li> <li>Weinig ambitieus (niveau nulmeting 2009)</li> </ul>

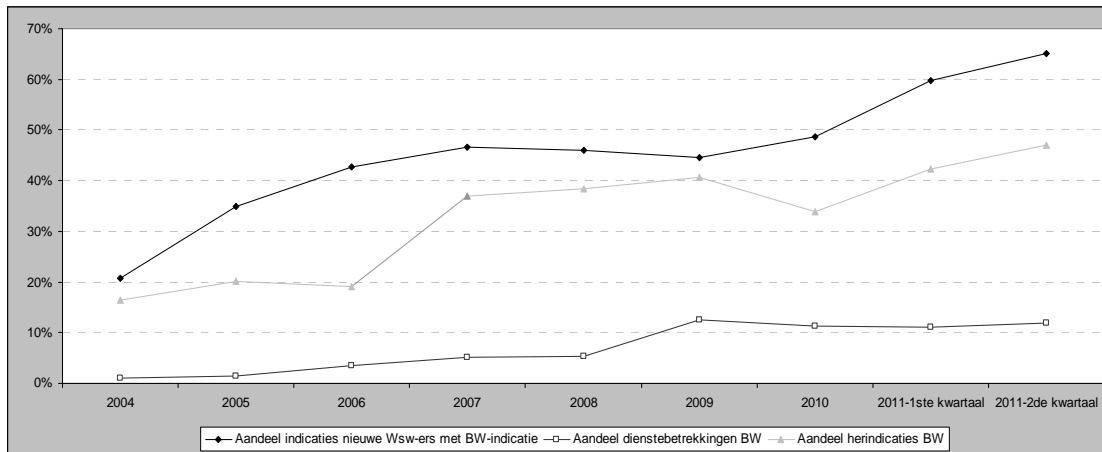
Tabel 2.1 laat zien dat de Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de Wsw helder geformuleerd zijn in de vorm van concrete aantallen. Dit maakt de beleidsdoelstellingen meetbaar. De doelstellingen van zowel 2010, 2011 als 2012 zijn tijdgebonden; ze hebben elk betrekking op en zijn geldig voor het betreffende jaar. De beleidsdoelstellingen voor 2010 zijn gericht op het vervullen van de beschikbare SW-plekken en de ontwikkeling van SW-medewerkers. Het gaat hier om SW-medewerkers die zich ontwikkelen doordat ze van een interne werkplek naar een externe werkplek gaan of meer betere competenties verkrijgen.

Er is sprake van een beleidsverschuiving van ‘ontwikkelen richting arbeidsmarkt’ in 2010 naar ‘werkzaam zijn bij een reguliere werkgever’ in 2011 en 2012. De ontwikkeling van SW-medewerkers wordt na 2010 niet meer genoemd als beleidsdoelstelling. Dat is opmerkelijk omdat het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid een belangrijk doel van de Wsw is, dat ook in de toekomst zal gelden. Daarnaast heeft Pantar in zijn oprichtingsstatuten aangegeven dit een belangrijke doelstelling te vinden. De activiteiten binnen Pantar dienen volgens de statuten gericht te zijn op bevordering, behoud en herstel van de arbeidsgeschiktheid van de doelgroepen.<sup>9</sup>

Bovendien is de beleidsdoelstelling van 12% weinig ambitieus omdat in een nulmeting van 2009 dat percentage al werd gemeten. In 2009 realiseerde het college 12,45% en in 2010 11,22%. De verwachting is dat de beleidsdoelstelling in 2012 gerealiseerd gaat worden. In september 2011 werkte 11,5% van de Amsterdamse SW-medewerkers in Begeleid Werken. Op korte termijn kan dit percentage wellicht nog stijgen doordat een forse toename te zien is in het aandeel Wsw-geïndiceerden met een indicatie voor Begeleid Werken. De afgelopen jaren steeg het aandeel Wsw geïndiceerden met een indicatie voor Begeleid Werken van 46% in 2008 naar 65% in juli 2011. Figuur 2.2 laat de forse stijging in het aantal indicaties voor Begeleid Werken zien.

<sup>9</sup> Afschrift van de akte van oprichting van Stichting Pantar Amsterdam; akte d.d. 9 augustus 2007.

Figuur 2.2 - Aandeel Begeleid Werken in indicaties, dienstverbanden en herindicaties<sup>10</sup>



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

Als reden voor de weinig ambitieuze beleidsdoelstelling geeft het college aan dat het gezien de economische ontwikkeling en de gemiddeld zwaardere doelgroep in Amsterdam al een grote opgave is dit percentage constant te houden.<sup>11</sup> Werkgevers zijn huiverig om mensen met een beperking in dienst te nemen en productieactiviteiten die uitgevoerd worden door SW-medewerkers, worden regelmatig verplaatst naar lage-loonlanden. Bovendien kreeg 19% van de mensen die Begeleid Werken in 2010 als handicapcode 'ernstig gehandicapt'. Het percentage ernstig gehandicapten is onder BW-ers zelfs hoger dan onder de overige SW-ers. Ook is er sprake van relatief veel uitval uit bestaande BW-dienstverbanden en waardoor het aandeel SW-medewerkers in Begeleid Werken zal slinken.

Tot slot verschillen de beleidsdoelstellingen voor 2011 en 2012 met die van 2010 doordat ze geen personele taakstelling meer weergeven. De personele taakstelling houdt in dat het college jaarlijks het minimumaantal standardeenheden (of arbeidsjaren) vaststelt. Pantar neemt deze taakstelling, die is gebaseerd op een toekenningsbesluit van het Rijk, over vanuit de gemeentebegroting.

### 2.3.3 Aansluiting bij het rijksbeleid

Vergelijken we de landelijke beleidsdoelstellingen met de Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de sociale werkvoorziening, dan zien we enig verschil en met name in 2011 en 2012. 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. Sinds 2011 heeft de gemeente er echter voor gekozen om alleen een beleidsdoelstelling te formuleren die ingaat op het aandeel SW-medewerkers dat bij een reguliere werkgever werkzaam is via Begeleid Werken. Hierdoor zijn de beleidsdoelen

<sup>10</sup> De tabel is gebaseerd op het aantal SW-medewerkers waarvoor de gemeente Amsterdam subsidieverantwoordelijk is. Dit is exclusief SW-medewerkers die bij Pantar werken maar wonen in andere gemeenten.

<sup>11</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011* Naar een SW met toekomst, 1 maart 2011 p. 13

uit de Wsw in 2011 en 2012 slechts voor een deel vertaald naar het Amsterdamse beleid.

Door deze accentverschuiving van participatie naar werkzaam zijn bij een reguliere werkgever is er in de verantwoordingssystematiek minder aandacht voor de kleine stapjes in de ontwikkeling die SW-medewerkers maken (bijvoorbeeld qua competenties of werkkladder mutaties) maken en die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever te werken. Het aanbieden van aangepast werk dat gericht is op het bevorderen van de 'arbeidsbekwaamheid' is een belangrijke beleidsdoelstelling van de Wsw. Het merendeel van de SW-medewerkers is namelijk niet in staat om te werken via een reguliere werkgever. Door 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 gemeenteraad.

Wat betekent dit voor de toekomst als de Wet werken naar vermogen zal gelden? Het bevorderen van de 'arbeidsbekwaamheid' is 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 beschut werken. Verder is duidelijk dat het instrument Begeleid Werken onder de Wwnv geen onderdeel meer zal uitmaken van de Wsw. In de toekomst zal de Wsw beperkt blijven tot het bieden van beschutte werkplekken. Mensen die in staat zijn om bij een reguliere werkgever te werken kunnen dat doen via de Wwnv, eventueel met hulp van het instrument loondispensatie. De beleidsdoelstelling zoals die voor 2012 geldt voor de sociale werkvoorziening in Amsterdam, is niet geschikt is voor de toekomstige invulling van de Wsw per 2013.

## **2.4 Prestatiedoelstellingen**

Prestatiedoelstellingen geven aan wat de inzet is, met andere woorden: wat wordt er gedaan om de beleidsdoelstellingen te bereiken? Hierover wordt in de begrotingen van DWI weinig vermeld. Voor 2010 en 2011 zijn er geen prestatiedoelstellingen voor de Wsw vermeld, waardoor niet uit de begroting blijkt hoe de beleidsdoelstellingen gerealiseerd gaan worden.

Alleen voor de beleidsdoelstelling van 2012 geeft het college globaal in de begroting aan hoe die bereikt gaat worden, namelijk door:

- Het intensiveren van de werkgeversbenadering voor individuele SW-geïndiceerden (vinden van werkplekken);
- Het intensiveren van partnerships met werkgevers;
- Het samen met leveranciers van gemeente invulling geven aan social return;
- Het entameren van meer werksoorten met hogere opbrengsten.

Aangezien de gemeente een opdrachtgeverrelatie met Pantar heeft, ligt het voor de hand dat de prestatiedoelstellingen worden vastgelegd in een subsidiebeschikking of dienstverleningsovereenkomst met Pantar. Dit is echter niet het geval, zoals zal blijken uit hoofdstuk 5 waar meer wordt ingegaan op de prestatieafspraken met Pantar.

## 2.5 Lokale invulling beleid via verordening

De Wsw biedt gemeenten ook de mogelijkheid om zelf eigen beleidsregels voor de sociale werkvoorziening op te stellen via een Wsw-verordening. Hiermee biedt het Rijk beleidsvrijheid aan gemeenten. Gemeenten en het Rijk hebben immers gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw. Enerzijds verplicht het Rijk de gemeenteraden op een paar terreinen om nadere regels te stellen. Daarnaast biedt de Wsw de mogelijkheid voor de gemeenteraad om zelf te bepalen of ze aanvullend beleid vaststelt. In dat geval wordt in de Wsw aangegeven dat de gemeenteraad nader beleid *kan* vaststellen. Hieronder gaan we eerst in op de wettelijke verplichtingen en daarna op de mogelijkheid om beleidsregels in een verordening vast te leggen.

### 2.5.1 Wettelijke verplichtingen om nadere regels te stellen

Het Rijk draagt de gemeenteraad op om zelf beleid vast te stellen voor twee onderwerpen, namelijk op het gebied van cliëntenparticipatie en subsidie aan werkgevers en begeleidingsorganisaties.

#### *Cliëntenparticipatie*

Volgens de Wsw (Art. 2, lid 3) is de gemeenteraad verplicht om nadere regels vast te stellen over de wijze waarop de geïndiceerden of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de Wsw. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de wijze waarop:

- periodiek overleg wordt gepleegd met geïndiceerden of hun vertegenwoordigers;
- geïndiceerden of hun vertegenwoordigers onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- geïndiceerden of hun vertegenwoordigers worden voorzien van de benodigde informatie om adequaat deel te kunnen nemen aan het overleg.

De gemeenteraad van Amsterdam heeft in de *Verordening op de Wet sociale werkvoorziening*, beleid vastgesteld voor cliëntenparticipatie bij de sociale werkvoorziening. In de Verordening Wsw staat in Art. 4 de cliëntenparticipatie beschreven.<sup>12</sup> Hiervoor is in mei 2009 een Wsw-raad opgericht. In deze raad zitten zes tot negen leden, waarvan een derde van de zetels is bestemd voor Wsw-geïndiceerden. Het college benoemt de leden van de Wsw-raad. De Wsw-raad adviseert het college over de vorming, uitvoering, controle en evaluatie van het gemeentelijke Wsw-beleid. Eens in de zes weken komt de raad hiervoor samen. Het college evalueert eens per drie jaar de Wsw-raad.

#### *Subsidie aan werkgevers en begeleidingsorganisaties*

Volgens de Wsw (Art. 7, lid 1-10) stelt de gemeenteraad ook nadere regels op voor het verstrekken van subsidie aan werkgevers en begeleidingsorganisaties. Het gaat dan om vaststelling van de hoogte van vergoedingen voor de kosten van aanpassing van de

---

<sup>12</sup> Volgens de verordening is er een Wsw-raad. Zie ook: Amsterdams Regelgeving Register, *Verordening Wsw*, versie 7 december 2009, artikel 4.

arbeidsomstandigheden (evt. werkplek) en begeleiding en het bepalen van de hoogte en de voorwaarden van de subsidieverstrekking.

De gemeenteraad van Amsterdam voldoet aan deze wettelijke plicht. In de Verordening Wsw (Art. 3) gaat de gemeente in op de subsidie die werkgevers kunnen ontvangen als zij een SW-medewerker in dienst nemen in het kader van Begeleid Werken. Het gaat hier om een periodieke subsidie en een eenmalige vergoeding voor noodzakelijke kosten voor aanpassingen van de werkplek. Ook heeft de gemeente regels vastgesteld voor de vergoeding die een begeleidingsorganisatie ontvangt voor het begeleiden van een SW-medewerker tijdens het Begeleid Werken.

### **2.5.2 Gebruik van mogelijkheid voor nadere wachtlijstregels**

De Wsw biedt de gemeenteraad ook de vrijheid om bij verordening regels op te stellen over de volgorde waarin de geïndiceerde werknemers op de wachtlijst in aanmerking komen voor een aanstelling (Art. 12, lid 2). De gemeenteraad van Amsterdam maakt gebruik van deze mogelijkheid. De raad heeft in april 2008 de Verordening Wsw vastgesteld. Daarin staat onder andere dat het college de wachtlijst op 'zorgvuldige wijze dient te beheren'. Wat dit precies inhoudt, wordt niet aangegeven. Verder staan in Art. 2 van de verordening regels voor de volgorde waarin de geïndiceerden op de wachtlijst worden bemiddeld naar een SW-plek. Bij bemiddeling wordt de wachtende door Pantar uitgenodigd om de mogelijkheden voor een SW-plek te bespreken. De 'volgorde van bemiddeling' is dus niet hetzelfde als de 'volgorde van plaatsing'. Bij plaatsing is de volgorde van de verordening minder strak aan te houden, omdat een passende plek voor de één niet een passende plek voor de ander is. Dit aanvullende, lokale beleid heeft grote invloed op de wijze waarop de SW in Amsterdam wordt uitgevoerd.

Volgens de verordening Wsw is een belangrijk kenmerk van het Amsterdamse beleid dat mensen die op de wachtlijst staan zoveel mogelijk actief gehouden worden. In 2008 gebeurde dat via een 'pré-Wwb-arbeidsovereenkomst', een re-integratietraject gefinancierd vanuit de Wwb-middelen (het participatiebudget).<sup>13</sup> Uitgangspunt was dat mensen met een Wwb-uitkering en niet-uitkeringsgerechtigden werden geplaatst op een pré -Wsw-arbeidsovereenkomst. Later werden deze trajecten ook wel pré -SW-detacheringsbanen, pre-SW-participatiebanen of DWI-Pantarbanen genoemd. In het kader hieronder beschrijven we de verschillende trajecten die door het Amsterdamse wachtlijstbeleid worden ingezet om SW-medewerkers op de wachtlijst te activeren.

---

<sup>13</sup> Gemeentebblad, afdeling, 1 nummer 752, Raadsvoordracht, *Wijziging van de verordening Wet sociale werkvoorziening; aanpassing wachtlijstregels*, 17 december 2008.

### Trajecten die voortvloeien uit het wachtlijstbeleid in de Wsw-verordening

Pre-SW-plekken	Re-integratietraject voor mensen op de wachtlijst met een Wwb-uitkering, gefinancierd uit het participatiebudget. Voorheen werden dit pré -SW-detacheringsbanen, pré -SW-banen of pré -SW-participatiebanen genoemd. Wanneer dit traject omgezet wordt naar een SW-plek, behoudt iemand zijn werkplek, maar wijzigt de arbeidsovereenkomst. Per 2011 stelt de gemeente geen middelen voor nieuwe pre-SW-plekken ter beschikking.
UWV-SW-plek	Regulier SW-contract, dat aanvullend gefinancierd wordt vanuit UWV (85%) en de gemeente (15%). Deze mensen staan ook op de wachtlijst, voor een baan gefinancierd uit regulier rijksbudget voor de Wsw. Per 2011 stopt de financiering voor deze plekken.
SW ja/nee traject	Re-integratietraject voor mensen met een Wwb-uitkering om te onderzoeken of een SW-plek iets voor hen is. Vaak monden deze trajecten uit in een SW-dienstverband.
ID- of Wiw-baan	Gesubsidieerde arbeidsplaats, gefinancierd uit het participatiebudget. Mensen behouden hun plek en worden pas omgelabeld naar de SW als er een plek vrij is.

In 2009 stemde de raad in met wijziging van de wachtlijstregels. Sindsdien dient bij bemiddeling hoge prioriteit gegeven te worden aan ID-werknemers met een SW-indicatie.<sup>14</sup> Pantar heeft in opdracht van DWI de begeleiding op zich genomen van de (afbouw van) gesubsidieerde arbeid. Bij de begeleiding bleek dat voor veel van de betrokkenen de weg naar de reguliere arbeidsmarkt niet begaanbaar was en de SW een goed alternatief was. Daar waar mogelijk werd de ID-subsidie vervangen door een Wsw-subsidie van gelijke omvang. Met dit besluit kwam de prioriteit van mensen met een Wwb-uitkering te vervallen.

In oktober 2011 besloot de Amsterdamse raad over een voorstel voor wijziging van het beleid voor de wachtlijstregels en een aanpassing van de Verordening Wsw. Uit het collegevoorstel voor aanpassing van de regels blijkt dat het college het financieel nu niet langer mogelijk acht de SW-doelgroep te financieren vanuit W-middelen.<sup>15</sup> Om deze reden komen SW-geïndiceerden met een Wwb-uitkering of ander Wwb-gesubsidieerd werk dan een ID-baan, in prioriteit weer op één lijn te staan met ID-medewerkers met een SW-indicatie. Met de nieuwe wachtlijstregels is de volgorde van de verschillende groepen als volgt:

1. Wsw-geïndiceerde jongeren;
2. Wsw-geïndiceerden met een Wwb-uitkering of Wwb-gesubsidieerde baan;
3. Wsw-geïndiceerden met een UWV-uitkering (Wajong 27+, WIA, WW);
4. Overige Wsw-geïndiceerden.

<sup>14</sup>Gemeentebblad, Afdeling 1, nummer 752, 17 december 2008, *Raadsvoorzucht Wijziging van de verordening Wsw: aanpassing wachtlijstregels*.

<sup>15</sup>Voordracht voor de raadsvergadering van 12 oktober 2011, *Wijziging verordening Wsw in verband met aanpassing wachtlijstregels*.



Verder is één van de nieuwe uitgangspunten dat binnen elke voorkeursgroep werkzoekenden voorrang krijgen die plaatsbaar zijn in Begeleid Werken. Deze koerswijziging is volgens het college nodig om de beleidsdoelstelling van 12% SW-medewerkers die werkzaam zijn bij een reguliere werkgever te realiseren.

Tot slot constateert de rekenkamer dat de invulling van het wachtlijstbeleid door de gemeenteraad weloverwogen gebeurt. Er zijn goede redenen om bepaalde mensen voorrang *bij bemiddeling* te geven. Wel wijzen wij erop dat dit niet hoeft te betekenen dat de voorrangsgroepen ook daadwerkelijk eerder in een SW-plek *geplaatst* worden.

## 2.6 Conclusie

Het maatschappelijk beoogde effect voor de sociale werkvoorziening is helder vastgelegd in de Wet sociale werkvoorziening. De Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de sociale werkvoorziening zijn voldoende helder, maar kunnen op onderdelen beter. Zo sluiten de beleidsdoelstelling voor 2011 en 2012 slechts gedeeltelijk aan bij de beleidsdoelstellingen uit de Wsw. In 2011 en 2012 wordt er in de gemeentebegroting geen aandacht meer besteed aan het wettelijk vastgelegde doel van het bevorderen van de zogeheten ‘arbeidsbekwaamheid’ van SW-medewerkers. Dat wil niet zeggen dat Pantar in de praktijk geen aandacht heeft voor de ontwikkeling van SW-medewerkers, maar hierdoor krijgt de gemeenteraad, op basis van de jaarstukken van de gemeente, geen inzicht meer in de kleine stapjes in de ontwikkeling die SW-medewerkers maken die beschut of gedetacheerd werken. De beleidsdoelstelling van de gemeente richt zich wel op het aandeel SW-medewerkers dat via Begeleid Werken werkzaam is. In de begroting van 2011 en 2012 is de ambitie daarbij niet groot. Het vermelde streefgetal van 12% is afkomstig uit een nulmeting uit 2009. Bovendien is de beleidsdoelstelling niet geschikt voor de toekomstige invulling van de Wsw. Met de komst van de Wet werken naar vermogen in 2013 zal de sociale werkvoorziening alleen nog beschutte werkplekken aanbieden en voor deze SW-medewerkers heeft de gemeente geen doelstelling in haar begroting opgenomen.

Tot slot is het positief dat de Amsterdamse gemeenteraad de mogelijkheden van de wet benut om zelf lokaal beleid voor de sociale werkvoorziening vast te leggen in een Wsw-verordening. Amsterdam voldoet aan de wettelijke eis om nadere regels voor cliëntenparticipatie en subsidie aan werkgevers en begeleidingsorganisaties vast te leggen in een verordening. Ook maakt de gemeenteraad gebruik van de mogelijkheid die de wet biedt om zelf in de verordening regels vast te leggen voor de volgorde waarin de geïndiceerden op de wachtlijst naar een SW-plek worden bemiddeld. Hoewel dit wachtlijstbeleid niet terugkomt in de beleidsdoelstellingen in de begroting van de gemeente, heeft het grote invloed op de wijze waarop de sociale werkvoorziening door Pantar wordt uitgevoerd. Een belangrijk uitgangspunt van het Amsterdamse beleid is namelijk dat wachtenden zoveel mogelijk actief gehouden worden via re-integratietrajecten die vanuit het Wwb-budget gefinancierd worden.



## 3 Kosten en opbrengsten van de uitvoering

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de doelmatigheid van de sociale werkvoorziening centraal. Doelmatigheid is de verhouding tussen de prestaties die Pantar levert en de kosten die met deze prestaties gemoeid gaan. De financiële resultaten zijn een maatstaf om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te beoordelen.

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de tweede onderzoeksvraag:

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

Bovenstaande onderzoeksvraag bestaat uit drie deelvragen:

- Hoe ontwikkelt het resultaat van Pantar zich met betrekking tot de uitvoering van de Wsw?
- In hoeverre zijn de kosten voor een SW-plek bij Pantar vergelijkbaar met de kosten van een plek van andere SW-bedrijven en wat zijn de kenmerkende verschillen? Tevens zijn we daarbij nagegaan welke bijdragen de G4-gemeenten leveren aan het exploitatietekort van de sociale werkvoorziening.
- Heeft Pantar voldoende eigen vermogen en voorzieningen om de SW-taak uit te voeren?

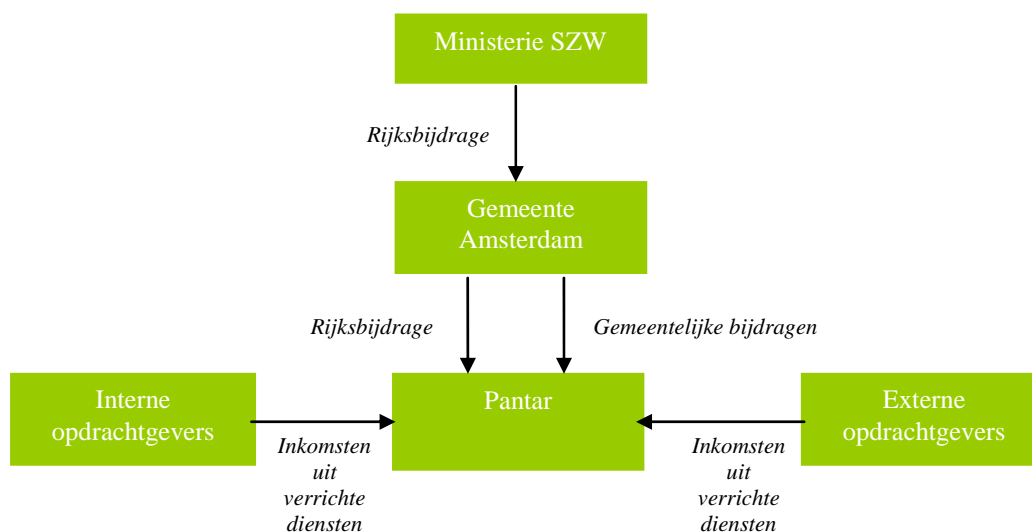
In de volgende paragrafen zijn onze onderzoeksbevindingen opgenomen. In paragraaf 3.5 wordt de onderzoeksvraag beantwoord en zijn de conclusies van dit hoofdstuk samengevat.

### 3.2 Ontwikkeling van het resultaat

Het financieel resultaat bestaat uit het positieve of negatieve verschil tussen de opbrengsten en de kosten. In deze paragraaf beschrijven we achtereenvolgens de financiering en de kosten van Pantar. Daarnaast worden de resultaten van 2008, 2009 en 2010 beoordeeld.

#### 3.1.1 De financiering van de Wsw

De financiering van de exploitatie van Pantar loopt via verschillende opbrengstenstromen en kan als volgt schematisch worden weergegeven:



### *Rijksbijdrage*

Het Rijk maakt jaarlijks afspraken met gemeenten over de subsidiehoogte en het aantal te subsidiëren SW-plekken: de zogenaamde taakstelling. De taakstelling wordt uitgedrukt in standaardeenheden (SE's).<sup>16</sup> Deze SE's zijn formatieplaatsen, gecorrigeerd naar de mate van handicap. Voor een licht of matig arbeidsgehandicapte is de rijksbijdrage € 27.080 (2010) en voor een ernstig arbeidsgehandicapte geldt een factor van 1,25. Dit betekent dat voor deze medewerkers een rijksbijdrage wordt ontvangen van € 33.850 op jaarbasis (2010). Voor SW-medewerkers die via Begeleid Werken bij een reguliere werkgever in dienst zijn getreden, wordt tot 2012 daarnaast nog een BW-bonus ontvangen van € 3.000 per jaar.<sup>17</sup>

Het Rijk subsidieert maximaal het aantal gerealiseerde SE-plekken volgens de taakstelling. In 2010 heeft Amsterdam een taakstelling van 3.094 en Diemen een taakstelling van 89 SW-plekken. Deze zijn volledig gerealiseerd. Daarnaast heeft Pantar ook nog 181 SE plekken voor SW-medewerkers uit zogenaamde buitengemeenten gerealiseerd.<sup>18</sup> De ontvangen rijksbijdrage voor 2010 komt daarmee op 3.364 SW-plekken á € 27.080, wat neerkomt op € 91,1 miljoen in totaal.

### *Gemeentelijke bijdragen*

De SW-taak wordt grotendeels gefinancierd met rijksmiddelen. Het Rijk betaalt de rijksbijdrage aan de gemeenten, die op hun beurt deze middelen weer doorbetalen aan de SW-bedrijven. Daarnaast komt het voor dat gemeenten ook uit eigen middelen financieel bijdragen. De volgende tabel geeft inzicht in de bijdrage die Pantar van de gemeente Amsterdam en overige gemeenten (inclusief UWV) heeft ontvangen voor de jaren 2008, 2009 en 2010.

<sup>16</sup> Vanaf 2011 wordt de term 'standaardeenheid' vervangen door 'arbeidsjaar'.

<sup>17</sup> Sinds 2008 ontvangen gemeenten een financiële bonus op grond van de Stimuleringsregeling begeleid werken. Realisatie van een begeleid werkenplek van zes maanden of langer, levert een bonus op van € 3.000 op jaarbasis.

<sup>18</sup> Buitengemeente betreft een gemeente waarvan een inwoner als SW-medewerker bij Pantar werkt.

Tabel 3.1 - Overzicht gemeentelijke bijdragen en bijdrage UWV 2008-2010

Bedragen in miljoenen	2008	2009	2010
<b>Gemeente Amsterdam</b>			
Bijdragen in het exploitatietekort			
* Jaarlijkse vaste bijdrage	€ 1,5	€ 1,5	€ 1,5
* Aanvullende/ incidentele bijdragen	€ 2,2	€ 2,4	€ 2,5
<b>Tussentotaal (bijdrage in tekort)</b>	<b>€ 3,7</b>	<b>€ 3,9</b>	<b>€ 4,0</b>
Bijdrage voor verkorte wachtlijst	-	€ 1,2	€ 1,5
<b>Totale bijdrage gemeente Amsterdam</b>	<b>€ 3,7</b>	<b>€ 5,1</b>	<b>€ 5,5</b>
<b>Overige gemeenten</b>			
<b>Bijdrage in exploitatietekort</b>	<b>€ 0,2</b>	<b>€ 0,2</b>	<b>€ 0,2</b>
<b>UWV</b>			
<b>Bijdrage voor verkorte wachtlijst</b>	-	€ 2,6	€ 1,2
<b>Totaal gemeenten en UWV</b>	<b>€ 3,9</b>	<b>€ 7,8</b>	<b>€ 6,9</b>

Bron: Jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010 en nader door Pantar verstrekte gegevens

#### *Bijdragen in het exploitatietekort*

De tabel laat zien dat de gemeente Amsterdam jaarlijks bijdraagt in het exploitatietekort van de SW. Deze bijdragen worden via de begroting van de gemeente beschikbaar gesteld. In de gemeentebegroting 2010 was hiervoor € 4 miljoen opgenomen: een bedrag van € 1,4 miljoen structureel en € 2,6 miljoen incidenteel. In de begroting 2011 was aanvankelijk vanwege de gemeentelijke bezuinigingen de aanvullende bijdrage tot € 1,1 miljoen beperkt. Bij de voorjaarsnota is de bezuinigingsmaatregel volledig teruggedraaid. In de begroting 2011 is daarom, evenals in 2010, voor de SW-taak in totaal € 4 miljoen beschikbaar als gemeentelijke bijdrage in het exploitatietekort. Ook ontvangt Pantar voor SW-medewerkers uit Diemen en de zogenaamde buitengemeenten bijdragen in het exploitatietekort. In 2010 is hiervoor circa € 189.000,- verantwoord. De rekenkamer merkt hierbij op dat vanwege wijzigingen in de wet en het ontbreken van specifieke overeenkomsten circa € 200.000 minder is ontvangen dan men zou verwachten.<sup>19</sup>

#### *Overige gemeentelijke bijdragen en bijdrage UWV*

In 2010 heeft de gemeente Amsterdam extra SW-plekken ingekocht om mensen met een SW-indicatie op de wachtlijst een tijdelijke SW-dienstbetrekking aan te bieden. Tevens heeft de gemeente 15% bijgedragen aan de zogenaamde SW-plekken die door het UWV zijn ingekocht. In totaal heeft Pantar in 2010 hiervoor € 1,5 miljoen van de

<sup>19</sup> Een bijdrage in het exploitatietekort van een buitengemeente is niet wettelijk geregeld. Op basis van vrijwilligheid kan de gemeente met een buitengemeente afspraken maken (en vastleggen in een overeenkomst) over een eventueel te betalen bijdrage in het exploitatietekort van die gemeente.

gemeente Amsterdam ontvangen (UWV betaalde € 1,2 miljoen). Met deze aanvullende middelen zijn in 2010 in totaal 101 tijdelijke SW-plekken ingekocht. In 2011 komt deze inkoop van SW-plekken niet meer voor.

Ook komt het voor dat de gemeente naast de exploitatiebijdrage en de inkoop van tijdelijke SW-plekken ook voor andere doeleinden extra middelen beschikbaar stelt. Zo is besloten om de vrijkomende middelen van het project 'Blijf aan de Bal-banen' van circa € 2 miljoen in 2011 aan Pantar beschikbaar te stellen als gedeeltelijke compensatie van de aanvullende rijksbezuinigingen in 2011.<sup>20</sup> Uit het *Bedrijfsplan 2011* blijkt dat Pantar dit incidentele geld heeft gereserveerd voor de reorganisatie.

#### *Inkomsten uit verrichte diensten*

De SW-medewerkers voeren verschillende werksoorten uit. Met deze activiteiten worden opbrengsten verkregen die eveneens als financieringsmiddel beschikbaar zijn voor de SW-exploitatie. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen opbrengsten die worden verkregen door interne opdrachtgevers (gemeentelijke diensten en stadsdelen) en opbrengsten die worden verkregen door externe opdrachtgevers (profit- en non-profitorganisaties). In totaal heeft Pantar in 2010 € 26,4 miljoen aan netto-opbrengsten gerealiseerd bij de uitvoering van de SW. Dit bedrag kan als volgt worden gespecificeerd:

*Tabel 3.2 - Overzicht netto-opbrengst naar afnemerscategorieën 2010*

<b>Afneemers van productie en diensten SW-medewerkers</b>	<b>Netto-opbrengst 2010 in miljoenen</b>	<b>Netto-opbrengst 2010 Procentueel aandeel</b>
Gemeente Amsterdam	€ 10,3	39 %
Overige overheden en not for profit	€ 5,0	19 %
Profit-organisaties	€ 11,1	42 %
<b>Totaal</b>	<b>€ 26,4</b>	<b>100 %</b>

Bron: Rekenkamer, op basis van door Pantar verstrekte gegevens

De tabel laat zien dat Amsterdam in 2010 39% of € 10,3 miljoen aan de netto-omzet heeft bijgedragen. Een deel daarvan komt ten laste van een centraal budget dat beheerd wordt door DWI. In de gemeentebegroting 2010 was daarvoor € 1,5 miljoen beschikbaar.<sup>21</sup> In 2010 zijn de werkelijke uitgaven € 1.967.000. Dit is een budget overschrijding van 30%.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Motie van Ünver/Hoek, 24 november 2010 (nr. 540).

<sup>21</sup> In 2010 bedroeg het budget € 1.506.000 (na actualisatie). In de jaarrekening is als werkelijke uitgaven € 1.967.000 (een overschrijding van 30%).

<sup>22</sup> DWI, *Jaarrekening 2010*, p. 64 en 65.

Volgens de SW-beleidsnota 2011 worden er via het centrale budget in totaal ruim 100 medewerkers gefinancierd. Van hen werkt de helft bij DWI, het Stadsarchief en het Stedelijk Museum. De anderen zijn werkzaam bij een kleine 20 andere gemeente-onderdelen, waaronder stadsdelen en scholen.<sup>23</sup> Met ingang van de *Begroting 2012* wordt het centrale budget opgeheven en dienen de betreffende organisatieonderdelen zelf voor de financiering te zorgen. Vanuit kostenbeheersingsoogpunt vinden wij het een goede zaak als organisatieonderdelen die diensten afnemen daarvoor ook zelf de budgetverantwoordelijkheid dragen. Wij hebben begrepen dat enkele organisatieonderdelen hebben aangegeven dat zij voor de dienstverlening van de SW-medewerkers geen budget kunnen vrijmaken. Pantar loopt hierdoor het risico dat zij vanaf 2012 minder SW-medewerkers bij de gemeente kan plaatsen met als gevolg dat zij ook minder opbrengsten realiseert.

### 3.1.2 Kosten van Pantar

Tegenover de in paragraaf 3.2.1 beschreven financieringsstromen staan de uitvoeringskosten van de gemeentelijke SW-taak. De volgende tabel geeft inzicht in de verschillende hoofdkostensoorten en de omvang daarvan.

Tabel 3.3 - Uitvoeringskosten SW-taak 2008 tot en met 2010

Kosten SW-taak <i>Bedragen in miljoenen</i>	2008	2009	2010
Loonkosten SW-medewerkers	€ 76,9	€ 80,8	€ 85,2
Doorbetaalde loonkostensubsidies			
Begeleid Werken	€ 1,3	€ 4,9	€ 6,8
Loonkosten professionals en inhuur	€ 19,4	€ 19,8	€ 23,5
Huisvestingskosten	€ 3,4	€ 3,3	€ 3,5
Afschrijvingskosten	€ 4,8	€ 3,2	€ 1,8
Overige bedrijfskosten	€ 9,9	€ 9,9	€ 8,8
<b>Totale uitvoeringskosten 2010</b>	<b>€ 115,7</b>	<b>€122,0</b>	<b>€ 129,7</b>

Bron: Rekenkamer, op basis van de door Pantar verstrekte gegevens

Bovenstaande kosten zijn slechts gedeeltelijk uit de jaarrekeningen van Pantar te ontleen. De jaarrekening van Pantar geeft inzicht in de totale kosten en opbrengsten van Pantar, dus inclusief de kosten en opbrengsten van de re-integratieactiviteiten.

In de hiervoor gegeven kostenspecificatie zijn de kosten voor lonen van professionals, inhuur, huisvesting, afschrijving en overige bedrijfskosten voor een deel verdeeld op basis van verdeelsleutels. Op hoofdlijnen hebben wij de kostenverdeling over de SW- en re-integratieactiviteiten beoordeeld. Pantar hanteert voor de kostenverdeling verschillende methoden die bedrijfseconomisch verdedigbaar zijn. De wijze waarop de overheadkosten verdeeld worden, is echter per definitie arbitrair en is om die reden voor discussie vatbaar.

<sup>23</sup> Beleidsnota *Uitwerking beleid Sociale werkvoorziening 2011* d.d. 1 maart 2011.

De kostenpost *Loonkosten professionals en inhuur* zijn ten opzichte van 2009 gestegen van € 19,8 miljoen naar € 23,5 miljoen. Dit hangt voor een deel samen met dat in 2010 de Stichting SNWA en Stichting Instap in de jaarrekening zijn meegeconsolideerd. Verder is aangegeven dat de hogere personeelskosten een gevolg zijn van het opstarten van BBL-trainingen door Pantar.<sup>24</sup>

Daarnaast valt op dat de afschrijvingskosten vanaf 2008 van € 4,8 zijn gedaald met € 3 miljoen tot € 1,8 miljoen. Dit hangt samen met de desinvesteringen van vaste activa in 2009 en 2010. Deze desinvesteringen hebben als voordeel dat toekomstige exploitaties minder worden belast.

Verder merken we op dat de behaalde resultaten jaarlijks beïnvloed worden door incidentele baten en lasten, waaronder onttrekkingen en stortingen in de voorzieningen. De incidentele kosten van € 2,2 miljoen in 2010 voor de SW-taak hebben grotendeels betrekking op de vorming van een reorganisatievoorziening van € 1,85 miljoen voor de reorganisatie in 2011. Bij het beoordelen van de jaarresultaten en bij het berekenen van kostprijzen moeten voor een goede vergelijking deze incidentele kosten afzonderlijk worden beschouwd.

### 3.1.3 Het financieel resultaat van Pantar

Pantar maakt in de jaarrekeningen onderscheid tussen het behaalde financiële resultaat voor de SW-taak en voor de re-integratieactiviteiten. De financiële resultaten zoals voor beide activiteiten in de jaarrekeningen 2008 tot en met 2010 zijn gepresenteerd, zien er als volgt uit:

Tabel 3.4 - Ontwikkeling van het resultaat SW-taak en re-integratieactiviteiten 2008-2010

Bedragen in miljoenen	2008	2009	2010
Resultaat SW-taak	€ - 3,7	€ -1,7	€ -3,5
Resultaat Re-integratieactiviteiten	€ 4,2	€ 2,7	€ 2,9
Resultaat Pantar	€ 0,5	€ 1,0	€ -0,6

Bron: Pantar, *Jaarverslag Pantar 2010*, hoofdstuk Financiën en hoofdlijnen

Het tekort voor de SW-taak is het resterend tekort na de diverse gemeentelijke bijdragen, zoals gespecificeerd is in tabel 3.1. Dit tekort kon Pantar in 2008 en 2009 geheel en in 2010 grotendeels dekken uit de voordelige financiële resultaten van de re-integratieactiviteiten. Door deze financiële dekking is er binnen Pantar feitelijk sprake van een vorm van kruissubsidiëring. Als de re-integratieactiviteiten binnen Pantar worden afgebouwd, zal deze vorm van kruissubsidiëring minder mogelijk zijn.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> BBL staat voor Beroeps Begeleidende Leerweg, een opleiding in de vorm van werkend leren.

<sup>25</sup> Dat dit niet denkbeeldig is blijkt uit een intern memo van Pantar (d.d. juli 2011). Daarin wordt aangegeven dat het resultaat uit re-integratietrajecten €2,6 miljoen lager is dan verwacht, omdat het aantal trajecten achterblijft.



Bij deze constatering merken we nog het volgende op. De re-integratieactiviteiten voert Pantar uit voor de gemeente Amsterdam, waarbij DWI de opdrachtgever is. De prijsstelling van deze activiteiten vindt plaats aan de hand van voorcalculaties. Een systematische onderbouwing van de te vergoeden prijs via vergelijking met marktprijzen, inclusief een marktconforme toets, vindt niet plaats. Het risico bestaat dat de gemeente voor deze activiteiten een te hoge prijs betaalt.

Op hoofdlijnen is het financiële resultaat van de SW-taak als volgt opgebouwd:

*Tabel 3.5 - Ontwikkeling van het financieel resultaat SW-taak 2008-2010*

<b>Bedragen in miljoenen</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
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
<b>Tekort SW-taak</b>	<b>€ 3,7</b>	<b>€ 1,7</b>	<b>€ 3,5</b>

Bron: Rekenkamer, op basis van door Pantar verstrekte gegevens

Bovenstaand overzicht geeft ons aanleiding het volgende op te merken. In de jaarverslagen van Pantar zijn de kosten en opbrengsten van de SW-taak veelal onderdeel van een totale kosten- en opbrengstenpost, dus inclusief de kosten en opbrengsten van re-integratieactiviteiten. Aan de hand van de jaarverslagen is het daarom niet mogelijk om helder inzicht te krijgen in de opbrengsten en de kosten van de SW-taak enerzijds en in de re-integratieactiviteiten anderzijds.

De tekorten van de SW-taak zijn voor de jaren 2008 tot en met 2010 als volgt te specificeren:

*Tabel 3.6 - Analyse SW-resultaat Pantar 2008-2010*

<b>Bedragen in miljoenen</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Subsidieresultaat	€ -0,9	€ +1,4	€ +1,4
Productieresultaat	€ -7,9	€ -7,1	€ -6,9
Eenmalige effecten	€ +1,2	-	€ -2,2
Bijdragen gemeenten in het exploitatietekort	€ +3,9	€ +4,1	€ +4,2
<b>Tekort SW-taak</b>	<b>€ -3,7</b>	<b>€ -1,6</b>	<b>€ -3,5</b>

Bron: Rekenkamer, op basis van gegevens jaarverslagen Pantar en nader van Pantar ontvangen specificaties

#### *Subsidie- en productieresultaat*

Het subsidieresultaat 2010, zoals opgenomen in de tabel, bedraagt € 1,4 miljoen positief en is het verschil tussen de ontvangen rijksbijdragen verminderd met de totale loonkosten voor SW-medewerkers.

De uitbetaalde loonkostensubsidies aan reguliere werkgevers voor SW-medewerkers van € 6,8 miljoen die daar in dienst zijn, zijn niet in deze cijfers betrokken.<sup>26</sup> Indien de loonkostensubsidies betrokken worden bij het bepalen van het subsidieresultaat, blijkt dat de rijksbijdrage niet voldoende is om de direct persoonsgebonden kosten (loonkosten en loonkostensubsidies) van de SW-medewerkers hieruit te dekken. Vanaf 2011 zal het subsidietekort verder stijgen, omdat het Rijk de bijdrage per SW-werkplek de komende jaren flink vermindert.

#### *Enmalige effecten en bijdrage in het exploitatietekort*

Enmalige effecten zijn onder meer stortingen of onttrekkingen aan voorzieningen en afschrijvingen op oninbare vorderingen en dergelijke. Zoals al gemeld is in 2010 ten laste van het SW-resultaat bijna € 2,2 miljoen geboekt voor de vorming van een reorganisatiereserve. De bijdragen van gemeenten in het exploitatietekort hebben zowel betrekking op de bijdrage van Amsterdam als van andere gemeenten. Andere gemeenten dragen jaarlijks circa € 200.000 bij.

### **3.3 Kosten en opbrengsten per SW-plek**

Om te beoordelen of Pantar een doelmatige bedrijfsvoering heeft, hebben we onderzoek gedaan naar de kosten en opbrengsten per werkplek. In deze paragraaf hebben we allereerst onze bevindingen weergegeven ten aanzien van de kosten-calculaties zoals deze in de beleidsnota *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011* zijn opgenomen. Daarna geven we onze bevindingen weer ten aanzien van de vergelijking van de kosten per SW-plek met beschikbare branchegegevens.

#### **3.3.1 Kosten per type SW-plek**

In de nota *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011* is een tabel opgenomen waarin de tekorten en overschotten per type-SW-plek worden vermeld. Een tekort geeft aan hoeveel extra kosten Pantar boven op de rijksfinanciering moet maken om die SW-plek te realiseren. Een overschot geeft aan hoeveel geld Pantar gemiddeld bij een dergelijke SW-plek 'overhoudt'. Volgens de nota zien de gemiddelde overschotten of tekorten per type SW-plek er als volgt uit:

*Tabel 3.7 - Gemiddeld budgettair overschot/tekort per type SW-plaatsing (op jaarbasis)*

Type SW-plaats	Gemiddeld budgettair overschot (+) of tekort (-) per plaats
Intern	€ -6.000
Werken op locatie (met werkleider van Pantar)	€ -3.000
Werken op locatie (zonder werkleider van Pantar)	€ 0
Individuele detachering	€ +1.000
Begeleid werken	€ +2.000

Bron: DWI, Nota *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011* d.d. 1 maart 2011 (p. 9)

<sup>26</sup> Pantar verantwoordt de loonkostensubsidies in de jaarrekening onder overige bedrijfskosten.

De rekenkamer merkt hierbij het volgende op. Pantar gaf aan dat in de SW-Beleidsnota 2011 per type SW-plek vermelde tekorten en overschotten ervaringscijfers zijn die bij Pantar intern worden gebruikt. Om te beoordelen of de betreffende ervaringscijfers bruikbaar zijn voor nadere analyses, heeft de rekenkamer aanvullende gegevens bij Pantar opgevraagd. Aan de hand daarvan hebben we het volgende overzicht kunnen samenstellen:

Tabel 3.8 - Beoordeling juistheid budgettaire overschot/tekort per type SW-plek

Type SW-plek <sup>27</sup>	Aantal fte SW-medewerkers 2010	Tekort/overschot volgens beleidsnota SW 2011 per fte	Jaarresultaat op basis van bedragen in beleidsnota (3)	In 2010 gerealiseerd resultaat per type SW-plek (fte)	In 2010 gerealiseerd resultaat per type SW-plek (totaal)
	(a)	(b)	(a*b)	(c)	(a*c)
Intern	1.597	€ -6.000	€-9.582.000	€ -5.000	€ -7.983.000
Werken op locatie (1)	443	€ -3.000	€-1.359.000	€ -2.500	€ -1.133.000
Werken op locatie (2)	373	€ 0	€ 0	€ +1.300	€ +485.000
Individuele detachering	574	€ +1.000	€ 574.000	€ +2.000	€ +1.091.000
Begeleid Werken	340	€ +2.000 (3)	€ 680.000	€ +5.900 (3)	€ +2.005.000
	<b>3.338</b>	<b>gemiddeld € -2.900</b>	<b>€-9.687.000</b>	<b>gemiddeld € -1.650</b>	<b>€-5.535.000</b>

(1) Werken op locatie met werkleider van Pantar; (2) Werken op locatie zonder werkleider van Pantar;

(3) In SW 2011 vermeld bedrag exclusief BW-bonus van € 3.000 /Gerealiseerd in 2010 inclusief BW-bonus. De BW-bonus vervalt vanaf 2012.

Bij het gerealiseerde jaarresultaat van € 5.535.000 zijn de incidentele lasten van € 2,2 miljoen en de ontvangen vergoedingen van de gemeenten in het exploitatietekort buiten beschouwing gelaten. Verder heeft Pantar aangegeven dat de berekende bedragen per SW-type nog zogenaamde intercompanytransacties bevatten, die vanwege de opzet van de administratie niet eenvoudig zijn te elimineren. Deze hebben geen effect op het jaarresultaat als geheel, maar beïnvloeden wel de berekende jaarbedragen per SW-plek. De bedragen zijn hierdoor niet geheel zuiver, maar geven wel een beter beeld van de tekorten en overschotten per type SW-plek dan die in de SW-beleidsnota 2011.

Tabel 3.8 laat zien dat in de beleidsnota de tekorten te hoog zijn weergegeven en de overschotten te laag zijn weergegeven. Zo is het tekort op een interne werkplek in 2010 bij Pantar geen € 6.000 maar circa € 5.000. Anderzijds brengt een SW-plek voor

<sup>27</sup> Bedragen per SW-plek afgerond op honderden euro's.

een individuele detachering ongeveer € 1.000 meer op. Een werkplek bij een reguliere werkgever via Begeleid Werken leverde in 2010 nog circa € 5.900 op. Met ingang van 2012 zal de opbrengst voor Begeleid Werken voor de gemeente dalen omdat het Rijk dan daarvoor geen bonus van € 3.000 meer zal verstrekken. Daarnaast heeft Pantar ons erop gewezen dat onder de interne SW-werkplekken nu ook de ‘betere’ werksoorten zijn meegenomen, die straks niet onder beschut werk gaan vallen, zoals de wasserij en de kringloopwinkels. Dit betekent dat om die reden de kosten per SW-plek zullen stijgen. De rekenkamer merkt hierbij op dat een tekort op een gemiddelde SW-werkplek afhankelijk is van vele factoren, zoals de omvang en de soorten werkplekken, de competenties en motivatie van de SW-medewerkers, de acquisitiekracht en het organiserend vermogen van het SW-bedrijf en de gemiddelde ontvangen (rijks-) bijdrage per SW-plek.

### 3.3.2 Kostprijs SW-plekken

Op basis van de jaarrekening 2010 van Pantar en overige door Pantar verstrekte gegevens voor de landelijke benchmark van de brancheorganisatie, heeft de rekenkamer een indicatieve kostprijs bepaald. Omdat SW-medewerkers in dienst bij reguliere werkgevers een geheel ander kostenpatroon hebben dan de medewerkers in dienst bij Pantar, hebben we voor beide categorieën SW-medewerkers een specifieke calculatie opgesteld. De resultaten van onze berekeningen laten zich als volgt presenteren:

Tabel 3.9 - Indicatieve kostprijzen per type SW-plek Pantar 2010

	Gemiddelde kostprijs	Kostprijs gesplitst per type SW-plek	
		in dienst bij Pantar	in dienst bij reguliere werkgever
Netto-opbrengst	€ 7.900	€ 8.800	€ 0
Overige opbrengsten	€ 500	€ 200	€ 3.000
<b>Totale opbrengsten (A)</b>	<b>€ 8.400</b>	<b>€ 9.000</b>	<b>€ 3.000</b>

Loonkosten SW-medewerkers	€ -25.500	€ -28.300	
Loonkostensubsidies	€ -2.000		€ -20.200
Begeleidingskosten	€ -10.600	€ -11.200	€ -5.900
<b>Totale kosten (B)</b>	<b>€ -38.100</b>	<b>€ -39.500</b>	<b>€ -26.100</b>

<b>Kostprijs (A-B)</b>	<b>€ 29.700</b>	<b>€ 30.500</b>	<b>€ 23.100</b>
------------------------	-----------------	-----------------	-----------------

Bron: Rekenkamer, op basis van gegevens Pantar<sup>28</sup>

<sup>28</sup> De kostprijsberekening is gebaseerd op de in 2010 gerealiseerde 3.345 SW-plekken op voltijdbasis, waarvan er 3.008 plekken voor SW-medewerkers in dienst bij Pantar en 337 in dienst bij een reguliere werkgever (Begeleid Werken). Verder hebben wij in de kostprijsberekening de subsidie-inkomsten van het rijk en gemeenten niet meegenomen. Alleen de jaarlijkse bonus van € 3.000 per SW-medewerker voor SW-medewerkers die via Begeleid Werken in dienst zijn bij een reguliere werkgever, zijn wel als opbrengsten verantwoord. Ook de incidentele baten en lasten 2010 zijn niet in de kostprijs opgenomen. Verder hebben we de door Pantar in de administratie en de

Naar aanleiding van deze cijferopstelling maken we de volgende opmerkingen.

- Indien Pantar er in slaagt om meer SW-medewerkers via Begeleid Werken in te zetten, ontstaat bij een vast budget financiële ruimte om meer medewerkers aan te stellen die, gelet op hun arbeidshandicap, een beroep moeten doen op een beschutte arbeidsplaats. Het is dus van belang dat de gemeente goed inzicht heeft de kosten per SW-plek.
- In 2010 ontving Pantar een gemiddelde rijksbijdrage van € 27.264 per voltijd SW-werkplek. De verwachting is dat de rijksbijdrage per SW-plek jaarlijks zal verminderen. Dat betekent bij ongewijzigd beleid een toename van het tekort per SW-werkplek.
- De raadscommissie WPA heeft in april 2011 de wethouder gevraagd om de kosten van de uitvoering van de SW te vergelijken met die van de andere G4-gemeenten. Dit onderzoek was bij het afsluiten van ons onderzoek begin november 2011 nog niet afgerond. Wel is in opdracht van Pantar recentelijk door het organisatieadviesbureau KplusV een rapport uitgebracht waarin de kosten en opbrengsten van Pantar met de op basis van benchmarkgegevens 2010 worden vergeleken met landelijke cijfers.<sup>29</sup> De daarin opgenomen analyse geeft enig inzicht in de relatieve positie van Pantar, maar biedt slechts beperkte mogelijkheden om meer diepgaande analyses uit te voeren op kostensoortniveau (huisvestingskosten, afschrijvingskosten) en per type SW-plek (beschut werken, individuele en groepsdetachering en Begeleid Werken).

### **3.3.3 Kostprijs Pantar ten opzichte van landelijke cijfers**

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. Op basis van zo'n vergelijking kan inzicht worden verkregen in de relatieve positie van Pantar en de sterke en zwakke punten in bijvoorbeeld de exploitatiesfeer worden opgespoord. We hebben geprobeerd om de kostprijsgegevens 2010 van Pantar per SW-plek van Pantar te vergelijken met die van de branche. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van het rapport *Branche-informatie 2010* van Cedris. Dit rapport is op 31 oktober 2011 gepubliceerd. In de branche-informatie zijn geen gegevens opgenomen over de aantallen fte's (voltijdbanen) van de verschillende type SW-banen. Wel zijn gegevens opgenomen over absolute aantallen SW-medewerkers (deeltijders tellen daarbij als één) en de aantallen gerealiseerde arbeidsjaren (ernstig gehandicapten tellen daarbij voor 1,25 mee). Door het ontbreken van de aantallen voltijdbanen in de landelijke brancheinformatie is een vergelijking met in de tabel 3.9 opgenomen kostprijzen niet mogelijk.

Om toch enig inzicht te geven in de relatieve positie van Pantar heeft de rekenkamer een vergelijking gemaakt van de kosten per arbeidsjaar. Daarbij zijn de kosten van de SW-medewerkers die in dienst zijn van reguliere werkgevers (Begeleid Werken)

---

jaarrekening gehanteerde kostenverdeling voor overheadkosten c.a. als een gegeven beschouwd en zijn de bedragen afgerond op honderdtallen.

<sup>29</sup> KplusV-rapport d.d. 3 november 2011.

buiten beschouwing gelaten, omdat deze een geheel ander kostenpatroon kennen. De kostprijs per SW-arbeidsjaar 2010 van Pantar en 'Landelijk' ziet er als volgt uit.<sup>30</sup>

Tabel 3.10 - Vergelijking kostprijzen per SW-arbeidsjaar: landelijk en Pantar

Gemiddelde kosten per SW-arbeidsjaar	Landelijke kostprijs 2010 volgens gegevens Cedris	Kostprijs 2010 Pantar
A. Opbrengst p.p	€ 9.700	€ 8.700
B. <i>Arbeidskosten WSW-medewerkers</i>	€ 29.100	€ 27.800
<i>Personeelskosten professionals</i>	€ 5.800	€ 6.500
<i>Materiele kosten</i>	€ 4.100	€ 3.800
Totale kosten	€ 39.000	€ 38.100
<b>A-B Saldo opbrengsten en kosten</b>	<b>€ 29.300</b>	<b>€ 29.400</b>

Bron: Rekenkamer, op basis van verstrekte gegevens Pantar 2010 en de brancheinformatie 2010 van Cedris

Naar aanleiding van de hiervoor vermelde kostprijsvergelijking merken we het volgende op.

- De kostprijs van Pantar is ongeveer gelijk aan de gemiddelde landelijke kostprijs. De opbrengsten per SW-medewerker is bij Pantar gemiddeld € 1.000 lager. Anderzijds zijn ook de salariskosten van een SW-medewerker gemiddeld € 1.300 lager. De salariskosten van professionals, gerelateerd aan het aantal SW-medewerkers, zijn wel hoger (€ 700). De materiële kosten zijn ten op zichte van het landelijk gemiddelde weer lager (€ 300).
- De materiële kosten bestaan uit huisvestingskosten, productiemiddelen, afschrijvingen, et cetera. Incidentele kosten en financiële lasten (rentekosten) zijn niet in de materiële kosten meegenomen. In de benchmarkgegevens zijn de materiële kosten niet gespecificeerd, waardoor niet te achterhalen is op welke kostensoorten Pantar meer of minder dan gemiddelde kosten heeft. Wel kan worden vastgesteld dat Pantar voornamelijk door desinvesteringen in vaste activa ten opzichte van 2008 aanzienlijk lagere afschrijvingslasten heeft.
- Een factor die van invloed kan zijn op de kosten is het aandeel ernstig gehandicapten binnen de totale populatie (Amsterdam 19%; Landelijk 12%). Voor ernstig gehandicapten ontvangen gemeenten echter wel een verhoogde rijksbijdrage van 125% per voltijd baan, waarmee eventuele extra begeleidingskosten en lagere opbrengsten uit productie of detachering kunnen worden

<sup>30</sup> De berekening is gebaseerd op landelijk 85.919 arbeidsjaren en voor Pantar op 3064 arbeidsjaren. Beide aantallen arbeidsjaren zijn exclusief arbeidsjaren voor Begeleid Werken. In het rapport van SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam, van februari 2005 is beschreven dat het aantal begeleid werkers per jobcoach ongeveer de helft is van de case-load voor ambtelijke werkleiders en detacheringsconculenten. Met dit gegeven is in de kostprijsberekening rekening gehouden. De verdeling van overheadkosten over de SW-taak en de re-integratieactiviteiten bij Pantar is als een gegeven beschouwd. Bedragen in de tabel zijn afgerond op honderden euro's.

bekostigd. We hebben geen gegevens aangetroffen waaruit we kunnen opmaken in hoeverre de verhoogde rijksbijdrage toereikend is.

- Pantar is een van de grotere SW-bedrijven in het land. Dit kan in financiële zin schaalvoordelen met zich meebrengen, waardoor de personele kosten (met name overhead) en materiële kosten lager zijn dan bij andere SW-bedrijven.

### 3.3.4 Bijdrage door de G4-gemeenten in het tekort van de SW

Aan de hand van de gemeentelijke jaarrekeningen van de G4-gemeenten zijn we nagegaan welk bijdrage de gemeenten leveren aan het exploitatietekort van de sociale werkvoorziening. Dit geeft het volgende overzicht.

Tabel 3.11 - Rijksbijdragen SW en gemeentelijke bijdrage in SW-tekort

	Rijksbijdrage	Gemeentelijke bijdrage in tekort 2010	Tekort als % van rijksbijdrage
Amsterdam	€ 83.782.464	€ 4.000.000	4,8 %
Rotterdam	€ 61.302.293	€ 8.000.000	13,1 %
Den Haag	€ 52.997.136	€ 9.390.000	17,7 %
Utrecht	€ 21.043.848	€ 2.000.000	9,5 %

Bron: Jaarrekeningen gemeente Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Het overzicht laat zien dat de omvang van de gemeentelijke bijdragen zowel in omvang als in een percentage van de rijksbijdrage sterk verschilt. Hierbij merken we op dat in Amsterdam het tekort op de SW-taak van Pantar gedeeltelijk wordt gedekt met het overschot van de uitgevoerde re-integratieactiviteiten, dat door de gemeente Amsterdam worden gefinancierd. Het totale SW-tekort, inclusief de incidentele kosten, bedraagt in 2010 € 7,5 miljoen (dat is 8,9% van de rijksbijdrage). Het kan zijn dat zich ook in andere gemeenten een dergelijke vorm van kruissubsidiëring voordoet of op een andere wijze bijdragen worden geleverd zoals 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.

## 3.4 Vermogenspositie Pantar

De vermogenspositie van Pantar bestaat uit eigen vermogen en voorzieningen. Overschotten of tekorten, zoals blijken uit de exploitatierekening, worden jaarlijks toegevoegd of onttrokken aan het eigen vermogen van Pantar. Daarnaast is het mogelijk om voor *specifieke* risico's ten laste van de jaarlijkse exploitatierekening voorzieningen te vormen voor toekomstige uitgaven waarvan de exacte omvang niet bekend is maar wel redelijkerwijs is te schatten, mocht het betreffende risico zich

voordoen. Voor algemene bedrijfsrisico's is het niet toegestaan om voorzieningen te treffen.

Pantar maakt in de geconsolideerde jaarrekening bij zowel het eigen vermogen als bij de voorzieningen onderscheid tussen de SW-taak en de re-integratieactiviteiten. In deze paragraaf lichten we het eigen vermogen en de voorzieningen nader toe. Om te beoordelen of de vermogenspositie toereikend is voor een gezonde financiële bedrijfsvoering hebben we gebruik gemaakt van het rapport van Ernst & Young Accountants LLP van april 2011 waarin de vermogenspositie van Pantar Amsterdam is geanalyseerd.

### 3.3.5 Eigen vermogen Pantar

Het eigen vermogen heeft een belangrijke bufferfunctie om eventuele toekomstige verliezen te kunnen dekken. Verder heeft het eigen vermogen een financieringsfunctie voor investeringen in de huisvesting en productiemiddelen. Dit wil zeggen dat bij aanwezigheid van eigen vermogen er minder leningen behoeven te worden aangehouden. Binnen het eigen vermogen kan het bestuur desgewenst besluiten een onderscheid te maken tussen een algemene of risicoreserve en zogenaamde bestemmingsreserves.

In de jaarrekeningen 2008 tot en met 2010 wordt het eigen vermogen van Pantar als volgt gepresenteerd:

Tabel 3.12 - Eigen vermogen Pantar Amsterdam 2008, 2009 en 2010

Afgerond op duizenden euro's	2008	2009	2010
Algemene reserve ontstaan uit SW-activiteiten	-15.621.000	-18.600.000	-22.889.000
Algemene reserve ontstaan uit activiteiten anders dan SW	12.854.000	15.526.000	17.434.000
Bestemmingsreserve i.v.m. risico beëindigen dienstverleningsovereenkomst met DWI			1.000.000
Algemene reserve ontstaan uit activiteiten van deelnemingen	9.523.000	10.910.000	11.944.000
Bestemmingsreserve voor activiteiten voormalige stichting Instap			573.000
<b>Totaal</b>	<b>6.756.000</b>	<b>7.778.000</b>	<b>8.062.000</b>
<b>Toename ten opzichte van vorig jaar</b>	<b>510.000</b>	<b>1.502.000</b>	<b>284.000</b>

Bron: Jaarverslagen Pantar Amsterdam (geconsolideerde balansen)

Uit de tabel blijkt als eerste dat de afgelopen jaren het eigen vermogen is gestegen. Eind 2010 was het eigen vermogen € 8.062.000. In 2010 is de toename van het eigen vermogen ontstaan doordat Pantar in 2010 is gefuseerd met de voormalige stichting Instap en SNWA.<sup>31</sup> Het negatieve bedrag van € 22.889.000 van de *algemene reserve*

<sup>31</sup> Pantar is in 2010 zowel gefuseerd met de stichting Instap als met de stichting SNWA. Door de fusie heeft Pantar het eigen vermogen van beide stichtingen voor in totaal € 896.000 ontvangen onder de verplichting het vermogen zoveel mogelijk te besteden conform de voormalige doelomschrijvingen van de stichtingen.



*ontstaan uit SW-activiteiten* per einde 2010 laat zien dat er in der loop van de jaren op de SW-activiteiten tekorten zijn verantwoord tot dit bedrag, waarbij de ontvangen gemeentelijke bijdragen in het tekort al volledig zijn verwerkt. Anderzijds zijn er in de loop der jaren bij activiteiten anders dan de SW (€ 17.434.000 plus € 1.000.000) en de deelnemingen (€ 11.944.000) overschotten gerealiseerd. De algemene reserve ontstaan uit activiteiten uit deelnemingen heeft voornamelijk betrekking op de Pantar Amsterdam Flexdiensten B.V.<sup>32</sup>

Het eigen vermogen is in beginsel vrij te besteden binnen de kaders van de statutaire doelstellingen. Tussen de gemeente Amsterdam en Pantar is in de Regeling Rechtsbetrekking het volgende geregeld: *“De gemeente geeft de Stichting jaarlijks binnen een redelijke termijn bericht inzake de gemeentelijke gehele of gedeeltelijke vergoeding van een negatief saldo, dan wel instemming met een gehele of gedeeltelijke toevoeging aan de reserve bij een positief saldo van de exploitatierekening”*. Bij het indienen van de jaarrekening verzoekt Pantar de gemeentelijke exploitatiebijdrage (in 2010 bijvoorbeeld € 4 miljoen) definitief te verstrekken en een nog resterend exploitatieresultaat ten gunste of ten laste van het eigen vermogen te mogen brengen.

### 3.3.6 Overzicht voorzieningen Pantar

Voor specifieke doeleinden is het toegestaan om voorzieningen te treffen. Dat wil zeggen dat op de balans bedragen worden gereserveerd om toekomstige uitgaven en verliezen in de toekomst te dekken. Een voorwaarde is wel dat het specifieke risico al aanwezig is op balansdatum en dat de eventueel benodigde bedragen redelijk zijn in te schatten. Voor algemene bedrijfsrisico's is het niet toegestaan voorzieningen te treffen. De jaarrekeningen van Pantar voor 2008 tot en met 2010 laten de volgende voorzieningen zien.

Tabel 3.13 - Voorzieningen Pantar Amsterdam 2008, 2009 en 2010

Afgerond op duizenden euro's	2008	2009	2010
Voorziening Afloop DWI-contracten uitvoering vml. ID- en Wiw-regeling	5.563.000	8.197.000	9.199.000
Voorziening voor reorganisatie	-	-	1.850.000
Voorzieningen voor jubilea SW-personeel	988.000	1.010.000	1.102.000
Voorziening Afvloeiingsregelingen	228.000	451.000	314.000
Voorzieningen voor jubilea Stichtingpersoneel	156.000	151.000	115.000
Voorziening Premie ziektekostenverz. Inactieven	147.000	120.000	77.000
<b>Totaal</b>	<b>7.082.000</b>	<b>9.929.000</b>	<b>12.657.000</b>
<b>Toename ten opzichte van voorgaand jaar</b>	<b>3.194.000</b>	<b>2.847.000</b>	<b>2.728.000</b>

Bron: Jaarverslagen Pantar Amsterdam (geconsolideerde balansen)

<sup>32</sup> Pantar Amsterdam heeft naast Pantar Amsterdam Flexdiensten BV (100% deelneming) ook Pantar Amsterdam Transport BV (100% deelneming) en Wasserij Stomerij en bedrijfskledingverhuur de Eerste Volharding BV (100% deelnemingen) in eigendom. Deze deelnemingen zijn in de jaarrekeningen van Pantar Amsterdam volledig meegeconsolideerd.

De omvang van de voorzieningenpositie is in de laatste 3 jaar met € 8,7 miljoen toegenomen.

De twee grootste voorzieningen zijn:

- *De voorziening 'Afloop DWI-contracten uitvoering vml. ID- en Wiw-regeling'*  
Deze voorziening van € 9,2 miljoen is bestemd om de gevolgen van de versnelde afbouw van de ID en Wiw-banen op te vangen. Het gaat hier om een voorziening voor afvloeiingsregelingen voor het personeel van het Cluster Begeleiden & Detacheren, ontmanteling van staffuncties en huurkosten van het gebouw waar het cluster in gevestigd is.
- *De voorziening 'Reorganisatie'*  
Deze voorziening van € 1,9 miljoen is gevormd ten laste van het SW-jaarresultaat 2010 en is beschikbaar voor de reorganisatiekosten 2011.

De voorziening van € 9,2 miljoen voor versnelde afbouw ID- en Wiw-banen per einde 2010 kan als volgt worden toegelicht. Pantar heeft deze voorziening mogen vormen op basis van de overeenkomst in 2005. Hierin is overeengekomen dat Pantar vanaf 1 januari 2006 voor vijf jaar het beheer van de ID- en Wiw-banen overneemt van de gemeente. De voorziening was bestemd om de afbouw van het apparaat, inclusief een sociaal plan in het geval dat DWI het contract na vijf jaar zou opzeggen. Voor het beheer van de voorziening is het *Reglement aanwending via uitstroomvergoeding verkregen middelen* opgesteld.<sup>33</sup> Pantar kon de voorziening opbouwen met de van DWI ontvangen vergoedingen voor de uitvoering van de ID- en Wiw-regeling. Bij aanvang van de regeling was het doelvermogen bepaald op € 4 miljoen. In het reglement is afgesproken dat periodiek het doelvermogen gezamenlijk door DWI en Pantar zal worden herijkt. Dit heeft ertoe geleid dat de voorziening inmiddels een omvang heeft van € 9,2 miljoen. De rekenkamer vindt dat wanneer een gesubsidieerde stichting op basis van gemeentelijke gelden grote voorzieningen kan opbouwen, hierover ook in de informatievoorziening aan de raad expliciet aandacht zou moeten worden besteed.

### **3.3.7 Analyse vermogenspositie en bezuinigingstaakstelling**

#### *Analyse vermogenspositie*

Gegeven de bezuinigingen en wetswijzigingen in de Wwb en Wsw staat Pantar voor ingrijpende veranderingen. Daarnaast wijzigt het risicoprofiel van Pantar door deze veranderingen. Als gevolg daarvan heeft de directie van Pantar Ernst & Young, de accountant van Pantar, verzocht om te analyseren hoe hoog het eigen vermogen van Pantar zou moeten zijn om voldoende weerstand te bieden aan de ontwikkelingen en risico's.

Op 15 april 2011 heeft de accountant een advies uitgebracht. Op basis van de eigen risico-inschatting en afbouwscenario van de directie schat Ernst & Young dat Pantar voor een financieel gezonde bedrijfsvoering een eigen vermogen nodig heeft van

---

<sup>33</sup> Dit reglement is als bijlage 3 toegevoegd aan de dienstverleningsovereenkomst d.d. 30 november 2009.

tussen de € 10 miljoen en € 12 miljoen. Hierbij gaan ze ervan uit dat de aanwezige voorzieningen worden benut voor de financiering van de noodzakelijke reorganisatie. De accountant geeft aan dat bij de beschouwing van de gewenste omvang van het eigen vermogen rekening dient te worden gehouden met de onderlinge afhankelijkheid tussen Pantar Amsterdam en de gemeente. Verder meldt de accountant in zijn rapport dat ambtelijk is aangegeven dat bij een goede onderbouwing het college van B&W kan besluiten om een tekort in de begroting of in het buffervermogen op te vangen. Indien de gemeente Amsterdam aan Pantar een additionele bijdrage verstrekt, waardoor incidentele of structurele tekorten kunnen worden opgevangen dan is voor deze tekorten geen buffervermogen nodig. Aangezien nog niet in te schatten is of en tot welk bedrag de gemeente Amsterdam een dergelijke 'borgstelling' verstrekt, heeft de accountant in de kwantitatieve analyses hiermee geen rekening gehouden.

Indien wordt besloten dat de gemeente meer bijdraagt in het tekort of borg staat voor bepaalde risico's, kan de omvang van het gewenste eigen vermogen van Pantar lager zijn. In het licht daarvan lijkt het gewenst dat met Pantar afspraken worden gemaakt over de maximale en minimale omvang van het eigen vermogen.

#### *Bezuinigingsproces mede in relatie tot het beschikbare vermogen*

Pantar heeft voor het jaar 2011 berekend dat vanwege de rijksbezuiniging op de SW van € 5,9 miljoen en vanwege de teruglopende opbrengsten van Pantar met € 1 miljoen moet worden bezuinigd, wat leidt tot een totaal van € 6,9 miljoen.<sup>34</sup>

Anderzijds zijn er plannen gemaakt voor structurele maatregelen die er toe moeten leiden dat in 2011 € 4,1 miljoen wordt bezuinigd. In 2012 brengen deze maatregelen volgens plan € 8,2 en in 2013 € 8,4 miljoen op. De maatregelen hebben zowel betrekking op de concernstaf (bijvoorbeeld beperking formatie), als op de SW-taak (o.m. terugbrengen van aantal werksoorten) en de afbouw van re-integratie-activiteiten.<sup>35</sup>

Mede om de reorganisaties te kunnen bekostigen ontvangt Pantar in 2011 - naast de al op de balans getroffen voorzieningen - de restantmiddelen van het project 'Blijf aan de Bal-middelen' (circa € 2 miljoen).

Verder merken we op dat de plannen slechts beperkt vooruitlopen op de nieuwe Wet werken naar vermogen. Pantar heeft aangegeven dat, zodra duidelijk is wat hiervan de gevolgen zijn voor Pantar, een nieuwe veranderagenda zal worden opgesteld onder de titel *Focus 2012*. Bij het afsluiten van dit rapport, medio november 2011, was deze veranderagenda nog niet beschikbaar.

### **3.5 Conclusies kosten en opbrengsten van de uitvoering**

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre Pantar de SW-taak doelmatig uitvoert. Hierbij is gekozen voor een benadering om de opbrengsten en

---

<sup>34</sup> Pantar, Notitie *Focus Pantar Amsterdam, Blauwdruk 2011* 28 juni 2011.

<sup>35</sup> Pantar, Notitie *Focus Pantar Amsterdam, Blauwdruk 2011*, 28 juni 2011.

kosten van Pantar nader te onderzoeken en deze te vergelijken met die van andere SW-bedrijven. Tevens is onderzocht of Pantar een financieel gezonde vermogenspositie heeft.

#### *Kosten per SW-plek*

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de kostprijs van Pantar per gerealiseerde SW-arbeidsjaar in 2010 ongeveer op het landelijk gemiddelde ligt. De kostprijs wordt berekend door van de kosten per arbeidsjaar (€ 38.100) de gerealiseerde opbrengsten (€ 8.700) in mindering te brengen. Per saldo bedragen de kosten daardoor € 29.400 per arbeidsjaar. Uit vergelijking met de andere SW-bedrijven blijkt dat Amsterdam per arbeidsjaar circa € 1.000 minder opbrengsten realiseert, maar ook circa € 1.000 minder kosten heeft. De lagere kosten kunnen grotendeels worden verklaard doordat de loonkosten van SW-medewerkers gemiddeld € 1.300 lager zijn. Anderzijds zijn de gemiddelde loonkosten van de professionals (begeleiding en overhead), gerelateerd aan een arbeidsjaar, circa € 500 hoger. Een nadere analyse van de sterke en zwakke punten in de kostprijzen per SW-plek is lastig, omdat de landelijke branchegegevens niet goed bruikbaar zijn om de kosten en opbrengsten per type SW-plek te bepalen en slechts een beperkt aantal kostensoorten onderkent.

#### *Transparantie jaarrekeningcijfers*

In de jaarverslagen van Pantar is wel een financieel SW-resultaat gepresenteerd, maar de onderliggende kosten- en opbrengstenposten zijn niet goed inzichtelijk gemaakt. In de meeste gevallen zijn de kosten en opbrengsten van de SW en de re-integratieactiviteiten samengevoegd. Hierdoor is op basis van de gegevens van de jaarrekening geen goed inzicht te krijgen in de totale kosten en opbrengsten van de SW-taak.

#### *Toerekenen van kosten aan de SW-taak en de re-integratieactiviteiten*

Bij Pantar zijn de belangrijkste kostenposten de loonkosten voor de SW-medewerkers in dienst bij Pantar en de loonkostensubsidies die uitbetaald worden aan werkgevers voor zowel de SW-taak (Begeleid Werken) als bij de re-integratieactiviteiten (bijvoorbeeld ID-banen). Deze kosten kunnen eenduidig worden toegerekend. Dit geldt ook voor het overgrote deel van het personeel dat belast is met de begeleiding van SW-medewerkers en mensen die deelnemen aan re-integratietrajecten. Van de overige kostenposten, zoals kosten van de staf, overige professionals, inhuur, huisvesting, afschrijving en overige bedrijfskosten wordt een deel verdeeld op basis van verdeelsleutels aan de SW-taak en de re-integratieactiviteiten. De door Pantar gehanteerde verdeelsleutels zijn bedrijfseconomisch verdedigbaar. Verdeelsleutels zijn per definitie arbitrair en om die reden voor discussie vatbaar.

#### *Financieel tekort op de SW-taak en kruissubsidiëring*

Ten aanzien van het financiële resultaat laat het onderzoek zien dat Pantar jaarlijks op de SW-taak tekort komt, ondanks dat zij van de gemeente Amsterdam jaarlijks een incidentele en structurele bijdrage in het tekort ontvangt van in totaal circa € 4 miljoen. In 2010 bedroeg het SW-tekort € 7,5 miljoen, waarvan een bedrag van € 2,2 miljoen

betrekking had op incidentele lasten (waaronder € 1,85 miljoen wegens de vorming van een sociaal plan). Het verschil (€ 3,5 miljoen) is grotendeels gefinancierd met de overschotten die Pantar behaalde op de re-integratieactiviteiten.

De gedeeltelijke financiering van het huidige SW-tekort door de gerealiseerde overschotten van de re-integratieactiviteiten betekent feitelijk dat er sprake is van kruissubsidiëring. In 2010 bedroeg het overschot van de re-integratieactiviteiten € 2,9 miljoen. In de toekomst zal deze kruissubsidiëring beperkter mogelijk zijn omdat de re-integratieactiviteiten vanwege de bezuinigingen worden afgebouwd.

#### *Bijdrage in het SW-tekort door de G4-gemeenten*

Op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen van de G4-gemeenten trekt de rekenkamer de voorzichtige conclusie dat in 2010 de bijdrage van de gemeente Amsterdam in het exploitatietekort – uitgedrukt in een percentage van de ontvangen rijksbijdrage – het laagste is. Amsterdam draagt 4,8% bij in het tekort. Als je rekening houdt met de kruissubsidiëring 8,9%. De andere G4-gemeenten dragen volgens de gemeentelijke jaarrekeningen 2010 9,5% of meer bij.

#### *Inschakeling van SW-medewerkers door de gemeente Amsterdam*

De gemeente Amsterdam leent SW-medewerkers in voor circa € 10 miljoen op jaarbasis. Voor een bedrag van € 1,5 miljoen was er tot 2011 een centraal budget beschikbaar waar meerdere diensten en stadsdelen een beroep op deden. Met ingang van 2012 is dit centrale budget opgeheven en moeten de betreffende diensten de kosten uit hun eigen begroting financieren. Vanuit kostenbeheersingsoogpunt is het een goede zaak dat organisatieonderdelen die diensten afnemen zelf de kosten dragen. Pantar loopt hierdoor echter wel het risico dat zij vanaf 2012 minder SW-medewerkers bij de gemeenten kan plaatsen als de betreffende diensten binnen hun begroting geen middelen kunnen of willen vrijmaken.

#### *Prijsstelling re-integratieactiviteiten*

Pantar voert re-integratieactiviteiten uit voor de gemeente Amsterdam. Hierbij is DWI de opdrachtgever. De prijsstelling van deze activiteiten vindt plaats aan de hand van voorcalculaties. Een systematische onderbouwing van de te vergoeden prijs via vergelijking met marktprijzen, inclusief een marktconforme toets, vindt niet plaats. Het risico bestaat dat de gemeente voor deze activiteiten geen concurrerende prijs betaalt.

### *Tekorten of overschotten per type SW-plek*

De kostprijs per type SW-plek kan sterk verschillen, zoals ook is aangegeven in de nota *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011*. In de nota wordt gesteld dat het gemiddelde budgettaire overschot of tekort per plaats varieert van een overschot van € 2.000 voor Begeleid Werken tot een tekort van € 6.000 voor een interne beschutte werkplek (prijspeil 2010). Navraag van de rekenkamer leert dat de betreffende bedragen zijn gebaseerd op ervaringcijfers van Pantar en een te negatief beeld geven. Vanwege dat de gemeentelijke middelen voor het sociale domein zullen afnemen, is het van belang dat de gemeente goed inzicht heeft in de overschotten en/of tekorten van de verschillende type dienstverleningen. De betreffende bedragen moeten via nauwkeurige kostenopstellingen worden onderbouwd, zodat deze als basis kunnen dienen voor de besluitvorming en het maken van productieafspraken.

### *Vermogenspositie Pantar*

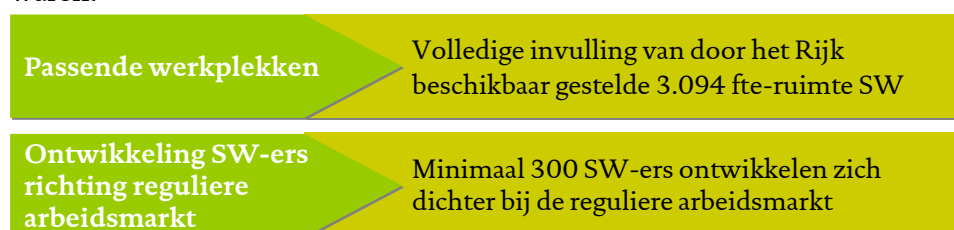
Eind 2010 beschikt Pantar over € 8,1 miljoen eigen vermogen en € 12,6 miljoen aan voorzieningen. Het accountantskantoor Ernst & Young heeft, op verzoek van de directie van Pantar de vermogenspositie geanalyseerd en hierover in april 2011 een rapport uitgebracht. De accountant concludeert dat, uitgaande van de risico-inschattingen van de directie en een afbouwscenario, een eigen vermogen van € 10-12 miljoen gewenst is, waarbij de beschikbare voorzieningen ook worden ingezet voor de realisatie van noodzakelijke veranderingen. In het geval dat de gemeente bereid is om additionele bijdragen te verstrekken, waardoor incidentele of structurele tekorten kunnen worden opgevangen, dan is voor deze tekorten geen buffervermogen nodig en kan de omvang van het gewenste eigen vermogen lager zijn. Het is derhalve van belang goede afspraken te maken over welke tekorten en risico's voor rekening van de gemeente komen. Hierbij kunnen ook afspraken worden gemaakt over een maximale en minimale omvang van het eigen vermogen.

Verder constateert dat de rekenkamer dat Pantar ten laste van opbrengsten van de re-integratieactiviteiten in de afgelopen vijf jaar een voorziening heeft kunnen vormen van € 9,2 miljoen. Deze voorziening is gevormd voor de afbouw van het apparaat inclusief een sociaal plan in het geval DWI het contract voor de ID- en Wiw-banen na vijf jaar zou opzeggen. De rekenkamer is van mening dat indien de gemeente een gesubsidieerde instelling toestaat voorzieningen van een dergelijke omvang op te bouwen, het past om dit vooraf expliciet voor te leggen aan de gemeenteraad en hierover jaarlijks te rapporteren in de jaarrekening van de budgetverantwoordelijke dienst. Hierbij kan tevens toegelicht worden als de functie van zo'n voorziening wordt aangepast.

## 4 Resultaten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het gevoerde beleid geanalyseerd. Hierbij gebruiken we de meest recente en beschikbare resultaatgegevens, namelijk de beleidsdoelstellingen voor 2010 zoals die in de gemeentebegroting 2010 zijn opgenomen. In hoofdstuk 2 zagen we dat de Amsterdamse beleidsdoelstellingen voor de sociale werkvoorziening in 2010 als volgt in de gemeentebegroting opgenomen waren:



Allereerst wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de realisatie van bovenstaande beleidsdoelstellingen voor 2010. Daarnaast beoordelen we het beheer van de wachtlijst. Dat is namelijk een belangrijke taak waar de gemeente volgens de Wsw verantwoordelijk voor is en waarvoor de gemeente eigen beleid in de verordening heeft vastgelegd.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de derde onderzoeksvraag:

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

Kortom, in dit hoofdstuk wordt de realisatie van resultaten geanalyseerd op het gebied van:

- Passende werkplekken (§4.2)
- Ontwikkeling van SW-medewerkers richting de reguliere arbeidsmarkt (§ 4.3)
- Beheer van de wachtlijst (§ 4.4)

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een bestandsanalyse en dossieronderzoek die de rekenkamer voor dit onderzoek verrichtte. Op basis van de bestandsanalyse zijn 20 dossiers van SW-medewerkers geselecteerd om nader te bestuderen. Bijlage 2 van dit rapport bevat meer informatie over de verantwoording van de bestandsanalyse en het dossieronderzoek.

## 4.2 Passende werkplekken

De kern van de Wsw is dat gemeenten voor inwoners met een arbeidshandicap moeten zorgen voor arbeid onder aangepaste omstandigheden. De gemeente Amsterdam laat de uitvoering hiervan over aan Pantar, maar blijft verantwoordelijk voor het eindresultaat.

Onder passende werkplekken wordt hier verstaan:

- Pantar realiseert het aantal SW-werkplekken dat met de jaarlijkse taakstelling van het ministerie is vastgesteld (§4.2.1).
- SW-medewerkers binnen Pantar vinden dat hun werkplek aansluit bij hun capaciteiten (§ 4.2.2).

### 4.2.1 De taakstelling van het ministerie

De gemeente Amsterdam krijgt jaarlijks, gekoppeld aan het subsidiebedrag dat zij van het Rijk ontvangt, een taakstelling voor de sociale werkvoorziening van het Rijk. Achteraf, na afloop van een uitvoeringsjaar, stelt het Rijk vast of de taakstelling is behaald en of de toegekende subsidie rechtmatig is besteed.

De gemeente Amsterdam formuleerde voor 2010 in de begroting als beleidsdoelstelling voor de Wsw: *“Het aantal door het Rijk beschikbaar gestelde SW-plekken (3.094 fte-ruimte SW) is in 2010 vervuld”*. Het eerste dat opvalt, is dat het college niet helder aangeeft in welke eenheid het resultaat wordt uitgedrukt. Er wordt gesproken over ‘fte-ruimte SW’, terwijl er onderscheid gemaakt kan worden tussen fte’s en SE’s. SE’s komen alleen overeen met voltijds arbeidsplaatsen (fte’s) van 36 uur per week voor SW-medewerkers die als licht of matig gehandicapt zijn geïndiceerd.<sup>36</sup> Afgaande op de taakstelling, bedoelt het college hier de arbeidsplaatsen die het Rijk toewijst en uitdrukt als standaard eenheden (SE).

Pantar heeft de SE-taakstelling in de periode 2008-2010 gerealiseerd. Over 2009 en 2010 was er sprake van een overrealisatie. Voor deze overrealisatie ontving Pantar geen rijksbijdrage. De 115,49 SE die Pantar extra vulde in 2010 werd gefinancierd met middelen van het UWV en de gemeente Amsterdam (participatiebudget) om de wachtlijst te verkorten door extra SW-plekken te creëren.<sup>37</sup> Vanwege de snelle instroom begin 2010 en de beschikbare middelen waren in augustus 2010 de beschikbare arbeidsplaatsen al volledig benut. Pantar was niet meer in staat om Wsw-geïndiceerden te plaatsen in een dienstverband en een plaatsingsstop tot januari 2011 was het gevolg. Hierdoor kon Pantar in het laatste kwartaal van 2010 geen Wsw-geïndiceerden meer plaatsen in een dienstverband.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Dit is het geval bij SW-medewerkers die als licht of matig arbeidsgehandicapt zijn geïndiceerd. Voor SW-medewerkers met een ernstige arbeidshandicap geldt dat 1 fte overeenkomt met 1,25 SE.

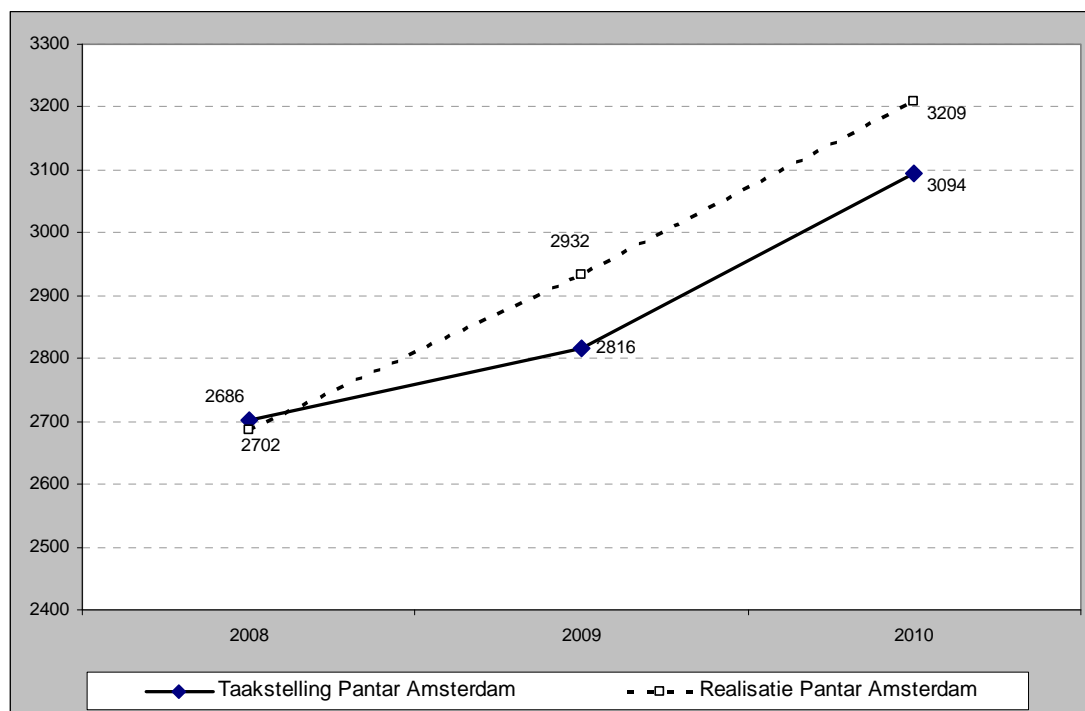
<sup>37</sup> De 115,49 SE bestaat uit de gerealiseerde SE’s die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam vallen, inclusief de SE’s die opgegeven zijn door gemeenschappelijke regelingen elders.

<sup>38</sup> Gemeente Amsterdam, *Raadsnotulen*, 8 september 2010.



Figuur 4.1 geeft inzicht in de mate waarin Pantar sinds 2008 de taakstelling voor het aantal arbeidsplaatsen gerealiseerd heeft.

*Figuur 4.1 - Realisatie SE-taakstelling - Pantar<sup>39</sup>*



Bron: 2008 en 2009: Research voor Beleid, *Publiek Overzicht Resultaten Wsw Gemeenten*, 2008, 2009. De realisatie van 2010 is afkomstig uit de jaarrekening van DWI 2010.

### *Ziekteverzuim*

Mensen die langer dan 2 jaar arbeidsongeschikt ('slapers') zijn, worden in de periode dat ze 'slaper' zijn, niet in de realisatie meegenomen. Volgens Pantar waren er 10 slapers in de eerste helft van 2011, 8 in december 2010 en 16 in december 2009.<sup>40</sup> In 2011 is er een lichte toename te zien in het aantal slapers. Slapers hebben nog wel een SW-dienstverband. Ze worden vanaf het moment dat ze slaper zijn echter niet meer door Pantar verloond, maar ontvangen een ziekte-uitkering. SW-medewerkers die minder dan 2 jaar ziek zijn, worden wel meegeteld bij de realisatie van de SW-plekken. Vergelijken met andere SW-bedrijven heeft Pantar een relatief hoog ziekteverzuim, namelijk 16,6%, vergeleken met 13,7% gemiddeld elders.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> In de grafiek is de taakstelling voor 2008 en 2009 weergegeven inclusief overdrachten. Sinds 2008 bestaat de mogelijkheid tot 'overdracht van taakstelling Wsw' zoals vastgelegd in artikel 16, lid 7 Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en Begeleid Werken.

<sup>40</sup> De cijfers betreffen ultimostanden op 1 juli 2011, 31 december 2009 en 31 december 2010.

<sup>41</sup> De cijfers hebben betrekking op mensen met een Wsw-dienstverband en zijn afkomstig uit KplusV, *Individuele rapportage halfjaarcijfers onderzoek Cedris 2010*, januari 2011.

#### *Aantal SW-plekken in gemeentelijke jaarrekening 2010*

De informatie over de realisatie van de SE-taakstelling is in de jaarrekening van de gemeente Amsterdam niet juist weergegeven. Het aantal gerealiseerde SW in 2010 was volgens het jaarverslag van DWI 3.206. Het aantal gerealiseerde SE lag iets hoger, namelijk op 3.209 SE.

#### **4.2.2 Passendheid werkplekken vanuit de optiek van SW-medewerkers**

Om te beoordelen of de werkplekken die Pantar aanbiedt daadwerkelijk passend zijn, is het nodig om inzicht te hebben in de tevredenheid van de SW-medewerkers zelf. Naar aanleiding van de uitzending van Een Vandaag<sup>42</sup> over werkomstandigheden bij Pantar liet de directie van Pantar een tevredenheidsmeting onder het personeel van Pantar verrichten door bureau Effectory.<sup>43</sup>

In de tevredenheidsmeting was ook een vraag opgenomen over de aansluiting van de werkzaamheden op de capaciteiten van de SW-medewerkers. Pantar scoorde daar gemiddeld even hoog als andere SW-bedrijven die een benchmark lieten verrichten.

Tabel 4.1 laat de verschillende scores zien bij de vraag: “Sluiten uw werkzaamheden aan bij uw capaciteiten?” Wanneer we kijken naar de verschillende locaties van Pantar, dan zien we enig verschil tussen medewerkers van de vier ondervraagde locaties.

*Tabel 4.1- Aansluiting werkzaamheden op capaciteiten*

Pantar totaal	Pantar Kriekenoord	Pantar Ports muiden	Pantar Seineweg	Pantar Strekker weg	Andere benchmark SW-bedrijven, gemiddelde score	Andere benchmark bedrijven, top 3 score
3,4	3,7	3,3	3,2	3,3	3,4	3,5

De score is berekend op basis van waarden die aan antwoordcategorieën worden toegekend.  
Mogelijke waarden: Ja = 4, Meestal wel = 3, Vaak niet = 2 en Nee = 1

Bron: Effectory, *Medewerkersonderzoek Pantar Amsterdam, Meting mei 2011*

Tabel 4.1 laat zien dat medewerkers van de locatie aan de Seineweg lager scoren (score 3,2) op deze vraag dan de andere medewerkers. De mensen van de locatie Kriekenoord oordelen juist op dit punt, en ook in het algemeen, een stuk positiever dan de andere Pantarlocaties (score 3,7). Het medewerkersonderzoek gaat niet in op de verklaring voor deze verschillen. De relatieve hoge tevredenheid van Kriekenoord en de lage tevredenheid van de overige drie locaties, maken dat Pantar gemiddeld genomen niet

<sup>42</sup> Op 23 mei 2011 wijdde Een Vandaag een uitzending aan de werkomstandigheden bij Pantar. In de uitzending klagen (oud)medewerkers over een klimaat van intimidatie en onveiligheid.

<sup>43</sup> Het tevredenheidsonderzoek is alleen uitgevoerd onder medewerkers van Pantar, en specifiek de SW-medewerkers. Trajectgangers hebben niet meegedaan aan het onderzoek. Er is een steekproef getrokken uit de medewerkersbestanden van de vier grootste locaties. Zie ook: Effectory, *Medewerkersonderzoek Pantar Amsterdam, Meting mei 2011*.

afwijkt van de gemiddelde score van andere SW-bedrijven. Pantar is voornemens om over circa 1,5 jaar een nieuwe tevredenheidsmeting onder medewerkers uit te voeren.<sup>44</sup>

### **4.3 Ontwikkeling van SW-medewerkers richting reguliere arbeidsmarkt**

Ontwikkeling van SW-medewerkers richting de reguliere arbeidsmarkt is een belangrijk onderdeel van de Wsw. Werkplekken voor SW-medewerkers moeten volgens de wet gericht zijn op behoud dan wel bevordering van de arbeidsbekwaamheid van de medewerkers met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden. Ook de statuten van Pantar geven aan dat de door de stichting te ontwikkelen activiteiten gericht moeten zijn op de bevordering, het behoud en het herstel van de arbeidsgeschiktheid van de doelgroepen. In de praktijk is uitstroom naar regulier werk een hoge uitzondering in veel SW-bedrijven. Met de wet wordt dan ook beoogd om SW-medewerkers zo dicht mogelijk in de richting van de reguliere arbeidsmarkt te brengen, met als hoogste doel Begeleid Werken.

Voor 2010 streefde de gemeente Amsterdam er naar om minimaal 300 SW-medewerkers dicht bij de reguliere arbeidsmarkt te ontwikkelen. Allereerst beschrijven we in paragraaf 4.3.1 kort de werkwijze van Pantar voor de ontwikkeling van SW-medewerkers. Vervolgens beoordelen we in hoeverre deze beleidsdoelstelling is gerealiseerd is (paragraaf 4.3.2).

#### **4.3.1 Werkwijze bij de ontwikkeling van SW-medewerkers**

Pantar gebruikt twee manieren om te kijken of iemand een ontwikkeling doormaakt, namelijk aan de hand van werkladdermutaties en profielmutaties.

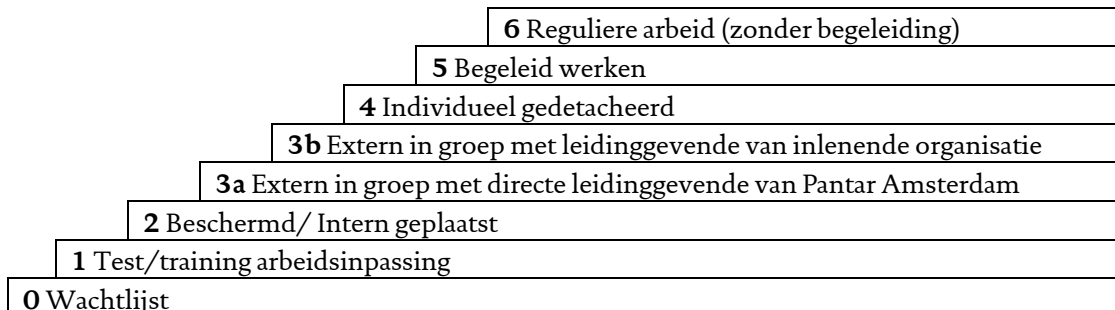
##### *Werkladdermutaties*

Ten eerste is er de werkladder van Cedris. Deze werkladder geeft het traject van wachtlijst tot aan reguliere baan weer in acht treden. In PView wordt de ontwikkeling van personen aan de hand van deze treden bijgehouden. Deze treden worden weergegeven in onderstaand figuur 4.2.

---

<sup>44</sup> Gemeente Amsterdam, Brief aan de leden van de raadscommissie Werk, Inkomen en Participatie, *Pantar tv uitzending*, 27 juni 2011.

*Figuur 4.2 - Werkladder voor de sociale werkvoorziening, Cedris*



Bron: Cedris

Een voorbeeld van iemand die een stap maakt van trede 2 naar trede 3 is iemand die eerst werkt bij de montageafdeling van Pantar (trede 2) en dan via groepsdetachering gaat werken bij een fietsenproducent in Zaandam (trede 3a).

### *Profielmutaties*

Ten tweede beoordeelt Pantar de ontwikkeling van personen aan de hand van een zelfontwikkeld competentiesysteem. Bij plaatsing wordt een persoonlijk ontwikkelplan (POP) opgesteld als nulmeting. Na drie maanden wordt aan de hand van dit plan een beoordeling gedaan van de medewerker. Bij kortere trajecten wordt deze beoordeling drie á vier keer per jaar herhaald en bij de lange trajecten één keer per jaar. Hierbij wordt gekeken wat de medewerker heeft bereikt en wat niet en hoe dit komt.

Vanaf 1 september 2011 is dit systeem vernieuwd. Pantar zal vanaf 1 januari 2012 overgaan op het vernieuwde competentiesysteem. Binnen dit systeem worden 4 profielen onderscheiden. Deze staan weergegeven in onderstaand kader.

#### **Profielen competentiesysteem Pantar**

1. Basisprofiel : Intensieve begeleiding nodig om gewenst gedrag te bevorderen;
2. Basis-plus profiel : Enige begeleiding nodig om gewenst gedrag te bevorderen;
3. Kernprofiel : Zelfstandig kunnen werken;
4. Marktprofiel : Zelfstandig kunnen werken en initiatief kunnen nemen.

Mensen die profiel 3 en 4 hebben bereikt, zijn klaar om reguliere arbeid te verrichten. Het doel van de indeling in deze niveaus is het in kaart brengen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Hierbij worden personen beoordeeld op prestaties, kennis, gedrag en houding. Elk profielonderdeel bestaat uit een aantal competenties, waarop de medewerker kan scoren op een schaal van 1 tot 5. Een score van 3 betekent dat de betreffende competentie voldoende is. Competentieontwikkelingen kunnen dus ook binnen het profiel plaatsvinden. In PView wordt dit bijgehouden.

### 4.3.2 Realisatie beleidsdoelstelling ‘ontwikkeling richting arbeidsmarkt’

De gemeente streefde er in 2010 naar om minimaal 300 SW-medewerkers dichterbij de arbeidsmarkt te ontwikkelen. Volgens de jaarrekening van de gemeente is dit ruimschoots gelukt: eind 2010 waren er 492 SW-medewerkers die zich dichterbij de reguliere arbeidsmarkt hebben ontwikkeld.<sup>45</sup> Via bestandsanalyse en analyse van vier personeelsdossiers is geanalyseerd wat er achter deze cijfers schuil ging.

De 492 SW-medewerkers die zich ontwikkeld hebben richting arbeidsmarkt bestaan uit:

- 219 mensen die een hoger profiel hebben gekregen en zich qua competenties ontwikkeld hebben (profielmutaties).
- 273 SW-medewerkers die een trede omhoog zijn gegaan op de werkladder en op een werkplek zijn gaan werken die dichterbij de reguliere arbeidsmarkt ligt (werkladdermutaties).

Onderstaande tabel laat zien dat de 219 mensen die in 2010 een opwaartse profielmutatie (‘upmutatie’) hebben, overwegend trajectgangers zijn zonder SW-indicatie.

Tabel 4.2 - Doelgroep medewerkers van Pantar met opwaartse profielmutaties in 2010

Doelgroep	Aantal	Percentage
▪ DWI-Pantar-banen	2	1%
▪ EX-ID-ers	3	1%
▪ ID	25	11%
▪ ID-Detachering	2	1%
▪ Maatschappelijke activering	100	46%
▪ Nazorg	2	1%
▪ Participatieplaatsen	42	19%
▪ Pre-SW-Participatie	4	2%
▪ Sportbeheer	2	1%
▪ SPPA (Stg P. voorz. Pantar Ams)	2	1%
▪ SW	7	3%
▪ SW ja of nee	2	1%
▪ VW-Reïntegratie	21	10%
▪ Werkproject ex-dak/thuislozen	2	1%
▪ Wiw	1	0%
▪ Wwb-Banen	2	1%
Eindtotaal	219	100%

Bron: Rekenkamer, op basis van bestand Pantar

<sup>45</sup> Gemeente, *Jaarrekening 2010*, p. 67.

Wij constateren op basis van een analyse van het bestand van Pantar met profielmutaties, dat met name het resultaat in de jaarrekening van de gemeente over de profielmutaties onjuist is. Het bevat teveel dubbelingen en het heeft overwegend betrekking op mensen die een re-integratietraject volgen en dus niet onder de Wsw vallen. Slechts 3% van de profielmutaties (7 van de 219) heeft betrekking op SW-medewerkers. Bij navraag bevestigt Pantar dat de profielmutaties vooral betrekking hebben op trajectgangers en enkele SW-medewerkers die Begeleid Werken of individueel gedetacheerd zijn. Kortom, voor de beleidsdoelstelling 'ontwikkeling richting arbeidsmarkt' betekent dit dat niet 492 SW-medewerkers, maar slechts 280 SW-medewerker zich in 2010 een stapje dichterbij de reguliere arbeidsmarkt hebben ontwikkeld. De beleidsdoelstelling is dus niet ruim gehaald (164%), zoals op te maken valt uit de jaarrekening van de gemeente, maar net niet (93%) gehaald.

#### **4.4 Wachttijstbeheer**

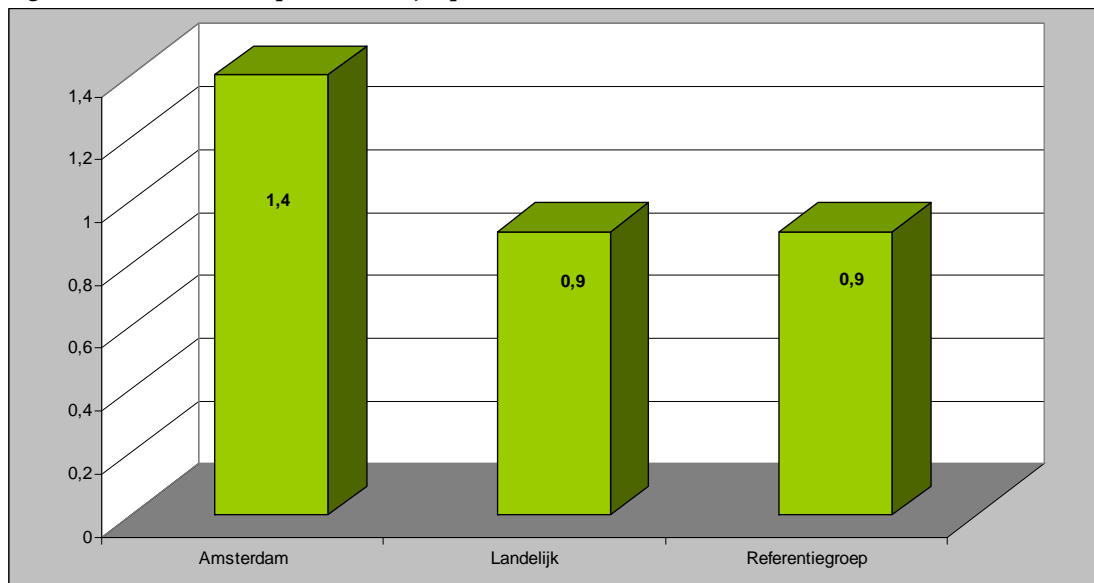
Het adequaat beheren van de wachtlijst is op grond van de Wsw een taak van het college van B&W. Amsterdam heeft deze taak overgedragen aan Pantar. Iemand komt op de wachtlijst van Pantar door zich aan te melden bij het UWV. Vervolgens bepaalt een team van deskundigen wie in aanmerking komt voor een SW-indicatie (met of zonder advies voor Begeleid Werken). Het kan zijn dat bepaald wordt dat iemand niet tot de doelgroep behoort omdat er sprake is van ondergrens ('te slecht') of bovengrens ('te goed'). Via een speciale postlijn worden de indicaties dagelijks naar Pantar gebracht. Deze indicaties registreert Pantar in het digitale klantvolgsysteem PView en na registratie staan de geïndiceerden officieel op de wachtlijst op de datum van de indicatiebeschikking.

Om het wachtlijstbeheer te beoordelen kijken we naar de beschikbaarheid van de mensen op de wachtlijst.<sup>46</sup> De 'Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en Begeleid Werken' (Ruswbw) bevat regels voor het begrip 'beschikbaarheid' op de wachtlijst. Hieronder gaan we eerst in op de wachtlijst in cijfers, zoals de omvang van de wachtlijst (paragraaf 4.4.1) en de wachttijd (paragraaf 4.4.2). Vervolgens wordt de werkwijze bij het beheer van de wachtlijst geanalyseerd door te kijken naar de beschikbaarheid van mensen die op de wachtlijst staan (paragraaf 4.4.3).

#### 4.4.1 Omvang van de wachtlijst

Amsterdam heeft een relatief lange wachtlijst. Op 31 december 2010 stonden er 1.131 mensen op de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening in Amsterdam (figuur 4.3).

Figuur 4.3 - Personen op de wachtlijst per 1.000 inwoners<sup>47</sup>



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

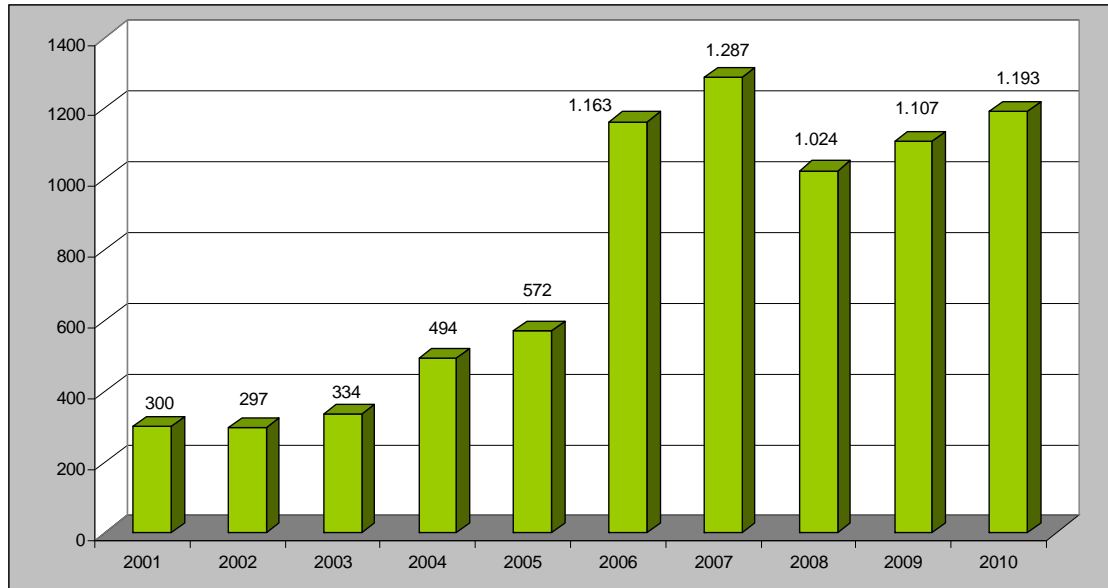
Figuur 4.3 toont het aantal Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst in verhouding tot het aantal inwoners in het verzorgingsgebied. Het aantal wachtenden is weergegeven per 1.000 inwoners, waarin ook de Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst zijn meegenomen die via een tijdelijke oplossing al wel aan het werk zijn. Ter vergelijking: waar Pantar 1,4 personen op de wachtlijst heeft per 1.000 inwoners, staan landelijk gemiddeld slechts 0,9 personen per 1.000 inwoners op de wachtlijst. Dat is opmerkelijk omdat de gemeente Amsterdam in 2009 en in 2010 aanvullende middelen aan Pantar verstrekke voor het verkorten van de wachtlijst.

Hieronder laat figuur 4.4 zien dat de wachtlijst van Pantar sinds 2008 is gestegen. Hierbij merken we op dat figuur 4.4 de cijfers over de wachtlijst van Pantar als geheel aangeeft, dus zowel de wachtenden van de gemeente Amsterdam als de gemeente Diemen. De trend is voor Amsterdam echter hetzelfde, want de Amsterdamse Wsw-geïndiceerden beslaan 97% van de wachtlijst van Pantar.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Onder de referentiegroep vallen alle grote SW-bedrijven in de regio West met meer dan 120 ongesubsidieerde professionals.

<sup>48</sup> Deze schatting is gebaseerd op de omvang van de wachtlijst in het derde kwartaal 2010, toen er 1.084 personen op de wachtlijst van Pantar stonden, waarvan 32 op de wachtlijst van Diemen. Bron: Pantar, *P&O Kwartaalinfo primair proces*, 3<sup>e</sup> kwartaal/2010.

*Figuur 4.4 - Omvang wachtlijst van Pantar*



Bron: Rekenkamer, op basis van ultimostanden uit Pantar, *Jaarrekening 2010*, p11.

Ondanks de extra middelen van het rijk, UWV en de gemeente Amsterdam voor het verkorten van de wachtlijst, is de wachtlijst voor de sociale voorziening in Amsterdam alleen maar gestegen. Het verkorten van de wachtlijst is met name ingegeven vanuit het Rijk, want de gemeente Amsterdam nam ook geen beleidsdoelstelling in de begroting hiervoor op.

Amsterdam ontving de volgende extra middelen voor het verkorten van de wachtlijst:

- Het Rijk stelde eind 2007, door aanneming van de amendementen Irrgang en Verburg/Bussemaker, eenmalig via het gemeentefonds middelen beschikbaar voor de verkorting van de wachtlijsten.<sup>49</sup> Voor Amsterdam werd € 1,6 miljoen incidenteel beschikbaar gesteld. Het college meldde pas in de jaarrekening 2008 aan de raad dat deze middelen pas in 2009 worden ingezet, omdat er in 2008 nog voldoende budget was. De middelen zouden worden gebruikt om 160 UWV-klienten met een SW-indicatie aan het werk te helpen.<sup>50</sup>
- Het UWV stelde in 2009 € 2,6 miljoen en voor 2010 € 1,2 miljoen beschikbaar voor wachtlijstverkorting in Amsterdam.

<sup>49</sup> Bij de behandeling van de rijksbegroting 2007 werd het amendement Verburg/Bussemaker (II, 2006/07, 30 800 XV, nr. 34) aangenomen en stelde het Rijk eenmalig €25 miljoen via het gemeentefonds ter beschikking aan gemeenten om de wachtlijsten in de Wsw aan te pakken. Eerder nam de Tweede Kamer bij de behandeling van de tweede suppletore begroting 2006 het amendement Irrgang (II 2006/07, 30 885B, nr. 3) aan waardoor al eenmalig €25 miljoen aan het gemeentefonds was toegevoegd om de Wsw wachtlijsten aan te pakken.

<sup>50</sup> Gemeente Amsterdam, *Jaarrekening 2008*, p. 80.



- De gemeente Amsterdam investeerde zelf € 0,4 miljoen in 2009 uit de re-integratiemiddelen, door de gemeenteraad via de begroting van DWI toegewezen aan wachtlijstverkortening Wsw. In 2010 zette de gemeente €0,65 miljoen, uit het Participatiefonds dat de gemeente van het Rijk ontvangt, aan gemeentelijke re-integratiemiddelen in voor SW-banen voor mensen met een Wwb-uitkering.

Met alle extra middelen voor het verkorten van de wachtlijst zijn in 2009 volgens Pantar 119 SE en in 2010 76 SE gerealiseerd. Daarnaast heeft Pantar in 2010 25 pré-SW-banen gecreëerd voor mensen met een SW-indicatie op de wachtlijst.<sup>51</sup>

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad geen expliciet besluit genomen heeft over de middelen die de gemeente uit de begroting van DWI ter beschikking stelde om de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening te verkorten. Ook is het verkorten van de wachtlijst niet als aparte beleidsdoelstelling in de begroting van de gemeente opgenomen. Wel is in het 'Meerjarenbeleidsplan re-integratie 2009 - 2012' een doelstelling opgenomen ten aanzien van de wachtlijst. Daar wordt aangegeven dat het streven is dat er voor iedereen op de wachtlijst een aanbod is. Waar een SW plek (nog) niet mogelijk is, wordt gestreefd naar een andere vorm van activiteit zodat zo min mogelijk mensen thuis zitten.

De lengte van de wachtlijst kan verklaard worden doordat Pantar:

- veel mensen die re-integratietrajecten volgen, doorverwijzen 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 eerste verklaring voor de lange wachtlijst is dat Pantar relatief veel trajectgangers doorverwijst naar de Wsw. Doordat Pantar ook in opdracht van DWI mensen met een uitkering (de zogenaamde 'trajectgangers') begeleidt bij het vinden van werk, kan het mensen met SW-problematiek sneller doorverwijzen naar de Wsw.<sup>52</sup> In alle gevallen gaat daar een strenge indicatiestelling, uitgevoerd door het UWV, aan vooraf. In 2010 stroomden 200 mensen met een Wwb-uitkering uit deze re-integratietrajecten door naar de Wsw.<sup>53</sup> Dat de re-integratietrajecten een belangrijke bron zijn voor nieuwe instroom in de Wsw blijkt ook uit het feit dat 61% van de nieuwe indicaties voor de Wsw is aangemeld door Pantar zelf.<sup>54</sup> Dankzij de groei van het aantal SW-plekken

---

<sup>51</sup> Pantar, *Jaarverslag 2010*, p. 25-26.

<sup>52</sup> Pantar heeft zelfs een speciaal 'SWja/nee-re-integratietraject' opgezet waarbij voor trajectgangers een indicatie wordt aangevraagd en onderzocht wordt of plaatsing bij Pantar mogelijk is. Gemiddeld volgen er 5.000 mensen (zonder een Wsw-indicatie) een re-integratietraject bij Pantar, het gaat dan om sociale activeringsplaatsen (SAP), maatschappelijk activeringsplaatsen (MAP), ID-banen, WIW-banen en andere re-integratietrajecten.

<sup>53</sup> Dit getal heeft betrekking op zowel de SW-medewerkers uit Diemen als Amsterdam. Pantar, *Jaarverslag 2010*, p. 8.

<sup>54</sup> Pantar, *Jaarverslag 2010*, p. 13.

sinds 2006 bespaart Amsterdam 625 Wwb-uitkeringen per jaar, € 8 miljoen structureel.<sup>55</sup>

De tweede belangrijke verklaring voor de lange wachtlijst in Amsterdam is dat Amsterdam per inwoner gemiddeld minder SW-plekken heeft dan de rest van het land. Sinds het UWV landelijke indicaties afgeeft, wordt dit slechts langzaam ingelopen. Hierdoor is de wachtlijst langer dan bij andere gemeenten.

Tot slot is er nog een laatste verklaring voor de lange wachtlijst in Amsterdam. Pantar en de gemeente hebben er baat bij om de wachtlijst zo lang mogelijk te houden. De lengte van de wachtlijst bepaalt namelijk op dit moment ook de hoogte van de rijksmiddelen die gemeenten in een volgend jaar ontvangen voor de uitvoering van de Wsw. Voordeel van deze financieringssystematiek is dat gemeenten met de grootste behoefte ook de grootste taakstelling krijgen. Een lange wachtlijst wordt hierdoor beloond met een hoger rijksbudget. Door de lange wachtlijst kende Pantar, in tegenstelling tot veel andere SW-bedrijven, de afgelopen jaren een groei in het aantal SW-plekken. Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer blijkt dat de wachtlijst ook mensen bevat die geen dienstverband bij Pantar willen of kunnen accepteren, of van wie de indicatie voor de Wsw stopgezet had moeten worden. Pantar is terughoudend met het verwijderen van deze mensen van de wachtlijst. In de paragraaf over het beheer van de wachtlijst wordt daar dieper op ingegaan.

Overigens is het niet zo dat alle mensen op de wachtlijst passief zijn. Pantar zette in 2010 alternatieve financieringsbronnen in om voortrajecten te financieren en mensen op de wachtlijst de mogelijkheid te bieden om werkervaring op te doen. In 2010 was 7% (86 van de 1.193) van de mensen op de wachtlijst actief in een Wiw- of ID-baan. Nog eens 7% (88 van 1.193) had met behoud van Wwb-uitkering een pré-SW-participatiebaan, bekostigd vanuit het W-deel van de re-integratiemiddelen.

#### **4.4.2 Wachtijd**

Onderstaand figuur laat zien dat Amsterdamse Wsw-geïndiceerden bij Pantar eind 2010 gemiddeld 19 maanden op de wachtlijst stonden. Vergeleken met de SW-bedrijven van Utrecht en Den Haag heeft Pantar een lange wachttijd. In tegenstelling tot Pantar heeft het SW-bedrijf van de gemeente Utrecht een gemiddelde wachttijd van slechts 6 maanden. Waar het sectorgemiddelde zich de afgelopen jaren rond de 15 maanden bevond, maakte de gemiddelde wachttijd bij Pantar een stijging door van 2 maanden, namelijk van 17 maanden in 2009 naar 19 maanden in 2010.

Circa 55% van de Amsterdamse wachtenden stond medio 2010 langer dan een jaar op de wachtlijst van Pantar. Bij vergelijkbare SW-bedrijven in grote gemeenten stond minder dan de helft van de wachtenden (47%) langer dan een jaar op de wachtlijst. Sinds eind 2008 heeft zich vooral bij Pantar op dit punt een forse stijging voor gedaan. Bij vergelijkbare grote SW-bedrijven was er juist sinds 2008 sprake van een daling van

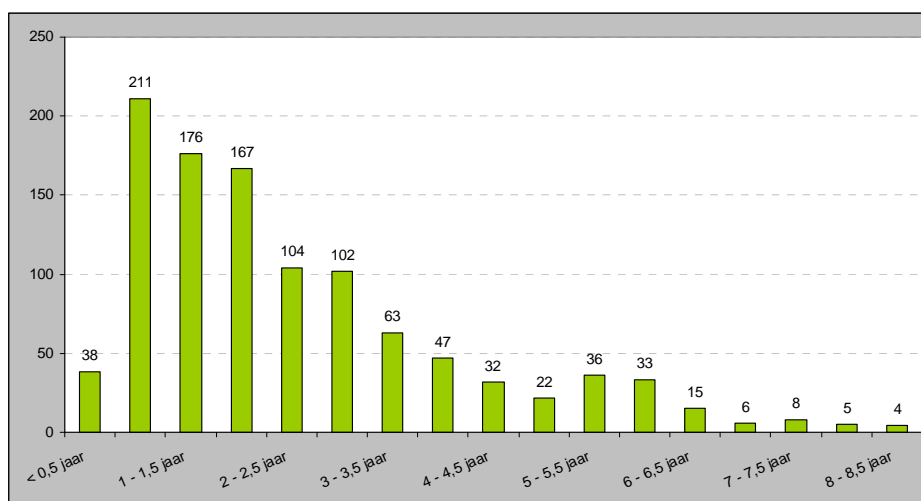
---

<sup>55</sup> Pantar, *Jaarrekening 2010*, p. 8.

het aantal mensen dat langer dan een jaar op de wachtlijst stond. Op basis van meer recente gegevens van Pantar kan geconcludeerd worden dat het aantal wachtenden dat langer dan 1 jaar op de wachtlijst stond inmiddels nog meer is gestegen. Op 1 juli 2011 stond 76% van de wachtenden langer dan 1 jaar op de wachtlijst. De gemiddelde tijd die iemand op de wachtlijst van voor de Wsw in Amsterdam op 1 juli 2011 doorbracht is 28 maanden.

Figuur 4.5 laat zien dat circa 10% van de Amsterdamse wachtenden (107 mensen) zelfs langer dan 5 jaar op de wachtlijst staat.

*Figuur 4.5 - Aantal Wsw-geïndiceerden per wachttijd*



Bron: Rekenkamer, op basis van bestand wachtenden op 1 juli 2011

Uit gegevens van Pantar blijkt dat de groep van 107 personen die langer dan 5 jaar op de wachtlijst staat er als volgt uitziet:

*Tabel 4.3 - Status van personen die > 5 jaar op de wachtlijst staan*

Status	Toelichting	Aantal personen	Percentage personen
Actief	• In een traject, bijvoorbeeld in het kader van dagbesteding.	14	37%
	• Actief in een Wiw- of ID-baan of nemen deel aan een traject met de SW-indicatie. Instroom is dan (nog) niet mogelijk of de persoon wil (nog) niet.	26	
In bemiddeling	• In bemiddeling naar een plaats in de SW.	15	14%
Passief	• Inmiddels uitgeschreven.	9	49%
	• Niet actief op wachtlijst.	43	
Totaal		107	100%

Bron: Rekenkamer, op basis van gegevens Pantar

Tabel 4.3 laat zien dat bijna de helft (49%) van de mensen passief op de wachtlijst van Pantar staat. Slechts 37% (40 personen) van de personen die langer dan 5 jaar op de wachtlijst staan is via een traject of een gesubsidieerde baan aan het werk.

Een deel van deze mensen hoort eigenlijk niet op de wachtlijst thuis, omdat zij niet bereid zijn om een SW-dienstverband te accepteren. De wet bepaald dat mensen die niet bereid zijn om een dienstverband te accepteren van de wachtlijst gehaald moeten worden. Met name mensen met een ID- of Wiw-baan zijn niet bereid om een SW-dienstverband te accepteren, omdat het voor hun financieel niet aantrekkelijk is.

In ons dossieronderzoek kwamen we het volgende voorbeeld tegen:

#### **Voorbeeld van iemand die 7 jaar op de wachtlijst staat en een dienstverband weigert**

Een van oorsprong Antilliaanse vrouw van 60 is verstandelijk beperkt en heeft door overgewicht last van haar knieën. Sinds juli 2004 is ze geïndiceerd voor de Wsw. Bij aanmelding werkte ze al via een WIW-baan van Maatwerk bij het digitaliseringsproject van de WRA-groep. In 2007 plaatst DWI haar op een Pre-Wswbaan, waar mevrouw bestek sorteert. Mevrouw krijgt een Wsw-dienstverband bij de WRA-groep aangeboden. Ze ziet af van een dienstverband omdat ze er financieel op achteruit gaat en haar vakantieplanning in de war komt. Ze is een oud banenpooler en verdient meer dan ze bij de WRA-groep kan verdienen. In januari 2009 vraagt Pantar mevrouw een stopzettingsformulier te tekenen omdat zij weigert een dienstverband van Pantar aan te nemen. Pantar meldt in maart 2009 dat mevrouw niet reageert op het verzoek om een stopzettingsformulier te ondertekenen. Volgens het fysieke dossier had indicatie bij de herindicatie in 2009 stopgezet moeten worden.

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt de wachtende die al 7 jaar op de wachtlijst staat niet bereid is om een Wsw-dienstbetrekking te aanvaarden. De Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en Begeleid Werken (Ruswbw) stelt dat een persoon die niet beschikbaar is van de wachtlijst verwijderd moet worden. Door dit niet te doen, blijft de wachtlijst onnodig lang. Op welke termijn dit moet gebeuren laat de wet in het midden.

#### **4.4.3 Beschikbaarheid van de wachtenden**

##### *Beschikbaarheid volgens de wet*

Volgens de wet mag de wachtlijst alleen bestaan uit personen die beschikbaar zijn om een Wsw-dienstbetrekking te aanvaarden. Omdat het aantal geïndiceerden op de wachtlijst medebepalend is voor de hoogte van het rijksbudget, zijn in het Besluit Uitvoering Sociale werkvoorziening en Begeleid Werken (Buswbw, 2004) en de Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en Begeleid Werken (Ruswbw, 2008) nadere regels opgenomen voor het begrip 'beschikbaarheid'.

De regeling stelt dat geïndiceerden niet beschikbaar zijn als zij:

- langer dan 13 weken ziek zijn;
- een voltijdsopleiding volgen die niet gericht is op het aanvaarden van een Wsw-dienstbetrekking;
- niet in Nederland wonen;
- niet bereid zijn een Wsw-dienstbetrekking te aanvaarden;
- een vrijheidsstraf uitzitten en niet op proefverlof zijn.

Geïndiceerden die zich in een van bovenstaande situaties bevinden, dienen volgens de wet (Buswbw, artikel 8 en Ruswbw, artikel 4) van de wachtlijst verwijderd te worden. De gemeente *kan* daarnaast de indicatiebeschikking van deze geïndiceerden intrekken.<sup>56</sup>

#### *Pantar maakt verschil tussen bemiddelbaar en beschikbaar*

In tegenstelling tot de wet, hanteert Pantar naast de term beschikbaarheid ook de term 'bemiddelbaarheid'. Bemiddelbaar wil zeggen dat de klant direct aan het werk kan. Als iemand niet bemiddelbaar is en niet direct kan instromen op een SW-plek, kan dit komen door recent ontslag, demotivatie of persoonlijk problemen. Op een later tijdstip benadert Pantar deze klanten voor bemiddeling. Door het gebrek aan regels bij Pantar is onduidelijk hoe lang SW-medewerkers tijdelijk niet beschikbaar of niet bemiddelbaar kunnen zijn. Ook het precieze verschil tussen bemiddelbaar en beschikbaar is niet duidelijk. Volgens de jaarrekening 2010 van Pantar was 61% van de wachtenden direct bemiddelbaar naar een SW-plek.

#### *Aantal beschikbare mensen op de wachtlijst*

Onder 'beschikbaar' verstaat Pantar mensen die volgens de criteria van het rijk niet een SW-plek kunnen aanvaarden bijvoorbeeld door detentie, ziekte die langer dan 6 weken duurt en scholing niet instaat zijn om te werken. Volgens de jaarrekening 2010 van Pantar was in 2010 3% van de mensen op de wachtlijst niet beschikbaar volgens de definitie uit de wet. Volgens de registratie in het klantvolgsysteem PView zijn de meest voorkomende redenen voor het niet beschikbaar zijn: '>13 weken ononderbroken ziek' (19 mensen) en 'geen bereidheid tot dienstverband' (3 mensen).

#### *Intrekken van de indicatie*

De VNG en Cedris adviseren gemeenten om beleidsmatig regels vast te stellen om te bepalen hoe bij het beheer van de wachtlijst met situaties wordt omgegaan waarin wachtenden niet beschikbaar zijn. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid de herindicatiebeschikking in te trekken. De wettekst laat gemeenten vrij al dan niet gebruik te maken van deze bevoegdheid. Wanneer iemand niet beschikbaar is, *kan* de indicatie zonder toestemming van de betrokkene stopgezet worden. Pantar heeft geen regels om vast te stellen hoe om te gaan met mensen die wel op de wachtlijst staan, maar langere tijd niet beschikbaar zijn. Op die manier is de kans groot dat beheerders van de Amsterdamse wachtlijst niet eenduidig met genoemde situaties omgaan. Onderstaand voorbeeld illustreert dat het wachtlijstbeheer soms slordig is.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> VNG en Cedris, *Wachtlijstbeheer Wsw, Handreiking voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties*, januari 2008.

<sup>57</sup> Van de 20 personeelsdossiers die de rekenkamer bestudeerde hadden er 6 betrekking van mensen die op de wachtlijst stonden, waaronder een 'slaper' die meer dan 2 jaar ziek was. Zie voor meer toelichting op het dossieronderzoek bijlage 2.

#### **Voorbeeld van iemand 6,5 jaar op wachtlijst, niet beschikbaar**

In juli 2004 wordt een van oorsprong Turkse man van 49 jaar met een Wwb-uitkering op de wachtlijst van Pantar geplaatst. Hij heeft suikerziekte, slaapproblemen en rug- en schouder en maagklachten. Na een succesvolle Wwb-detacheringsbaan van een half jaar in 2009 lijkt een dienstverband (beschermde werkplek) bij Pantar een logisch vervolg, maar meneer weigert het begeleidingsplan te ondertekenen. Hij wil niet in Diemen werken en ook niet op zijn werklocatie (ondanks de aanwezige faciliteiten) insuline spuiten. Meneer dreigt zich ziek te melden als het dienstverband doorgaat.

Op advies van de consulent wordt meneer in februari 2010 op de wachtlijst teruggeplaatst met het advies om hem over een jaar weer aan te melden. Op 1 juli 2011 stond meneer nog op de wachtlijst als niet beschikbaar. In het fysieke dossier waren geen documenten aanwezig van na februari 2010. Pas na attendering van de rekenkamer heeft Pantar meneer gescreend en weer als 'beschikbaar' op de wachtlijst geplaatst.

Het dossieronderzoek van de rekenkamer laat ook zien dat Pantar terughoudend is met het intrekken van indicaties en daardoor relatief veel mensen op de wachtlijst heeft die daar eigenlijk niet horen. Hieronder geven we een aantal voorbeelden dat we aantreffen in de dossiers en waaruit blijkt dat mensen die niet beschikbaar zijn op de wachtlijst staan, terwijl Pantar hen van de wachtlijst had kunnen halen.

#### **Voorbeeld van iemand 8,5 jaar op de wachtlijst, langdurig niet beschikbaar**

Bij een 43-jarige vrouw met ernstige psychische beperkingen en een Wwb-uitkering constateert Pantar in januari 2011 dat de beperkingen van deze vrouw nog steeds (net als in 2007) te ernstig zijn om haar te bemiddelen. In overleg met haar wordt besloten haar uit te schrijven van de wachtlijst. In januari 2010 en november 2010 wordt mevrouw uitgenodigd voor een gesprek, maar ze reageert niet. In juli 2011 staat zij nog steeds geregistreerd op de wachtlijst.

Een andere SW-medewerker is dermate langdurig ziek dat zijn dienstverband wordt beëindigd. Vervolgens plaatst Pantar hem op de wachtlijst, terwijl hij niet meer kan werken en niet beschikbaar is door zijn ziekte.

#### **Voorbeeld van iemand die langdurig ziek is en op de wachtlijst staat**

Een 35-jarige man is meer dan 2 jaar ziek, waardoor zijn SW-dienstverband in december 2010 met wederzijds goedkeuren is beëindigd. De man ontvangt inmiddels een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering omdat re-integratie niet mogelijk is. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de man sinds april 2011 weer op de wachtlijst van Pantar staat. Pantar heeft hem aangeschreven, maar hij heeft niet aangegeven dat hij uitgeschreven wil worden.

Opmerkelijk is dat Pantar in het volgende voorbeeld ook niet het advies van een begeleidende stichting opvolgt om aan de SW-medewerker op de wachtlijst te vragen of hij nog geïnteresseerd is in een SW-indicatie. In plaats daarvan stuurt Pantar een brief met de boodschap dat betrokkene bericht ontvangt wanneer een passende werkplek voor hem gevonden wordt. Hieruit is af te leiden dat Pantar er veel aan gelegen is om mensen op de wachtlijst te houden. Verder blijkt de geregistreerde

beschikbaarheid niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke beschikbaarheid. Sommige mensen staan op de wachtlijst als beschikbaar, terwijl zij in het echt niet beschikbaar zijn en omgekeerd.

#### **Voorbeeld waarbij Pantar indicatie niet intrekt**

Een Surinaamse, ongehuwde man van 32 werkt van maart 2010 tot en met maart 2011 op de administratie van Pantar. Tijdens dit contract volgt meneer een cursus Excel om de kansen op regulier werk te vergroten. Stichting Instap begeleidt hem daarbij. Na afloop van het contract probeert Instap contact te krijgen met meneer, maar hij reageert niet op de brieven. Instap beëindigt hierna het traject en stuurt op 21 maart 2011 een eindverslag aan Pantar met het advies contact op te nemen met meneer en te vragen of hij nog gebruik wil maken van de SW-indicatie. Pantar stuurt vervolgens op 20 mei 2011 een brief aan meneer met de boodschap dat hij een bericht ontvangt wanneer een passende werkplek voor hem gevonden wordt. Op 1 juli 2011 staat de man als 'beschikbaar' geregistreerd op de wachtlijst, zonder dat uit zijn dossier blijkt dat de man weer beschikbaar is.

## **4.5 Conclusie**

De beoogde resultaten voor de Wsw in 2010 zijn voor wat betreft het aantal passende SW-werkplekken gerealiseerd. 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 volledig gerealiseerd.

### *Passende werkplekken*

De beleidsdoelstelling van de gemeente om de door het Rijk beschikbare arbeidsplekken te vullen is in 2010 gerealiseerd. In 2010 zijn voor Amsterdam 3.209 SW-werkplekken gerealiseerd.<sup>58</sup> Pantar vervulde, met hulp van middelen van UWV, de gemeente en eigen middelen, daarnaast nog 115 arbeidsplaatsen meer dan volgens de taakstelling van het rijk was beoogd. Helaas had Pantar de voor 2010 beschikbare arbeidsplaatsen al in augustus 2010 volledig benut en was het genoodzaakt een plaatsingstop voor het laatste kwartaal van 2010 af te kondigen om de overrealisatie te beperken. Overigens is de informatie over de realisatie van de taakstelling in de jaarrekening van de gemeente Amsterdam niet juist weergegeven. Het aantal gerealiseerde SW-werkplekken in 2010 was volgens het jaarverslag van DWI 3.206 SE, terwijl in de praktijk iets hoger lag, namelijk op 3.209 SE.

De meeste Pantarmedewerkers zijn van mening dat de arbeidsplaatsen 'passend' zijn en aansluiten bij hun capaciteiten. Wel scoren de medewerkers van één van de vier ondervraagde locaties van Pantar (Seineweg) lager dan gemiddeld in een tevredenheidsmeting.

---

<sup>58</sup> SW-werkplekken, uitgedrukt in standaard eenheden (SE). Voor Amsterdam heeft Pantar 3.192,04 arbeidsjaren geleverd en openbare lichamen 17,45. Dat is tezamen 3.209,49 arbeidsjaren (SE).

### *Ontwikkeling richting arbeidsmarkt*

Het resultaat, dat 492 SW-medewerkers zich in 2010 dichter hebben ontwikkeld richting arbeidsmarkt, is foutief door de gemeente in de jaarrekening 2010 weergegeven. Het 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'). Met name het aantal profielmutaties is onjuist weergegeven. Voor een groot deel (212 van de 492) heeft dit resultaat namelijk betrekking op mensen die geen SW-plek hebben, maar een re-integratietraject volgen. De beleidsdoelstelling 'ontwikkeling richting arbeidsmarkt' is dus niet ruim gehaald (164%, 492 SW-medewerkers), zoals de jaarrekening van de gemeente aangeeft, maar net niet (93%, 280 SW-medewerkers) gehaald. Kortom, de ontwikkeling van SW-medewerkers richting de arbeidsmarkt is veel minder hoog dan door Pantar aan de gemeente is gerapporteerd.

### *Wachtnlijstbeheer*

Vergeleken met andere SW-bedrijven is de wachtnlijst voor de sociale werkvoorziening in Amsterdam relatief lang, namelijk 1.131 personen in 2010. Ondanks extra middelen van het Rijk, UWV en de gemeente Amsterdam, is de wachtnlijst sinds 2008 toegenomen. De gemeenteraad heeft bovendien geen besluit genomen over de extra middelen die DWI ter beschikking stelde om de wachtnlijsten van Pantar te verkorten.

De lengte van de wachtnlijst kan verklaard worden doordat:

- Pantar relatief veel mensen die een re-integratietraject volgen, doorverwijst naar de Wsw.
- Amsterdam ten opzichte van het landelijk gemiddelde relatief weinig SW-plekken beschikbaar heeft.
- De gemeente en Pantar er baat bij hebben om de wachtnlijst zo hoog mogelijk te houden. Regels ontbreken voor de omgang met mensen die niet beschikbaar zijn voor langere tijd.

De afgelopen jaren resulteerde de relatief lange wachtnlijst van Pantar in een toename van het aantal SW-plekken waar rijksmiddelen voor ontvangen werd. Pantar beheert de wachtnlijst voor de SW onvoldoende adequaat. De wachtnlijst is 'vervuild' en is daardoor langer dan het zou moeten zijn. De gemiddelde tijd die iemand op de wachtnlijst voor de Wsw in Amsterdam doorbrengt, bedraagt op 1 juli 2011 28 maanden. Circa 10% van de Amsterdamse Wsw-geïndiceerden staat langer dan 5 jaar op de wachtnlijst. Voor een deel van de wachtenden zijn er goede redenen voor hun lange wachttijd. Voor een ander deel zien we dat er op de wachtnlijst ook mensen voorkomen die geen dienstverband van Pantar willen of kunnen accepteren en van wie de indicatie voor de Wsw stopgezet had moeten worden. Volgens de wet dienen de niet beschikbare mensen van de wachtnlijst verwijderd te worden en *kan* de gemeente de indicatie intrekken. Het dossieronderzoek van de rekenkamer laat zien dat Pantar terughoudend is met het intrekken van indicaties en daardoor mensen op de wachtnlijst



heeft die daar eigenlijk niet horen. Verder onderneemt Pantar niet altijd direct actie zodra iemand op de wachtlijst weer beschikbaar zou moeten zijn.

Een verklaring voor deze handelswijze is dat Pantar geen regels heeft om vast te stellen hoe om te gaan met mensen die op de wachtlijst staan, maar langere tijd niet beschikbaar 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 niet op de wachtlijst horen, ook van de wachtlijst te halen, heeft Pantar ook een instrument in handen om ongemotiveerde mensen te 'sanctioneren'. Uit ons dossieronderzoek blijkt dat het geregeld voorkomt dat mensen op de wachtlijst niet verschijnen of niet meewerken aan oproepen. Voor een deel heeft dit met hun beperkingen en omstandigheden te maken. In die gevallen waar sprake is van ongemotiveerdheid, zou Pantar (al dan niet in samenwerking met DWI) in een eerder stadium kunnen kijken naar mogelijkheden om meer druk uit te oefenen op de wachtenden om een dienstverband te accepteren. Door een indicatie stop te zetten en iemand van de wachtlijst te halen, verliest iemand met een Wwb-uitkering zijn vrijstelling van de re-integratieplicht.



## 5 Toezicht op Pantar

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de bestuurlijke relatie tussen de gemeente Amsterdam en Pantar. Pantar voert de Wsw uit voor zowel Amsterdam als Diemen. Dit onderzoek richt zich enkel op het beleid van de gemeente Amsterdam. Diemen blijft hierbij buiten beschouwing.

Tot 1995 was de WRA-groep (voorloper Pantar) onderdeel van de gemeentelijke sociale dienst. Na 1995 is de WRA-groep verder gegaan als gemeentelijke stichting: Stichting Pantar Amsterdam. Bijna alle taken en bevoegdheden betreffende de uitvoering van de Wsw zijn vanuit de gemeente Amsterdam gemandateerd aan Pantar. Pantar is hiermee verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering, maar de gemeente is nog steeds eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het is dus van belang dat de gemeente goed op de hoogte is van het functioneren van Pantar.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag van dit onderzoek:

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

Toezicht kan worden beschouwd als de verbindingsschakel tussen beleid en uitvoering.<sup>59</sup> Het bestaat ideaaltypisch gezien uit drie afzonderlijke activiteiten.<sup>60</sup> Dit zijn de verwerving van informatie, de beoordeling van het object van toezicht aan de hand van die informatie, en de interventie om geconstateerde gebreken te corrigeren. Deze driedeling omvat drie elementen van toezicht:

- sturing aan de hand van heldere afspraken;
- beheersing in de vorm van bijsturing wanneer dit na beoordeling nodig wordt geacht;
- verantwoording van de resultaten.

Onder toezicht verstaat de rekenkamer het toezien op het naleven van de afspraken door Pantar en het bijsturen wanneer dit niet gebeurt. Om goed toezicht te houden is goede verantwoordingsinformatie essentieel. Om het toezicht van Pantar te beoordelen, wordt in de eerste plaats onderzocht of er heldere afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en Pantar over taken en verantwoordelijkheden (paragraaf 5.3). Ten tweede wordt onderzocht of de gemeente Pantar bij kan sturen in het geval van tekortkomingen in de uitvoering van de Wsw (paragraaf 5.4). Ten derde wordt

---

<sup>59</sup> Bekkers, Homburg & Ringeling (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), p.481-501.

<sup>60</sup> Rede dr. J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht*, uitgesproken op 27 april 2004.

beoordeeld of de verantwoordingsinformatie, die Pantar aan de gemeente levert, toereikend is (paragraaf 5.5).

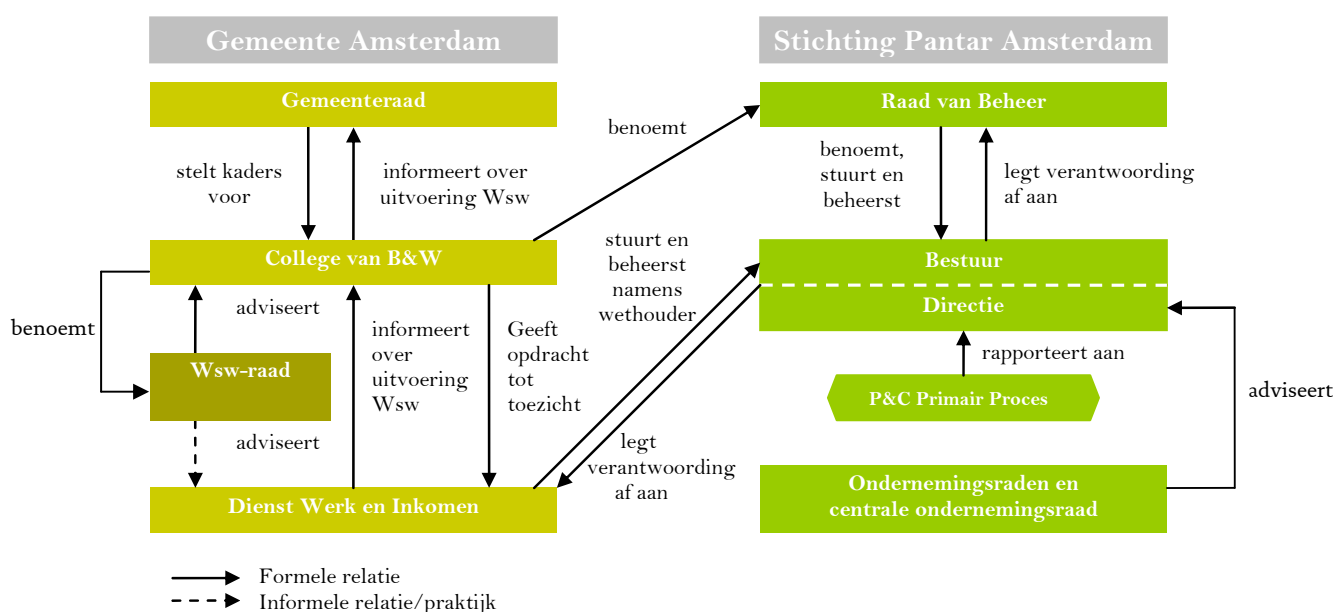
In de volgende paragraaf (paragraaf 5.2) wordt eerst uiteengezet welke rol de gemeente Amsterdam op zich heeft genomen in het toezicht op Pantar en daarna op welke manier deze rol getypeerd kan worden. Daarbij beschrijven we de betrokken partijen en de onderlinge bestuurlijke relaties die onderscheiden kunnen worden binnen de gemeente en binnen Pantar. De focus van dit hoofdstuk is de manier waarop de gemeente toezicht houdt op Pantar en de instrumenten of andere partijen die hierbij worden ingezet.

## 5.2 Beschrijving van de relatie tussen gemeente en Pantar

Alvorens we kijken naar de sturing, beheersing en verantwoording van Pantar, wordt in deze paragraaf de huidige relatie tussen de gemeente en Pantar beschreven. Hierbij worden de relevante actoren binnen de gemeente en Pantar beschreven.

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 Verordening Wsw (2009), waarin staat dat de gemeente een uitvoeringsorganisatie kan aanwijzen om de Wsw in opdracht van de gemeente uit te voeren. We bespreken aan de hand van de (vereenvoudigde) organogram in figuur 5.1 de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wsw. De verbindingslijnen tussen de actoren betekenen dat zij in directe relatie tot elkaar staan in de uitvoering van het toezicht op de Wsw.

*Figuur 5.1 - Betrokken actoren bij uitvoering Wsw binnen de gemeente en Pantar*



### 5.2.1 De gemeente Amsterdam

De gemeente is verantwoordelijk voor het beleid en voert de regie over de uitvoering van de Wsw. Aan de kant van de gemeente zijn de actoren betrokken die staan weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Actoren binnen de gemeente Amsterdam die zijn betrokken bij de uitvoering Wsw

Partij	Taken
<i>Gemeenteraad</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is verantwoordelijk voor de kaderstelling Wsw-beleid.</li><li>• Controleert de uitvoering Wsw-beleid.</li><li>• Stelt jaarlijks begroting Wsw vast.</li></ul>
<i>College van B&amp;W</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is verantwoordelijk voor uitwerking en uitvoering Wsw.</li><li>• Benoemt Raad van Beheer Pantar.</li><li>• Benoemt Wsw-raad.</li></ul>
<i>Dienst Werk en Inkomen (DWI)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ondersteunt wethouder in uitvoering Wsw.</li><li>• Is in de praktijk schakel tussen Pantar en College van B&amp;W.</li></ul>
<i>Wsw-raad</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geeft college gevraagd en ongevraagd advies.<sup>61</sup></li><li>• Bewaakt kwaliteit gemeentelijk Wsw-beleid.</li><li>• Creëert draagvlak voor uitvoering Wsw.</li></ul>

Binnen de gemeenteraad houdt de raadscommissie Werk Participatie Armoede (WPA) zich bezig met de Wsw en binnen het college ligt de verantwoordelijkheid voor de Wsw bij de Wethouder Werk, Participatie en Armoede.

In 2008 werd de verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening overgeheveld van de Bestuursdienst Amsterdam (BDA) naar Dienst Werk en Inkomen (DWI). DWI kreeg hiermee vanuit de gemeente de regie op de uitvoering van de Wsw. Hierdoor kon de regie worden aangescherpt en kon integraal beleid worden gemaakt op gebied van werk en inkomen.<sup>62</sup>

De Wsw-raad kent minimaal zes en maximaal negen leden en komt regelmatig bijeen. Twee maal per jaar vergadert de raad met de directeur van DWI en een keer per jaar met de wethouder WPA.

### 5.2.2 Stichting Pantar Amsterdam

Doordat Pantar een stichting is, bestaat er een afstand tussen de gemeente en het SW-bedrijf. Dit betekent dat Pantar een zelfstandige bedrijfsvoering kent. De gemeente is dan wel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw, zij bepaalt enkel de beleidskaders waarbinnen Pantar de Wsw uitvoert.

Binnen Pantar bestaan er verschillende actoren die betrekking hebben op de uitvoering van de SW. Deze staan weergegeven in tabel 5.2.

<sup>61</sup> Gemeente Amsterdam, *Verordening Wsw*, 2009

<sup>62</sup> Collegevergadering van 8 januari 2008, agendapunt A4 'Overheveling verantwoordelijkheid sociale werkvoorziening naar Dienst Werk en Inkomen'.

Tabel 5.2 - Actoren betrokken bij uitvoering Wsw binnen Pantar

Partij	Taken
Raad van Beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benoemt, schorst of ontslaat het bestuur van Pantar.</li> <li>• Houdt toezicht op het bestuur van Pantar.</li> <li>• Stelt begroting en jaarrekening Pantar vast.</li> <li>• Keurt belangrijke wijzigingen in de organisatie goed.</li> <li>• Vergadert in ieder geval elk kwartaal.</li> </ul>
Bestuur Pantar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stuurt clusters aan d.m.v. managementcontracten.</li> <li>• Rapporteert aan DWI over uitvoering Wsw.</li> <li>• Legt verantwoording af aan Raad van Beheer.</li> </ul>
Directie Pantar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziet toe op de uitvoering van de managementcontracten.</li> </ul>
Ondernemingsraad Pantar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behartigt belangen van werknemers.</li> <li>• Controleert of Pantar zich houdt aan wetgeving &amp; CAO.</li> <li>• Geeft Pantar advies over bovenstaande punten.</li> </ul>
Afdeling P&C Primair Proces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verzorgt informatievoorziening over uitvoering Wsw.</li> <li>• Rapporteert aan directie over uitvoering Wsw.</li> </ul>

De Raad van Beheer telt zeven leden die een zittingstermijn van vier jaar hebben. Jaarlijks treden twee leden af die direct herbenoembaar zijn.

Het bestuur van Pantar telt twee leden: de algemeen directeur (voorzitter) en de concerndirecteur. De directie van Pantar bestaat uit het bestuur, aangevuld met twee clusterdirecteuren.

De ondernemingsraad (OR) van Pantar zijn per bedrijfsonderdeel georganiseerd. Pantar kent drie OR's en één Centrale OR (COR). De OR en COR bestaan uit mensen uit de doelgroep en stichtingmedewerkers (verhouding 2:1).

De afdeling P&C primair proces is een afdeling binnen Pantar die zich bezig houdt met het rapporteren van de resultaten van Pantar.

### 5.2.3 Typering van het toezicht

Uit de beschrijving van de actoren binnen de gemeente en Pantar blijkt dat verschillende organen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en met een eigen werkwijze toezicht houden op Pantar. Naast het toezicht van de gemeente, houdt ook de Raad van Beheer, die is benoemd door de gemeente, toezicht op Pantar. In deze paragraaf beschrijven we de manier waarop toezicht beoordeeld kan worden.

Er kunnen verschillende toezichtstijlen onderscheiden worden:<sup>63</sup>

- *Klassiek toezicht* is het volgen van het functioneren van een organisatie door de gerealiseerde effecten te vergelijken met eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen of in de wet- en regelgeving vastgestelde normen en eventueel in te grijpen als beoogde doelstellingen niet worden behaald. De metafoor van toezichthouder als *politieagent* - als handhaver van de wet en de openbare orde – geeft deze toezichtstijl het beste weer.
- *Modern toezicht* is het delen van kennis en informatie door wederzijds afhankelijke actoren, waardoor beide partijen inzicht kunnen krijgen in de uitvoering van het beleid en de valkuilen die zich hierbij voordoen. Zowel de beleidsuitvoerder als de toezichthouder hebben hierbij nadrukkelijk invloed op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en op de wijze waarop resultaten van beleid worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers. De toezichthouder kan hierbij gezien worden als *coach*.
- *Postmodern toezicht* is het afleggen van verantwoording aan meerdere actoren, die allen een bepaald belang hebben bij het toezicht dat wordt uitgeoefend, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van centraal gezag. De toezichthouder kan hierbij worden gezien als *verbinder*, die zorgt dat concurrerende perspectieven, kennis en informatie wordt ontsloten en gedeeld.

De kenmerken van de drie toezichtstijlen staan weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3 - Kenmerken van klassiek, modern en postmodern toezicht<sup>64</sup>

	Klassiek toezicht	Modern toezicht	Postmodern toezicht
Aantal toezichthouders	Één	Één	Meerdere
Taakafbakening	Strikt	Overlappend	Wisselend
Metafoor	Politieagent	Coach	Verbinder
Normen die worden aangehouden in het toezicht	Statisch, gebaseerd op wet- en regelgeving en procedureel.	Dynamisch, gebaseerd op gemeenschappelijke belangen.	Dynamisch en afhankelijk van verschillende toezichthouders.
Aard van interventie	Repressief	Preventief	'Naming & shaming' <sup>65</sup>

<sup>63</sup> In de literatuur worden verschillende indelingen aangehouden, en de rekenkamer vond dit de meest toepasbare voor dit onderzoek. Bekkers, Homburg & Ringeling (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), p.481-501.

<sup>64</sup> Gebaseerd op het artikel: Bekkers, Homburg & Ringeling (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), p.481-501.

<sup>65</sup> Naming & shaming houdt in dat de toezichthouders medetoezichthouders en de afnemers van de onder toezicht gestelde organisatie mobiliseren wanneer zij misstanden ontdekken.

In de praktijk combineren toezichthouders verschillende toezichtstijlen in de stijl die ook wel *hybride toezicht* wordt genoemd. Ook de toezichtstijl van de gemeente Amsterdam op Pantar kan het best beschreven worden als een hybride vorm van toezicht waarin klassiek, modern en postmodern toezicht worden gecombineerd. Het gaat om toezicht van het college van B&W en de gemeenteraad, via de Dienst Werk en Inkomen op het bestuur van Pantar en daarnaast om het toezicht van de Raad van Beheer.

In de volgende paragrafen wordt eerst dieper ingegaan op de sturing, beheersing en verantwoording van Pantar en zal vervolgens worden beoordeeld hoe het toezicht op Pantar zich verhoudt tot de drie toezichtstijlen.

### 5.3 Sturing

Bij sturing gaat het om de mate waarin het gemeentebestuur door middel van afspraken richting geeft aan de uitvoering van de Wsw door Pantar. Het gaat hierbij om afspraken over de realisatie in de vorm van taakstellingen, maar ook om afspraken over de overlegstructuur tussen verschillende betrokken partijen. De kracht van sturing ligt in het op tijd maken en contractueel vastleggen van outputafspraken, de zogenaamde prestatiedoelstellingen. Daarnaast zijn procesafspraken van belang, bijvoorbeeld over het aanleveren van informatie en de taakverdeling. Als er hierover geen heldere afspraken worden gemaakt kan de gemeente slechts beperkt bijsturen.<sup>66</sup>

Om de sturing te beoordelen, bekijkt de rekenkamer of de gemeente specifieke, meetbare, tijdgebonden en resultaatgerichte doelen voor de taakuitvoering van Pantar formuleert.

Voordat we dit beoordelen, zullen we de formele en informele afspraken tussen de gemeente en Pantar beschrijven. Daarnaast beschrijven we de rol van de Raad van Beheer in de sturing van Pantar.

#### 5.3.1 Formele afspraken tussen de gemeente en Pantar

De sturingsafspraken tussen de gemeente en Pantar zijn op verschillende manieren formeel vastgelegd. Onder andere in de documenten in tabel 5.4.

Tabel 5.4 - Documenten waarin formele afspraken en taken van gemeente en Pantar staan.

Document	Afspraken en taken
<i>Nota Uitwerking beleid SW 2011</i> In deze nota beschrijft het college scenario's van hoe Pantar met minder middelen de Wsw uit kan voeren. Het gemeentelijke beleid heeft Pantar uitgewerkt in het interne Bedrijfsplan 2011-2012.	<ul style="list-style-type: none"> <li>De raad is akkoord gegaan met het scenario waarin onder andere sprake is van een overgang naar minder werksoorten (van 43 naar 10), maar het werkaanbod voor de SW-doelgroep blijft maximaal op peil. Hierbij is een aanvullende gemeentelijke bijdrage van €1,5 miljoen nodig in 2011.</li> </ul>

<sup>66</sup> Deloitte, *Gemeente governance; Handboek verbonden partijen 'Twee voeten in één sok'*, mei 2006.



Document	Afspraken en taken
<p><u>Aanwijzingsbesluit (2008)</u> Hierin is vastgelegd dat Pantar de aangewezen instantie is voor de uitvoering van de Wsw.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente legt Pantar jaarlijks een personele, sociale en financiële taakstelling op.</li> <li>• De gemeente en Pantar verstrekken elkaar, gevraagd en ongevraagd, tijdig alle informatie die nodig is voor een goede uitvoering van de Wsw en een goede onderlinge samenwerking.</li> <li>• Wanneer het voortbestaan of de continuïteit van de door Pantar geboden werkgelegenheid in het geding is, is de gemeente volgens het Aanwijzingsbesluit bevoegd Pantar aanwijzingen te geven.</li> <li>• Wanneer er sprake is van een nadelig exploitatiesaldo van Pantar, draagt de gemeente extra bij.</li> </ul>
<p><u>Gemeentebegroting</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale taakstelling: 12% van de SW-medewerkers is werkzaam bij een werkgever via Begeleid Werken.</li> <li>• Financiële taakstelling: totaal aantal beschikbare rijks middelen voor de Wsw worden benut.</li> </ul>
<p><u>Statuten</u> In de statuten van Pantar wordt het doel van de organisatie beschreven als ‘de re-integratie van personen en het scheppen en in stand houden van werkgelegenheid voor personen die niet, of niet op korte termijn, een plaats kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt’.<sup>67</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pantar richt zich met name op de Wsw-doelgroep, met bijzondere aandacht voor verstandelijk gehandicapten;</li> <li>• Pantar biedt werkgelegenheid die – waar mogelijk – wordt aangepast aan de vermogens van de doelgroepen;</li> <li>• De activiteiten binnen Pantar zijn gericht op bevordering, behoud en herstel van de arbeidsgeschiktheid van de doelgroepen.</li> </ul>
<p><u>Dienstverleningsovereenkomst</u> In het aanwijzingsbesluit (2008) staat dat nadere afspraken over de begroting en verantwoording worden vastgelegd in een DVO tussen Pantar en de gemeente.<sup>68</sup> Sinds 31 oktober 2011 bestaat deze DVO SW.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelstellingen worden aangehouden zoals beschreven in de statuten van Pantar.</li> <li>• Naast de sociale en financiële taakstelling staat de personele taakstelling beschreven. Deze luidt: Het aantal door het Rijk toegekende SE zal door Pantar zo volledig mogelijk worden benut.</li> <li>• DWI en Pantar maken jaarlijks via de begroting prestatieafspraken over (onder andere) de ontwikkeling van SW-medewerkers, ontwikkeling van de wachtlijst, Begeleid Werken en medewerkerstevredenheid.</li> <li>• Pantar levert jaarlijkse voor afgesproken data informatie aan DWI over de resultaten.</li> <li>• Pantar levert maandelijks de in de DVO vastgelegde sturings- en managementinformatie aan DWI.</li> </ul>

<sup>67</sup> Afschrift van de akte van oprichting van Stichting Pantar Amsterdam; akte d.d. 9 augustus 2007.

<sup>68</sup> Besluit wijziging aanwijzingsbesluit Stichting Pantar Amsterdam, 8 januari 2008.

Over de afspraken die in de documenten in bovenstaand tabel staan beschreven, wil de rekenkamer een aantal opmerkingen maken:

- In het Aanwijzingsbesluit (1998) en het gewijzigde Aanwijzingsbesluit (2008) is vastgelegd dat wanneer er sprake is van een nadelig exploitatiesaldo van Pantar, de gemeente extra bijdraagt. Verder zijn er echter geen concrete afspraken vastgelegd over de risico's en risicoverdeling tussen Pantar en de gemeente. Ook niet in andere documenten.
- Met het ontbreken van een DVO bleven Pantar en DWI enige tijd in gebreke, aangezien in het Aanwijzingsbesluit (2008) staat geschreven dat de DVO geformuleerd zou worden. De rekeningencommissie constateerde het ontbreken van de DVO al in april en besprak dit tijdens de vergadering van 1 juni 2011. Op 31 oktober 2011 verscheen de DVO en hiermee voldoen DWI en Pantar aan de voorwaarde uit het Aanwijzingsbesluit.
- De rekeningencommissie stelde daarnaast dat de basis voor de wijze waarop vaststelling van de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage plaatsvindt niet transparant is.<sup>69</sup> De werkelijke bijdrage was tot voorkort gelijk aan de begrote bijdrage, er vond geen nacalculatie plaats. Inmiddels is dit via de DVO gewijzigd en zal vanaf heden gewerkt worden met een nacalculatie. De uitvoering van re-integratie in eigen beheer wordt geregeld door het Re-integratie Bedrijf Amsterdam (RBA), een organisatie-eenheid tussen DWI en Pantar.
- In de begrotingen van 2011 en 2012 staat de personele taakstelling niet weergegeven. De personele taakstelling houdt in dat het college jaarlijks het minimum-aantal standaard eenheden (of arbeidsjaren) vaststelt. Pantar neemt deze taakstelling, die is gebaseerd op een toekenningsbesluit van het Rijk, over vanuit de begroting van DWI.
- Pantar beschouwt de gemeentebegroting als subsidietoekenning, aangezien er geen subsidiebriefven worden gestuurd.

### **5.3.2 Overige afspraken tussen de gemeente en Pantar**

Naast de documenten waarin verschillende afspraken zijn vastgelegd, bestaan er ook afspraken tussen de gemeente en Pantar die niet formeel zijn vastgelegd.

#### *Afspraken over informatievoorziening*

DWI en Pantar kennen sinds 2010 een overlegstructuur in de vorm van maandelijkse sturingsgesprekken en kwartaaloverleggen. Tijdens deze gesprekken worden de resultaten van de SW en de inhoudelijke ontwikkelingen besproken. In de paragraaf 5.4 wordt uitgebreid ingegaan op de sturingsgesprekken en kwartaaloverleggen. Er bestaan mondelinge afspraken over de informatie die Pantar voor deze gesprekken aan DWI stuurt. Een overzicht hiervan is te zien in tabel 5.5.

---

<sup>69</sup> Verslag Rekeningencommissie over de rekening 2010, 1 juni 2011, p. 11.

Tabel 5.5 - Overzicht informatie die Pantar aan DWI levert

Aan te leveren informatie	Frequentie
Aantal personen in de WSW (inclusief en exclusief buitengemeenten)	maandelijks
Realisatie gestelde doel(en)	maandelijks
Percentage Begeleid Werken (BW-ers)	maandelijks
Ontwikkeling wachtlijst (aantal personen per maand, maandelijks verloop)	maandelijks
Uitsplitsing wachtlijst SW naar prioriteit	maandelijks
Overzicht kengetallen Amsterdam	maandelijks
Onderverdeling instroom (vanaf november 2011)	maandelijks
Forecast (realisatie versus taakstelling)	maandelijks <sup>70</sup>
Financiële kwartaalrapportages Pantar Amsterdam	kwartaal
Tekstuele paragraaf inzake de SW t.b.v. jaarverslag DWI	jaarlijks
Prestatie-Indicatoren tbv SiSa-bijlage (inclusief accountantsverklaring)	jaarlijks

Bron: Rekenkamer, 2011, gebaseerd op gegevens verstrekt door Pantar

Er bestaat geen overzicht van de aan te leveren informatie door Pantar. In de loop der tijd is deze lijst mondeling afgesproken. De rekenkamer is van mening dat de genoemde informatie in tabel 5.5 voldoende is voor DWI om een oordeel te kunnen vellen over het functioneren van Pantar. Het formaliseren (of minstens op papier vastleggen) van de lijst zou echter wel bijdragen aan het inzicht van het college van B&W en de gemeenteraad in het functioneren van Pantar. Wanneer zij weten welke informatie er beschikbaar is, kunnen zij deze opvragen wanneer nodig.

#### *Afspraken contact met wethouder en raadsleden*

Werkbezoeken van de wethouder en raadsleden aan Pantar zijn niet geformaliseerd. Wanneer de Wsw-raad en de wethouders samenkomen, is de directeur van Pantar hier meestal bij aanwezig.

#### *Afspraken taakverdeling binnen DWI*

De gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van het SW-beleid. Vanuit DWI is er een drietal personen dat zich bezig houdt met de uitvoering van en het toezicht op de sociale werkvoorziening. Binnen DWI is er echter geen functiescheiding tussen beleidsmatig samenwerken met Pantar, het beoordelen van de rapportages en het adviseren en rapporteren aan het college; dit wordt gedaan door dezelfde kleine groep personen. Daarnaast is er nauwelijks een scheiding tussen beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de sociale werkvoorziening en re-integratie. Op directie-niveau bestaat deze scheiding er wel: binnen DWI is er een directeur voor de SW en een directeur voor re-integratie.

<sup>70</sup> In de loop van 2011 is de frequentie van de forecast gewijzigd van ieder kwartaal naar maandelijks.

### 5.3.3 Bevoegdheden Raad van Beheer

De taak van de Raad van Beheer is toe te zien op het bestuur van Pantar. Hiertoe heeft de Raad van Beheer volgens de statuten een aantal belangrijke taken. De Raad van Beheer:

- benoemt, schorst en ontslaat de leden van het Bestuur;
- bepaalt de aanstellingsvoorwaarden van de leden van het Bestuur;
- oefent toezicht uit op het bestuur en algemene gang van zaken binnen Pantar;
- stelt algemene regels voor het Bestuur op omtrent het te voeren beleid;
- beslist over de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening;
- verleent toestemming aan het bestuur voor het sluiten van overeenkomsten.<sup>71</sup>

In de praktijk ziet de Raad van Beheer vooral toe op de bedrijfsvoering van Pantar. De gemeente ziet toe op de uitvoering van het beleid.

Er bestaat geen formele overlegstructuur tussen het bestuur of de Raad van Beheer van Pantar en het college van B&W of de raadscommissie. Er is wel contact tussen de Raad van Beheer en het college, maar dit is niet geformaliseerd.<sup>72</sup>

### 5.3.4 Conclusie sturing

De rekenkamer constateert dat de formele sturing vanuit de gemeente plaatsvindt door middel van een beperkt aantal prestatieafspraken in de vorm van taakstellingen. Deze prestatieafspraken sluiten deels aan bij de Wsw en zijn allemaal geformuleerd in de richting van hetzelfde maatschappelijke effect, namelijk 'de re-integratie van personen en het scheppen en in stand houden van werkgelegenheid voor personen die niet, of niet op korte termijn, een plaats kunnen vinden op de reguliere arbeidsmarkt'. Hiermee zijn ze resultaatgericht.

De sociale, personele en financiële taakstellingen die zijn vastgelegd in het Aanwijzingsbesluit (2008) komen overeen met beleidsdoelstellingen van de Wsw. Dit onderscheid komt echter verder niet terug in de verantwoordingsrapportages van Pantar. Dit maakt het lastig om een scherp beeld te krijgen van de realisatie van de doelen van Pantar. Tot november 2011 waren de sociale en financiële taakstelling terug te vinden in de gemeentebegroting en de personele taakstelling haalde Pantar uit het toekenningsbesluit van het Rijk, dat staat weergegeven in de begroting van DWI. Inmiddels zijn de drie taakstelling samengebracht in de dienstverleningsovereenkomst SW. De rekenkamer is van mening dat, ten aanzien van de verschillende taakstellingen, dit centraal samenbrengen van meer prestatieafspraken leidt tot een helderder doel voor de SW. In de jaarrekening van Pantar worden tot op heden de taakstellingen niet specifiek genoemd, al worden de sociale, personele en financiële resultaten wel beschreven. Dit maakt de resultaten niet inzichtelijk voor de gemeenteraad.

---

<sup>71</sup> Afschrift van de akte van oprichting van Stichting Pantar Amsterdam; akte d.d. 9 augustus 2007

<sup>72</sup> Dit blijkt uit gesprekken met betrokken partijen.

De gemeente maakt geen gebruik van een subsidiebeschikking waarin de voorwaarden aan de subsidieverstrekking zijn vastgelegd. Het ontbreken van dit document kan leiden tot onduidelijkheden over de voorwaarden waaronder subsidiegelden beschikbaar zijn gesteld. Kortom, op dit vlak kunnen afspraken beter en uitgebreider worden vastgelegd.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat de afspraken over risicoverdeling en verantwoordelijkheden niet expliciet zijn vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk niet direct duidelijk wie probleemeigenaar is wanneer het mis gaat. Wel behoudt de gemeente in alle gevallen de bevoegdheid aanwijzingen te geven wanneer 'het voortbestaan of de continuïteit van de door Pantar geboden werkgelegenheid in het geding is'.<sup>73</sup>

Het toezicht op Pantar kan op basis van de beschrijving van de sturing worden getypeerd als hybride. Aan de hand van prestatie-indicatoren en normen wordt de uitvoering van de Wsw door de gemeente beoordeeld. Dit komt overeen met klassiek toezicht. Daarnaast worden er sturingsgesprekken gevoerd en is er sprake van gemeenschappelijke belangen tussen Pantar en DWI. Dit duidt op modern toezicht. Ten slotte is er ook sprake van postmodern toezicht in de zin dat er sprake is van verschillende toezichthouders naast elkaar: de gemeente en de Raad van Beheer.

#### **5.4 Beheersing**

Naast aansturing aan de voorkant van het beleidsproces door middel van afspraken, bestaat er ook de mogelijkheid voor de Raad van Beheer en de gemeente om het functioneren van de sociale werkvoorziening te volgen en te beïnvloeden. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de interne beheersing van Pantar door de Raad van Beheer en de externe beheersing van Pantar door de gemeente. Met beheersing bedoelt de rekenkamer het benutten van de voor de gemeente beschikbare handvatten om bij te sturen in het geval van tekortkomingen. De beheersing kan jaarlijks en tussentijds plaatsvinden.

Om de beheersing en het toezicht te kunnen beoordelen, bekijkt de rekenkamer of:

- de informatievoorziening tussen Pantar, de Raad van Beheer en de gemeente toereikend is;
- bestuurders en toezichthouders beïnvloedingsmogelijkheden hebben wanneer zij tekortkomingen constateren in de verantwoording, interne beheersing en taakuitvoering door Pantar;
- de kwaliteit van de beheersing toereikend is.

---

<sup>73</sup> Besluit wijziging aanwijzingsbesluit Stichting Pantar Amsterdam, 8 januari 2008

#### 5.4.1 Informatievoorziening

Informatievoorziening is van essentieel belang voor de Raad van Beheer en de gemeente om het functioneren van Pantar te kunnen beoordelen en bij te kunnen sturen indien dit nodig is. De gemeente Amsterdam ontvangt informatie over Pantar via rapportages en overleggen. Deze paragraaf richt zich op de informatiestructuur en de manier waarop de gemeente gebruik maakt van de beschikbare informatie. Om de informatievoorziening vanuit Pantar aan de gemeente en aan de Raad van Beheer te beoordelen, analyseert de rekenkamer of de informatievoorziening:

- specifiek is, waarmee we bedoelen dat helder is afgebakend welke informatie wordt verstrekt;
- structureel plaatsvindt.

##### *Informatievoorziening aan de Raad van Beheer*

De Raad van Beheer ontvangt voor elke vergadering (minimaal vier keer per jaar)<sup>74</sup> informatie van Pantar. Afhangend van het moment in het jaar, zijn dit de begroting, de jaarrekening, de P&O kwartaalcijfers, interne bladen en stukken waarover de Raad een formeel besluit dient te nemen. De informatievoorziening aan de Raad van Beheer is hiermee specifiek en structureel in de zin dat het in ieder geval één maal per kwartaal gebeurt. De rekenkamer is van mening dat de Raad hiermee voldoende toezicht houdt op de uitvoering van de Wsw door Pantar. De gemeente heeft met het aanstellen van de Raad een extern instrument om te zorgen dat de uitvoering van de Wsw goed verloopt. De gemeente heeft geen directe invloed op de Raad van Beheer (behalve door middel van de benoeming), maar met de aanwezigheid van de Raad is de gemeente wel verzekerd van extra toezicht.

##### *Informatievoorziening aan DWI*

Maandelijks vinden er sturingsoverleggen plaats tussen DWI en Pantar over de SW, waaraan leden van de directie DWI, de beleidsadviseur en directieleden van Pantar deelnemen. Tijdens deze gesprekken worden de resultaten van de SW en de inhoudelijke ontwikkelingen besproken. Hierbij komen onder andere de re-integratieactiviteiten van Pantar aan bod, die enige overlap kennen met de SW-activiteiten. In sommige gevallen wordt namelijk een soortgelijke SW-plek ingezet voor iemand die een re-integratietraject ingaat.

Pantar levert op verschillende momenten informatie aan DWI. Zo levert Pantar naast een eigen begroting input voor de begroting en de beleidsplannen van DWI. Hierbij gaat het om gegevens als het aantal personen in de Wsw, de (gemiddelde) wachttijd en lengte van de wachtlijst, het aantal mensen dat begeleid werkt, etc. Daarnaast wordt maandelijks een forecast verstrekt. Ook voor de jaarrekening van DWI worden gegevens aangeleverd door Pantar. Het gaat hierbij om specifieke cijfers over de SW. Deze cijfers worden gecontroleerd door de accountant van Pantar en de accountant van DWI. De jaarrekening van Pantar zelf verschijnt hierop volgend. In deze jaarrekening staan naast de resultaten van de SW ook de overige resultaten van Pantar.

---

<sup>74</sup> Afschrift akte van oprichting van de Stichting Pantar Amsterdam, 9 augustus 2007.

De informatie die Pantar aan DWI stuurt ten behoeve van de maandelijkse sturingsgesprekken, de kwartaaloverleggen en jaarlijkse overleggen over de begroting en jaarrekening geeft een helder beeld van de uitvoering van de Wsw door Pantar met betrekking tot de financiële en personele doelstelling. Kortom, de informatievoorziening van Pantar naar DWI verloopt gestructureerd.

#### *Informatievoorziening aan het college van B&W en de gemeenteraad*

Pantar heeft geen formeel direct contact met het college van B&W en de gemeenteraad. DWI fungeert als tussenpersoon en geleidt belangrijke informatie door aan de wethouders en raadsleden. Wanneer er sprake is van onregelmatigheden, is het aan DWI om de wethouder hierover in te lichten. In de praktijk gebeurt dit niet altijd op tijd. Documenten worden soms - ook door toedoen van de gemeenteraad - laat geagendeerd en de wethouder wordt in sommige gevallen (te) laat ingelicht over ontwikkelingen. De wethouder Werk, Participatie en Armoede werd bijvoorbeeld pas begin september 2010 geïnformeerd over de plaatsingsstop bij Pantar, terwijl Pantar dit besluit midden augustus 2010 al had genomen.<sup>75</sup> Een ander voorbeeld is de brief die in maart 2011 naar SW-medewerkers is gestuurd, waarin stond dat hun collectieve busvervoer van en naar de werkplek geschrapt ging worden. Deze brief werd verspreid zonder de directeur van Pantar en de wethouder in te lichten. In de huidige tijd met veel veranderingen met betrekking tot de Wsw, is het belangrijk dat de wethouder en de gemeenteraad tijdig op de hoogte zijn van alle ontwikkelingen. Wanneer dit niet het geval is, gaat het ten koste van het inzicht in de resultaten en maatschappelijke effecten die Pantar realiseert.

De wethouder stelt zich actief op en vraagt waar nodig om aanvullende informatie. Ook informeert zij de gemeenteraad over belangrijke informatie. Dit gebeurt al dan niet aan de hand van specifieke vragen van de raadsleden. Een raadslid vroeg bijvoorbeeld tijdens de commissievergadering Werk, Participatie en Armoede om een toelichting van de wethouder over de uitsplitsing van het resultaat van Pantar naar SW-doelgroep en re-integratiegroepen.<sup>76</sup>

De informatievoorziening tussen Pantar, het college en de gemeenteraad is niet specifiek, in de zin dat er buiten de begroting en de jaarrekening standaard over dezelfde resultaten in dezelfde documenten wordt gerapporteerd. Daarnaast is de informatievoorziening vaak ad hoc, en hierdoor niet structureel. De rekenkamer is van mening dat het maken van heldere afspraken over inhoud en tijdigheid van de informatievoorziening van DWI aan de wethouder - buiten de jaarlijkse begroting en jaarrekening en de kwartaalverslagen van DWI waarin de SW wordt beschreven - kan leiden tot een beter besluitvormingsproces bij zowel het college als bij de gemeenteraad.

---

<sup>75</sup> De wethouder heeft hierover in de Commissie gezegd dat dit niet meer mag gebeuren. Pantar geeft in de ambtelijke reactie op dit onderzoek van de rekenkamer aan dat deze opmerking ter harte is genomen.

<sup>76</sup> Openbare vergadering van de Raadscommissie voor Werk, Participatie en Armoede, 29 september 2011, 9.00-12.30 uur. Agendapunt 18.

#### **5.4.2 Beïnvloedingsmogelijkheden**

Er zijn verschillende partijen die invloed kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid van Pantar. Zo zijn er binnen de gemeente Amsterdam het college van B&W, de gemeenteraad en DWI, binnen Pantar de Raad van Beheer en de Ondernemingsraad (OR) en bestaat er daarnaast nog de Wsw-raad (figuur 5.2). In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier de gemeente door middel van beïnvloedingsmogelijkheden grip houdt op Pantar.

##### *Beïnvloedingsmogelijkheden voor de Raad van Beheer*

Zoals eerder gesteld, heeft de gemeente met het benoemen van een Raad van Beheer een extra toezichtorgaan in het leven geroepen, waarmee de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw wordt bewaakt. De Raad van Beheer heeft mogelijkheden tot beïnvloeding van de uitvoering van de Wsw door Pantar. Zo is vastgelegd in de statuten van Pantar dat de Raad de directie benoemt, schorst en ontslaat. Daarnaast stelt de Raad van Beheer de begroting en jaarrekening vast en heeft de directie van Pantar toestemming nodig van de Raad bij het sluiten van (koop)overeenkomsten die grote (financiële) gevolgen of risico's hebben voor Pantar.

##### *Beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente Amsterdam*

De gemeente legt Pantar taakstellingen op en heeft hiermee directe invloed op de richting van de uitvoering van de Wsw.<sup>77</sup> Daarnaast heeft de gemeente invloed door middel van de benoeming - of ontslag in geval van tekortkomingen - van de leden van de Raad van Beheer. Het college heeft daarnaast de bevoegdheid om een directeur of lid van de Raad voor te dragen voor benoeming.

Wanneer de college- en gemeenteraadsleden tekortkomingen signaleren in de verantwoording, de interne beheersing en de taakuitvoering door Pantar, worden deze besproken tijdens de commissie- en gemeenteraadsvergaderingen. Door middel van vaststellen van kaders, beleidsplannen en -wijzigingen kan de uitvoering van de Wsw door Pantar worden bijgestuurd. De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad niet altijd actief een document agendeert en een besluit neemt over veranderingen in de uitvoering van de Wsw. Tijdens de raadsvergadering van 8 september 2011 werd een stuk ter kennisname geagendeerd over de uitbreiding van het uitsluitend recht van Pantar. In 2009 werden een aantal Wsw-taken door middel van uitsluitend recht aan Pantar verleend<sup>78</sup> en deze taken zijn door middel van een collegebesluit van 28 juni 2011 uitgebreid met het begeleiden van jongeren tot 27 jaar.<sup>79</sup> Ondanks het feit dat dit besluit grote gevolgen heeft voor Pantar - er zullen meer re-integratietrajecten uitgevoerd worden - heeft de raad dit stuk zonder bespreking overgenomen. Het is een principiële keuze of Pantar zoveel trajecten uit zou moeten voeren. Dit kan betekenen dat de raadsleden in sommige gevallen niet alle beïnvloedingsmogelijkheden gebruiken die ze tot hun beschikking hebben.

---

<sup>77</sup> Collegebesluit 8 januari 2008, Besluit wijziging aanwijzingsbesluit stichting Pantar Amsterdam.

<sup>78</sup> Collegebesluit 15 december 2009, Vestigen 'uitsluitend recht' ten behoeve van de Stichting Pantar Amsterdam.

<sup>79</sup> Collegebesluit 28 juni 2011, Uitbreiding uitsluitend recht ten behoeve van Stichting Pantar Amsterdam.



De gemeente is daarnaast bevoegd Pantar aanwijzingen te geven indien het voortbestaan van de stichting en/of de continuïteit van de door de stichting geboden werkgelegenheid in ernstige mate in gevaar zou komen. Bij het niet opvolgen van deze aanwijzingen is de gemeente bevoegd het uitbetalen van voorschotten en betalingen stop te zetten.<sup>80</sup> Deze ‘ultieme sanctie’ is nog nooit toegepast.

DWI benut de afgesproken controle- en toezichtmomenten (de sturingsoverleggen) om grip op Pantar te krijgen en behouden. Naast de formeel vastgestelde beïnvloedingsmogelijkheden, hebben de gemeente (DWI) en de Raad van Beheer de mogelijkheid om tijdens de vergaderingen, waarbij het bestuur van Pantar aanwezig is, vragen te stellen over de uitvoering van de Wsw door Pantar. Hiermee bestaan er voor de gemeente en de Raad van Beheer verschillende momenten waarop zij kunnen bijsturen wanneer zij tekortkomingen vaststellen in de verantwoording, de interne beheersing en de uitvoering van de Wsw door Pantar. Volgens de rekenkamer bestaan er genoeg mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen van de plannen of afspraken voordoen.

#### *Beïnvloedingsmogelijkheden voor de Wsw-raad*

De Wsw-raad is benoemd door het college van B&W en brengt gevraagd en ongevraagd schriftelijk advies uit aan het college over alle onderwerpen die de vorming, uitvoering, controle en evaluatie van het gemeentelijke Wsw-beleid ten aanzien van onderwerpen die de Wsw-geïndiceerden aangaan.<sup>81</sup> In juni 2011 stuurde de voorzitter van de Wsw-raad bijvoorbeeld een brief aan de wethouder Werk Inkomen en Participatie met een aanbeveling naar aanleiding van een Uitzending van EenVandaag, waarin een aantal vermeende misstanden binnen Pantar onder de aandacht werden gebracht.<sup>82</sup> Het advies was een tevredenheidsonderzoek naar de situatie op de werkvloer van Pantar in te stellen. Dit onderzoek is ook uitgevoerd. Het college is niet verplicht de aanbevelingen uit het onderzoek op te volgen, maar gaat er in de praktijk serieus mee om en neemt ze mee in de te nemen beslissingen.

Ondanks het feit dat het geen formele taak van de Wsw-raad is, geeft de raad in sommige gevallen ook advies aan DWI. Zo werd er in september 2010 een advies gezonden naar de directie van DWI.<sup>83</sup> Uit deze brief blijkt dat DWI de Wsw-raad om advies heeft gevraagd over de bestuursbrief voor 2011. De Wsw-raad stuurde als reactie hierop een lijst met aandachtspunten die DWI verder uit zou kunnen werken of toe zou kunnen lichten.

Ten slotte vinden er, wanneer er iets speelt, gesprekken plaats met de wethouder Werk Inkomen en Participatie, de directeur van Pantar en de directeur SW van DWI. Op deze

---

<sup>80</sup> Bron: Collegebesluit 8 januari 2008, Besluit wijziging aanwijzingsbesluit stichting Pantar Amsterdam.

<sup>81</sup> Gemeente Amsterdam, Verordening Wsw, 2009.

<sup>82</sup> Brief Wsw-raad aan wethouder van Es, Amsterdam, 1 juni 2010.

<sup>83</sup> Brief van Wsw-raad aan bestuur DWI, Amsterdam, 17 september 2010.

manier is de Wsw-raad nauw betrokken bij de vorming, uitvoering, controle en evaluatie van het gemeentelijke Wsw-beleid.

#### **5.4.3 De kwaliteit van de beheersing**

Om de kwaliteit van de beheersing te kunnen beoordelen, beoordeelt de rekenkamer of de gemeente en de Raad van Beheer:

- ‘checks and balances’ uitvoeren;<sup>84</sup>
- zich actief opstellen in de rol van toezichthouder;
- deskundig en onafhankelijk zijn.

‘Checks and balances’ houdt in dat toezichthouders belangrijke bestuursbesluiten vooraf toetsen en de uitvoering van die besluiten en het functioneren van de organisatie in het algemeen volgen. Hiermee hangt samen dat de toezichthouders actief en adequaat gebruik maken van de ‘checkmomenten’, deskundig zijn en onafhankelijk oordelen.<sup>85</sup> Zowel de Raad van Beheer als DWI houden door middel van eerder genoemde overlegstructuren de uitvoering van belangrijke bestuursbesluiten goed in de gaten. Of zij bestuursbesluiten vooraf ook toetsen via de begroting en het beleidsplan is onduidelijk.

Het toezicht door DWI op Pantar verloopt actief. Er vinden regelmatig uitvoerige overleggen plaats. De personen die binnen DWI verantwoordelijk zijn voor de Wsw, zijn deskundig en ervaren op het gebied van sociale werkvoorziening. Er is een scheiding binnen de directie van DWI tussen een directeur SW en een directeur re-integratie. Dit maakt hen onafhankelijk. Er is geen duidelijke scheiding tussen beleidsmedewerkers die zich bezighouden met de sociale werkvoorziening en re-integratie.

Het toezicht door de Raad van Beheer op Pantar verloopt ook actief. Daarnaast zijn de leden van de Raad deskundig en hebben zij een diverse achtergrond. De Raad van Beheer bestaat voornamelijk uit mensen met veel ervaring en met verschillende relevante nevenfuncties. Op het eerste gezicht een logische keuze voor een Raad van Beheer.

#### **5.4.4 Conclusie beheersing**

Op basis van de beschrijving van de beheersing kan het toezicht op Pantar worden beschreven als hybride. De informatievoorziening is erop ingericht zowel de gemeente op de hoogte te houden van de stand van zaken bij Pantar als Pantar op de hoogte te houden van belangrijke beleidslijnen of –veranderingen. De beheersing is een dynamisch proces, waarbij verschillende partijen zijn betrokken. De gemeente is daarnaast bevoegd aanwijzingen te geven indien zij vermoedt dat het voortbestaan van Pantar in gevaar komt. Hierbij gaat de gemeente preventief te werk. Dit duidt op zowel modern als postmodern toezicht.

---

<sup>84</sup> Boot & Pelzer (2007). *Good governance in de sociale werkvoorziening*. Sw-journaal, januari 2007, pp. 22-25.

<sup>85</sup> Boot & Pelzer (2007). *Good governance in de sociale werkvoorziening*. Sw-journaal, januari 2007, pp. 22-25.

Er zijn heldere afspraken gemaakt over de momenten en wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend op de taakuitoefening door Pantar. Er bestaat intensief contact tussen Pantar en DWI. DWI gebruikt met name de mondelinge overlegmomenten om actie te ondernemen indien blijkt dat Pantar afspraken niet (geheel) nakomt. Pantar krijgt uitgebreide reacties op de rapportages vanuit DWI in de zin dat deze uitvoerig besproken worden tijdens de sturingsgesprekken. DWI is hierdoor goed op de hoogte van de uitvoering van de Wsw en heeft voldoende tijd en mogelijkheid om in te grijpen wanneer dit nodig is.

Wat hier volgens de rekenkamer wel enigszins verontrustend aan is, is dat de gemeente in twee opzichten een 'dubbele pet op heeft': als eigenaar en als opdrachtgever van re-integratie en van de SW.<sup>86</sup> De gemeente is in formele zin geen eigenaar van Pantar, omdat Pantar een stichtingsvorm heeft. De gemeente is echter wel 'probleemeigenaar', aangezien de gemeente eindverantwoordelijke is voor de uitvoering van de Wsw. Vanuit dit belang is de gemeente erbij gebaat dat Pantar geen problemen heeft in de continuïteit. Via juridische mogelijkheden kan de gemeente ingrijpen als de beoogde doelen in gevaar komen. Daarnaast is de gemeente Amsterdam ook opdrachtgever. Amsterdam wil een maatschappelijk effect verwezenlijken op het gebied van de Wsw. Om dit te kunnen doen moeten diensten - o.a. SW-plekken en begeleiding - worden geleverd. Pantar is hiervoor aangewezen.

Doordat de gemeente de kaders en de doelen stelt, controleert of deze worden gehaald en daarnaast eindverantwoordelijk is voor dit proces, bestaat de mogelijkheid dat de doelen minder ambitieus worden geformuleerd dan dat ze hadden kunnen zijn. De gemeente zal proberen te voorkomen het risico te lopen verantwoordelijk te worden gehouden voor niet behaalde doelen, door haar eigen toedoen (het formuleren van deze doelen). Een ander voorbeeld is dat formeel gezien de gemeente een zware sanctiemogelijkheid achter de hand heeft met de mogelijkheid subsidiegelden terug te vorderen of stop te zetten indien Pantar de afgesproken prestaties niet levert. In de praktijk zal deze sanctie alleen in extreme gevallen worden uitgevoerd, aangezien het terugvorderen of stopzetten van een budget tot grote problemen zal leiden bij Pantar.

Pantar voert naast de Wsw ook re-integratietrajecten uit in opdracht van de gemeente. Dit zorgt voor een tweede spanningsveld of 'dubbele pet'. Van Meerendonk beschrijft in zijn onderzoek *'Eerlijke concurrentie op de re-integratiemarkt?'* de relatie tussen re-integratie en sociale werkvoorziening.<sup>87</sup> Hij stelt dat budgettering van de Wwb het de afgelopen jaren voor gemeenten aantrekkelijk heeft gemaakt om de infrastructuur van SW-bedrijven te gebruiken om mensen naar werk te bemiddelen oftewel 'te re-integreren'. Door hierbij geld in te zetten vanuit het re-integratiebudget (W-deel),

---

<sup>86</sup> Deloitte (2006). *Gemeente governance; Handboek verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'*, pp. 16-17. Zie ook: A. van de Meerendonk, Magazijn 13 BV. *Eerlijke concurrentie op de re-integratiemarkt?* Rapport in opdracht van Boaborea. Den Haag/Tilburg, juni 2011.

<sup>87</sup> A. van de Meerendonk, Magazijn 13 BV. *Eerlijke concurrentie op de re-integratiemarkt?* Rapport in opdracht van Boaborea. Den Haag/Tilburg, juni 2011.

kan geld worden vrij gespeeld uit het uitkeringsbudget (I-deel) en kan tegelijkertijd een exploitatietekort bij het SW-bedrijf worden gefinancierd. Hierbij is sprake van een win/win strategie. Deze strategie wordt ook door Pantar gehanteerd. Deze constructie leidt echter wel tot dichte verwevenheid van de sociale werkvoorziening en re-integratie, zowel in uitvoering (SW'ers en trajectgangers werken naast elkaar op gelijksoortige werkplekken) als in resultaten. Er kunnen daarbij tegenstrijdige belangen optreden. Zo kan het zwaartepunt van aandacht komen te liggen bij de re-integratie, omdat dit noodzakelijk wordt geacht om de geldstroom richting Pantar op gang te houden. Dit risico wordt deels teruggebracht doordat bij DWI een scheiding bestaat binnen de directie tussen een directeur die zich bezig houdt met de SW en een directeur die zich bezig houdt met re-integratie. De gemeenteraad is bewust van deze 'dubbele pet' en heeft hierover vragen gesteld aan de wethouder.<sup>88</sup>

De rekenkamer is van mening dat het bestuur van Pantar actief en open is in de informatievoorziening aan de gemeente (DWI) en de Raad van Beheer. Daarnaast hebben zowel de gemeente als de Raad van Beheer voldoende mogelijkheden om Pantar in de uitvoering van de Wsw te beïnvloeden. De kwaliteit van de beheersing is voldoende deskundig en onafhankelijk.

Op basis van de beschrijving van de beheersing kan het toezicht op Pantar worden beschreven als hybride. Er is sprake van wederzijdse informatievoorziening tussen de gemeente en Pantar over de stand van zaken in de uitvoering en over belangrijke beleidslijnen of -veranderingen. De gemeente is daarnaast bevoegd aanwijzingen te geven indien zij vermoedt dat het voortbestaan van Pantar in gevaar komt. Door de periodieke overleggen en informatie-uitwisseling is de gemeente in staat om in een vroegtijdig stadium zaken aan de orde te stellen. Dit duidt op zowel modern als postmodern toezicht.

Binnen Pantar zijn er de Raad van Beheer en de OR die continu het functioneren van Pantar monitoren. Deze partijen hebben in hun toezicht ieder direct contact met het bestuur van Pantar. De OR maakt, indien zij daartoe aanleiding ziet, gebruik van *naming and shaming*.

## 5.5 Verantwoording

Onder verantwoording verstaat de rekenkamer het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie over opgedragen taken en gemandateerde bevoegdheden. De rekenkamer onderscheidt twee niveaus van verantwoorden: verantwoording aan de gemeente en verantwoording aan de Raad van Beheer. De rekenkamer heeft de verantwoording door Pantar getoetst door te beoordelen of de verstrekte informatie:

- begrijpelijk en volledig is;
- conform de afspraken wordt verstrekt;
- tijdig beschikbaar is met het oog op adequaat toezicht;
- zicht biedt op de resultaten en maatschappelijke effecten die Pantar realiseert.

---

<sup>88</sup> Raadscommissie WPA, raadscommissieverslag 28 september 2011.

### **5.5.1 Verantwoording aan de gemeente**

De belangrijkste verantwoordingsdocumenten van Pantar aan DWI zijn de begroting en het jaarverslag. Over het aanleveren van deze documenten bestaan duidelijke afspraken met betrekking tot de aanlevermomenten en het behandelingsproces, wat de verantwoording tijdig beschikbaar maakt. Een externe accountant controleert jaarlijks de jaarrekening, zodat de verantwoording betrouwbaar wordt. Aanvullende verantwoordingsinformatie, zoals genoemd in tabel 5.5, wordt tussentijds verstrekt en geeft samen een volledig beeld van het functioneren van Pantar.

De transparantie van de cijfers in de jaarrekening beoordeelt de rekenkamer minder positief. Een voorbeeld hiervan zijn de SW-kosten, die in de jaarrekening 2010 niet transparant en helder staan toegelicht. Dit maakt de jaarrekening minder begrijpelijk. Ook worden de taakstellingen niet duidelijke gerapporteerd in het jaarverslag.

De gegevens worden wel weergegeven, maar niet benoemd als taakstelling en niet als zodanig beoordeeld. Daarnaast komen resultaten uit het jaarverslag in sommige gevallen niet overeen met de cijfers die DWI presenteert en de cijfers die Cedris gebruikt in de jaarlijkse benchmark van alle Nederlandse SW-bedrijven. Dit laatste is het gevolg van verschillende interpretaties van de te rapporteren begrippen door de SW-bedrijven. Hierdoor is het lastig te beoordelen hoe Pantar presteert ten opzichte van andere SW-bedrijven.

DWI licht de wethouder in over resultaten en belangrijke ontwikkelingen, zodat deze de gemeenteraad in kan lichten over het functioneren van de SW. Het is niet formeel vastgelegd door middel van welke documenten dit tussentijds gebeurt. Jaarlijks worden de begroting en de jaarrekening van DWI door de raad goedgekeurd. Hierin zijn de begroting en de verantwoording van de uitgaven met betrekking tot de Wsw vastgelegd.

### **5.5.2 Verantwoording aan de Raad van Beheer**

In de statuten van Pantar is vastgelegd dat het bestuur de Raad van Beheer regelmatig informeert omtrent het gevoerde en te voeren beleid en daarnaast over de algehele gang van zaken binnen de organisatie. Jaarlijks worden de jaarrekening en de begroting aan de Raad van Beheer gepresenteerd. Pantar verantwoordt zich schriftelijk en mondeling aan de Raad van Beheer in de vergaderingen van de Raad die minimaal vier keer per jaar samenkomt. De Raad van Beheer keurt hierop de begroting, jaarrekening en andere belangrijke beslissingen met grote (financiële) gevolgen voor Pantar goed.

De Raad van Beheer ontvangt voor iedere vergadering verschillende documenten. Het verschilt per moment welke documenten dit zijn. Per kwartaal ontvangt de Raad in ieder geval de *P&O kwartaal informatie primair proces*. Dit document, en ook de andere rapportages die hierbij aan de raad worden verstrekt, is gebaseerd op cijfers uit het klantvolgsysteem PView. Eerder in dit rapport is al aangegeven dat de database in PView enigszins vervuild is en hierdoor geen waterdichte weergave van de stand van zaken geeft. Daarnaast verschillen de rapportages in hun weergave van

rapportageobjecten: de begrippen 'SE', 'fte' en 'werknemers' worden door elkaar worden toegepast. Volgens de rekenkamer is het hierdoor lastig de verschillende documenten met elkaar te vergelijken.

Bovengenoemde opmerkingen hebben een negatieve invloed op de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie. Daarnaast gelden dezelfde punten als bij de verantwoording aan de gemeente met betrekking tot de transparantie van de overige informatie die aan de Raad van Beheer wordt verstrekt. Over de tijdige beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de verantwoording is de rekenkamer positief. Een externe accountant controleert de jaarrekening en de subsidieverantwoording ten behoeve van het rijk.

### **5.5.3 Conclusie verantwoording**

De rekenkamer is van mening dat Pantar tijdig en structureel bruikbare informatie verstrekt aan de DWI. Hiermee heeft de gemeente tijdig zicht op de ontwikkelingen rondom Pantar. Minder positief is de rekenkamer over de transparantie van de verantwoording. De jaarrekening van Pantar bevat geen helder overzicht van de financiële resultaten van Pantar. De informatievoorziening stelt de gemeenteraad en het college hiermee gedeeltelijk in staat hun sturende en controlerende rol te vervullen. Een punt van verbetering voor de verantwoording van Pantar aan de gemeente en de Raad van Beheer is het ontbreken van eenduidige formulering en structureel gebruik van verantwoordingstermen (SE, fte en SW-medewerkers of tredemutaties en profielmutaties). Dit maakt de resultaten niet één op één vergelijkbaar en hiermee heeft de gemeente minder helder zicht op de resultaten van Pantar en hiermee minder grip op de uitvoering van de Wsw. Dit is echter niet een probleem dat alleen Pantar aangaat, maar ook de gemeente zelf betreft. Daarnaast worden landelijk ook verschillende termen door elkaar gebruikt, wat het lastig maakt SW-bedrijven met elkaar te vergelijken.

Het toezicht kan op basis van de beschrijving van de verantwoording worden getypeerd als hybride. De verantwoording vindt plaats op basis van heldere afspraken over de aanlevermomenten van informatie en het behandelingsproces door de gemeente. Dit duidt op klassiek toezicht, waarbij wet- en regelgeving worden aangehouden als normen. Daarnaast wordt aan verschillende toezichthouders (DWI en de Raad van Beheer) verantwoording afgelegd en hiermee kan de verantwoording ook worden getypeerd als postmodern toezicht.

## **5.6 Conclusie toezicht door gemeente**

De hybride vorm van toezicht past volgens de rekenkamer bij de huidige situatie waar Pantar zich in bevindt. Er wordt intensief samengewerkt tussen DWI en Pantar, wat zeer wenselijk is met de aankomende forse veranderingen in het vizier. De gemeente houdt hierbij toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving, maar werkt daarnaast ook samen om tot de beste invulling van de Wwnv en nieuwe invulling van de Wsw te komen voor Amsterdam. De rekenkamer constateert dat de gemeente, de Raad van

Beheer, de WSW-raad en de OR ieder van uit zijn eigen verantwoordelijkheid toezicht houden op Pantar.

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 met één partij afspraken hoeft te maken en daar toezicht op hoeft te houden. Nadeel is echter dat er door de 'dubbele pet' tegenstrijdige belangen kunnen ontstaan tussen de sociale werkvoorziening en re-integratie.

De gemeente heeft verschillende sturingsmogelijkheden waarmee zij grip op Pantar heeft gekregen en kan behouden. DWI is actief in de verwerving van informatie en de beoordeling van Pantar en heeft daarnaast door de maandelijkse sturingsgesprekken voldoende mogelijkheid tot eventuele interventie om geconstateerde gebreken te corrigeren. Daarnaast heeft de gemeente 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.

Er zijn wel een aantal verbeterpunten waar de rekenkamer de gemeente en Pantar op wil wijzen. Ten eerste heeft de rekenkamer in een rekenkamerbrief voor ambtelijk wederhoor<sup>89</sup> en de eerste versie van de Nota van Bevindingen<sup>90</sup> benadrukt dat het opstellen van een DVO zeer wenselijk is. Inmiddels is deze verschenen. In de DVO zijn de afspraken tussen Pantar en de gemeente vastgelegd over de taakstellingen, prestatieafspraken, begroting en verantwoording en de rijksbijdrage en gemeentelijke tekortfinanciering nader uitgewerkt.<sup>91</sup> Het ontbreken van een subsidiebeschikking leidt nog wel tot onduidelijkheden over de voorwaarden waaronder subsidiegelden beschikbaar zijn gesteld.

Ten tweede is er op het gebied van prestatieafspraken (taakstellingen) enige winst te behalen. Er zijn drie taakstellingen geformuleerd, die niet centraal bijeen zijn gebracht in de begroting of jaarrekening van Pantar of de gemeente. Door deze taakstellingen centraal bijeen te brengen en te verantwoorden, krijgt het college van B&W en de gemeenteraad beter inzicht in de resultaten van de SW.

Ten derde is het belangrijk dat er heldere afspraken gemaakt worden over het verschaffen van informatie aan de betrokken partijen. Tussen Pantar en DWI bestaan hier afspraken over, maar met het college van B&W en de gemeenteraad bestaan geen vaste overlegmomenten - op de begroting en jaarrekening na - over de uitvoering van de Wsw. Dit zou verbeterd kunnen worden door middel van afspraken tussen DWI en de

---

<sup>89</sup> De rekenkamerbrief bevatte tussentijdse bevindingen. De brief is op 4 oktober 2011 voor ambtelijk wederhoor aan DWI en Pantar verstuurd.

<sup>90</sup> De conceptversie van dit rapport die de rekenkamer op 18 oktober 2011 voor ambtelijk wederhoor verstuurd heeft aan DWI en Pantar.

<sup>91</sup> DWI en Pantar, *Dienstverleningsovereenkomst SW 2011*, 31 oktober 2011.

wethouder over contactmomenten of het aanwijzen van een persoon bij DWI die de wethouder van alle (belangrijke) ontwikkelingen op de hoogte houdt.

Ten vierde constateert de rekenkamer dat de afspraken over risicoverdeling en verantwoordelijkheden niet expliciet zijn vastgelegd. Hierdoor is het mogelijk niet direct duidelijk wie probleemeigenaar is wanneer het mis gaat.

Ten slotte kan er een verbetering worden aangebracht in de transparantie van de verantwoording. De verantwoording van Pantar dient begrijpelijke, volledige en tijdige informatie te bevatten die de gemeente in staat stelt om, zo nodig, het beleid gericht en tijdig te kunnen bijsturen. Op dit moment is de verantwoording niet op alle vlakken even transparant en wordt het college van B&W en de gemeenteraad niet altijd tijdig ingelicht over belangrijke ontwikkelingen. Hier kunnen respectievelijk Pantar en DWI verbetering in aanbrengen.

Kortom: de gemeente Amsterdam geeft op adequate wijze vorm aan het toezicht op Pantar, maar hier en daar zijn nog wat losse eindjes.



## 6 Voorbereiding op de toekomst

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de toekomst van de sociale werkvoorziening in Amsterdam. De gemeente Amsterdam en Pantar staan voor een aantal grote uitdagingen. Hoewel sommige veranderingen nog even op zich laten wachten, is dit rapport niet compleet zonder een blik te werpen op de voorbereidingen van de gemeente en Pantar op de toekomst van de sociale werkvoorziening.

Met dit hoofdstuk beantwoorden we de vijfde en laatste onderzoeksvraag:

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?

#### 6.1.1 Object van onderzoek

Juist omdat de sociale werkvoorziening zelf in de nabije toekomst gaat veranderen, is het belangrijk het object van onderzoek af te bakenen. Met 'sociale werkvoorziening in de toekomst' bedoelen we de SW zoals deze vanaf 2013 zal worden uitgevoerd en de doelgroepen die 1) onderwerp zijn van toekomstig SW-beleid, en 2) mogelijk onderwerp zijn van toekomstige SW-beleid. Onderstaande tabel vat de doelgroepen samen.

Tabel 6.1 - Object van onderzoek

Gehandicapten met SW-recht vanaf 2013	Huidige SW-doelgroep (beschut werken, Begeleid Werken en detacheren)
	SW-doelgroep nieuwe stijl (alleen beschut werken)
Gehandicapten zonder SW-of Wajong-recht vanaf 2013 <sup>92</sup>	Arbeidsgehandicapten die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en die vanaf 2013 onder de Wwnv vallen
	(Arbeids)gehandicapten die vanaf 2013 in het kader van de Wmo onder de compensatieplicht van de gemeente vallen.

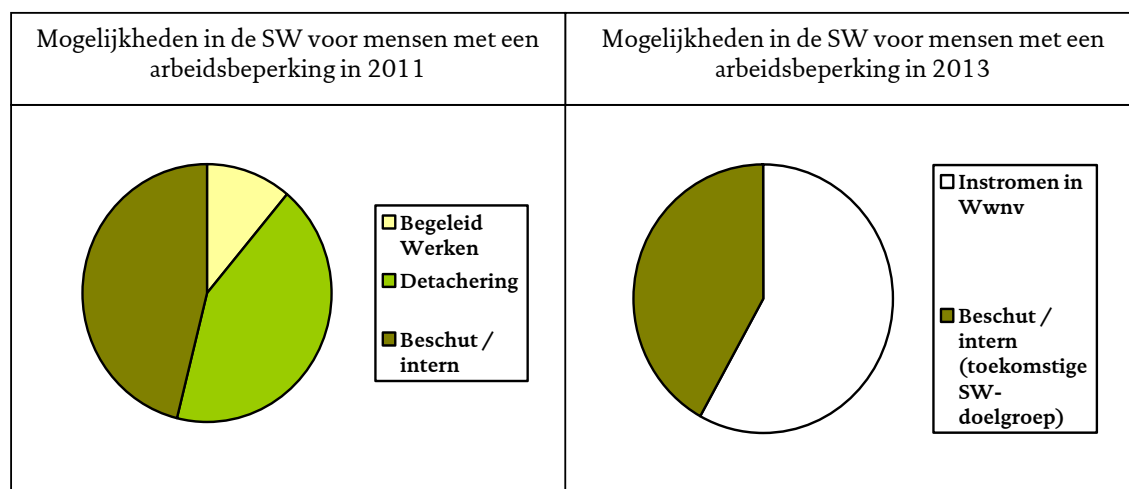
In de eerste plaats besteden we aandacht aan de doelgroepen die in ieder geval onderwerp zijn van toekomstig SW-beleid. Naast de SW-doelgroep nieuwe stijl (alleen beschut werk) die vanaf 1 januari 2013 een SW-indicatie krijgt, betreft dit ook de huidige SW-doelgroep. De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw verandert immers niet voor de groep mensen die vóór 15 mei 2011 is geïndiceerd. Het is de verwachting dat het oude SW-bestand pas rond 2050 geheel zal zijn

<sup>92</sup> In het vervolg bedoelen we met de groep 'arbeidsgehandicapten zonder SW-recht' ook de groep arbeidsgehandicapten zonder Wajong-recht. Omdat beide groepen arbeidsgehandicapten onder de Wwnv zullen vallen, beschouwen wij hen hier ook als één groep.

afgebouwd (zie figuur 6.3). Mensen die op of na 15 mei 2011 op de wachtlijst zijn gekomen en na 1 januari 2013 nog niet aan het werk zijn, worden opnieuw geïndiceerd. Deze herindicatie gaat dan volgens het nieuwe criterium voor 'beschut werk'. Vanaf 1 januari 2013 wordt iedere SW-aanvraag volgens dit nieuwe criterium geïndiceerd. Omdat de huidige en toekomstige SW-medewerkers behoren tot doelgroepen van het toekomstige SW-beleid, vormen zij dan ook de primaire focus in dit hoofdstuk.

In de tweede plaats besteden we aandacht aan de groep die vanwege de ernst en de aard van hun arbeidsbeperking wellicht in de toekomst niet meer onder de SW vallen, maar waarvoor de gemeente wel verantwoordelijkheid draagt. Dit betreft enerzijds een belangrijke groep arbeidsgehandicapten die onder de bestaande regelgeving wel onder de Wsw of Wajong zou vallen, maar vanaf 2013 niet meer. Dit zijn arbeidsgehandicapten die volgens de nieuwe criteria te 'goed' zijn voor de beschutte werkplekken of een Wajong-uitkering. Zij zullen onder de Wwnv met loondispensatie aan het werk moeten, zoals te zien in onderstaand schema.

*Figuur 6.1 - SW-mogelijkheden voor arbeidsgehandicapten, nu en straks*



Anderzijds is er de doelgroep die nu onder de AWBZ arbeidsmatige dagbesteding verricht en vanaf 2013 in het kader van de Wmo onder de compensatieplicht van de gemeente komt te vallen. Dit is een diverse doelgroep: mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening en mensen met een zintuiglijke, lichamelijke of verstandelijke handicap. Omdat een deel van deze groep raakvlakken heeft met de toekomstige SW-doelgroep, en dus mogelijkheden biedt voor integraal beleid, zullen we ook kort aandacht aan deze doelgroep besteden.

Kortom, de vraag of de gemeente Amsterdam en Pantar voldoende zijn voorbereid op sociale werkvoorziening in de toekomst heeft in de eerste plaats betrekking op de groep arbeidsgehandicapten met SW-recht die vanaf 2013 in ieder geval onderwerp is van SW-beleid (de huidige en toekomstige SW-doelgroep) en in de tweede plaats op de groep arbeidsgehandicapten die niet meer of nog niet onderwerp is van SW-beleid,

maar *wel* onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt (arbeidsgehandicapten die vanaf 2013 onder de Wwnv vallen en arbeidsgehandicapten die arbeidsmatige dagbesteding verrichten (zie tabel 6.1).

### 6.1.2 Randvoorwaarden voor een gedegen voorbereiding

Of we kunnen verwachten dat de sociale werkvoorziening in de toekomst goed kan worden uitgevoerd, hangt af van de mate van voorbereiding van Pantar en de gemeente op de komende veranderingen. De rekenkamer stelt dat om goed voorbereid te zijn, aan een set van tenminste vier randvoorwaarden moet zijn voldaan.<sup>93</sup>

- *Ervaren urgentie.* Een eerste voorwaarde is dat zowel de gemeente als Pantar de urgentie ervaren van de ophanden zijnde veranderingen.
- *Duidelijke visie en beleid over de toekomst van de SW.* Met de nieuwe Wwnv verandert het speelveld voor het SW-bedrijf. De omvang en de samenstelling van de doelgroep verandert en de producten en diensten die voor deze doelgroepen aangeleverd worden gaan wijzigen. Mogelijk ontstaat er een nieuwe taakverdeling en door de financiële druk zullen processen efficiënter moeten worden ingericht. Gezien het veranderende speelveld is het essentieel dat er een duidelijke visie bestaat over de toekomst van de SW. Daarnaast is het belangrijk dat er beleidskeuzes gemaakt worden op basis van deze visie. Deze moet in ieder geval gemaakt worden over een viertal onderwerpen:<sup>94</sup>
  - De keuzes aangaande de doelgroepen van het toekomstige SW-beleid;
  - De keuzes voor producten en diensten;
  - De keuze voor de mate van marktwerking;
  - De keuze voor de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar.
- *Grip op financiën.* Verder is het belangrijk dat de financiën op orde zijn. Hiervoor is het nodig dat men inzicht heeft in de financiële positie van de sociale werkvoorziening, nu en in de toekomst. Daarnaast is het belangrijk dat er heldere afspraken zijn tussen Pantar en de gemeente over het omgaan met financiële risico's.
- *Grip op toezicht.* Tenslotte is het van belang dat het toezicht op de sociale werkvoorziening ook in de toekomst goed geregeld is. Nieuwe verhoudingen tussen de gemeente en Pantar vragen om extra aandacht voor de wijze van toezicht.

Hierna volgt een beschrijving van de belangrijkste (externe) uitdagingen die Pantar en gemeente op het gebied van de sociale werkvoorziening te wachten te staan (paragraaf 6.2). In paragraaf 6.3 tot en met 6.6 beoordelen we vervolgens in hoeverre de gemeente en Pantar voldoen aan de bovengenoemde randvoorwaarden voor een goede voorbereiding op de toekomstige SW. In de conclusie geven we tenslotte antwoord op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk (paragraaf 6.7).

---

<sup>93</sup> Deze randvoorwaarden komen ook terug in toekomstdocumenten over de Wwnv, zoals *Inspelen op de Wwnv* van KplusV/Cedris (mei 2011), *Het pad naar een Wwnv bestendige SW* van Stimulansz (september 2011) of *Goed benut, goed bestuurd* van de Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (september 2011).

<sup>94</sup> Hierin leunen we sterk op het rapport *Inspelen op de Wet werken naar vermogen* (KplusV/Cedris, 27 mei 2011).

## 6.2 Externe uitdagingen voor de sociale werkvoorziening

De gemeente Amsterdam en Pantar staan voor een aantal grote uitdagingen. Per 1 januari 2013 wordt de Wet werken naar vermogen (Wwnv) ingevoerd. Daarnaast wordt er vanuit het Rijk bezuinigd op de re-integratie en SW. Dit heeft grote gevolgen voor de huidige en toekomstige SW-doelgroep. Ook worden de functies dagbesteding en begeleiding vanuit de AWBZ overgeheveld naar de Wmo en daarmee verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze veranderingen bieden kansen en risico's voor zowel de gemeente als Pantar. In deze paragraaf schetsen we kort wat deze aankomende veranderingen inhouden.

### 6.2.1 Wet werken naar vermogen (Wwnv)

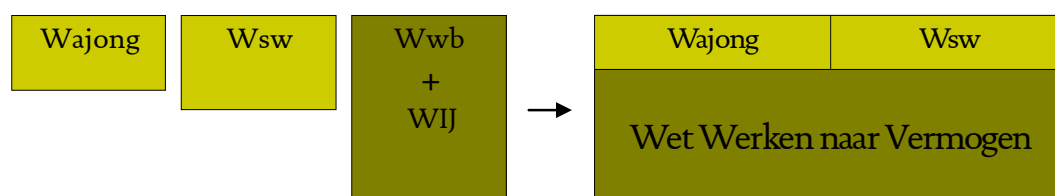
#### *Wat houdt de Wwnv in?*

De belangrijkste uitgangspunten van de Wwnv zijn dat werk boven uitkering gaat en dat iedereen werkt naar zijn of haar mogelijkheden, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Ondersteuning of begeleiding is beschikbaar voor wie dat nodig heeft. Dat betekent ook dat arbeidsgehandicapten in de eerste instantie worden beoordeeld op hun arbeidsvermogen. De gemeente kan loondispensatie geven aan mensen die (nog) niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Pas als blijkt dat iemand niet in zijn eigen bestaan kan voorzien, kan hij of zij aanspraak maken op ondersteuning. Voor jonge mensen die *volledigen duurzaam arbeidsongeschikt* zijn blijft de Wet Wajong bestaan. Voor mensen die niet in staat zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, kunnen gemeenten vanaf 1 januari 2013 gebruik maken van het instrument 'beschut werk'. De huidige systematiek van rechten en plichten in de SW, verandert niet voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft.<sup>95</sup> Kortom:

- De huidige Wwb/WIJ wordt de toekomstige Wwnv.
- De Wajong en de sociale werkvoorziening blijven bestaan, maar worden beperkter toegankelijk.

Onderstaand schema geeft de toekomstige situatie weer:

*Figuur 6.2 - De nieuwe Wet werken naar vermogen*



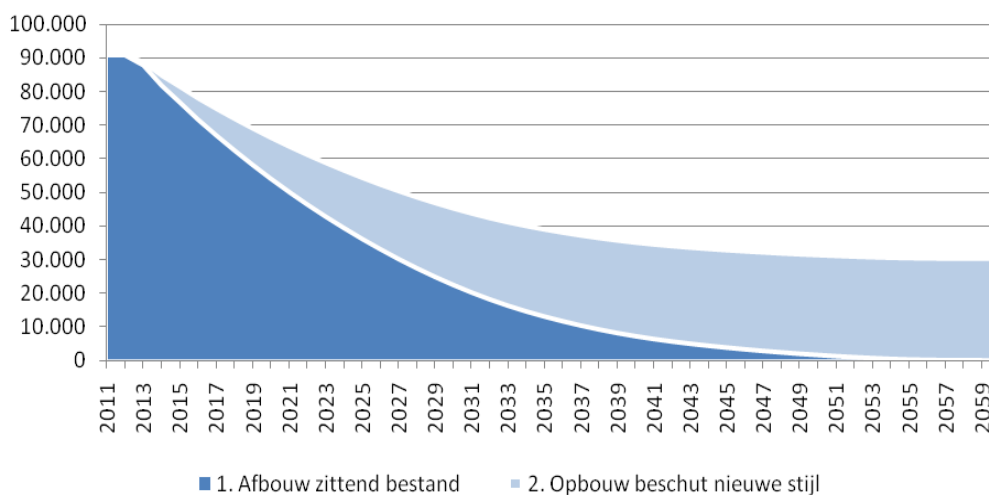
<sup>95</sup> Ministerie van SZW, *Hoofdlijnnotitie Werken naar vermogen*, 21 april 2011.

De gedachte van het kabinet achter de Wwnv is dat teveel mensen die nu niet werken dit wel zouden kunnen. Ook vindt zij dat arbeidsgehandicapten het best bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, eventueel met ondersteuning. Een ander argument is dat er nu teveel verschillende regelingen zijn voor mensen met hetzelfde probleem. De nieuwe Wwnv is echter ook een bezuinigingsoperatie waar tot 2015 € 1,8 miljard mee bezuinigd moet worden. Het beperken van de sociale werkvoorziening tot 'beschut werken' moet de SW terugbrengen tot een instrument voor degenen die alleen in een afgeschermd omgeving arbeid kunnen verrichten.

#### *Wat betekent de Wwnv voor de sociale werkvoorziening?*

Belangrijk onderdeel van de bezuiniging is de afbouw van het aantal SW-plekken. Het aantal SW-plekken zal rond 2050 zijn teruggebracht van ruim 90.000 naar 30.000. In 2013 moet hier een begin mee worden gemaakt door na de natuurlijke uitstroom (ca. 6.000) slechts één derde aan nieuwe beschutte werkplekken te financieren. De nieuwe SW-plekken zijn uitsluitend toegankelijk voor diegenen die *alleen* in een beschutte omgeving kunnen werken. Doordat het Rijk minder SW-plekken financiert en alleen plekken financiert voor wie uitsluitend in een beschutte omgeving kan werken, zal de gemeente het aantal SW-plekken moeten afbouwen. Onderstaand schema geeft het geschatte verloop op landelijk niveau weer van de afbouw van bestaande SW-plekken en de opbouw van de beschutte werkplekken nieuwe stijl.

*Figuur 6.3 - Afbouw zittend bestand Wsw en opbouw nieuw bestand*



Bron: Brief minister SWZ, *Middelen gebundeld re-integratiebudget Wwnv*, 27 mei 2011

Deze maatregelen moeten in 2015 leiden tot een afname tot 81.000 SW-plekken. Dit heeft een aantal gevolgen voor de inrichting van de sociale werkvoorziening.

Ten eerste heeft de Wwnv consequenties voor de *wijze van financiering* van de sociale werkvoorziening. Op dit moment ontvangt de gemeente een specifieke doeluitkering voor de Wsw, maar straks onder de Wwnv zijn de middelen niet alleen minder, maar

ook ongeoormerkt: ze worden ontschot toegevoegd aan het gemeentelijke re-integratie-budget voor de totale doelgroep Wet werken naar vermogen (die zowel mensen in de huidige Wwb, Wajong als Wsw zal omvatten).

Ten tweede heeft de Wwnv consequenties voor de *SW-doelgroep*. De groep SW-medewerkers wordt geherdefinieerd. Alleen diegenen die uitsluitend op een beschutte werkplek aan het werk kunnen, komen in aanmerking voor een SW-plek. Alle anderen met psychische, verstandelijke of lichamelijke arbeidshandicap zullen in de toekomst aan de slag moeten bij reguliere werkgevers, eventueel met behulp van loondispensatie en begeleiding op de werkplek. Dit betekent dat er straks een grote kwetsbare groep arbeidsgehandicapten is die in dezelfde Wwnv-pool komt als 'gewone' bijstandsgerechtigden zonder beperkingen.<sup>96</sup> Omdat er één ongedeeld budget komt voor de gehele Wwnv-doelgroep moeten arbeidsgehandicapten die niet onder de SW vallen de middelen en instrumenten straks delen met een grote groep zonder (arbeids) handicap.

Deze ontwikkelingen brengen een aantal risico's met zich mee. Zo is er het risico dat wachtlijsten groeien, het niet lukt mensen met een arbeidshandicap bij reguliere werkgevers te plaatsen en zijn er financiële risico's verbonden aan de verminderde rijksbijdrage bij gelijkblijvende kosten. In de volgende paragrafen komen deze risico's aan bod.

### **6.2.2 Bezuinigingen 2011 en toekomstige bezuinigingen**

Een tweede ontwikkeling betreft de lopende en komende bezuinigingen op zowel de SW als re-integratietrajecten. Vanaf januari 2011, nog voor de inwerkingtreding van de Wwnv, heeft het Rijk het bedrag dat het beschikbaar stelt voor een voltijds SW-plek met € 1.321 verlaagd, van € 27.080 tot € 25.759. Voor Pantar betekende dit al een bezuiniging van € 5,9 miljoen. Daarnaast zette de gemeente aanvankelijk in op een bezuiniging van € 1,5 miljoen op de gemeentelijke bijdrage. Tenslotte ontving het Werkbedrijf van Pantar de afgelopen jaren structureel € 1 miljoen minder door teruglopende orders en marktopbrengsten. Al met al werd Pantar eind 2010 aanvankelijk voor een bezuinigingstaakstelling gesteld van € 8,4 miljoen in 2011. Door ingrijpen van de gemeente, waar we dieper op ingaan in paragraaf 6.5, is het uiteindelijke begrote tekort neergekomen op € 3 miljoen over 2011 en € 1,4 miljoen over 2012.

Het Rijk is verder voornemens om het gemiddelde beschikbare bedrag per SW-plek in 5 jaar in een aantal stappen af te bouwen naar € 22.050 per plek. In totaal gaat het om een afname van circa € 5.000 per plek. Onderstaand schema geeft de geplande afbouw weer.

---

<sup>96</sup> De huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw verandert niet voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft. Wie op of na 15 mei 2011 op de wachtlijst is komen te staan wordt, als zijn indicatie verloopt na 1 januari 2013 en nog op de wachtlijst staat, bij de periodieke herindicatie ge(her)indiceerd volgens het nieuwe criterium Wsw 'beschut werk'. Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-werken-naar-vermogen-wnv>

Tabel 6.2 - Afname rijksbijdrage per SW-plek in euro's

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Struct.
Bijdrage per SW-plek die het Rijk toereikend acht	27.080	25.759	25.759	24.768	23.200	22.050	22.050
Afname t.o.v. niveau 2010		-1.321	-1.321	-2.312	-3.880	-5.030	-5.030

Daarnaast moeten Pantar en de gemeente rekening houden met de volgende financiële consequenties:

Tabel 6.3 - Overzicht financiële consequenties beleidswijzigingen

Bezuinigingsmaatregel/ financiële tegenvaller	Bedrag	Beschrijving
Afschaffen bijdrage voor detachering bij gemeentelijke diensten	€ 1,5 miljoen	De €1,5 miljoen die Pantar van de gemeente ontvangt voor de detachering van klanten bij de gemeente geldt alleen nog voor 2011. Vanaf 2012 heeft de gemeenteraad bepaald dat de inlenende gemeentelijke dienst zelf dient te betalen voor de SW-medewerker. Dit geeft voor sommige diensten, zoals het Stadsarchief waar 30 SW-medewerkers werken, financiële problemen. De raad vindt het belangrijk dat de gemeente meer SW-medewerkers in dienst neemt en detacheert, maar wil dit niet financieren uit algemene middelen.
Afschaffing bonus voor BW-plekken	€ 1,2 miljoen	De bonus voor elke gerealiseerde Begeleid Werken-plek (€ 3.000) wordt vanaf 2012 afgeschaft.
Overheveling helft afbouwregeling van Pantar naar DWI	€ 4,9 miljoen	In totaal ontvangt Pantar €100 miljoen (=50%) van het W-deel van de gemeente Amsterdam. <sup>97</sup> Het college is voornemens om de helft van de voorziening à € 9 miljoen voor de afbouw van begeleiding aan Wiw-ers eind 2011 over te hevelen naar DWI. <sup>98</sup>

<sup>97</sup> Voor de trajectgangers ontvangt Pantar de volgende middelen van de gemeente: € 25 miljoen voor de begeleiding van 6.500 mensen en € 80 miljoen (incl. btw) voor loonkosten van WIW-ers.

<sup>98</sup> Gemeente Amsterdam, *Begroting 2011*. Deze voorziening was bedoeld om bij afbouw van de begeleiding van de 260 WIW-ers de afvloeiingsregelingen, de huur van panden en de afschrijving van P-view te kunnen financieren. (De afvloeiingsregelingen zijn gebaseerd op de kantonrechtersformule waarbij het aantal dienstjaren als uitgangspunt wordt genomen.)

Bezuinigingsmaatregel/ financiële tegenvaller	Bedrag	Beschrijving
Versnelde afbouw ID- en Wiw-banen en begeleiding op trede 2	Onbekend	Door de koerswijziging wordt de begeleiding van een groot deel van de re-integratietrajecten op trede 2 gestopt. Deze groep verliest Pantar dan ook als inkomstenbron. Daarnaast worden de ID- en Wiw-banen versneld afgebouwd. Het is nog onbekend wat hier precies de financiële consequenties van zijn.
(On)toegankelijkheid herstructureringsfonds	Onbekend	Het Rijk heeft een herstructureringsfonds van € 400 miljoen ingesteld om gemeenten en SW-bedrijven door de overgangsfase heen te helpen. <sup>99</sup> Het is nog niet duidelijk of Pantar aanspraak kan maken op het fonds.

Bovenstaande maatregelen vergroten de financiële kwetsbaarheid van het SW-bedrijf.

### 6.2.3 Arbeidsmatige dagbesteding vanuit AWBZ naar Wmo

Een derde ontwikkeling tenslotte, is dat vanaf 2013 de functie *begeleiding* uit de AWBZ wordt geschrapt en in het kader van de Wmo onder de compensatieplicht van de gemeente komt te vallen. Deze groepen kunnen gebruik maken van *begeleiding individueel* of *begeleiding groep*. Begeleiding groep komt neer op (arbeidsmatige) dagbesteding. De doelgroepen die gebruik maken van begeleiding hebben matige tot zware beperkingen. Ze verschillen sterk wat betreft de aard van de beperking en het aantal personen met een bepaalde beperking. Daarnaast variëren de vormen van (arbeidsmatige) dagbesteding sterk. De verschillende vormen zijn onder te verdelen in vier categorieën<sup>100</sup>:

- niet-arbeidsmatige dagbesteding (gericht op recreatie of educatie),
- meer vrijblijvende vormen van arbeidsmatige dagbesteding,
- niet vrijblijvende arbeidsmatige dagbesteding en
- toeleiding naar arbeid.

Op dit moment is er een totaalbudget van € 85 miljoen voor begeleiding voor de regio Amsterdam. Er zijn in de regio 5.500 mensen die via zorg in natura (ZIN) gebruik maken van (arbeidsmatige) dagbesteding ('begeleiding groep') en 3.500 mensen die via ZIN gebruik maken van individuele begeleiding. Daarnaast zijn er 5.000 Pgb-budgethouders.<sup>101</sup>

Er wordt landelijk veel gesproken over de mogelijke verbindingen tussen Wmo en aangrenzende beleidsterreinen, waaronder de verbinding tussen de arbeidsmatige dagbesteding en beschutte werkplaatsen. Dit biedt in theorie mogelijkheden om in

<sup>99</sup> Het fonds wordt gevuld door de bonus af te schaffen die SW-bedrijven ontvangen voor het realiseren van Begeleid werken.

<sup>100</sup> Research voor Beleid, *Arbeidsmatige dagbesteding. Een verkennend onderzoek naar aard en omvang*. Februari 2006

<sup>101</sup> Presentatie Zorgkantoor Agis Amsterdam voor de regio Amsterdam, 20 juni 2011.



toekomstig SW-beleid verbindingen tussen doelgroepen te leggen. Ook biedt het mogelijkheden voor samenwerking tussen Pantar en instellingen voor arbeidsmatige dagbesteding. In de praktijk zal het leggen van dergelijke dwarsverbanden een complexe opgave zijn. De redenen hiervoor zijn met name de complexiteit van de doelgroepen en de dure CAO Wsw. In paragraaf 6.4 gaan we hier dieper op in.

#### **6.2.4 Deelconclusie externe veranderingen**

Kortom, de aankomende Wet werken naar vermogen, de bezuinigingen vanuit het Rijk, de koerswijzigingen vanuit de gemeente en de overheveling van dagbesteding vanuit de AWBZ naar de Wmo betekenen een aantal grote uitdagingen voor de gemeente. Er is minder geld voor SW-plekken, maar tegelijkertijd mogen de rechten van de huidige SW-medewerkers niet worden beperkt. Maar de op handen zijnde veranderingen bieden ook kansen. De ontschotting van de verschillende voorzieningen (Wsw, Wwb, WIJ, Wajong) geeft de gemeente meer vrijheid in de inzet van de beschikbare middelen. De gedachte is dat gemeenten deze middelen efficiënter en gericht kunnen inzetten. De realiteit is echter wel dat het overgrote deel van het budget vast ligt in de sociale werkvoorziening en dat een aanzienlijk bedrag wordt gekort op het re-integratiebudget. De decentralisatie van de arbeidsmatige dagbesteding vanuit de AWBZ naar de Wmo biedt in theorie mogelijkheden voor het leggen van dwarsverbanden met de beschutte werkvoorziening. In de praktijk zal dit echter nog een gecompliceerde opgave worden.

Ondanks de ontschotting zijn de mogelijkheden om eigen beleid te voeren dus beperkt, met name door de verminderde financiële middelen en de bestaande rechten van huidige SW-medewerkers. Het wordt een uitdaging voor de gemeente en Pantar om zich, ondanks de beperkte armslag, zo goed mogelijk voor te bereiden op de komende veranderingen. Dit moet men doen door de speelruimte die het Rijk overlaat voor eigen beleid, zo optimaal mogelijk te benutten. In de volgende paragrafen gaan we aan de hand van de genoemde randvoorwaarden - *Ervaren urgentie (paragraaf 6.3)*, *Visie en beleidskeuzes (paragraaf 6.4)*, *Grip op financiën (paragraaf 6.5)* en *Grip op toezicht (paragraaf 6.6)* - na in hoeverre de gemeente en Pantar deze ruimte goed benutten.

### **6.3 Ervaren urgentie**

Zowel de gemeente als Pantar lijken van de urgentie van de aankomende veranderingen doordrongen te zijn. Al in 2010 zijn de gemeente en Pantar gestart met het anticiperen op de reeks bezuinigingen en beleidsveranderingen die zijn gestart in 2011. Verder blijkt het besef van urgentie uit de gesprekken die de rekenkamer met de gemeente en Pantar heeft gevoerd en uit voorbereidende documenten waarin op de toekomst van de sociale werkvoorziening wordt geanticipeerd. Onderstaand overzicht geeft de relevante documenten weer.

Tabel 6.4 - Relevante beleidsdocumenten ter voorbereiding op Wwnv

Titel document	Eigenaar
<i>Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011. Naar een SW met toekomst, maart 2011</i>	Gemeente Amsterdam
<i>Uitwerking Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014. 'Werken het doel, participeren de norm.'</i>	Gemeente Amsterdam
<i>Bestuursbrief: strategisch kader &amp; doelen voor plancyclus 2012. Presentatie directie &amp; DMT-leden, 14 juli 2011</i>	Pantar
<i>Focus Pantar Amsterdam. Blauwdruk 2011, 28 juni 2011 (alleen voor intern gebruik)</i>	Pantar
Ontwerp Pantar Amsterdam 2011 (Concept). Als gevolg van project Focus, 06 juni 2011. 2	Pantar
<i>Bedrijfsplan 2011</i>	Pantar
Presentatie van directies DWI en Pantar aan wethouders Werk & inkomen in staf wethouder van 4 juli 2011, <i>Vorming RBA; de volgende stap</i> . Versie 30-06-2011	Gemeente Amsterdam & Pantar

Het is nu aan het college de volgende stappen te nemen in het transitieproces richting de Wwnv. Wat deze vervolgstappen zullen zijn is echter nog niet bekend.

## 6.4 Duidelijke visie en beleid over de toekomst van de SW

Goed voorbereid zijn op de toekomst van de sociale werkvoorziening vereist een heldere visie op waar men met de SW naar toe wil. Vervolgens moeten er op basis van deze visie keuzes gemaakt worden over de richting van het SW-beleid. Deze keuzes hebben betrekking op tenminste een viertal onderwerpen: de keuzes aangaande de doelgroepen die onderwerp zijn van toekomstig SW-beleid, de producten en diensten die men voor deze doelgroepen in wil zetten, de mate van marktwerking en de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar. In deze paragraaf gaan we na of en in hoeverre de gemeente en Pantar heldere keuzes hebben gemaakt op deze onderwerpen.

### 6.4.1 Visie

Het is aan de gemeente om invulling te geven aan haar visie op de sociale werkvoorziening. Deze visie is bepalend voor de beleidskeuzes die de gemeente maakt. Met het oog op de toekomst is een nieuwe visie noodzakelijk. Wat wordt het uitgangspunt voor de toekomstige sociale werkvoorziening?

#### *Verschuiving van ambities*

*Het Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* (MJBPP) laat een verschuiving van ambities bij het college zien. De oorspronkelijk ambitie<sup>102</sup> van *maximale participatie* (2010) maakt plaats voor *maximale uitstroom vanuit de uitkering naar betaald werk* (2012). Ook de beleidsdoelstellingen zijn hierop aangepast: van participatie

<sup>102</sup> Of het 'maatschappelijk beoogd effect'

(‘ontwikkelen richting arbeidsmarkt’ in 2010) naar werkzaam zijn bij een reguliere werkgever via Begeleid Werken (2011 en 2012).

We kunnen concluderen dat deze verschuivingen duidelijk in lijn zijn met de doelstellingen van de Wet werken naar vermogen: iedereen die kan werken is aan het werk, zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever. Er ligt dus een helder uitgangspunt voor de keuzes in het toekomstige SW-beleid.

#### **6.4.2 De keuzes aangaande de doelgroepen van het toekomstige SW-beleid**

De keuzes die de gemeente en Pantar maken aangaande de doelgroepen die onderwerp zijn van SW-beleid, behoren tot de belangrijkste keuzes voor het toekomstige SW-beleid. Aan welke doelgroepen geven de gemeente en Pantar prioriteit?<sup>103</sup> En wat beoogt men voor deze doelgroepen te bereiken?

##### *Algemeen: Iedereen met perspectief op werk*

Een eerste keuze voor doelgroepen heeft de gemeente gemaakt in *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* (MJBP). In het vastgestelde MJBP maakt de gemeente een beleidsomslag van ‘iedereen doet mee’ naar ‘iedereen met perspectief op werk doet mee’. De gemeente kiest er in het nieuwe re-integratiebeleid duidelijk voor alleen nog te investeren in mensen met perspectief op werk. Het gesubsidieerde werk (ID- en Wiw-banen) en een aantal re-integratietrajecten (SAP- en MAP-trajecten) worden afgebouwd.<sup>104</sup> Pantar verliest hierdoor de begeleiding van DWI-klanten op trede 2 van de participatieladder zonder perspectief op werk. Dit heeft tot gevolg dat de toestroom van trajectgangers naar Pantar een stuk minder zal zijn dan voorheen.

##### *Arbeidsgehandicapten met SW-recht: prioriteit voor ontwikkelingsperspectief*

Ook in de sociale werkvoorziening krijgen mensen met ontwikkelingsperspectief voorrang.<sup>105</sup> Bij de wachtlijstregels is dat vertaald naar voorrang voor iedereen die zicht heeft op Begeleid Werken. Verder wordt competentiegericht ontwikkelen alleen ingezet voor SW-werknemers en -geïndiceerden met ontwikkelperspectief. In het SW-beleidsplan (2011) heeft het college twee scenario’s tegen elkaar afgezet voor de toekomstige SW. In het eerste scenario zouden de kosten van het werkaanbod en de begeleiding in evenwicht moeten zijn met de geleverde productiviteit en beschikbare financiering. Dit zou betekenen dat ruim een kwart van de SW-doelgroep - diegenen

---

<sup>103</sup> In de huidige situatie heeft pantar een verantwoordelijkheid voor alle mensen met SW-indicaties. Kijkend naar de toekomst zijn er een aantal keuzes wat betreft doelgroepen mogelijk. SW-bedrijven kunnen kiezen de oude SW-populatie (intern/beschut, detachering en begeleid werken) te bedienen of zich alleen te richten op beschermt werken. Maar er zijn ook mogelijkheden om de begeleiding van Wajongers te verzorgen en/of een deel van de doelgroep Loondispensatie te bedienen. Tenslotte is het mogelijk om (een deel van) de AWBZ-dagbestedingsdoelgroep te verzorgen.

<sup>104</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitwerking Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014*. ‘Werken het doel, participeren de norm.’

<sup>105</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011*. Naar een toekomstbestendige SW, maart 2011.

met de grootste begeleidingsbehoefte - zijn werkplek zou verliezen. Er is echter gekozen voor een alternatief scenario. In dit scenario blijft de toegang tot de SW voor SW-medewerkers met een hoge begeleidingsbehoefte gehandhaafd. Dit vereist echter structureel een extra financiering van € 1,5 miljoen.<sup>106</sup>

Het is een positieve ontwikkeling dat het college al bezig is de beleidskeuzes voor de doelgroepen van het toekomstige SW-beleid uiteen te zetten. De rekenkamer ziet in de voorgestelde keuzes echter een aantal risico's.

Ten eerste is nog onbekend wat de doelstellingen worden voor zowel SW-doelgroep nieuwe stijl als de huidige SW-doelgroep. De verwachting is immers dat pas rond 2050 het huidige SW-bestand volledig is afgebouwd (zie figuur 6.3).

Ten tweede brengt de doelgroepenprioritering via de Wsw-verordening 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 bepaalde andere doelgroepen uitgesloten worden. Doelgroepenprioritering kan dan met de zorgplicht van de gemeente in strijd raken. Een instrument om uitsluiting te voorkomen is de doelgroepenprioritering te verbinden aan een tijdslimiet.<sup>107</sup> In de huidige Wsw-verordening van Amsterdam is een dergelijke tijdslimiet niet opgenomen. In het SW-beleidsplan van maart jongstleden stelt het college van B&W wel dat bij het prioriteren van doelgroepen 'moet worden nagegaan wat dit betekent voor andere werkzoekenden op de wachtlijst'.

Ten derde is de hoge inzet op Begeleid Werken niet toekomstbestendig. Vanaf 2013 komt de Begeleid Werken bonus immers te vervallen. Pantar en de gemeente verwachten wel dat de Begeleid Werken-doelgroep straks aan het werk kan bij reguliere werkgevers. Het is onduidelijk hoe dit gerealiseerd moet worden zonder de rijksmiddelen voor begeleiding.

Ten vierde kan het onverminderd handhaven van de toegang tot de SW voor mensen met hoge begeleidingsbehoefte consequenties hebben voor het aantal mensen dat de SW in kan stromen. Bij gelijk budget betekent dit namelijk dat er minder mensen een beroep op de SW kunnen doen.

---

<sup>106</sup> Gemeente Amsterdam, *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011. Naar een toekomstbestendige SW*, maart 2011 p. 18.

<sup>107</sup> Zo kan een gemeente in de verordening opnemen dat geïndiceerden niet langer dan een bepaalde periode op de wachtlijst mogen staan. Deze bepaling maakt dat na het verstrijken van de gestelde termijn de voorheen 'achtergestelde' geïndiceerden op basis van de datum van de indicatiebeschikking alsnog een plaats hoog op de wachtlijst krijgen. Bron: VNG, *Wachtlijstbeheer Wsw. Handreiking voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties*, januari 2008.

### *Arbeidsgehandicapten zonder SW-recht (1): doelgroep Wwnv*

Een grote groep mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap komt onder de Wwnv niet langer in aanmerking voor een SW-plek of een Wajong-uitkering. Zij moeten - met behulp van loondispensatie - aan het werk bij reguliere werkgevers.

Het is nog onduidelijk hoe het college denkt dat de groep arbeidsgehandicapten zonder SW-recht die straks onder de Wwnv valt, ingezet kan worden bij reguliere werkgevers. De Wwnv kent immers geen specifieke middelen voor de begeleiding van arbeidsgehandicapten; in de ogen van de wetgever zijn alle Wwnv-doelgroepen 'gelijk'. In realiteit heeft de groep arbeidsgehandicapten meer begeleiding nodig dan 'gewone' Wwnv-ers.

De rekenkamer constateert dat het een ingewikkelde opgave wordt deze doelgroep bij reguliere werkgevers aan het werk te krijgen. Uit onderzoek blijkt dat het voor werkgevers helemaal niet vanzelfsprekend is mensen met een beperking in dienst te nemen. Eerst moet volgens hen aan een set randvoorwaarden zijn voldaan, waaronder voldoende financiële compensatie en een soepel ontslagrecht.<sup>108</sup> Maar ook dan verwachten de meeste werkgevers voorlopig niet met de doelgroep te werken, omdat het werk niet past bij de doelgroep.<sup>109,110</sup> Ook laten ervaringen met de Wajong zien dat werkgevers niet staan te springen om jonge mensen met een arbeidshandicap in dienst te nemen.<sup>111</sup> Aangezien juist veel meer arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers aan het werk moeten dan nu het geval is, ligt er nog een grote opgave in zowel het overtuigen van werkgevers als het creëren van prikkels de doelgroep in dienst te nemen.

### *Arbeidsgehandicapten zonder SW-recht (2): doelgroep arbeidsmatige dagbesteding*

Daarnaast is er de doelgroep die nu onder de AWBZ arbeidsmatige dagbesteding verricht en vanaf 2013 in het kader van de Wmo onder de compensatieplicht van de gemeente komt te vallen. Zoals al kort geschetst in paragraaf 6.2.3, kan de overheveling van arbeidsmatige dagbesteding vanuit de AWBZ naar de Wmo kansen bieden voor het toekomstige SW-beleid.<sup>112</sup> Hiervoor zijn een aantal argumenten. Ten eerste zijn er

---

<sup>108</sup> Cedris, *Werkgeversonderzoek. Wensen en behoeften Wet werken naar vermogen*, 10 juni 2011.

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> RadarAdvies, *Perceptie van en wensen voor één regeling onderkant arbeidsmarkt. Onderzoek onder wethouders, gemeentelijke directeuren en directeuren van SW-bedrijven*, 15 april 2011.

<sup>111</sup> Het aantal werkgevers met een Wajonger in dienst is tussen 2009 en 2010 gestegen van 3,8% naar 4,2%. 9% van de werkgevers die nog geen Wajonger in dienst hebben, is van plan in het komende jaar een Wajonger aan te nemen. Als alle werkgevers hun plannen uitvoeren, zou het aandeel werkgevers met Wajongers weliswaar groeien, maar beperkt zijn tot 13%. Bron: Wajongmonitor: tweede rapportage. *Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*.

<sup>112</sup> Ook op andere terreinen biedt de toekomstige Wwnv en uitgebreide Wmo kansen voor gemeenten in het leggen van dwarsverbanden. Vrijwilligerswerk kan onderdeel zijn van een re-integratietraject of sociale activering. De gemeente kan maatregelen nemen om werkzoekenden in te laten stromen in de huishoudelijk hulp. Bron: Beleidsbrief Ministerie van VWS, *Samenhang tussen de Wmo, Wwb, Wsw en de WJF*, 12 oktober 2009.

raakvlakken tussen ‘arbeidsmatige dagbesteding’ en ‘beschut werken’: de doelgroep overlapt deels. Daarnaast zijn er een aantal werknemers in de SW die naarmate ze ouder worden door de ondergrens ‘zakken’ en in aanmerking komen voor arbeidsmatige dagbesteding. Verder is het voor een aantal SW-werknemers mogelijk beter om dagbestedingsactiviteiten uit te voeren.

Ook is het idee dat SW-bedrijven kunnen profiteren van deze overheveling, met name in het licht van de afbouw van het aantal SW-plekken. De raakvlakken bieden bijvoorbeeld mogelijkheden voor samenwerking tussen Pantar en instellingen voor arbeidsmatige dagbesteding. Men zou het vervoer gezamenlijk kunnen organiseren en op andere manier gebruik kunnen maken van elkaars voorzieningen. Verder zijn er mogelijkheden voor een gezamenlijke werkgeversbenadering die erop gericht is om veel meer mensen met een SW-indicatie of indicatie voor arbeidsmatige dagbesteding onder te brengen bij reguliere werkgevers.<sup>113</sup>

De rekenkamer merkt op dat het leggen van deze dwarsverbanden een complexe opgave zal zijn. In de eerste plaats bestaat er nog geen beleid op dit gebied. Het is een nieuw terrein waar nog weinig ervaring mee is. Daarnaast is het ingewikkeld om integraal beleid te ontwikkelen voor deze doelgroepen. Hoewel de doelgroepen deels overlappen, zijn zij ook zeer complex. De groep bestaat uit mensen met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening en mensen met een zintuiglijke, lichamelijke of verstandelijke handicap. De aandoeningen waar men mee te maken heeft variëren van matig tot zwaar. Voor veel mensen is maatwerk daarom de beste oplossing. Daarnaast zijn er verschillende categorieën van dagbesteding (zie paragraaf 6.2.3). Ieder van deze categorieën kent verschillende activiteiten en verschillende doelen. Hiermee moet rekening gehouden worden voor toekomstig beleid.

Een andere barrière voor integraal beleid zijn de privileges van de CAO Wsw. Voor SW-werknemers die beter dagbestedingsactiviteiten zouden kunnen uitvoeren betekent een overstap vooralsnog een verlies van de Wsw-erkenning en daarmee ook hun SW-plek en CAO-loon. Door deze inkomensval zullen velen waarschijnlijk afzien van de dagbestedingsplek. Voor SW-bedrijven betekent dit dat deze werknemers bijna niet meer productief zijn en daardoor uit bedrijfseconomisch oogpunt niet rendabel zijn.

Daarbij is het vooralsnog onduidelijk of en hoe de gemeente Amsterdam zelf kansen ziet voor verbindingen tussen de dagbestedingsdoelgroep en de SW-doelgroep. In een van de gesprekken die rekenkamer heeft gehouden kwam naar voren dat Pantar wel potentiële mogelijkheden ziet. Door bijvoorbeeld voorzieningen of afdelingen te creëren waar de ondergrens van de SW terecht kan, zou de overgang tussen SW en Wmo/AWBZ beter gewaarborgd kan worden. Voor de knelpunten bij het leggen van een dergelijke verbinding (aantrekkelijke CAO voor SW-medewerkers) lijken

---

<sup>113</sup> VNG, *Verslag Expertmeeting Toekomstige samenwerking tussen SW en AWBZ dagbesteding*, 25 mei 2011.

vooralsnog geen oplossingen te zijn uitgewerkt. Ook is nog onbekend in hoeverre de mensen die onder de AWBZ vallen gebruik gaan maken van de sociale werkvoorziening.

#### *Aandachtspunten voor toekomstig beleid voor de SW-doelgroep*

Al met al ziet de rekenkamer dat op de volgende onderwerpen keuzes gemaakt moeten worden, om tot welafgewogen beleid voor de SW-doelgroep(en) te komen:

- Beleid om huidige doelgroep Begeleid Werken en Detacheren bij reguliere werkgevers (m.b.v. loondispensatie) onder te brengen;
- Meer toekomstbestendige doelstellingen voor ‘overgangsgroep’ SW-medewerkers;
- Doelstellingen voor toekomstige SW-doelgroep nieuwe instroom ‘beschut werken’;
- Wenselijkheid en haalbaarheid integraal beleid voor doelgroepen arbeidsmatige dagbesteding en sociale werkvoorziening nieuwe stijl (beschut werk).

#### **6.4.3 De keuze voor producten en diensten**

Vooruitkijkend naar de Wwnv is een breed spectrum aan diensten mogelijk. De Wwnv maakt alleen op hoofdlijnen onderscheid tussen ‘beschut werken’ en ‘werken onder begeleiding’. De afdelingen productie en diensten zijn vergelijkbaar met beschut werken. (Groeps)detachering en begeleid werken zijn vergelijkbaar met werken onder begeleiding. Er zijn een aantal belangrijke vragen en overwegingen bij de keuze voor diensten:

- Wordt de ingezette verschuiving van interne productie naar dienstverlening voortgezet? En wat is het gewenste eindniveau?
- Blijft in de keuze voor producten/diensten het creëren van een optimale werkplek voor de werknemer het uitgangspunt?

Hieronder gaan we na welke keuze de gemeente en Pantar in het aanbod van diensten en producten (gaan) maken.

#### *Verschuiving van interne productie naar dienstverlening*

De afgelopen jaren vond er binnen de SW-sector een trend van ‘binnen naar buiten’ plaats waarbij steeds meer medewerkers via detachering en Begeleid Werken naar buiten werden geplaatst. Bij Pantar was deze trend ook te zien, zelfs meer nog dan bij andere SW-bedrijven. Uit de reorganisatieplannen blijkt dat Pantar deze trend in de toekomst wil doorzetten. Na de reorganisatie zal Pantar uit twee delen bestaan: Pantar Productie en Pantar Bedrijven.

*Tabel 6.5 - Nieuwe taakverdeling tussen Pantar Productie en Pantar Bedrijven*

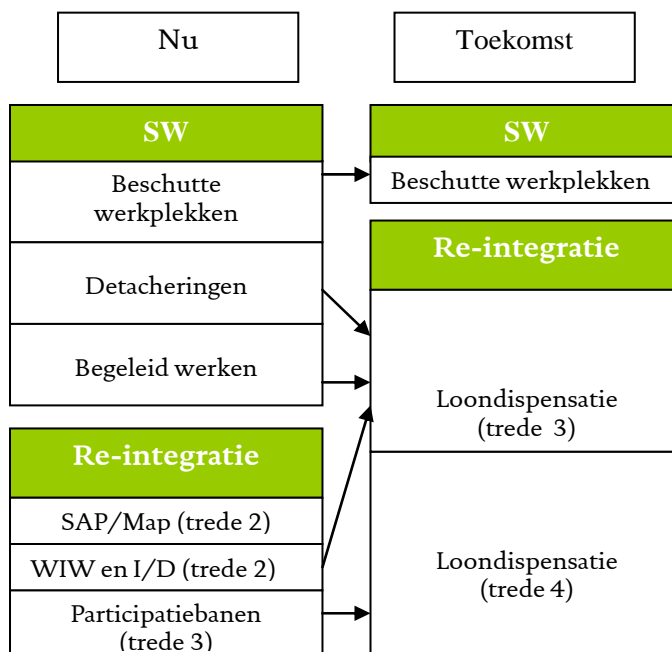
<b>Pantar Productie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biedt beschutte werkplekken intern bij Pantar.</li> <li>• Organiseert budgetgestuurde beschutte werkplekken voor mensen die niet hun eigen begeleidingskosten kunnen terugverdienen via opbrengsten uit werk. Het gaat om een groep van 1.300 personen.</li> <li>• Verliesgevend.</li> </ul>
-------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Pantar Bedrijven</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken in een re-integratietraject met hulp van loondispensatie als opstap naar regulier werk.</li> <li>• Biedt ruimte om kansrijke diensten en producten te laten groeien.</li> <li>• Is een mix van SW-werknemers met andere werkzoekenden in het bestand van DWI.</li> <li>• Is een voortzetting van kansrijke werksoorten in allianties met marktpartijen, businesslines en BV's. De minder kansrijke werksoorten worden als zelfstandige eenheden afgebouwd.</li> <li>• Gaat op commerciële basis 'bedrijven' exploiteren.</li> </ul>
-------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Onder de Wwv zal Pantar Productie waarschijnlijk de afdeling met beschutte werkplekken worden, bestemd voor de toekomstige SW-doelgroep die alleen beschermt kan werken. Pantar Bedrijven wordt het deel waar mensen in een re-integratietraject met loondispensatie bij een reguliere werkgever kunnen werken.

De verwachting is dat onder de Wwv de afdeling productie een in- en uitstroom van SW-medewerkers zal blijven houden. Het huidige middendeel van de SW (Groen en Catering) zal wel uitstroom hebben, maar geen instroom meer. Dit wordt onderdeel van Pantar Bedrijven. Bij Pantar Bedrijven komen mensen in dienst die geschikt zijn voor loondispensatie. Vanaf 2013 zijn dit zowel 'gewone' re-integranten als arbeidsgehandicapten die 'te goed' zijn voor de SW nieuwe stijl (beschutte werkplekken). Eén van de opties die de gemeente en Pantar overwegen is dat Pantar Bedrijven als werkgever deze mensen met loondispensatie in dienst neemt. Pantar Bedrijven zorgt dan voor werkaanbod, bijvoorbeeld door deze medewerkers tegen betaling uit te lenen aan een bedrijf of aan de gemeente. In deze variant (zie figuur 6.4) levert Pantar min of meer dezelfde diensten als nu bij detachering, maar dan vallen de diensten onder de re-integratietak (Pantar Bedrijven) en niet de sociale werkvoorziening.

*Figuur 6.4 - Visuele weergave van toekomstmodel voor nieuwe klanten van Pantar*





De mogelijkheid bestaat dat de gemeente Pantar vraagt loondispensatie ook in te zetten voor Pantar Bedrijven. Loondispensatie is in principe een instrument bedoeld om ingezet te worden bij reguliere werkgevers. De inzet van loondispensatie bij Pantar is - met uitzondering van de huidige SW doelgroep en de toekomstige SW-groep 'beschut werken' - echter niet verboden.

Voor bestaande SW-medewerkers blijft Pantar detachingsplekken en Begeleid Werken aanbieden. Het is echter nog onduidelijk hoe Pantar dit wil realiseren wanneer de bonus voor begeleid werken wordt afgeschaft. Verder is duidelijk dat het aantal re-integratietrajecten dat Pantar uitvoert, door de afbouw van MAP- en SAP-banen en Wiw- en ID-banen, zal afnemen van 6.000 naar 4.000 trajecten in 2012.<sup>114</sup>

Kortom: de trend van binnen naar buiten zal doorgezet worden bij Pantar. Alleen krijgt 'buiten' een andere invulling. Waar voorheen 'buiten' bestond uit detacheringen en Begeleid Werken binnen de sociale werkvoorziening, zal in de toekomst 'buiten' bestaan uit de re-integratietrajecten die Pantar aanbiedt. Hoe de re-integratietak van Pantar zich qua omvang zal verhouden tot de sociale werkvoorziening (gewenste eindniveau) is nog niet duidelijk. Dit hangt er mede vanaf of Pantar ook loondispensatietrajecten mag uitvoeren.

#### *Optimale werkplek lastig door minder werksoorten*

Het creëren van de optimale werkplek is geen streven dat terugkomt in de reorganisatieplannen van Pantar. Wel kiest Pantar er duidelijk voor om met de reorganisatie het aantal werksoorten terug te brengen in 2013 van 43 naar 10. Uit het interne document *Blauwdruk 2011* blijkt dat met name de mensen met een grote begeleidingsbehoefte (beschutte werkplekken) hierdoor eenvoudiger werk zullen uitvoeren, met minder mogelijkheden tot variatie in werk. Zij zullen immers allen bij Pantar Productie geplaatst worden. Dit is van invloed op zowel de huidige SW-medewerkers die op een beschutte werkplek werken, als de gehele SW-doelgroep nieuwe stijl. Ook is vanuit kostenoverwegingen besloten de 'Werksluis' te sluiten. SW-medewerkers komen dan niet meer de Werksluis binnen voor diagnose en matching, maar worden direct geplaatst bij de werkbedrijven.<sup>115</sup> Kortom, het verminderen van het aantal werksoorten en de sluiting van de Werksluis zal er voor zorgen dat het creëren van een optimale werkplek voor de SW-medewerker minder goed mogelijk is dan voorheen.

---

<sup>114</sup> Pantar Amsterdam, *Bestuursbrief: strategisch kader & doelen voor plancyclus 2012*. Presentatie directie & DMT-leden, 14 juli 2011, p. 6.

<sup>115</sup> Pantar, *Focus Pantar Amsterdam, Blauwdruk 2011*, 28 juni 2011.

#### *Aandachtspunten voor toekomstig beleid m.b.t. producten en diensten*

Gelet op de toekomstige veranderingen is er een aantal aandachtspunten voor toekomstige beleid voluit producten en diensten:

- Er is nog geen duidelijkheid over het gewenste eindniveau van Pantar. Het is nog onduidelijk of Pantar ook loondispensatietrajecten mag uitvoeren.
- Het is de vraag hoe voor de SW-doelgroep met de hoogste begeleidingsbehoefte voldoende variatie in werk gewaarborgd blijft.

#### **6.4.4 De keuze voor de mate van marktwerking**

Voor veel SW- bedrijven ligt het zwaartepunt van de activiteiten op de uitvoering van de Wsw. Sinds de oprichting van het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) in 2009 voert Pantar echter ook veel re-integratieactiviteiten uit voor de gemeente. Kijkend naar de toekomst kan de gemeente een nieuwe afweging maken in de keuze voor partijen die de SW en/of re-integratieactiviteiten mogen uitvoeren. Deze keuzes zijn direct van invloed op zowel de huidige en toekomstige SW-doelgroep als op de groep arbeidsgehandicapten die vanaf 2013 aan het werk moet met loondispensatie.

#### *Re-integratietrajecten in eigen beheer*

In navolging van de wens van de gemeenteraad om meer re-integratieactiviteiten in eigen beheer uit te voeren is besloten in 2009 het RBA op te richten. Het college heeft ervoor gekozen om de uitvoering van re-integratieactiviteiten weg te halen bij de private re-integratiemarkt en grotendeels onder te brengen bij Pantar. Daarnaast zijn re-integratietaken ondergebracht bij Herstelling/Werk en uitvoering van DWI. Op deze manier hoopt de gemeente een dubbele uitstroom vanuit de uitkering naar betaald werk te realiseren, met minder budget en minder formatie. Als onderdeel van het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA), zal Pantar de trajectbegeleiding en het klantmanagement voor Wwb-klienten op trede 3 gaan uitvoeren.

Recent onderzoek wijst echter uit dat SW-bedrijven geen goede staat van dienst hebben wat betreft het toeleiden van medewerkers naar reguliere werkgevers.<sup>116</sup> De resultaten van Pantar bevestigen dit. In 2010 zijn er van de 5.338 Wwb-ers 220 uitgestroomd naar regulier werk – dit is 4,1 %.<sup>117</sup> Wel moet worden opgemerkt dat de lage uitstroomcijfers samenhangen met het relatief grote aantal mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt dat door Pantar werd bediend als begeleider van SAP- en MAP-trajecten. Dit zijn mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt waarbij het primaire doel niet gericht was op uitstroom naar werk. Het aantal SW-medewerkers dat uitstroomde ligt nog veel lager. In 2010 zijn er totaal drie mensen naar reguliere werkgevers uitgestroomd. Toch is het de bedoeling dat in de toekomst arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers aan het werk gaan.

---

<sup>116</sup> A. van de Meerendonk, Magazijn 13 BV. *Eerlijke concurrentie op de re-integratiemarkt?* Rapport in opdracht van Boaborea. Den Haag/Tilburg, Juni 2011.

<sup>117</sup> Pantar Amsterdam, *Jaarverslag 2010*.

In de toekomst heeft de gemeente bij het plaatsen van Wwnv-ers de keuze om Pantar, de gemeente zelf (RBA) en/of particuliere bureaus in te zetten voor het plaatsen en begeleiden van werknemers bij reguliere werkgevers met loondispensatie. Het is van belang dat, onafhankelijk van deze keuze, de effecten van de begeleiding en van de inzet van loondispensatie gemonitord worden.

#### *Versterken werkgeversbenadering en marktoriëntatie*

De huidige SW-medewerkers die nu via Begeleid Werken of Detacheren bij een reguliere werkgever aan het werk zijn, behouden ook na 2013 hun SW-rechten. Vanaf 2013 vervalt echter de bonus voor Begeleid Werken. Daarnaast ontstaat er een groep arbeidsgehandicapten (die nu als Wajong of SW zouden worden geïndiceerd) die aan het werk moet bij een reguliere werkgever, eventueel met behulp van loondispensatie. Om deze redenen is het van des te groter belang dat werkgevers worden overgehaald SW-medewerkers in dienst te nemen.

In het SW-beleidsplan 2011 neemt het college een aantal maatregelen die duiden op een meer marktgeoriënteerde benadering. Het college wil partnerschappen met werkgevers intensiveren. Hiertoe wordt een regionaal werkgeversservicepunt ingericht waarin UWV, DWI en Pantar samenwerken, ook met de partners in het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs. Daarnaast wil het college de werkgeversbenadering voor de individuele SW-geïndiceerden intensiveren. Hoe het college van plan is werkgevers over te halen mensen met een (arbeids)handicap in dienst te nemen is echter niet duidelijk.

Daarnaast zet het college stappen richting een meer marktgeoriënteerde benadering van de SW. Zo wil het college meer sturen op basis van loonwaarde. Anticiperend op Wwnv wordt de loonwaarde meer expliciet gehanteerd als maatstaf voor afspraken met werkgevers rond loonkostensubsidie, inleenvergoeding, begeleiding van SW-werknemers en voor investeringen in competentieontwikkeling. De voorwaarde is dat investeringen in extra competenties in evenwicht moeten zijn met de verwachte extra productiviteit. Ook kan de deelname aan de pilot loondispensatie van het Rijk gezien worden als voorbereiding op de marktgeoriënteerde benadering van de Wwnv.

Anderzijds wil de gemeente de inbesteding van diensten aan Pantar handhaven, door het onderhands gunnen van opdrachten.<sup>118</sup> Ook wordt het bestaande niveau aan inhuur van SW-personeel door onderdelen van de gemeente minimaal gehandhaafd.

Kortom, wat betreft de mate van marktwerking kiest het college er enerzijds voor meer trajecten in eigen beheer uit te voeren. Tegelijkertijd hanteert het college een meer markt- en werkgeversgeoriënteerde benadering. Dit is in lijn met de toekomstige Wwnv. Een dergelijke benadering is ook noodzakelijk omdat straks een veel grotere

---

<sup>118</sup> De basis hiervoor ligt in een de aanpassing van de Wsw-verordening, waarin is opgenomen dat het college een zogenoemd uitsluitend recht kan toekennen aan Pantar voor het uitvoeren van bepaalde taken. (Raadsbesluit van 28 oktober 2009.)

groep arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers aan het werk moet. De beweging richting een meer marktgeoriënteerde benadering kan als een Wwnv-bestendige stap worden gezien.

#### *Aandachtspunten voor de mate van marktwerking*

- Het is belangrijk dat de uitvoering van de Wwnv (waaronder de begeleiding van Wwnv-ers, de effecten van loondispensatie, de ontwikkeling van de loonwaarde) te monitoren.
- De uitvoering van de Wwnv kan neergelegd worden bij verschillende partijen. De gemeente kan er voor kiezen het geheel in eigen beheer uit te voeren, bij Pantar of bij andere partijen (zoals re-integratiebedrijven). Bij deze keuze kan rekening gehouden worden met een aantal overwegingen, zoals de te verwachten kosten, de te verwachten effectiviteit en kwaliteit, de mate waarin de gemeente kan (bij)sturen en de mogelijkheid tot maatwerk.
- Het is nog niet duidelijk hoe het college denkt werkgevers te kunnen overtuigen arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

#### **6.4.5 De keuze voor de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar**

Indien in de toekomst een nauwere samenwerking ontstaat tussen de gemeentelijke afdeling Sociale Zaken en het SW-bedrijf, is een efficiënte taakverdeling van belang. Een eerste logisch onderscheid is het beleggen van de regie- en beleidstaken bij de gemeente (DWI) en de uitvoering bij Pantar. Maar wanneer we wat verder kijken wordt duidelijk dat er functies zijn die een mogelijke overlap vertonen. Denk aan het formuleren van beleid, arbeidsmarktbenadering, klantbeheer, financiële backoffice of de inkoop.<sup>119</sup> Het is daarom van belang dat er keuzes gemaakt worden over wie wat beheert.

Hoe de nieuwe taakverdeling eruit zal gaan zien is op dit moment nog niet volledig uitgewerkt. Een belangrijk uitgangspunt voor de toekomstige organisatie is in ieder geval dat Pantar en de gemeente een eenduidige organisatie en aansturing willen.<sup>120</sup> Afspraken zullen nog gemaakt moeten worden over onder andere de verdeling van publieke en private taken, de bestemming van het cluster Begeleiden en Detachteren (B&D) en wie verantwoordelijk wordt voor het werkgeverschap.

#### *Aandachtspunten voor de toekomstige taakverdeling*

DWI is bezig met een businesscase, waarin de taakverdeling tussen de gemeente en Pantar rond de uitvoering van re-integratieactiviteiten en de SW in de toekomst wordt bekeken. Er ligt een conceptadvies met het meest waarschijnlijke scenario. De rekenkamer constateert dat bij de uitwerking van de toekomstige taakverdeling rekening gehouden moet worden met een aantal punten.

---

<sup>119</sup> KplusV/Cedris, *Inspelen op de Wet werken naar vermogen*, 27 mei 2011.

<sup>120</sup> Presentatie van directies DWI en Pantar aan wethouders Werk & inkomen in staf wethouder van 4 juli 2011, *Vorming RBA; de volgende stap*. Versie 30-06-2011.

- *De randvoorwaarden voor de overdracht van Begeleiden & Detacheren.* Indien het winstgevende onderdeel naar DWI gaat, moet voorkomen worden dat een sterk verliesdraaiende organisatie bij Pantar achterblijft.
- *Vermogensontwikkeling.* De benodigde hoogte van het eigen vermogen van Pantar hangt in sterke mate af van de mate waarin de gemeente bereid is garant te staan voor tekorten bij Pantar.
- *Betaling SW-lonen.* Het is nog onduidelijk of de gemeente of Pantar de lonen van de SW-medewerkers gaat betalen. Het nadeel van uitbetaling door de gemeente is dat de werkgever (gemeente) dan wel de lonen betaalt maar niet belast is met de aansturing van de medewerkers (Pantar).
- *Meer ambtenaren.* Een ander gevolg van deze scheiding is dat een deel van het personeel van Pantar door de gemeente in dienst zal worden genomen. Dit betekent wel dat er meer ambtenaren bij zullen komen.

#### **6.4.6 Deelconclusie visie en beleidskeuzes voor het toekomstige SW-beleid**

Samenvattend blijft Pantar in de toekomst als stichting de SW uitvoeren. Pantar blijft een breed SW-bedrijf die de bestaande SW-doelgroep bedient, beschutte werkplekken aanbiedt en trajectgangers begeleidt. De gemeente wil meer trajecten in eigen beheer uitvoeren, en meer gaan samenwerken met Pantar in het RBA. Tegelijkertijd wil het college richting een meer werkgevers- en marktgeoriënteerde benadering. Deze laatste beweging is in lijn met de uitgangspunten van de Wwnv. Er zijn echter nog een behoorlijk aantal witte vlekken. Er is nog geen beleid voor de huidige en toekomstige SW-doelgroep onder de Wwnv. Ook is nog onduidelijk hoe de Begeleid Werken-doelgroep en de toekomstige Wwnv instroom met een arbeidshandicap bij reguliere werkgevers wordt ondergebracht. Verder is nog niet duidelijk hoe het eindniveau van Pantar en de toekomstige taakverdeling tussen Pantar en het RBA er uit zal zien.

### **6.5 Grip op financiën**

In de toekomst komt Pantar dichterbij de gemeente te staan door onder andere de nauwere samenwerking in het RBA. Ook wil Pantar onder de Wwnv voor de gemeente zowel de sociale werkvoorziening als een breed scala aan re-integratie-activiteiten blijven uitvoeren, waaronder het verzorgen van arbeidsplaatsen met loonkostensubsidie. Deze nauwere samenwerking vergt op financieel terrein een goede voorbereiding. Dit betekent twee dingen: inzicht in de financiële positie van de toekomstige sociale werkvoorziening en heldere afspraken tussen Pantar en de gemeente over de financiële risicoverdeling.

#### **6.5.1 Zicht op de financiële positie van de toekomstige SW**

Voldoende zicht op de financiële status van de toekomstige sociale werkvoorziening vraagt zicht op de financiële risico's, zicht op de (financiële) voortgang van de reorganisatie, zicht op de omvang en de afspraken over het (benodigde) eigen vermogen.

### *Zicht op financiële risico's*

In paragraaf 6.2.2 hebben we de bezuinigingen beschreven waar Pantar en de gemeente nu en in de toekomst mee te maken krijgen. Deze bezuinigingen brengen een aantal financiële risico's met zich mee. Enerzijds wordt de toegang tot de sociale werkvoorziening beperkt en wordt de SW-bijdrage per medewerker verlaagd met ongeveer € 3.700 per werkplek tot € 22.050 in 2015. Anderzijds mogen de arbeidsvoorwaarden van de betrokkenen niet worden aangetast. De CAO Wsw kent een relatief hoge beloning (de gemiddelde loonkosten zijn 125% van wettelijk minimumloon, circa € 27.000), dure aanvullende regelingen (senioren dagen, eenmalige uitkering), een goede pensioenregeling en een sterke rechtsbescherming.<sup>121</sup> Dit betekent in 2015 bij 3.500 SW-plekken een tekort van minimaal € 17,5 miljoen. De aantrekkelijke CAO Wsw zorgt ervoor dat SW-werknemers geen motivatie hebben om uit te stromen naar regulier werk of Begeleid Werken. Daarnaast zijn de middelen, met name voor Wwnv-klienten met een arbeidshandicap en andere groepen zonder uitzicht op een baan, zeer beperkt. De verlaging van de Rijksbijdrage voor de SW enerzijds en de goed verankerde CAO-positie van de huidige SW-medewerkers anderzijds leiden tot het risico dat de kosten nagenoeg gelijk blijven bij sterk teruglopende inkomsten. Dit is een aanzienlijk financieel risico voor de gemeente. Ook gemeenten en de VNG constateren in een brief aan vaste commissie voor SZW in de Tweede Kamer dat dit voor onoplosbare problemen zorgt.<sup>122</sup>

De gemeente Amsterdam en Pantar zijn zich bewust van dit financiële risico. Om deze reden heeft de gemeente tegen het bestuursakkoord gestemd. Er is echter nog geen financiële vertaling gemaakt van het Bestuursakkoord voor de gemeente Amsterdam. In een dergelijke financiële vertaling kan worden opgenomen wat het totale Wwnv-budget is, wat de totale verplichtingen voor de sociale werkvoorziening zijn, en wat uiteindelijk overblijft als het feitelijke Wwnv-budget. Naar verwachting ligt ook in de toekomst het overgrote deel van het Wwnv-budget vast in de sociale werkvoorziening.

Daarnaast merkt de rekenkamer op dat nog niet alle financiële consequenties van de bezuinigingen in beeld zijn:

- Het is nog niet precies duidelijk in welke tempo het eindbeeld van de versnelde afbouw van de ID- en Wiw-banen bereikt zal worden.
- Er bestaat een kans dat Pantar geen aanspraak kan maken op het herstructureringsfonds, vanwege de vroege start van de reorganisatie. Het is nog onduidelijk hoe Pantar en/of de gemeente dit risico inbouwt. Brancheorganisatie Cedris zet zich er voor in dat ook de eerdere ingezette herstructureringen bij SW-bedrijven uit het fonds mogen putten.

---

<sup>121</sup> Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening. *Goed benut, goed bestuurd*. Advies, 15 september 2011.

<sup>122</sup> VNG, *Brief aan de vast commissie voor SZW in de Tweede Kamer*, betreffende de Wet werken naar vermogen, 18 mei 2011.

- De bonus voor Begeleid Werken komt te vervallen. De BW-doelgroep moet straks met behulp van loondispensatie aan het werk bij een gewone werkgever. Deze groep zal naar verwachting echter meer begeleiding nodig hebben dan reguliere re-integranten. Het is nog onbekend hoe deze extra begeleiding gefinancierd gaat worden.

Zonder zicht op de financiële consequenties van de bezuinigingen voor de sociale werkvoorziening is het niet mogelijk grip te krijgen op de financiële risico's van de toekomstige sociale werkvoorziening.

Wel wil het college 'met Pantar bekijken welke voorzieningen nodig zijn voor een goede overgang naar de Wwnv'.<sup>123</sup> Het is nog onduidelijk wat de omvang van deze voorzieningen zal zijn. Om de omvang van de voorzieningen vast te kunnen stellen zal eerst inzicht nodig zijn in de consequenties van de bezuinigingen voor de SW.

#### *Zicht op de voortgang van de reorganisatie*

Vooruitziend op de aankomende bezuinigingsmaatregelen hebben Pantar en de gemeente al in 2010 plannen opgesteld voor een drastische reorganisatie bij Pantar. Doel van deze reorganisatie is om processen efficiënter in te richten en de kosten structureel omlaag te brengen. De bezuinigingsmaatregelen moeten in 2011, 2012 en 2013 jaarlijks € 8,4 miljoen opleveren. In de belangrijkste documenten aangaande de reorganisatie - *Focus Pantar Amsterdam: Blauwdruk 2011* en *Bedrijfsplan 2011* - wordt aangegeven welke maatregelen Pantar wil nemen om deze besparingen te bereiken. Er zijn vooralsnog geen documenten beschikbaar waarin bericht wordt over de resultaten van de reeds doorgevoerde maatregelen. Dit maakt controle op de voortgang niet inzichtelijk. Ook merkt het college in de actualisatie van het MJBP zelf al op dat het nog de vraag is of de beoogde beperking van de tekorten in de SW helemaal haalbaar is. Er moet rekening gehouden worden met het ontstaan van frictie- of transitiekosten bij Pantar. Wel geeft het college aan het nodig te vinden de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat van Pantar in de loop van 2011 en 2012 nauwlettend te volgen.<sup>124</sup>

#### *Zicht op het eigen vermogen en voorzieningen*

De verwachting is dat Pantar door de bezuinigingen sterk zal interen op het eigen vermogen.<sup>125</sup> Dit roept vragen op over de benodigde hoogte van het eigen vermogen. Uit de jaarrekening 2010 van Pantar blijkt dat Pantar eind 2010 een eigen vermogen

<sup>123</sup> Actualisatie *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* (concept), p. 32.

<sup>124</sup> Actualisatie *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* (concept), p. 32.

<sup>125</sup> In de nota *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011* heeft het college een inschatting gemaakt van de benodigde bezuinigingsmaatregelen voor Pantar. Zelfs in het gunstigste scenario leiden maatregelen ertoe dat Pantar tot 2013 € 5,9 miljoen inteert op het eigen vermogen. In dit scenario is bovendien rekening gehouden met een structurele aanvullende financiering van € 1,5 miljoen per jaar, in plaats van dit financiële tekort ten laste van het eigen vermogen van Pantar te laten komen. In de tweede plaats is door deze veranderingen het risicoprofiel van Pantar sterk toegenomen.

heeft van ruim € 8 miljoen (algemene en bestemmingsreserves) en een voorzieningenpositie van € 12,6 miljoen. Opvallend is de relatief grote omvang van de voorzieningenpositie. De twee grootste voorzieningen betreffen:

- € 1,9 miljoen voor de reorganisatie van Pantar.
- € 9,2 miljoen om de gevolgen van de versnelde afbouw van de ID- en Wiw-banen op te vangen. Het gaat hier om een voorziening voor afvloeiingsregelingen voor het personeel van het Cluster Begeleiden & Detacheren, ontmanteling van staffuncties en huurkosten van het gebouw waar het cluster in gevestigd is.

Op basis van de eigen risico-inschatting en afbouwscenario van de directie schat Ernst & Young, de accountant van Pantar, dat Pantar voor een financieel gezonde bedrijfsvoering een eigen vermogen nodig heeft van tussen de €10 en €12 miljoen, waarbij daarnaast de aanwezige voorzieningen worden benut voor de financiering van de noodzakelijke reorganisatie. Indien wordt besloten om de risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar in de toekomst te wijzigen, kan de omvang van het gewenste eigen vermogen en het voorzieningenniveau van Pantar lager zijn.

Kortom, doordat de financiële consequenties van de bezuinigingen voor de sociale werkvoorziening onvoldoende in beeld zijn, is er slechts in beperkte mate financiële grip mogelijk. Doordat er vooralsnog geen rapportage is over de voortgang van de reorganisatie bij Pantar, is het niet duidelijk of de bezuinigingen binnen Pantar werkelijk worden doorgevoerd. Tenslotte is duidelijk dat de omvang van het eigen vermogen afhangt van de risicoverdeling tussen de gemeente en Pantar.

### **6.5.2 Afspraken over de financiële risicoverdeling**

Naast zicht op de toekomstige financiële positie van de SW, is het belangrijk dat er afspraken zijn over de financiële risicoverdeling tussen de gemeente Amsterdam en het SW-bedrijf, Pantar.

#### *Afspraken over financiële risico's*

Het verschil tussen de afnemende rijksbijdrage per SW-plek en gelijkblijvende arbeidsvoorwaarden is in 2015 circa € 17,5 miljoen. Er moeten nog besloten worden hoe dit oplopende tekort wordt gedekt. Omdat de dure CAO Wsw bijdraagt aan het tekort op de SW en de uitstroom uit de SW belemmert, is het daarnaast voor de gemeente van belang de minimale financiële speelruimte in de CAO Wsw te (blijven) benutten. Eén mogelijkheid is om de loonontwikkeling van SW-medewerkers zo lang mogelijk minimaal te houden. De CAO Wsw biedt de ruimte om voor een periode van maximaal vijf jaar SW-medewerkers op het minimumloon te houden. Dit is echter reeds bestaand beleid van de gemeente Amsterdam. Andere mogelijkheden zijn het toetsen van secundaire arbeidsvoorwaarden op participatiekansen en het omzetten van leeftijdsgebonden regelingen.<sup>126</sup> Op dit moment heeft het college nog geen voorstel ontwikkeld over de omgang met de CAO Wsw.

---

<sup>126</sup> Commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening. *Goed benut, goed bestuurd*. Advies, 15 september 2011.



### *'Afspraken' over het ingrijpen bij structurele tekorten*

Vooralsnog lijkt de gemeente bereid in de structurele tekorten van Pantar in te blijven grijpen. Dit gebeurde al in 2011. De bezuinigingsopgave € 8,4 miljoen voor Pantar zou het eigen vermogen overschrijden. Door ingrijpen van de gemeente is dit bedrag veel lager uitgevallen. Doordat Begeleiden en Detacheren (B&D) veel meer werk voor de gemeente gaat doen, en grotendeels met dezelfde mensen, kan Pantar rekenen op een extra omzet van € 2,5 miljoen.<sup>127</sup> Verder heeft de gemeente in 2011 eenmalig € 2 miljoen extra bijgedragen voor de uitvoering van de reorganisatie. Ook heeft de gemeente de aangekondigde bezuiniging van € 1,5 miljoen teruggedraaid. Uiteindelijk is het aanvankelijk tekort van € 8,4 miljoen daardoor neergekomen op € 3 miljoen over 2011 en € 1,4 miljoen over 2012.

Maar ook in de toekomst is het college bereid bij tekorten bij Pantar te financieren. In de Kadernota 2012 heeft het college € 32,5 miljoen binnen de stelpost 'Rijksbezuinigingen en hervormingen' gereserveerd voor re-integratie, waarvan € 2,5 miljoen voor het gedeeltelijk op peil houden van de formatie van DWI en € 2,6 miljoen voor de gemeentelijke bijdrage in het tekort van de sociale werkvoorziening. In de actualisatie van het *Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014* (concept) onderschrijft het college dat zij deze gemeentelijke bijdrage van € 2,6 miljoen in het tekort van de sociale werkvoorziening in stand wil houden.

### *Afspraken over de omvang van het eigen vermogen van Pantar*

De benodigde hoogte van het eigen vermogen van Pantar is afhankelijk van de mate waarin de gemeente bereid is financieel garant te staan. Tot op heden zijn hier geen afspraken over gemaakt. Het lijkt de rekenkamer daarom gewenst dat met Pantar afspraken worden gemaakt over de maximale en minimale omvang van het eigen vermogen.

### **6.5.3 Deelconclusie en aandachtspunten Grip op financiën**

- De gemeente en Pantar zijn zich bewust van het oplopende tekort in de SW als gevolg van de afnemende rijksbijdrage bij gelijkblijvende kosten. Daarentegen zijn nog niet alle financiële consequenties van de bezuinigingen in beeld (incl. versnelde afbouw ID- en Wiw-banen).
- Vooralsnog is het uitgangspunt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het SW-werkgeverschap, inclusief het tekort van minimaal € 17,5 miljoen. Dit is een financieel risico voor de gemeente. Het is daarom onder andere van belang de minimale financiële speelruimte in de CAO Wsw te (blijven) benutten.
- Het college lijkt bereid in te blijven grijpen in structurele tekorten van Pantar. Dit brengt ook financiële risico's met zich mee. Het is belangrijk dat hier heldere afspraken over gemaakt worden.
- De hoogte van de borgstelling door de gemeente is van invloed op het benodigde eigen vermogen van Pantar. Volgens de rekenkamer is het wenselijk hier afspraken over te maken.

---

<sup>127</sup> Focus Pantar Amsterdam 'Blauwdruk 2011', 28 juni 2011.

- Er is nog geen rapport verschenen over de stand van zaken van de reorganisatie. Dit belemmert controle op de voortgang van de reorganisatie.

## 6.6 Grip op toezicht

De wijze waarop een gemeente het integrale Wwnv-budget besteedt en hoe zij dit vertaalt naar (financiële) afspraken met opdrachtnemers, wordt aan gemeenten zelf overgelaten. Een goede voorbereiding vergt daarom ook dat de toekomstige wijze van toezicht op orde is. Tot op heden is er voldoende toezicht op de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Pantar. De gemeente heeft verschillende sturingsmogelijkheden en benut deze om grip te houden op Pantar (zie hoofdstuk 5). Onder de Wwnv blijft Pantar veel taken voor de gemeente uitvoeren. Door de nauwere samenwerking in het RBA heeft de gemeente ervoor gekozen Pantar nog dichter naar zich toe te trekken. Daarbij ontvangt de gemeente onder de Wwnv één ongedeeld budget. Deze twee ontwikkelingen leiden tot het risico dat de financiering en de daaraan verbonden voorwaarden nog ondoorzichtiger worden. Het is daarom van des te groter belang dat duidelijk afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en Pantar over de wijze van financiering, de daaraan verbonden prestatieafspraken en de wijze van verantwoording.

### *Grip op de taakafbakening*

Ten eerste dienen er heldere afspraken te zijn over de taakafbakening tussen Pantar en de gemeente. Juist bij een nauwere samenwerking is het belangrijk taken en verantwoordelijkheden helder te scheiden.

### *Grip op de reorganisatie*

De reorganisatie moet Pantar tot een toekomstbestendige organisatie maken die zowel de sociale werkvoorziening als een groot deel van de re-integratieactiviteiten op efficiënte wijze voor de gemeente Amsterdam uitvoert. Hiertoe is een reeks van plannen ontwikkeld. Het is van belang dat de reorganisatie op tijd af is gerond en de voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben. Vooralsnog is er echter nog geen zicht op de voortgang en de resultaten van de reorganisatie. Hoewel de raad de reorganisatie niet in detail hoeft te volgen, is het wel van belang dat zij op hoofdlijnen weet of de reorganisatie op schema ligt.

### *Grip op prestaties*

Zoals in hoofdstuk 5 al genoemd, zijn er op dit moment slechts weinig prestatieafspraken tussen de gemeente en Pantar. In de toekomst ontstaan er tenminste twee SW-doelgroepen waarvoor niet alleen doelstellingen maar ook meetbare prestatieafspraken gemaakt moeten worden: de huidige SW-doelgroep (intern, begeleid werken en detacheren) en de toekomstige SW-doelgroep (alleen beschut werk). Deze prestatieafspraken kunnen vastgelegd worden in een subsidiebeschikking en dienstverleningsovereenkomst (DVO).<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Na het verschijnen van de rekenkamerbrief met tussentijdse bevindingen van dit onderzoek hebben Pantar en DWI in november 2011 een DVO voor de sociale werkvoorziening opgesteld.

### *Grip op de wachtlijst*

Eén van die prestatieafspraken zou kunnen gaan over het terugdringen van de wachtlijsten. De verwachting is dat onder de Wwnv de wachtlijsten voor de SW aanvankelijk zullen groeien. Doordat het aantal nieuw beschikbare SW-plekken immers drastisch afneemt zal in anticipatie op de nieuwe regeling de instroom toenemen. Wanneer er door de gemeente naast de afnemende rijksbijdrage geen extra middelen beschikbaar worden gesteld, neemt de uitstroom uit de wachtlijst echter af. Voor iedere drie SW-plekken die als gevolg van natuurlijke uitstroom verdwijnen, financiert het rijk immers slechts één nieuwe SW-plek. Verder is het risico dat in de nieuwe regelgeving de rijksmiddelen voor nieuwe SW-medewerkers beduidend lager zullen zijn dan de verwachte kosten. Dit geeft een negatieve financiële prikkel aan zowel de gemeente als het SW-bedrijf om het oplossen van de wachtlijst snel ter hand te nemen.<sup>129</sup>

Zoals blijkt uit hoofdstuk 4 heeft Pantar nu al te maken heeft met een relatief omvangrijke wachtlijst met lange wachttijden. Deels is dit het gevolg van bewust beleid, deels omdat de lijst ‘vervuild’ is. Anders dan nu zal in de toekomst de wachtlijst waarschijnlijk niet meer van invloed zijn op de te ontvangen rijksmiddelen. Pantar en de gemeente zullen daarom afspraken moeten maken over het terugdringen van de wachtlijsten. Een manier om de vervuilde wachtlijst op te schonen is door duidelijke afspraken te maken over wat te doen met personen die niet (meer) op de wachtlijst thuis horen. Daarnaast is van belang om afspraken te maken in welk tempo de omvang van de wachtlijst en de wachttijden worden teruggedrongen.<sup>130</sup>

### *Aandachtspunten voor grip op toezicht in toekomst*

De rekenkamer concludeert dat er op het gebied van sturing de volgende aandachtspunten zijn:

- Er zijn nog onvoldoende duidelijk vastgelegde afspraken over de taakafbakening tussen Pantar en de gemeente, de wijze van financiering, de daaraan verbonden prestatieafspraken en de wijze van verantwoording. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in een DVO en subsidiebrief.<sup>131</sup>
- Er is geen zicht, en daarmee geen grip, op de voortgang van de reorganisatie.
- Een belangrijk onderwerp waarover afspraken gemaakt dienen worden, is aangaande het terugdringen van de wachtlijst.

---

<sup>129</sup> KplusV/Cedris, *Inspelen op de Wet werken naar vermogen*, 27 mei 2011.

<sup>130</sup> In reactie op de rekenkamerbrief *Sociale werkvoorziening in Amsterdam* van november 2011 heeft het college van B&W aangegeven het initiatief te zullen nemen om de wachtlijst op te schonen.

<sup>131</sup> Na het verschijnen van de rekenkamerbrief met tussentijdse bevindingen van dit onderzoek hebben Pantar en DWI in november 2011 een DVO voor de sociale werkvoorziening opgesteld.

## 6.7 Conclusie voorbereiding op de toekomst

In deze paragraaf beantwoorden we de vijfde en laatste onderzoeksvraag:

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?

We beantwoorden deze vraag aan de hand van de door de rekenkamer benoemde randvoorwaarden voor een goede voorbereiding. Onderstaande tabel vat onze inschatting van de stand van zaken in de voorbereiding op de toekomst samen.

Tabel 6.6 - *Inschatting stand van zaken voorbereiding op de toekomst*<sup>132</sup>

		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			•	

In het vervolg van deze paragraaf benoemen we steeds kort de ontwikkelingen met betrekking tot de voorbereiding. Wij spreken ons niet uit over de inhoud van maatregelen zelf.

### Randvoorwaarde 1: Ervaren urgentie

Zowel Pantar als het college ervaren de urgentie van de op handen zijnde veranderingen. Dit blijkt uit de vroege plannen voor de reorganisatie van Pantar. Ook heeft het college met het SW-beleidsplan van maart 2011 vooruitgeblikt op de komende veranderingen voor de SW. Het is nu aan het college de volgende stappen te nemen in het transitieproces richting de Wwnv.

<sup>132</sup> Wanneer voor een onderwerp twee cellen gemarkeerd zijn betekent dit dat het proces tussen twee fasen in zit.

## **Randvoorwaarde 2: Duidelijke visie en beleidkeuzes voor toekomstige SW**

### *Visie*

De gemeente Amsterdam heeft een aantal belangrijke stappen gezet richting een toekomstbestendige sociale werkvoorziening. De maatregelen uit het MJBP en het SW-beleidsplan bieden goede aanknopingspunten voor een Wwnv-bestendige sociale zekerheid. De ambitieverschuiving van 'maximale participatie' naar 'maximale uitstroom vanuit de uitkering naar betaald werk' sluit aan op het uitgangspunt van de Wet werken naar vermogen (Wwnv).

### *Doelgroepen*

Het college heeft enkele stappen gezet in de keuzes aangaande de toekomstige doelgroepen arbeidsgehandicapten. Voor de doelgroepen die ieder geval onderwerp zijn van SW-beleid (de huidige SW-doelgroep en de SW-doelgroep nieuwe stijl) wil het college de prioritering van doelgroepen herzien en competentiegericht ontwikkelen alleen inzetten voor SW-werknemers en -geïndiceerden met ontwikkelperspectief.

Er zijn echter nog een aantal belangrijke keuzes te maken voor de huidige en toekomstige SW-doelgroepen. Zo zijn er nog geen doelstellingen voor de toekomstige SW-doelgroep 'beschut werken'. Ook zijn er nog geen beleidsplannen over hoe de toekomstige groep arbeidsgehandicapten die vanaf 2013 instromen en geen recht hebben op SW of Wajong bij reguliere werkgevers (eventueel met behulp van loondispensatie) onder te brengen. Verder zijn er nog geen maatregelen om de nadelige gevolgen van doelgroepenprioritering op de SW-wachttijst te beperken.

Daarnaast zijn er groepen arbeidsgehandicapten die vanaf 2013 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, maar geen SW- of Wajong-recht hebben. Zij vallen onder de Wwnv en moeten (eventueel met hulp van loondispensatie) bij een reguliere werkgever aan het werk.

Verder is er de groep arbeidsgehandicapten die vanaf 2013 in het kader van de Wmo onder de compensatieplicht van de gemeente valt en op dit moment arbeidsmatige dagbesteding verricht. Op dit moment is nog onduidelijk hoe de gemeente aan haar compensatieplicht invulling wil geven en wat de mogelijkheden zijn voor integraal beleid voor de doelgroepen arbeidsmatige dagbesteding en de sociale werkvoorziening nieuwe stijl (beschut werk).<sup>133</sup>

### *Producten en diensten*

De trend van binnen naar buiten wordt doorgezet bij Pantar. De uiteindelijke verhouding van de re-integratietak van Pantar tot de sociale werkvoorziening hangt er onder meer van af of in hoeverre loondispensatie ook binnen het SW-bedrijf wordt ingezet. Hoewel loondispensatie bedoeld is om mensen bij reguliere

---

<sup>133</sup> Gezien de decentralisatie 1 januari 2013 wordt doorgevoerd is het college echter nog niet te laat wanneer het deze mogelijkheden binnen aanzienlijke termijn verkent.

werkgevers aan het werk te krijgen, is het niet onwettig dit ook in te zetten binnen het SW-bedrijf.<sup>134</sup>

Het creëren van de optimale werkplek is geen streven dat terugkomt in de reorganisatieplannen van Pantar. Doordat het aantal werksoorten wordt teruggedraaid zullen vooral de mensen met een grote begeleidingsbehoefte (beschutte werkplekken) eenvoudiger werk gaan uitvoeren, met minder mogelijkheden tot variatie in werk. Het is nog onduidelijk hoe binnen de afdeling Productie voldoende variatie in het werkaanbod gegarandeerd blijft.

#### *Mate van marktwerking*

Wat betreft de mate voor marktwerking kiest het college er enerzijds voor meer trajecten in eigen beheer uit te voeren. Tegelijkertijd hanteert het college een meer markt- en werkgeversgeoriënteerde benadering. Deze benadering is in lijn met de toekomstige Wwnv.

#### *Taakverdeling tussen de gemeente en Pantar*

De taakverdeling tussen de gemeente en Pantar moet opnieuw worden vastgesteld. Uiteraard is van belang dat de taakverdeling tussen de partijen efficiënt is. Afspraken over de taakverdeling die nog gemaakt moeten worden gaan onder meer over de hoe de publieke en private taken verdeeld worden, wat de bestemming wordt van de afdeling Begeleiden en Detacheren (B&D) en wie verantwoordelijk wordt het werkgeverschap.

### **Randvoorwaarde 3: Grip op financiën**

De gemeente en Pantar zijn zich bewust van het oplopende tekort in de SW als gevolg van de afnemende rijksbijdrage bij gelijkblijvende kosten. Er is echter nog niet één overzicht van alle financiële consequenties van de bezuinigingen voor de SW in Amsterdam de komende jaren. Ook is nog niet inzichtelijk wat de kosten voor de verschillende vormen van dienstverlening zijn (de prijzen per product). Hierdoor is niet vast te stellen wat de omvang van de toekomstige, benodigde gemeentelijke bijdrage moet zijn.

Een essentiële vraag voor de toekomst is tot welk bedrag de gemeente bereid is een tekort in de begroting of het in buffervermogen op te vangen. Voor Pantar betekent een dergelijke borgstelling dat het minder noodzakelijk wordt een eigen vermogen op te bouwen. Voor de gemeente betekent een borgstelling echter dat zij rekening moet houden met een extra risico. Het is daarom van belang afspraken te maken over de minimale en maximale omvang van het eigen vermogen.

---

<sup>134</sup> Loondispensatie mag echter niet worden ingezet voor de SW-medewerkers oude of nieuwe stijl.

Tenslotte moet de reorganisatie van Pantar leiden tot een structurele kostenverlaging, efficiëntere inrichting van de werkprocessen en hogere netto opbrengsten voor de trajecten. Er is nog geen rapport over de stand van zaken van de reorganisatie. Dit belemmert controle op de voortgang van de reorganisatie.

#### **Randvoorwaarde 4: Grip op toezicht**

Tot op heden is er voldoende toezicht op de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Pantar. Wel valt er winst te behalen op het gebied van prestatieafspraken en procesafspraken. Met de nauwere samenwerking tussen Pantar en de gemeente worden heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden van des te groter belang. Een belangrijk onderwerp waarover afspraken gemaakt kunnen worden is het terugdringen van de wachtlijst. Tenslotte is het van belang inzicht te krijgen in de voortgang van de reorganisatie van Pantar.

#### **Eindconclusie**

De gemeente en Pantar hebben een goede start gemaakt met de voorbereiding op de sociale werkvoorziening zoals deze er onder de Wwnv uit zal zien. Op een aantal terreinen is moeten nog beleidskeuzes en plannen worden gemaakt. Beleidsmatig is het van belang dat toekomstbestendige doelstellingen en meetbare prestatieafspraken worden gemaakt voor de groep arbeidsgehandicapten die in 2013 recht op de SW heeft (de huidige SW-doelgroep en SW-doelgroep nieuwe stijl), waarbij de sociale taakstelling van de SW niet uit het oog wordt verloren. Ook is het belangrijk dat duidelijk wordt hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt voor de groepen arbeidsgehandicapten die in 2013 geen recht hebben op SW (arbeidsgehandicapten die onder de Wwnv vallen en arbeidsgehandicapten die nu arbeidsmatige dagbesteding verrichten). Financieel is het van belang dat er beter zicht komt op de financiële consequenties van de bezuinigingsmaatregelen en de consequenties van de Wwnv voor de toekomstige sociale werkvoorziening. 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 de risicoverdeling en 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 worden vastgelegd, zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.





## **Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde personen**

### *College van B&W*

- Mevrouw Andrée van Es, wethouder Werk, Inkomen en Participatie, Diversiteit en Integratie, Inburgering en Bestuurlijk stelsel

### *Gemeenteraad*

- De heer Bas van 't Woud, Raadslid VVD
- Mevrouw Maureen van der Pligt, Raadslid SP
- Mevrouw Pam de Soete, Raadslid D66

### *Dienst Werk en Inkomen*

- De heer Jens Roep, Strategisch beleidsadviseur Wwb
- De heer Kees Hulsman, Directieadviseur strategie en beleid
- De heer Niels van Tent, Directeur

### *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

- De heer Wiecher van der Laan, Plv. programmadirecteur Wwnv
- De heer Paul van den Heuvel, Beleidsmedewerker Wsw

### *Pantar*

- De heer Anis de Fretes, Coördinator Instroom
- Mevrouw Barbara van der Kleut, Hoofd opleidingen
- Mevrouw Coraline Noordzij, Hoofd P&O van het Cluster Begeleiden en Detacheren
- Mevrouw Greet Ritskes, Algemeen directeur tot september 2011
- De heer Huib Vreugdenhil, hoofd tuinderij
- De heer Kees van Doorn, Hoofd Verpakken
- De heer Maarten Adelmeijer, Concern directeur
- De heer Marco Bos, Concern controller
- Mevrouw Marije de Gram, Communicatieadviseur
- Mevrouw Marlies Bron, Hoofd instroom
- De heer Roelf Munneke, Hoofd afdeling mailing & post
- De heer Roy Kouthoofd, Medewerker P&C Primair Proces
- Mevrouw Solveig Pragt, Hoofd P&C Primair Proces
- De heer Wim Voorn, Innovator

### *Wsw raad*

- De heer Chris van der Kroon, Secretaris Wsw raad
- Mevrouw Nelleke Lindhout, Voorzitter Wsw raad



## Bijlage 2 - Verantwoording dossieronderzoek en bestandsanalyse

### *Doel van dossieronderzoek*

Het dossieronderzoek dient meerdere doelen:

- Laten zien welk proces en welke mensen er schuilgaan achter de cijfers.
- Inzicht krijgen in de knelpunten van het wachtlijstbeheer.
- Inzicht krijgen in de betrouwbaarheid van de resultaten voor de Wsw zoals die genoemd worden in het jaarverslag 2010 van DWI. Het gaat om de resultaten:
  - o “In 2010 zijn 3.206 fte SW-plekken vervuld”.
  - o “Eind 2010 hebben 492 SW-medewerkers zich ontwikkeld en zijn dichterbij de arbeidsmarkt gekomen”

### *Databestanden*

Om dossiers te kunnen selecteren, vroeg de rekenkamer op 18 juli 2011 bij Pantar vier verschillende databestanden op met daarin personeelsgegevens uit het klantvolgsysteem PView:

- a. Wachtlijstbestand met daarin gegevens van 1.137 mensen die op 1 juli 2011 op de wachtlijst van Pantar stonden. Het bestand bevatte informatie over de datum indicatie, datum plaatsing op wachtlijst, aantal maanden op wachtlijst, aan het werk of niet aan het werk, beschikbaarheid, bemiddelbaarheid en doelgroep.
- b. Realisatiebestand met daarin 3.811 SW-medewerkers die op 3 januari 2011 via Pantar werkzaam waren. Het bestand bevatte gegevens de datum van het dienstverband, het soort dienstverband, afdeling/cluster waar werkzaam en de handicapcode. Het gaf ook inzicht in 3,48 SE van buitenwerkers die niet bij een openbaar lichaam/gemeenschappelijke regeling werken in een andere gemeente.<sup>135</sup> Dit zijn personen die in Amsterdam wonen, maar in een buitengemeente (en geen openbare lichamen/gemeenschappelijke regelingen) werken. Zij tellen ook mee in de realisatie Amsterdam 2010.
- c. Ontwikkelingsbestand met daarin informatie over de SW-medewerkers die zich dichterbij de reguliere arbeidsmarkt hebben ontwikkeld. Het bestand bevatte informatie over: profielmutaties (competenties), werkladder mutaties (werkplek), mutatiedatum, cluster en doelgroep.
- d. Slapers bestand met daarin de het aantal slapers 1 juli 2011, 31 december 2010 en 31 december 2009.

Op 22 juli 2011 ontving de rekenkamer de gevraagde Excelbestanden. Met behulp van draaitabellen is inzicht verkregen in de bestandsgegevens.

---

<sup>135</sup> Pantar had in 2010 ongeveer rond de 17 SE aan buitenwerkers voor Amsterdam. Daarvan werkten 13 SE bij een 3 een openbaar lichaam/gemeenschappelijke regeling werken in een andere gemeente, die Pantar niet hoefde te verantwoorden.

Op basis van bovenstaande bestanden zijn 20 personeelsdossiers geselecteerd die de medewerkers van de rekenkamer ter plekke mocht inzien. Het ging om de volgende dossiers:

- 5 dossiers van mensen die op 1 juli 2011 op de wachtlijst van Pantar stonden, waarvan:
  - 2 wachtenden die al meer dan 7 jaar op wachtlijst staan;
  - 1 wachtende die voor de tweede keer op de wachtlijst staat en al een dienstverband/arbeidscontract heeft;
  - 1 Wwb-ers met een pré-Wsw arbeidsovereenkomst, die niet aan het werk is, wel bemiddelbaar is;
  - 1 wachtende die niet bemiddelbaar is.
- 7 dossiers die dubbel in het realisatiebestand voorkomen en waarbij er langere tijd tussen twee dienstverbanden zat , of er meerdere dienstverbanden tegelijkertijd liepen en/of verschillende namen aan het dossiernummer gekoppeld waren.
- 4 dossiers die dubbelvoorkomen in het ontwikkelingsbestand.
- 4 slapers, SW-medewerkers die meer dan 2 jaar ziek of arbeidsongeschikt zijn.

Ter illustratie van bepaalde processen en knelpunten is de informatie uit enkele dossiers op een niet herleidbare, anonieme manier in voorbeelden voor dit rapport verwerkt.

## Bijlage 3 - Geraadpleegde documenten

### *Gemeente Amsterdam*

- Gemeente Amsterdam (17 december 2008). Raadsvoordracht, *Wijziging van de verordening Wet sociale werkvoorziening; aanpassing wachtlijstregels.*
- Gemeente Amsterdam (15 december 2009). *Verordening Wsw.*
- Gemeente Amsterdam (8 september 2010). *Raadsnotulen.*
- Gemeente Amsterdam (2010). *Uitwerking Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014. 'Werken het doel, participeren de norm.'*
- Gemeente Amsterdam (27 juni 2011). Brief aan de leden van de raadscommissie Werk, Inkomen en Participatie, *Pantar tv uitzending.*
- Gemeente Amsterdam (maart 2011). *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011. Naar een toekomstbestendige SW.*
- Gemeente Amsterdam (2007). *Jaarrekening 2008.*
- Gemeente Amsterdam (2011). *Jaarrekening 2010.*
- Gemeente Amsterdam (1 maart 2011). *Uitwerking beleid Sociale Werkvoorziening 2011; Naar een SW met toekomst.*
- Gemeente Amsterdam (2011). *Programmabegroting 2011.*
- Gemeente Amsterdam, College van B&W (8 januari 2008). *Besluit wijziging aanwijzingsbesluit stichting Pantar Amsterdam.*
- Gemeente Amsterdam, College van B&W (8 januari 2008). *Overheveling verantwoordelijkheid sociale werkvoorziening naar Dienst Werk en Inkomen.*
- Gemeente Amsterdam, College van B&W (15 december 2009). *Vestigen 'uitsluitend recht' ten behoeve van de Stichting Pantar Amsterdam.*
- Gemeente Amsterdam, College van B&W (28 juni 2011). *Uitbreiding uitsluitend recht ten behoeve van Stichting Pantar Amsterdam.*
- Gemeente Amsterdam, College van B&W (9 augustus 2011). Voordracht *Wijziging verordening Wsw in verband met aanpassing wachtlijstregels.*
- Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen (2011) *Jaarrekening 2010.*
- Gemeente Amsterdam, Dienst Werk en Inkomen en Pantar (30 juni 2011). Presentatie *Vorming RBA; de volgende stap.*
- Gemeente Amsterdam, Raadscommissieverslag WPA (28 september 2011).

### *Pantar*

- Pantar Amsterdam (2010), *Bedrijfsplan 2011.*
- Pantar (2010). *P&O Kwartaalinfo primair proces, 3<sup>e</sup> kwartaal 2010.*
- Pantar (2011). *Jaarrekening 2010.*
- Pantar (28 juni 2011). *Notitie Focus Pantar Amsterdam, Blauwdruk 2011.*
- Pantar Amsterdam (14 juli 2011). *Bestuursbrief: strategisch kader & doelen voor plancyclus 2012.* Presentatie directie & DMT-leden.

### Overig

- Actus Notarissen (9 augustus 2007). *Afschrift van de akte van oprichting van Stichting Pantar Amsterdam*.
- Amsterdams Regelgeving Register (2009). *Verordening Wsw*.
- Bekkers, Homburg & Ringeling (2002). Informatierelaties in toezichtsarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6), p.481-501.
- Boot & Pelzer (2007). *Good governance in de sociale werkvoorziening*. Sw-journaal, januari 2007, pp. 22-25.
- Cedris (10 juni 2011). *Werkgeversonderzoek. Wensen en behoeften Wet werken naar vermogen*.
- Commissie Westerlaken (15 september 2011). *Goed benut, goed bestuurd; Advies commissie toekomst en transitie sociale werkvoorziening*.
- Deloitte (mei 2006). *Gemeente governance; Handboek verbonden partijen 'Twee voeten in één sok'*.
- Effectory (mei 2011). *Medewerkersonderzoek Pantar Amsterdam*, Meting mei 2011.
- Inspectie Werk en Inkomen (oktober 2005). *Duurzaamheid van begeleid wonen in de Wsw*. Verkennende studie.
- KplusV (januari 2011). *Individuele rapportage halfjaarcijfers onderzoek Cedris 2010*.
- KplusV en Cedris (27 mei 2011). *Inspelen op de Wet werken naar vermogen*.
- Meerendonk, A. (juni 2011). van, Magazijn 13 BV. *Eerlijke concurrentie op de re-integratiemarkt?*Rapport in opdracht van Boaborea. Den Haag/Tilburg.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Wet sociale werkvoorziening*. Gedownload op 31 mei 2011 van <http://wetten.overheid.nl>.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (21 april 2011). *Hoofdlijnennotitie werken naar vermogen*.
- Ministerie van VWS (12 oktober 2009). Beleidsbrief, *Samenhang tussen de Wmo, Wwb, Wsw en de WIJ*.
- RadarAdvies (15 april 2011). *Perceptie van en wensen voor één regeling onderkant arbeidsmarkt; Onderzoek onder wethouders, gemeentelijke directeuren en directeuren van SW-bedrijven*.
- Rekeningencommissie (1 juni 2011). *Verslag over de rekening 2010*.
- Research voor Beleid (februari 2006). *Arbeidsmatige dagbesteding. Een verkennend onderzoek naar aard en omvang*.
- Research voor Beleid (30 juni 2010). *Publiek Overzicht Resultaten Wsw Gemeenten*.
- Research voor Beleid (september 2011). *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW*.
- Ridder (2004). de, Rede, *Een goede raad voor toezicht*, uitgesproken op 27 april 2004.
- Rijksoverheid (21 april 2011). *Hoofdlijnennotitie Werken naar vermogen*.
- Simons, Schriever & van IJpen (juni 2006). *De Wsw in beweging*.

- Stibbe (2009). *Statutenwijziging Stichting Pantar Amsterdam*, d.d. 6 november 2009.
- Stimulansz (september 2011). *Het pad naar een Wwnv bestendige SW*.
- UWV (21 juni 2011). *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*.
- VNG en Cedris (januari 2008). *Wachlijstbeheer Wsw, Handreiking voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties*.
- VNG (18 mei 2011). *Briefaan de vast commissie voor SZW in de Tweede Kamer, betreffende de Wet werken naar vermogen*.
- VNG (25 mei 2011). *Verslag Expertmeeting Toekomstige samenwerking tussen SW en AWBZ dagbesteding*.
- Wsw-raad (2010). Brief aan wethouder van Es, d.d. 1 juni 2010.
- Wsw-raad (2010). Brief aan bestuur DWI, d.d. 17 september 2010.





## Bijlage 4 - Lijst van gebruikte afkortingen

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BDA	Bestuursdienst Amsterdam
Buswbw	besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken
BW	Begeleid Werken
BW-indicatie	indicatie voor de sociale werkvoorziening inclusief indicatie voor Begeleid Werken
COR	centrale ondernemingsraad
DVO	dienstverleningsovereenkomst
DWI	Dienst werk en inkomen
ID-baan	in- en doorstroombaan
G4	vier grote steden: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
GSW	Gemeentelijke sociale werkvoorziening
MAP	maatschappelijke activeringsplek
MJBP	meerjarenbeleidsplan participatie
OR	ondernemingsraad
PGB	persoonsgebonden budget
POP	persoonlijk ontwikkelplan
RBA	Re-integratiebedrijf Amsterdam
Ruswbw	regeling uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken
SAP	sociale activeringsplek
SE	standaardeenheid; voltijd SW-plek
SE-taakstelling	aantal standardeenheden dat een SW-bedrijf volgens afspraak met het Rijk in een jaar dient te realiseren
SW	sociale werkvoorziening
SW-geïndiceerde	persoon met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
SW-medewerker	medewerker met een indicatie voor de sociale werkvoorziening voor wie de werkgever rijkssubsidie ontvangt
SW-plek	werkplek binnen de sociale werkvoorziening
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wij	Wet investeren in jongeren
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wml	wettelijk minimumloon
WPA	Werk participatie en armoede (raadscommissie)
WRA	werkvoorziening regio Amsterdam
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen
ZIN	zorg in natura



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)