

Meedoen en meewerken

Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014



Sociale Alliantie

Voor een slagvaardig en dienstverlenend sociaal domein werken de diensten DMO, WZS, GGD, DWI, directie OOV en stadsdelen samen in de Sociale Alliantie. De Sociale Alliantie wil betere, samenhangende resultaten voor de burger en zet zich in om de uitvoering krachtiger te maken, onder andere door goed samenspel bij de (door)ontwikkeling van beleid. Dit Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014 is een coproductie van alle partners binnen de Sociale Alliantie.

Amsterdam, 27 september 2010

0 Samenvatting

Amsterdam is een stad waar je vrij kunt zijn, waar je groeit, emancipeert en je talenten ontwikkelt. Een stad waarin je participeert. Participatie betekent dat zo veel mogelijk Amsterdammers meedoen en meewerken aan de samenleving. Bij voorkeur vrijwillig en zo nodig ook verplicht. Want participatie – op wat voor manier dan ook: via maatschappelijke participatie of via deelname aan de arbeidsmarkt – draagt bij aan individuele ontwikkeling en ontplooiing van mensen én aan de leefbaarheid en de sociale samenhang in de stad. Meedoen wordt gestimuleerd vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gelijktijdig geldt dat zoveel mogelijk Amsterdammers meewerken op de arbeidsmarkt. Voor het grootste gedeelte doen mensen dit zelf, voor diegenen die daar hulp of stimulering bij nodig hebben voert de gemeente de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet investeren in jongeren (WIJ) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW) uit.

Programmakkoord Amsterdam 2010-2014 *Kiezen voor de stad*

Het college kiest in het Programmakkoord Amsterdam 2010-2014 *Kiezen voor de stad* voor economisch groeien, sociaal versterken en duurzaam investeren. In het licht van de bezuinigingen zijn op het terrein van participatie keuzes nodig. Daarbij zet het college in op actieve inzet van burgers die vrijwilliger willen zijn. Voor het beleid op werk en re-integratie geldt: werken is het doel en participeren de norm. Daartoe investeert het college zowel in de boven- als in de onderkant van de arbeidsmarkt en zet het in op aanpak van oneigenlijk gebruik van voorzieningen. Voor jongeren die uitvallen, moet er school of werk beschikbaar zijn.

Crisis en bezuinigingen

In 2009 is als gevolg van de economische crisis de daling in de werkloosheid omgeslagen in een geleidelijke toename van het aantal niet-werkende werkzoekenden, tot gemiddeld 7,5% en zelfs 13,2% voor werkzoekenden van niet-westerse allochtone afkomst. De werkloosheid zal de komende jaren naar verwachting verder oplopen. Daarbij valt het effect van de vergrijzing op de korte termijn in het niet bij de crisis. De beroepsbevolking zal de komende tien jaar met hooguit 20.000 personen per jaar (landelijk) krimpen, terwijl de economische crisis volgens het CPB leidt tot een verwachte werkloze beroepsbevolking van 465.000 in 2011 (was 379.000 in 2009). Dit geldt ook voor Amsterdam. Er zal dus een toenemend beroep worden gedaan op bijstandsmiddelen door een hogere instroom en lagere uitstroom als gevolg van de economische crisis. Aan de andere kant wordt de stad de komende jaren geconfronteerd met een structurele verlaging van de rijksbudgetten voor re-integratie.

Ook komen er naar verwachting forse herzieningen door het Rijk van het sociale zekerheidsstelsel zoals 'één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt', en wijzigingen in de AWBZ en Zorgverzekeringswet. Als gevolg hiervan zal het Wmo-budget onder druk komen te staan. De budgetten worden verlaagd, terwijl het beroep erop alleen maar toeneemt. Er dreigt kortom een stapeling van effecten bij kwetsbare groepen Amsterdammers.

Scherpe keuzes nodig

Dit noodzaakt tot weloverwogen keuzes en bestuurlijke prioriteitstelling. Gezamenlijke keuzes van stad en stadsdelen, waarin rekening gehouden wordt met de *couleur locale*.

Hierbij spelen op stadsdeelniveau onder andere politieke prioriteiten, het zoeken naar aansluiting op de bevolkingsopbouw, specifieke sociale problematiek en de draagkracht van de sociale infrastructuur een rol. Voor de toeleiding naar werk betekent dit differentiëren in aanpak, kijken waar mensen het op eigen kracht kunnen, maar ook meer maatwerk om dit proces te ondersteunen waarbij er meer ruimte komt voor de professional in de uitvoering.

Daarbij gaan we geen mooi weer spelen. Ondanks alle verbeteringen die we gaan doorvoeren, zullen Amsterdammers het merken dat er minder te besteden is aan re-integratie, inburgering, volwasseneneducatie, zorg en welzijn. Soms omdat we van mening zijn dat bepaalde voorzieningen met minder toekunnen of onvoldoende resultaat geven. Soms omdat we van mening zijn dat bepaalde zaken niet langer tot de kerntaak van de gemeente behoren. En ook omdat we scherpe keuzes maken welke doelgroepen binnen het beleid prioriteit hebben.

Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014

De keuzes vragen om een heldere koers die we de komende jaren ook vasthouden. Een koers die houvast biedt aan ketenpartners, werkgevers, maatschappelijke organisaties in de stad, maar vooral de burgers van Amsterdam. Dit Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011-2014 beschrijft deze koers. Daarbij grijpen stad en stadsdelen deze opgave gezamenlijk aan als kans om te komen tot doorbraken in de samenwerking met elkaar en met maatschappelijke partners.

Het meerjarenbeleidsplan bevat het richtinggevend kader voor het participatiebeleid van de stad voor 2011-2014. Het bevat de gezamenlijke visie en gezamenlijke uitgangspunten van de centrale stad en de zeven stadsdelen. Elk van de partners (diensten en stadsdelen) zullen de gezamenlijke visie en uitgangspunten uitwerken in concreet beleid en doelen voor 2011 en verder.

Hoofddoelstellingen: wat willen we bereiken?

De taakinvulling binnen het sociale domein versmalt. De komende jaren richten we ons op vier hoofddoelstellingen:

1. actief burgerschap: faciliteren van Amsterdammers die zich vrijwillig willen inzetten voor de stad;
2. betaald werk voor Amsterdammers met perspectief op betaald werk;
3. maatschappelijke participatie voor Amsterdammers zonder perspectief op betaald werk;
4. meer Amsterdammers beheersen voldoende de Nederlandse taal en zijn ingeburgerd.

De uitgangspunten: hoe geven we daaraan uitvoering?

De wijze waarop stad en stadsdelen deze opdrachten uitvoeren, zal anders worden. De belangrijkste verschillen:

- We benutten meer de kracht van de samenleving.
- We sturen meer op effectiviteit en efficiëntie.
- We zijn klantgericht (in plaats van regel- en/of organisatiegericht) en we laten meer ruimte aan professionals in de uitvoering.

Prioriteiten in de doelgroepen: wie ontzien we en wie voelt de pijn?

Zoals gezegd maken we keuzen, ook in de doelgroepen die we bedienen. Onderstaande tabel geeft aan welke prioriteit het college geeft aan de verschillende doelgroepen bij de besteding van middelen. De bezuinigingen worden het scherpst gevoeld binnen de categorieën 3 tot en met 5.

Categorie 1: <i>"We geven de hoogste prioriteit aan ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Daklozen & verslaafden • Jongeren • Mensen met ernstige psychische, fysieke en/of verstandelijke beperkingen • Vroegtijdige Interventie Gezinnen (multiprobleemgezinnen) • WWB-klienten > 50 jaar met perspectief op werk
Categorie 2: <i>"We blijven investeren in ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Analfabeten • Gemotiveerde verplichte inburgeraars • Gemotiveerde WWB-klienten met perspectief op werk die het niet op eigen kracht redden • Mensen die een beroep doen op de Sociale Werkvoorziening (SW) • Mensen die vrijwilligerswerk willen doen • NUG'ers met perspectief op werk die willen/moeten inburgeren • WWB-klienten zonder perspectief op werk behorend tot een risicogroep
Categorie 3: <i>"We investeren alleen als er geld voor is"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemotiveerde volwassenen die hun opleiding voortgezet onderwijs alsnog willen afronden met een diploma • Gemotiveerde WWB-klienten zonder perspectief op werk die niet behoren tot een risicogroep • Mensen (met en zonder WWB-plicht) die elkaar op sociale basis willen ontmoeten • NUG'ers met perspectief op werk (die niet willen/moeten inburgeren) • Vrijwillige inburgeraars (met name de prioritaire groepen zoals opvoeders)
Categorie 4: <i>"We investeren niet, maar handhaven wel"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-gemotiveerde burgers met een re-integratieplicht vanuit de WWB • Niet-gemotiveerde verplichte inburgeraars
Categorie 5: <i>"We investeren niet (meer) in ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen met perspectief op werk die het op eigen kracht redden • NUG'ers zonder perspectief op werk (die niet willen/moeten inburgeren)

De tabel biedt ook een kader voor toekomstige keuzes. Het 'ventiel' ligt daarbij bij categorie 3. Als er meer bezuinigd moet worden ('minder lucht') zal dit consequenties hebben voor de doelgroepen in categorie 3. Als er juist meer lucht komt, zijn dit de groepen waar als eerste extra in geïnvesteerd wordt.

Ruimte voor stadsdeelspecifieke accenten

Er is bewust een vrije grove indeling gemaakt van vijf hoofdcategorieën met daarin één of meer globaal gedefinieerde doelgroepen. Op deze wijze creëren we de benodigde flexibiliteit op basis waarvan stad en stadsdelen gezamenlijk en afzonderlijk binnen de

hoofdpijn van het Meerjarenbeleidsplan en het budgettaire kader eigen accenten kunnen leggen in het participatiebeleid.

Wijzigingen ten opzichte van huidige beleid

In vergelijking met het huidige beleid zijn de belangrijkste verschillen dat:

- Niet langer iedereen met een WWB-uitkering een traject gefinancierd uit het participatiebudget krijgt aangeboden. De dienstverlening zal vaker beperkt blijven tot informatie en advies in combinatie met het maken en monitoren van afspraken (en zo nodig handhaven). Hierbij is de klantmanager aan zet om iemand te stimuleren en aan te spreken zich maatschappelijk in te zetten. Bepalend bij de keuze om al of niet in instrumenten te investeren, zijn:
 - de mate van zelfredzaamheid;
 - het al of niet hebben van perspectief op werk;
 - de motivatie;
 - het risico op afglijden, vereenzamen en/of risico's voor de omgeving (bijvoorbeeld op kinderen).
- De vraag of er een gemeentelijk aanbod wordt gedaan, wordt in een diagnose in twee stappen vastgesteld:
 - 1) Is er perspectief op werk?
 - 2) Is een inspanning van de gemeente nodig vanwege de geschetste maatschappelijk risico's?
- Doelgroepen die geen wettelijke plicht hebben tot re-integratie krijgen alleen onder bepaalde voorwaarden een traject aangeboden vanuit het participatiebudget.
- In het welzijnswerk komt meer aandacht voor activering en minder voor ontmoeting (als doel op zich).

Inhoud

0	SAMENVATTING	2
1	DE OPGAVE VAN AMSTERDAM.....	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Programmakkoord Amsterdam 2010-2014.....	8
1.3	Wettelijk kader	9
1.4	Feiten en cijfers	11
1.5	SWOT: Sterkten, Zwakten, Kansen en Bedreigingen	15
1.6	De opgave van Amsterdam: scherpe keuzes en ruimte voor lokaal maatwerk.....	16
2	PARTICIPATIEBELEID 2011-2014.....	17
2.1	Hoofddoelstellingen: wat willen we bereiken?.....	17
2.2	De uitgangspunten: hoe geven we daaraan uitvoering?.....	27
2.3	Prioriteiten in doelgroepen: wie ontzien we en wie voelt de pijn?.....	31

1 De opgave van Amsterdam

1.1 Inleiding

Amsterdam is een stad waar je vrij kunt zijn, waar je groeit, emancipeert en je talenten ontwikkelt. Een stad waarin je participeert. Participatie betekent dat zo veel mogelijk Amsterdammers meedoen en meewerken aan de samenleving: in de wijk, in de stad, op de arbeidsmarkt. Bij voorkeur vrijwillig en zo nodig ook verplicht. Want participatie – op wat voor manier dan ook: via maatschappelijke participatie of via deelname aan de arbeidsmarkt – draagt bij aan individuele ontwikkeling en ontplooiing van mensen én aan de leefbaarheid en de sociale samenhang in de stad.

1.1.1 Een gezamenlijke koers van stad en stadsdelen

Het college en de zeven stadsdeelbesturen willen daarom beleid voeren om participatie te bevorderen. Daarbij zijn in het licht van de bezuinigingen keuzes noodzakelijk. De keuzes vragen om een heldere koers die we de komende jaren ook vasthouden. Een koers die houvast biedt aan ketenpartners, werkgevers, maatschappelijke organisaties in de stad, maar vooral de burgers van Amsterdam. Een gezamenlijke visie waarin elk zijn rol kan oppakken om toch de optimale resultaten te bereiken voor de stad hoewel er minder middelen zijn. Dit Meerjarenbeleidsplan beschrijft deze gezamenlijke koers. De nadruk ligt daarbij op Amsterdammers in de werkzame leeftijd van 18-65 jaar (zie kader).

Over de reikwijdte en de totstandkoming van dit Meerjarenbeleidsplan

Dit Meerjarenbeleidsplan richt zich op een aantal overlappende doelgroepen, te weten:

- Amsterdammers tussen de 18 en 65 jaar die kunnen meedoen aan de samenleving, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk: bijna 400.000 mensen;
- Amsterdammers met recht op een uitkering of een vergelijkbare regeling die om uiteenlopende redenen (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan: circa 98.600 mensen van 18-65 jaar;
- Amsterdammers zonder recht op uitkering die (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan : circa 60.000 mensen van 18-65 jaar;
- Amsterdammers met een lees-/schrijffachterstand: circa 120.000 mensen van 18-65 jaar;
- Amsterdammers die niet of onvoldoende zijn ingeburgerd: circa 67.000 mensen van 18-65 jaar).

Dit plan richt zich dus op Amsterdammers in de werkzame leeftijd van 18-65 jaar.

Specifieke maatregelen gericht op de maatschappelijke participatie van kinderen/tieners (<18 jaar) of ouderen (> 65 jaar) vallen buiten de reikwijdte van dit Meerjarenbeleidsplan. Vanwege het bijzondere karakter van deze twee groepen vindt de uitwerking van het meerjarig beleid voor die groepen plaats in afzonderlijke beleidsdocumenten. Dat wil niet zeggen dat er geen raakvlakken zullen zijn. De uitgangspunten van de Wet maatschappelijke ondersteuning gelden immers voor alle burgers en is niet leeftijdsgebonden.

Het plan bevat de gezamenlijke doelen en gezamenlijke uitgangspunten van de centrale stad en de zeven stadsdelen. Daarmee biedt het een richtinggevend kader voor het

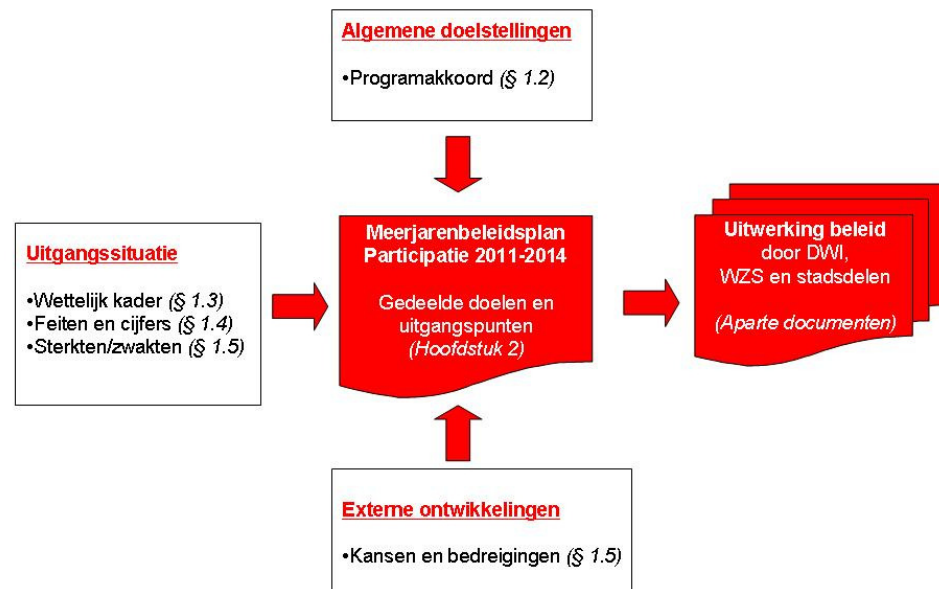
participatiebeleid van de stad voor 2011-2014. Elk van de partners (diensten en stadsdelen) zal de gezamenlijke doelen en uitgangspunten op deelgebieden waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen verder uitwerken in concreet beleid en doelen voor 2011 en verder. Ook bij deze uitwerking zoeken we zo nodig de samenwerking met partners binnen en buiten de Sociale Alliantie.

1.1.2 Analysemodel

In hoofdstuk 2 beschrijven we de gezamenlijke koers voor 2011-2014. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de analyse waarop deze koers is gebaseerd. Grofweg zijn er drie 'krachten' bepalend voor de te voeren koers:

- de algehele ambities en doelstellingen van het college;
- de uitgangssituatie oftewel het vertrekpunt van ons beleid;
- externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de koers.

Onderstaande figuur geeft deze drie krachten weer waarbij de relatie met de verschillende paragrafen is aangegeven.



1.2 Programakkoord Amsterdam 2010-2014

Het college kiest in het Programakkoord Amsterdam 2010-2014 *Kiezen voor de stad* voor economisch groeien, sociaal versterken en duurzaam investeren. Daarbij zet het college in op versterking van de eigen kracht van mensen en het ontwikkelen van talenten en vaardigheden. Deze beleidslijnen komen in dit beleidsplan terug.

Er is een breed Wmo-basisaanbod nodig, dat is gericht op optimale dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning, activering en informatievoorziening en een goed functionerend en uitnodigend inburgeringsbeleid. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de sociale structuren van de stad. Actieve inzet van burgers die door middel van

vrijwilligerswerk verantwoordelijkheid willen nemen voor het verbeteren van de leefomgeving en het sociale klimaat van de stad, wordt gestimuleerd.

Voor het beleid op werk en re-integratie geldt: werken is het doel en participeren de norm. Daartoe investeert het college zowel in de boven- als in de onderkant van de arbeidsmarkt en zet het in op een goede bewaking en aanpak van oneigenlijk gebruik van voorzieningen. Voor jongeren die uitvallen, moet er school of werk beschikbaar zijn.

1.3 Wettelijk kader

Meedoen wordt gestimuleerd vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Gelijktijdig geldt dat zoveel mogelijk Amsterdammers meewerken. Voor het grootste gedeelte doen mensen dit zelf, voor diegenen die daar hulp of stimulering bij nodig hebben voert de gemeente de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet investeren in jongeren (WIJ) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW) uit¹.

Ook nieuwkomers en Amsterdammers van Nederlandse afkomst die niet beschikken over voldoende basisvaardigheden om volwaardig te kunnen participeren, worden door de gemeente geholpen met een aanbod op basis van de Wet inburgering (WI) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Hieronder gaan we kort in op deze wetten.

1.3.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

In principe kunnen álle Amsterdammers door mee te doen een actieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de samenleving. De meeste mensen doen dat op eigen kracht, maar voor wie dat niet lukt is er de Wet maatschappelijke ondersteuning. Die Wmo heeft als algemeen doel: meedoen. Amsterdam wil ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en mee kunnen doen in de samenleving – al dan niet met hulp van vrienden, familie of bekenden en als dat niet kan, met ondersteuning door de gemeente. We zien daarbij een rol op vijf 'levensdomeinen':

- onderdak en opvang
- gezondheid
- zelfstandig wonen
- sociale participatie
- maatschappelijke participatie

In dit beleidsplan gaat het vooral om het laatste domein. Ook op de andere domeinen zet de gemeente zich in om mensen zo nodig te ondersteunen bij het meedoen aan de samenleving, denk aan: opvang van dak- en thuislozen, hulp bij het huishouden, het verstrekken van hulpmiddelen (zoals scootmobiel) enzovoort. In dit beleidsplan blijft de inzet op die domeinen buiten beschouwing.

De Wmo wordt in Amsterdam uitgevoerd door stad en stadsdelen. Individuele verstrekkingen en maatschappelijke opvang zijn een verantwoordelijkheid van de centrale stad, terwijl individuele welzijnsdiensten en collectieve welzijnsdiensten onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen worden uitgevoerd. Maatschappelijke participatie is daarmee grotendeels een verantwoordelijkheid van de stadsdelen.

¹ Naast deze wetten voert de gemeente ook de WWIK, de BBZ, de IOAW en IOAZ uit.

1.3.2 Wet werk en bijstand/ Wet investeren in jongeren / Wet sociale werkvoorziening

Naast *meedoen* gaat het ook om *meewerken*. Voor Amsterdammers van 18 tot 65 jaar is deelname aan betaald werk het belangrijkste doel. Algemeen doel van de Wet werk en bijstand, de Wet investeren in jongeren en de Wet sociale werkvoorziening is ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het (tijdelijk) verstrekken van een inkomen door gemeenten. Als betaald werk niet haalbaar is, is de norm dat mensen naar hun mogelijkheden een bijdrage leveren aan de stad en aan hun eigen ontwikkeling. Het aanbod vanuit de WWB en WIJ houdt rekening met de verschillende doelgroepen en met de afstand tot de arbeidsmarkt. Het instrumentarium wordt ingedeeld naar de doelstellingen om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen; van trede 1 tot trede 5 (zie kader). Daarnaast wordt in het kader van de WWB en WIJ extra aandacht gegeven aan jongeren en aan de bijzondere doelgroepen; daklozen en verslaafden, en zelfstandigen.

De vijf treden van de participatieladder	
Amsterdam hanteert een conceptueel kader van een participatieladder met vijf treden waarbij klanten ingedeeld worden op basis van iemands afstand tot de arbeidsmarkt.	
Trede 1 <i>Zelfredzaamheid</i>	Trede 1 omvat mensen die niet in staat zijn tot een traject, vaak door een combinatie van medische en psychische factoren en andere persoonlijke omstandigheden. Zij worden vrijgesteld van de plicht om te werken aan re-integratie. Voor deze mensen is het realiseren van zelfredzaamheid een voorliggend doel. Ondersteuning voor deze groep vindt niet plaats vanuit het participatiebudget, maar via Wmo en andere zorgmiddelen.
Trede 2 <i>Burgerschap door maatschappelijke participatie</i>	Trede 2 van de participatieladder is de trede waarop klanten worden ingedeeld met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, doorgaans omdat ze sociaal geïsoleerd zijn. Het gaat er met name om dat de klanten betrokken en geactiveerd worden (burgerschap realiseren). Mogelijke activiteiten zijn dat de klant uit het isolement van de eigen woning wordt gehaald, dat de klant vrijwilligerswerk verricht. Op trede 2 bevinden zich verder trajecten voor jongeren en bijzondere doelgroepen, zoals daklozen.
Trede 3 <i>Werknemerschap door voorbereiding op werk</i>	In de derde trede ligt de nadruk op het ontwikkelen van basisvaardigheden die onmisbaar zijn voor werknemerschap. Dit gebeurt in veel gevallen door re-integratie-activiteiten in eigen beheer van de gemeente.
Trede 4 <i>Werk door leren voor de arbeidsmarkt</i>	In deze trede worden klanten die beschikken over de benodigde basisvaardigheden in contact gebracht met beschikbare en geschikte reguliere vacatures. Met werkgevers wordt bezien welke training of scholing een werkzoekende eventueel nog nodig heeft om in dienst te kunnen treden.
Trede 5 <i>Groeien op de arbeidsmarkt</i>	In trede 5 is iemand regulier aan het werk bij een werkgever of als zelfstandige. Toch kan de gemeente middelen inzetten, bijvoorbeeld vanuit preventief perspectief (voorkomen van instroom). Denk daarbij aan ondersteuning voor werkende inburgeraars, werkende Amsterdammers met een taalachterstand of partners van iemand met een uitkering.

1.3.3 *Wet inburgering/ Wet educatie en beroepsonderwijs*

Nederlandse taalvaardigheid, de mate van ingeburgerd zijn en het feit of iemand een startkwalificatie heeft behaald, zijn van groot belang voor de kans op betaald werk of andere vormen van participatie. Amsterdam biedt met de budgetten Inburgering (WI) en Educatie (WEB) een keten van activiteiten voor burgers met achterstanden op deze gebieden. Dit geldt voor Amsterdammers met of zonder uitkering. Daarbij is de Amsterdamse beleidsvrijheid niet onbegrensd. Het Rijk stelt eisen en resultaatsverplichtingen waaraan getoetst wordt. Deze vormen uitgangspunt van beleid.

Na het volgen van deze (educatieve) trajecten is de deelnemer beter toegerust om duurzaam te participeren. In duale trajecten worden taal en inburgering geïntegreerd aangeboden met een participatieactiviteit in de vorm van werk, vrijwilligerswerk, re-integratie, beroepsopleiding, opvoedingsondersteuning, maatschappelijke activering etc.

De educatietrajecten richten zich op het verwerven van basisvaardigheden, zoals de Nederlandse taal (waaronder alfabetisering), reken- en computervaardigheden. Daarnaast is er een aanbod Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO). Dit biedt volwassenen de kans zich alsnog te kwalificeren voor het voortgezet onderwijs en een beroepsopleiding naar wens te volgen.

1.4 Feiten en cijfers

In 2009 is als gevolg van de economische crisis de daling in de werkloosheid omgeslagen in een geleidelijke toename van het aantal niet-werkende werkzoekenden, tot gemiddeld 7,5% en zelfs 13,2% voor werkzoekenden van niet-westerse allochtone afkomst. De werkloosheid zal de komende jaren naar verwachting verder oplopen. Daarbij valt het effect van de vergrijzing op de korte termijn in het niet bij de crisis. De beroepsbevolking zal de komende tien jaar met hooguit 20.000 personen per jaar (landelijk) krimpen, terwijl de economische crisis volgens het CPB leidt tot een verwachte werkloze beroepsbevolking van 465.000 in 2011 (was 379.000 in 2009). Dit geldt ook voor Amsterdam. Er zal dus een toenemend beroep worden gedaan op bijstandsmiddelen door een hogere instroom en lagere uitstroom als gevolg van de economische crisis. Aan de andere kant wordt de stad de komende jaren geconfronteerd met een structurele verlaging van de rijksbudgetten voor re-integratie.

Ook komen er naar verwachting forse herzieningen door het Rijk van het sociale zekerheidsstelsel zoals 'één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt', en wijzigingen in de AWBZ en Zorgverzekeringswet. Als gevolg hiervan zal het Wmo-budget onder druk komen te staan. Het wordt verlaagd, terwijl het beroep erop alleen maar toeneemt. Er dreigt kortom een stapeling van effecten bij kwetsbare groepen Amsterdammers.

Onderstaande statistieken geven een beeld van de doelgroepen en de uitdagingen waar we als stad voor staan.

1.4.1 Doelgroep vrijwilligers

In het kader van het onderzoek '0-meting Wmo' (december 2009) is via telefonische enquête en interviews aan Amsterdammers gevraagd of zij actief willen worden voor de stad of buurt. De belangrijkste uitkomsten waren:

- 28% van de Amsterdammers wil zeker géén vrijwilligerswerk doen;
- 33% doet al vrijwilligerswerk;
- 35% wil eventueel wel vrijwilligerswerk doen als hij/zij daar voor wordt gevraagd.

Dit betekent dat er (in aanvulling op de circa 201.000 Amsterdammers die al vrijwilligerswerk doen) ruim 213.000 potentiële Amsterdamse vrijwilligers van 18 jaar en ouder zijn. Hiervan zegt ruim 36.000 zeker actief te willen worden.

Ook uit het tweejaarlijks onderzoek De Staat van de Stad Amsterdam (O+S) blijkt dat rond een derde van de Amsterdammers van 18 jaar en ouder vrijwilligerswerk doet. Dit aandeel is sinds 2000 redelijk constant. Verder blijkt dat het aandeel Amsterdammers dat informele hulp biedt, stijgt. In 2008 was dat 44%, in 2002 nog maar 35%².

1.4.2 Doelgroep arbeidsparticipatie

In Amsterdam staan bijna 160.000 mensen buiten het arbeidsproces. Van deze groep ontvangen iets minder dan 100.000 Amsterdammers een inkomensvoorziening.

WW	15.000	NUG	60.000 (schatting)	Werkenden	35.000 (schatting)
WAO/WIA	29.000				
WAJONG	7.000				
WWB, IOAW, WIJ/WWB-stages e.d.	42.800				
Sociale Werkvoorziening	3.500				
ID, WIW e.d.	1.600				
98.900					

Overzicht doelgroepen Amsterdammers (18-65 jaar) op het gebied van arbeidsparticipatie

NUG staat voor Niet-UitkeringsGerechtigden. Het betreft inwoners die geen beroep doen op een gemeentelijke uitkering, maar wel beschikbaar zijn voor betaalde arbeid.

Werkenden betreft hier een schatting van inwoners die wel werken maar een behoefte hebben om zich verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld om hun taalniveau te verhogen.

Een deel van deze groep Amsterdammers met een inkomensvoorziening is klant bij de Dienst Werk en Inkomen (DWI). DWI maakt sinds een aantal jaren onderscheid op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt. Deze afstand wordt vertaald naar een viertal treden op de Participatieladder (zie kader in paragraaf 1.3.2). Elke trede kent zijn eigen (tussen)doelstelling. Na trede 4 zijn mensen aan het werk met ondersteuning vanuit de gemeente, bijvoorbeeld als gesubsidieerde werknemer. Dit is de 5e en laatste trede van de Participatieladder.

² Bron: 'Actualisering Vrijwilligerswerkbeleid Amsterdam', december 2009, WZS

Het klantenbestand van DWI was in september 2010 als volgt opgebouwd.

Trede	Omvang 2010	%	(Tussen)doel per trede
Trede 1	12.073	25,7%	Zelfredzaamheid
Trede 2	17.636	37,5%	Burgerschap door maatschappelijke participatie
Trede 3	9.196	19,5%	Werknemerschap door voorbereiding op werk
Trede 4	3.955	8,4%	Werk door leren voor de arbeidsmarkt
Trede 5	3.428	7,3%	Groeien op de arbeidsmarkt
N.t.b. ³	771	1,6%	
Totaal	47.059		

Het gaat dan om alle mensen met een uitkering voor levensonderhoud, maar ook mensen met een stage of een gesubsidieerde baan. Ook mensen met een DWI-uitkering voor zelfstandigen en kunstenaars zijn meegeteld, alsmede niet-uitkeringsgerechtigden met een traject van DWI.

1.4.3 Doelgroep inburgering en educatie

De doelgroep inburgeraars bestaat uit mensen met een wettelijke inburgeringsplicht en mensen die een inburgeringsbehoefte hebben. Op basis van de definities binnen de Wet inburgering is binnen Amsterdam sprake van een potentiële doelgroep van circa 155.000 Amsterdammers. Op basis van enerzijds het onderzoek dat dienst Onderzoek en Statistiek hiernaar heeft gedaan en anderzijds de ervaring die met deze doelgroep is opgebouwd, kan worden uitgegaan van een feitelijke doelgroep van circa 68.000 Amsterdammers. Een deel van deze mensen volgt een traject en een deel moet nog worden benaderd. Jaarlijks worden 2.000 nieuwkomers aan de doelgroep toegevoegd. De jaarlijkse uitstroom als gevolg van het succesvol afronden van het inburgeringstraject is groeiende. In 2009 ging het om 934 ingeburgerde Amsterdammers.

De doelgroep vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs omvat, op basis van informatie van de Stichting Lezen en Schrijven, circa 20% van de Amsterdamse bevolking. Amsterdam kent op basis van dit percentage een omvang van ruim 120.000 laaggeletterden.

Aanvullend wordt er jaarlijks ruimte gereserveerd voor 1000 deelnemers Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs. Het betreft een tweejarig traject met als doel een diploma VMBO-T, HAVO of VWO te behalen. Er zijn ook deelnemers die als aanvulling op een eerder behaald diploma losse certificaten voor vakken willen behalen. Hierdoor kunnen zij alsnog deelnemen aan de door hen gewenste vervolgopleiding. Ieder jaar stromen 500 nieuwe deelnemers in.

³ Nog te bepalen. Dit betreft veelal nieuwe klanten die nog niet zijn ingedeeld.

1.4.4 Druk op participatiebudget

De komende jaren ontstaat er flinke druk op de middelen voor participatie. Zowel door de verlaging van de budgetten als door een toenemend beroep erop. Bij ongewijzigd beleid zal dit leiden tot een tekort van 63 miljoen euro in 2011, oplopend tot bijna 100 miljoen euro per jaar vanaf 2012. Dit is exclusief eventuele nieuwe maatregelen vanuit het Rijk. Vanaf 2011 lopen de middelen op het gebied van participatie met ongeveer 1/3 terug. En voor 2012 wordt dit nog meer. Dan is naar verwachting minder dan de helft van het huidige budget beschikbaar.

Heroverwegingen nieuwe kabinet

Op het moment van schrijven van dit Meerjarenbeleidsplan is er nog geen kabinet na de verkiezingen van 9 juni 2010. Op basis van de verkiezingsprogramma's en de voorstellen van de ambtelijke werkgroepen voor bezuinigingen kan wel het een en ander voorspeld worden. We moeten rekening houden met:

- het creëren van één regeling aan de onderkant voor Wajong, WSW en WWB (incl. taakstelling voor gemeenten);
- het beperken van de duur van WW-uitkeringen (waardoor er eerder mensen in de bijstand stromen);
- het ontkoppelen van lonen en uitkeringen;
- het verlagen van de budgetten van gemeenten voor re-integratie;
- beperking van het inburgeringsbudget tot mogelijkerwijs uitsluitend verplichte inburgeraars;
- beperking van het Wmo-budget door forse versoeringen van de AWBZ (zie kader).

Versoeringen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

Een van de ambtelijke werkgroepen van het Rijk heeft zich gebogen over langdurige zorg. Op basis van de eindrapportage van deze werkgroep moeten we rekening houden met de volgende bezuinigingen binnen de AWBZ:

- het afschaffen van de functie begeleiding;
- het afschaffen van de subsidies aan MEE-instellingen;
- een groter beroep op het eigen netwerk (eerste half jaar verzorging wordt niet meer vergoed);
- verhoging van eigen bijdragen;
- aanscherpen van de toegang tot intramurale GGZ-zorg;
- aanscherpen van het recht op gehandicaptenzorg (verhoging IQ-grens);
- strenger indiceren (geen recht op gehandicaptenzorg bij IQ hoger dan 70, strengere norm voor verblijf in GGZ) en
- het vergaand scheiden van wonen en zorg.

De kwetsbaarheid van al kwetsbare inwoners neemt hierdoor toe. Mensen met beperkingen raken nog meer aangewezen op eigen oplossingen (eigen betalingen, eigen netwerk) of doen een beroep op de gemeente die een vangnet van (bij voorkeur collectief gerichte) voorzieningen moet bieden. Gevolgen kunnen zichtbaar worden in bijvoorbeeld veiligheid ('meer mensen op straat), toename van sociaal isolement/eenzaamheid, stijging van schuldenproblematiek en overbelasting van mantelzorgers.

Ook de heroverwegingsrapporten curatieve zorg raakt vooral kwetsbare inwoners: door meer eigen bijdragen, het versmallen van de polis en moeilijker toegang tot zorg.

1.5 SWOT: Sterkten, Zwakten, Kansen en Bedreigingen

Binnen de Sociale Alliantie is een analyse gemaakt van de sterkten en de zwakten van het huidige beleid en de huidige uitvoering, en de kansen en bedreigingen in de externe omgeving. In de tabel hieronder staat die analyse beknopt weergegeven.

Sterk	Zwak
<ul style="list-style-type: none"> • Hart voor de zaak: Amsterdam kent veel betrokken professionals en bewoners • Ontwikkeling van participatietrajecten in eigen beheer (bijv. Pantar, Herstelling) • Marktmacht en politieke invloed door schaalgrootte (samen sterk) • Er zijn veel projecten en initiatieven die zich richten op participatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende integrale samenhang en samenwerking binnen de stad (schotten) • Huidige welzijns en re-integratieaanbod is aanbodgericht, kent overlap (zie kader op p.16) en weinig samenhang en richting • Onvoldoende ruimte voor eigen kracht / te veel 'pamperen' • Onvoldoende zicht en sturing op effecten en doelmatigheid huidige welzijns- en re-integratieaanbod

Kans	Bedreiging
<ul style="list-style-type: none"> • Met zeven stadsdelen meer slagkracht (in samenwerking met centrale stad) • Welzijnssector en cliëntenorganisaties willen een integrale visie van de gemeente op participatie • Bezuinigingen creëren momentum voor doorbraken • Leren van andere steden • Bewegingen binnen het rijk om te komen tot <i>één regeling aan de onderkant</i> voor Wajong, WSW, WWB⁴ • 2011 is het Europees jaar van het vrijwilligerswerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Heroverwegingen van het nieuwe kabinet (zie kader in paragraaf 1.4.4) • Oplopende werkloosheid: landelijk tot een werkloze beroepsbevolking van circa 465.000 in 2011 (was 379.000 in 2009) • Fusieproces stadsdelen belemmert snelle implementatie • Te weinig leerwerkplekken • Beroepsopleidingen met onvoldoende aansluiting op de vraag van werkgevers en een te hoge uitval.

⁴ Afhankelijk van de invulling van deze regeling is dit een kans of juist een bedreiging.

Waar liggen de grootste kansen voor besparingen?

Een van de grootste klachten over het huidige participatiebeleid van de stad is het gebrek aan samenwerking en het bestaan van schotten tussen Amsterdamse diensten en stadsdelen die actief zijn op het gebied van participatie. Het is een frustratie voor burgers en maatschappelijke instellingen die terecht van mening zijn dat het om een en dezelfde gemeente gaat. Door gericht beleid te voeren op het wegwerken van overlap kan er veel worden gewonnen. De belangrijkste besparingsmogelijkheden zijn:

- minder overlap in het re-integratieaanbod van DWI en het welzijnsaanbod van stadsdelen;
- versobering van het aanbod van re-integratie en verkleining van de groep voor wie we een actief aanbod doen: minder trajecten, meer informatie en advies (en zo nodig warme overdracht);
- meer gebruik maken van de mogelijkheid om bij werkgevers (waaronder de overheid) te re-integreren;
- minder overlap in functies rond de klant, bijvoorbeeld klantmanagers, re-integratieconsulenten, consulenten van Pantar, welzijnswerkers;
- minder overlap in de *outreaching* benadering (bijv. meerdere huisbezoeken bij dezelfde burger).

1.6 De opgave van Amsterdam: scherpe keuzes en ruimte voor lokaal maatwerk

Nu we een beeld hebben van de ambities van het bestuur, de uitgangssituatie en de externe ontwikkelingen die op ons afkomen is duidelijk dat weloverwogen keuzes en bestuurlijke prioriteitstelling nodig is. Gezamenlijke keuzes van stad en stadsdelen, waarin rekening gehouden wordt met en ruimte wordt gecreëerd voor de *couleur locale*. Hierbij spelen op stadsdeelniveau de politieke prioriteiten, het zoeken naar aansluiting op de bevolkingsopbouw, eventuele specifieke sociale problematiek en de draagkracht van de sociale infrastructuur een rol. Voor de diensten van de centrale stad betekent dit meer differentiëren in aanpak, kijken wat mensen op eigen kracht kunnen en meer maatwerk om dit proces te ondersteunen waarbij er meer ruimte komt voor de professional in de uitvoering.

De opgave van Amsterdam is om ondanks de omstandigheden de Amsterdammers die dat nodig hebben, te blijven steunen. Daarbij gaan we geen mooi weer spelen. Ondanks alle verbeteringen die we gaan doorvoeren zullen Amsterdammers merken dat er minder te besteden is aan re-integratie, inburgering, volwasseneneducatie, zorg en welzijn. Soms omdat we van mening zijn dat bepaalde voorzieningen met minder toekunnen of onvoldoende resultaat geven. Soms omdat we van mening zijn dat bepaalde zaken niet langer tot de kerntaak van de gemeente behoren. En ook omdat we scherpe keuzes maken welke doelgroepen binnen het beleid prioriteit hebben. Het volgende hoofdstuk beschrijft de keuzes die stad en stadsdelen gezamenlijk maken.

2 Participatiebeleid 2011-2014

Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdlijnen van het Amsterdamse beleid op het gebied van maatschappelijke participatie en re-integratie naar de arbeidsmarkt. Het vormt de leidraad voor de uitvoering voor diensten van de centrale stad en voor de zeven stadsdelen.

Achtereenvolgens schetsen we:

- De *hoofddoelstellingen*: wat willen we in de periode 2011-2014 bereiken?
- De *uitgangspunten*: hoe willen we daaraan uitvoering geven?
- De *keuzes*: aan wie geven we prioriteit en aan wie niet (meer)?

2.1 Hoofddoelstellingen: wat willen we bereiken?

De komende jaren willen we meer focus aanbrengen in wat we doen. Al onze activiteiten gericht op participatie van Amsterdammers moeten terug te voeren zijn op een of meer van de volgende vier hoofddoelstellingen:

1. actief burgerschap: faciliteren van Amsterdammers die zich vrijwillig willen inzetten voor de stad;
2. betaald werk voor Amsterdammers met perspectief op betaald werk;
3. maatschappelijke participatie voor Amsterdammers zonder perspectief op betaald werk;
4. meer Amsterdammers beheersen voldoende de Nederlandse taal en zijn ingeburgerd.



Wat houden die hoofddoelstellingen in en wat voor keuzes maakt Amsterdam? Daarover gaan de volgende paragrafen.

2.1.1 Actief burgerschap: faciliteren van Amsterdammers die zich vrijwillig willen inzetten voor de stad

De overheid past bescheidenheid. Niet alle problemen van de stad zijn op te lossen en al helemaal niet door de gemeentelijke overheid. Een krachtige en verantwoordelijke samenleving kan heel veel bewerkstelligen. Verreweg de meeste mensen die tijdelijk problemen ondervinden bij participatie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt vinden daar zelf een oplossing voor. Bovendien lossen de meeste burgers niet alleen hun eigen problemen op, ze kunnen ook bijdragen aan de oplossing van de problemen die mensen in hun omgeving hebben bij deelname aan de samenleving. Het participatiebeleid van de stad richt zich dan ook in de eerste plaats op actief burgerschap van *alle* Amsterdammers.

Dit betekent dat we meer aansluiting zoeken bij de eigen kracht van burgers door hen te activeren en een positief klimaat voor nieuwe vormen van solidariteit en activiteit te creëren, bijvoorbeeld door belemmeringen voor vrijwillige inzet weg te nemen. We richten ons op mensen die graag iets willen doen in de buurt, voor de stad, voor de eigen sport, muziek of andersoortige activiteit of voor medeburgers. Naast de traditionele vrijwillige inzet in min of meer stevig organisatorisch verband, is dit ook de meer incidentele inzet van burgers voor hun bureaus, buurtgenoten en andere Amsterdammers.

Waar mogelijk zoeken we de combinatie met de andere hoofddoelstellingen van het sociaal domein. Zo kan vrijwilligerswerk oplossingen bieden voor mensen met behoefte aan maatschappelijke ondersteuning. Amsterdammers die Nederlands willen of moeten leren, kunnen via vrijwilligerswerk het geleerde in de praktijk brengen. En Amsterdammers met een bijstandsuitkering en weinig perspectief op betaald werk kunnen zich wel via het welzijnswerk ontplooiën en tegelijk iets teruggeven aan de stad voor hun uitkering.

De keuzes

Om Amsterdammers een steun in de rug en zo nodig een zetje te geven bij maatschappelijke participatie, vernieuwen stad en stadsdelen momenteel gezamenlijk het welzijnswerk. Stad en stadsdelen ontwikkelen een basispakket Collectieve Welzijnsdiensten (CWD) dat gericht is op alle Amsterdammers en daarbinnen op twee doelgroepen:

- Mensen die een bijdrage kunnen en/of willen leveren aan het functioneren van sociale en maatschappelijke verbanden, leefbaarheid en sociale cohesie: *actieve* Amsterdammers.
- Mensen die belemmeringen ervaren bij het meedoen aan sociale en maatschappelijke verbanden: *kwetsbare* Amsterdammers.

Deze doelgroepen overlappen elkaar, burgers kunnen tegelijkertijd kwetsbaar én actief zijn. Voor alle diensten in het basispakket Collectieve Welzijnsdiensten gelden twee algemene doelen:

- Burgers groepsgewijs stimuleren en faciliteren bij het creëren en onderhouden van sociale netwerken, gericht op sociale/maatschappelijke participatie en sociale cohesie en leefbaarheid.
- Kwetsbare burgers groepsgewijs in staat stellen optimaal deel te nemen aan sociale en maatschappelijke verbanden.

Bij de uitvoering gaan alle welzijnsdiensten in het basispakket Collectieve Welzijnsdiensten uit van de volgende basisprincipes:

- meer voortbouwen op de eigen kracht van burgers, waar nodig door deze te activeren;
- met een betere verhouding tussen informeel (door netwerken van burgers) en formeel (door professionele instellingen);
- met een andere balans tussen collectieve en individuele ondersteuning van participatie (dat wil zeggen: vaker collectief);
- met meer ruimte voor professionals: minder bureaucratie, waar nodig direct er op af en met oog voor 'de vraag achter de vraag';
- effectiever door 'integrale' samenwerking met veiligheid, onderwijs, inburgering, werk & inkomen en zorg. Mede hierdoor zijn de welzijnsdiensten ook inzetbaar voor integrale wijkgerichte werkwijzen, zoals de wijkaanpak.

De beoogde diensten in het pakket zijn:

- bewonersinitiatieven stimuleren en ondersteunen;
- vrijwilligerssteunpunt;
- stimuleren lokale informele netwerken;
- ruimtebieding⁵;
- ondersteuning bij participatie (activerende dagbesteding voor kwetsbare groepen);
- jongerenwerk.

Met name de eerste drie daarvan hebben te maken met het beleid op het gebied van participatie voor 18- tot 65-jarigen. Het stimuleren van lokale informele netwerken en de activerende dagbesteding voor kwetsbare groepen hebben een functie voor kwetsbare Amsterdammers zonder perspectief op werk waarbij sprake is van een sociaal isolement. (zie ook paragraaf 2.1.3).

2.1.2 Betaald werk voor Amsterdammers met perspectief op betaald werk

Te veel Amsterdammers staan nog buiten het arbeidsproces. Naar schatting gaat het om bijna 160.000 mensen. Hiervan ontvangen circa 40.000 vanuit de gemeente een uitkering. De overigen ontvangen een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Rond de 60.000 mensen doen geen beroep op een uitkering, maar hebben ook geen betaald werk terwijl ze wel zouden kunnen werken (NUG'ers).

Voor de mensen met een WWB-uitkering bestaat de plicht zich in te spannen voor hun re-integratie met als doel het werken bij een werkgever of als zelfstandig ondernemer om daarmee zelf in een inkomen te voorzien. Deze groep laat zich onderverdelen in diegenen met een grote en een kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Het college heeft uitgesproken zich voor beide groepen in te willen zetten, maar daarbij wordt wel een scherpe afweging gemaakt op basis van de effectiviteit. Vooral bij de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (trede 2) gaan we extra kritisch kijken of er op termijn wel perspectief op

⁵ Burgers die een maatschappelijk initiatief willen nemen of een activiteit willen uitvoeren hebben hiervoor ruimte nodig. Dat betekent dat er fysieke ruimte geboden moet worden geboden van uiteenlopende omvang en aard: van laagdrempelige ontmoetingsruimten via vergaderruimten met telefoon, computer, archiefkast en vergadertafels tot ruimtes voor creatieve of sportactiviteiten.

betaald werk is. Uitsluitend wanneer dit het geval is, zullen re-integratiemiddelen vanuit het participatiebudget worden ingezet.

De keuzes

Bij het realiseren van deze hoofddoelstelling is er sprake van een forse koerswijziging ten opzichte van het beleid van de afgelopen jaren. Toen was het streven gericht op een zo'n hoog mogelijke deelname aan trajecten voor alle Amsterdammers in de bijstand (onder het motto: iedereen met een bijstandsuitkering zit op een traject). Alleen mensen in trede 1 kregen geen re-integratieaanbod maar hooguit een aanbod vanuit zorg en welzijn gericht op zelfredzaamheid. Tegelijkertijd werd gepoogd mensen met een bijstandsuitkering in de treden 2 t/m 4 zo veel mogelijk deel te laten nemen aan een traject gefinancierd uit de re-integratiemiddelen van het participatiebudget met als doel werk en daarmee uitstroom uit de uitkering. Deze steun vanuit re-integratiemiddelen stond los van de loonwaarde⁶ en het groeipotentieel van de klant.

Vanaf 2011 worden de schaarse re-integratiemiddelen selectiever ingezet. Het doel blijft beperking van de instroom en verhoogde uitstroom uit de bijstand.

Concreet betekent dat:

- voor de Amsterdammers die zich zelf kunnen redden, biedt de gemeente alleen nog begeleiding door een klantmanager;
- de re-integratiemiddelen uit het participatiebudget worden ingezet voor mensen die perspectief hebben op betaald werk, maar dit op eigen kracht (nog) niet redden. Zij worden met maatwerk naar de arbeidsmarkt geleid. Deeltijdwerk is hierbij uiteraard ook mogelijk;
- mensen met perspectief op de arbeidsmarkt, die eerst sociale of maatschappelijke activering nodig hebben, in de regel nog maximaal een half jaar op een sociale activeringsplek (SAP) en maximaal 2 jaar op een maatschappelijke activeringsplek (MAP) geplaatst kunnen worden;
- re-integratieactiviteiten voor klanten zonder perspectief op de arbeidsmarkt worden beëindigd;
- voor de groep NUG'ers de gemeente het aanbod zal beperken. De gemeente zal zich wel blijven inspannen voor diegenen die via inburgering de weg naar werk willen vinden;
- actieve handhaving voor mensen die niet gemotiveerd zijn;
- voor de groep jongeren van 18-27 jaar de norm geldt dat zij ofwel een opleiding volgen, ofwel werk hebben, ofwel een combinatie van beiden. Er wordt zwaar ingezet op preventie van school- en maatschappelijke uitval. Dit voorkomt hoge kosten wanneer jongeren later een beroep doen op uitkeringen of in het justitieel circuit belanden;
- er extra aandacht is voor de groep jongeren, die door een veelvoud aan problemen niet in staat is het normale onderwijs/leerwerk aanbod te volgen. In de zogeheten 'Plusvoorzieningen' wordt deze groep, middels individuele (re-integratie)trajecten, binnen het onderwijs gehouden en intensief begeleid bij het vinden van werk. Voor deze groep zal er een verschuiving plaatsvinden van een curatieve aanpak in de vorm van Lokale Trajectbegeleiding naar preventieve voorzieningen. Lokale Trajectbegeleiding wordt hiermee op termijn afgebouwd.

⁶ Een loonwaardemeting vormt de basis om vast te stellen of het nodig is de werkgever tegemoet te komen voor het in dienst nemen van werknemers en zo ja, om op basis van maatwerk te kunnen bepalen wat de hoogte van de tegemoetkoming zou moeten zijn.

De resterende middelen zullen uitsluitend nog worden ingezet in preventieve voorzieningen. Ook andere re-integratietrajecten voor onderwijs en jeugd zullen in dit kader worden heroverwogen;

- voor de doelgroep 50-plus met perspectief op arbeid zal er, omdat ze door hun leeftijd minder kans hebben op uitstroom, extra aandacht uitgaan naar meer persoonlijke begeleiding op maat.
- stadsdelen met het WERKplein voor hun stadsdeel samenwerkingsafspraken kunnen maken gericht op de realisatie van stadsdeelspecifieke beleidsprioriteiten binnen de beleidsmatige en budgettaire kaders van dit Meerjarenbeleidsplan. Daartoe zal DWI de indeling van de WERKpleinen zo reorganiseren dat elk stadsdeel aan één WERKplein-vestiging wordt gekoppeld.

Hoofddoelstelling voor 2011-2014: Mensen ontwikkelen zich naar werk

Het aantal mensen dat uitstroomt naar werk in een jaar:

Nulmeting en peildatum (2009): 2.513

2011: 3.500

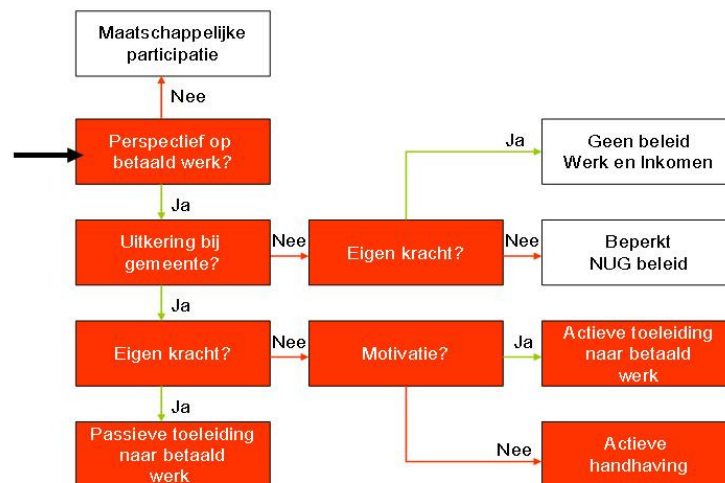
2012: 4.000

2013: 4.000

2014: 4.200

In onderstaand stroomschema staat de hoofdlijn van deze doelstelling nogmaals beschreven.

Stroomschema *Betaald werk*



Toelichting op het stroomschema:

Centraal staat de vraag of er sprake is van perspectief op werk. Is het antwoord hierop ontkennend, dan is maatschappelijke participatie het uitgangspunt (zie paragraaf 2.1.3). Is het perspectief op werk aanwezig, dan is het de vraag of men een beroep doet op een uitkering bij de gemeente en de mogelijkheid om op eigen kracht te ontwikkelen naar werk bepalend voor het aanbod dat de gemeente biedt. Het aanbod van de gemeente is beperkt voor personen die geen uitkering ontvangen van de gemeente. Uitkeringsgerechtigden worden afhankelijk van hun "eigen kracht" actief dan wel passief toegeleid naar betaald werk. Ontbreekt de motivatie hiervoor, dan vindt actieve handhaving plaats. Conform de WWB is een inkomensvoorziening zo tijdelijk mogelijk en

wordt van de ontvanger verwacht dat deze zich inspant om zo snel mogelijk op eigen kracht in inkomen te kunnen voorzien.

2.1.3 Maatschappelijke participatie voor Amsterdammers zonder perspectief op betaald werk

Helaas heeft niet elke Amsterdammer tussen de 18 en 65 jaar perspectief op betaald werk. Daarmee is niet gezegd dat deze Amsterdammers zijn afgeschreven. Integendeel: zij kunnen van grote waarde zijn voor de samenleving, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen. De WWB vraagt een tegenprestatie voor inkomensondersteuning. Dat kan ook in deze vorm.

De keuzes

Ook voor Amsterdammers zonder perspectief op betaald werk is maatschappelijke participatie niet vrijblijvend. De klantmanager zal deze mensen stimuleren zich in te spannen voor de stad. De meesten van hen vinden zelf maatschappelijk nuttige activiteiten, variërend van zorg voor kinderen en naasten tot vrijwilligerswerk.

Daarnaast is er een groep Amsterdammers zonder perspectief op betaald werk waarvoor de gemeente een verantwoordelijkheid heeft om zich in te spannen. Dit geldt voor die mensen waar een risico dreigt op afglijden naar sociaal isolement of vervreemding van de maatschappij of als deze persoon een risico vormt voor de omgeving (bijvoorbeeld op zijn of haar kinderen). Maatwerk is hier geboden en de aanpak verschilt van persoon tot persoon. Mogelijk kunnen instellingen voor maatschappelijke dienstverlening aan deze groep zogenaamde leun- en steuncontacten⁷ bieden. Bekeken kan worden of betreffende persoon via individuele of collectieve welzijnsdiensten uit het basispakket Wmo ondersteund kan worden. Hierbij kan ook gedacht worden aan activerende dagbesteding of aansluiting bij een informeel netwerk.

In verband met handhaving is het van belang of de persoon in kwestie wel of geen beroep doet op een WWB-uitkering:

- Voor de Amsterdammer die *geen* beroep doet op zo'n uitkering is er alleen een rol voor de gemeente als hij/zij dreigt af te glijden of een risico vormt voor de omgeving (bijvoorbeeld negatieve effecten op kinderen van de klant). Een mogelijkheid om te handhaven is er slechts via Openbare Orde en Veiligheid.
- Voor wie *wel* een beroep doet op een WWB-uitkering, is er een mogelijkheid om te handhaven op grond van de WWB. Aan het ontvangen van een uitkering zijn spelregels verbonden. Alleen diegenen die recht hebben op een uitkering, krijgen er een. Indien iemand zich niet aan de spelregels houdt, bestaat de mogelijkheid iemand een financiële sanctie op te leggen of de uitkering te stoppen. Ook hierbij is maatwerk geboden en kan iemands persoonlijke situatie meegewogen worden bij de zwaarte van een sanctie.

Naast de 11.000 Amsterdammers met een WWB-uitkering van wie nu al is vastgesteld dat ze geen perspectief op werk hebben (trede 1) zullen er meer mensen een beroep gaan

⁷ Steun- en leuncontacten zijn mensen die met ongeregelde frequenties optreden als steun en toeverlaat van de hulpvrager. In de praktijk gaat het veelal om vrijwilligers of professionals die contacten onderhouden met mensen die veel (eenvoudige) hulp behoeven. Deze "mentoren" houden een oogje in het zeil, zorgen ervoor dat cliënten bijvoorbeeld hun vaste lasten blijven betalen, niet geïsoleerd raken etc.

doen op zorg en ondersteuning. In september 2010 is een quick scan uitgevoerd in samenwerking tussen de stadsdelen Noord en Nieuw West en de Werkpleinen van DWI. Daarbij hebben klantmanagers een inschatting gemaakt van het perspectief op werk van de klanten in trede 2. Tevens hebben zij een inschatting gemaakt over de aanwezigheid van een zorgbehoefte (risico). In totaal zijn 3.174 klanten onderzocht. Dat is 20% van de totale trede 2-populatie. In onderstaande tabel zijn die resultaten geëxtrapoleerd naar de totale trede 2 populatie (16.086 klanten) in de stad.

	Zorgklanten	Zelfredzaam	TOTAAL
Perspectief op werk	5% (805)	34% (5.469)	39% (6.274)
Zonder perspectief op werk	21% (3.378)	40% (6.434)	61% (9.812)
TOTAAL	26% (4.182)	74% (11.904)	100% (16.086)

Aanvullend is -met inachtneming van de regels voor de bescherming van persoonsgegevens- in stadsdeel Noord onderzocht in welke mate in de gesignaleerde zorgbehoefte van de betrokken klanten wordt voorzien. De ervaringen wijzen uit dat circa 70% van de mensen met een zorgbehoefte bij één van de twee onderzochte zorginstellingen (GGZ en Madi) bekend is.

Passieve toeleiding naar welzijnswerk

Mevrouw De Boer is 54 jaar. Ze heeft in haar leven nog nooit een serieuze baan gehad en heeft gezien haar leeftijd, fysieke beperking en weinig ervaring op de arbeidsmarkt ook geen perspectief meer op werk. Ze ontvangt al sinds jaar en dag een uitkering van DWI. Ze wil echter nog wel 'iets doen', ook al is het maar voor zes uur per week. Ze heeft interesse in een traject voor secretariële ondersteuning, maar ze heeft helemaal geen computerervaring. Omdat ze geen perspectief heeft op de arbeidsmarkt besluit haar klantmanager haar te verwijzen naar het vrijwilligerssteunpunt in het stadsdeel. Ze krijgt vrijwel meteen de mogelijkheid als vrijwilliger aan de slag te gaan bij een verzorgingshuis in de buurt. Een collega leert haar om te gaan met een computer. Mevrouw De Boer is erg blij dat ze zich op deze manier kan inzetten voor de mensen in haar wijk.

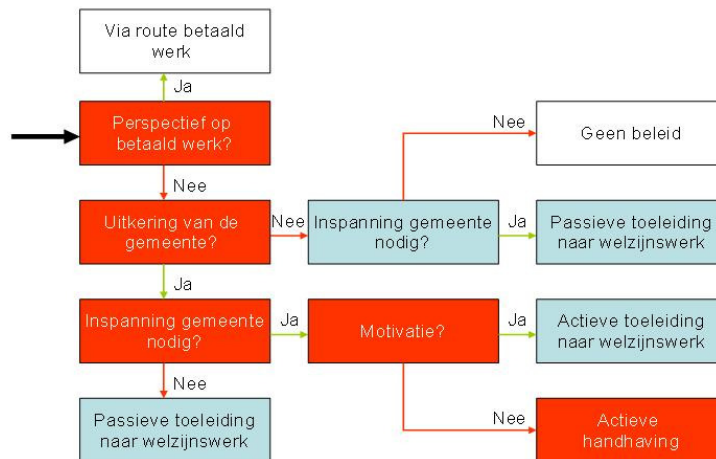
Bijzondere aandacht zal uitgaan naar:

- mensen met ernstige psychische, fysieke en/of verstandelijke beperkingen. Binnen de Wmo doelstellingen krijgt deze groep expliciete prioriteit. Ook in de diagnose zal er alert worden gekeken naar het bestaan van psychische beperkingen zodat deze mensen op de juiste manier worden toegeleid naar de juiste zorg (bijvoorbeeld GGZ);
- daklozen en verslaafden al dan niet met perspectief op betaald werk. Gezien het grote maatschappelijke effect als deze groep wordt losgelaten, gaat hier specifieke aandacht naar uit;

- multiprobleemgezinnen. Er wordt actief ingezet om te voorkomen dat kinderen beperkte perspectieven hebben of zelfs zullen afglijden omdat ouders onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheden als opvoeder. Dit gebeurt mede door de aanpak Vroegtijdige Interventie Gezinnen (VIG).

In navolgend stroomschema staat de hoofdlijn van deze doelstelling nogmaals beschreven.

Stroomschema *Maatschappelijke participatie*



Toelichting op stroomschema:

Maatschappelijk participatie is het doel voor personen die geen perspectief op betaald werk hebben. Het beroep doen op een uitkering bij de gemeente en de noodzaak van een inspanning vanuit de gemeente zijn bepalend voor het aanbod dat de gemeente al dan niet biedt. Daar waar een persoon een uitkering ontvangt van de gemeente en er zonder inspanning van de gemeente dreiging is van afglijden, sociaal isolement of een risico voor de omgeving (bijvoorbeeld op zijn of haar kinderen), zal betrokkene actief worden toeleiding naar welzijnswerk in de stadsdelen. Zo nodig en waar juridisch mogelijk zal het handavingsinstrumentarium van DWI worden ingezet

In overige situaties is sprake van passieve toeleiding naar welzijnswerk. De klantmanager stimuleert de klant een bijdrage te leveren aan de stad middels mogelijke deelname aan maatschappelijke trajecten, deelname aan netwerken in de buurt of vrijwilligerswerk en geeft daarover informatie en advies, maakt afspraken en bewaakt en handhaaft deze afspraken zo nodig. Voor deze groep is er dus niet langer sprake van trajecten die uit het participatiebudget worden betaald. In plaats daarvan zet Amsterdam in op toeleiding naar het lokale collectieve welzijnsaanbod (zie paragraaf 2.1.1)

Risico op vereenzamen

Meneer Khafaji, 45 jaar en van beroep concertviolist, vluchtte vijftien jaar geleden om politieke redenen met zijn vrouw en twee kinderen uit Afghanistan. Nauwelijks hadden ze een verblijfsvergunning of zijn vrouw verliet hem samen met zijn kinderen. Meneer Khafaji, wanhopig door zijn verdriet, stortte in en raakte aan de drank. Tien jaar zwierf hij als alcoholist door de straten. Op een dag besloot hij zich te melden voor een uitkering. Tot zijn verbazing werd hij daar warm ontvangen en na een tijdje kreeg hij zelfs een

woning toebedeeld. Wel onder de voorwaarde dat hij niet meer zou drinken.

Meneer Khafaji grijpt deze kans en kickt af. Zijn klantmanager houdt regelmatig contact met hem, maar vermoedt toch dat door eenzaamheid meneer Khafaji kans heeft om terug te vallen. Gezien zijn labiele toestand is er geen uitzicht op betaald werk. Ze attendeert hem op de vele activiteiten die er in de buurt worden georganiseerd en op een contactpersoon van de welzijnsorganisatie. In eerste instantie komt Khafaji niet opdagen. De medewerker van de welzijnsorganisatie neemt contact op met de klantmanager. Die roept meneer Khafaji op om te melden dat deelname voor hem niet vrijblijvend is. Meneer Khafaji staat gelijk de volgende dag op de stoep. Meneer Khafaji krijgt een dagbesteding zodat de kans op vereenzaming minder wordt. Bovenal stimuleren ze meneer Khafaji weer naar zijn viool te grijpen in plaats van naar de fles. Meneer Khafaji krijgt zijn eigenwaarde weer terug en begint langzaam aan weer wat te spelen. In het wijkrestaurant, waar hij sinds enige tijd met buurtgenoten eet, roert meneer Khafaji menigeen met zijn vioolspel.

In de realisatie van maatschappelijke participatie – al dan niet gekoppeld aan een participatieplicht op grond van de WWB of de Wet inburgering – ligt een taak voor het welzijnswerk in de stad. Dat zal immers meer mensen zonder perspectief op betaald werk de mogelijkheid moeten kunnen bieden om maatschappelijk te participeren. Concreter: het matchen van vraag en aanbod, het creëren van plekken en bezigheden, het begeleiden en ondersteunen van dit type vrijwilligers. Voor mensen met een ondersteuningsvraag kan het nodig zijn om steun- en leuncontacten in te zetten, cliëntondersteuning of toeleiding naar zwaardere vormen van hulp. Goede samenwerking is nodig tussen de klantmanager van DWI en de hulpverleners in het stadsdeel (zie kader). Het ligt voor de hand om hierbij aan te sluiten op Maatschappelijke Steunsystemen (MSS) en het nog verder te ontwikkelen dienstverleningsmodel voor kwetsbare volwassenen (zie kader in paragraaf 2.2.3).

Elk stadsdeel gekoppeld aan één WERKplein

Stadsdelen en DWI willen samenwerken om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de bestaande sociale infrastructuur in stadsdelen (bijvoorbeeld een participatiecentrum) en de stadsdeelspecifieke prioriteiten (bijvoorbeeld ten aanzien van doelgroepen en/of bepaalde wijken). Daarom zijn de kaders in dit Meerjarenbeleidsplan (bijvoorbeeld ten aanzien van de doelgroepen, zie paragraaf 2.3.1) bewust niet al te eng gedefinieerd. Op deze manier ontstaat binnen het beleids- en budgettaire kader ruimte voor eigen accenten in elk van de stadsdelen.

Deze samenwerking zal vanuit DWI lopen via de WERKpleinen. DWI zal zich zo reorganiseren dat de indeling van de WERKpleinen aansluit bij de nieuwe indeling van de stadsdelen. Elk stadsdeel krijgt zo één duidelijk aanspreekpunt voor stadsdeelspecifieke invulling van het re-integratiebeleid.

Net als bij betaald werk geldt ook bij de maatschappelijke participatie het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid van Amsterdammers en het selectief gebruik van schaarse middelen. Het gesubsidieerde welzijnswerk zal wellicht niet in staat zijn iedereen een plek te geven waar hij of zij maatschappelijk kan participeren. Er moet dan een afweging worden gemaakt tussen de mogelijkheden van de instellingen en de vraag en de capaciteiten van de persoon in kwestie.

Amsterdam is van mening dat in elk geval moet worden geïnvesteerd in jongeren die aan de kant staan ook al hebben ze nog geen perspectief op betaald werk. De maatschappelijke kosten van jongeren die niet meedoen zijn immers op de lange termijn enorm (net als de opbrengst van jongeren die wel goed meedoen). Ook in de participatie van daklozen en verslaafden zal blijvend worden geïnvesteerd om daarmee maatschappelijke schade te beperken en deze burgers niet af te schrijven.

2.1.4 Meer Amsterdammers beheersen voldoende de Nederlandse taal en zijn ingeburgerd

Een deel van de Amsterdammers heeft niet voldoende gereedschap om mee te doen in de samenleving, om mee te werken of een gewenste vervolgopleiding te volgen. Het ontbreekt hen in sommige gevallen aan Nederlandse taalvaardigheid in woord en geschrift én aan basiskennis over het functioneren van de Nederlandse samenleving en specifiek Amsterdam. Zij die het voortgezet onderwijs voortijdig hebben verlaten beschikken niet over een noodzakelijk diploma. Hierdoor bestaat het risico dat deze Amsterdammers worden uitgesloten of zichzelf uitsluiten van de samenleving. Hierdoor maken zij meer aanspraak op voorzieningen van de overheid omdat ze minder zelfredzaam zijn. Bovendien treden soms ongewenste effecten op, zoals sociaal isolement en afkeren van de normen en waarden van de maatschappij.

Voor Amsterdammers tussen de 18 en 65 jaar met een taal- en/of inburgeringsachterstand of een afgebroken vooropleiding voortgezet onderwijs biedt Amsterdam inburgering en educatie op de volgende gebieden:

- alfabetisering voor Nederlandstaligen en niet Nederlandstaligen;
- verwerving (niveauverhoging) van de Nederlandse taal;
- kennis over de Nederlandse én Amsterdamse samenleving;
- Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO).

Het aanbod wordt gefinancierd vanuit het participatiebudget en de onderliggende Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en Wet inburgering (WI). Daarnaast investeert Amsterdam zelf gericht in voorzieningen die een meerwaarde hebben voor de educatie van Amsterdammers. Dit betreft de onderdelen taalcoaches (hierbij krijgt de inburgeraar aanvullende begeleiding van een vrijwilliger), Taal- en Ouderbetrokkenheid en Stichting Vluchtelingenwerk.

De keuzes

Naar verwachting zal het Rijk verder bezuinigen op het Educatiebudget en op de financiering van de inburgering (WI). Dat vraagt om scherpe keuzes welke Amsterdammers aanspraak kunnen maken op dit aanbod en hoe het aanbod wordt vormgegeven. Binnen de doelgroep is een onderscheid te maken tussen Amsterdammers met en zonder inburgeringsplicht. Daarbij is er een overlap met de doelgroepen van de hoofddoelstellingen 2 en 3. Taal- en/of inburgeringsachterstanden komen voor bij werkenden, maar ook bij Amsterdammers met of zonder perspectief op werk die zijn aangewezen op een gemeentelijke uitkering. Hier liggen kansen om zaken met elkaar te combineren, bijvoorbeeld via duale trajecten.

Hoofddoelstelling voor 2011-2014: meer Amsterdammers beheersen de Nederlandse taal voldoende en zijn ingeburgerd

Het aantal mensen dat een taal- of inburgeringscursus start:

Nulmeting en peildatum (1 ^e half jaar 2010):	3.441
2011:	5.000
2012:	5.000
2013:	5.000
2014:	5.000

De doelstelling hierbij is dat 80% een duaal WI-traject zal volgen en dat van diegenen die deelnemen aan het examen 60% slaagt. Ongeveer een kwart van het aantal zal starten met een WEB-traject.

N.B. Deze cijfers zijn gebaseerd op de Rijksfinanciering anno 2010. Indien hier op verder zal worden bezuinigd, zal dit van invloed zijn op de doelstelling.

2.2 De uitgangspunten: hoe geven we daaraan uitvoering?

De vorige paragraaf richtte zich op het *wat* van het participatiebeleid. Deze paragraaf gaat over het *hoe* van het participatiebeleid. De volgende uitgangspunten zijn leidend voor alle Amsterdamse diensten en stadsdelen die een rol spelen in het participatiebeleid:

- We benutten de kracht van de samenleving.
- We sturen op effectiviteit en efficiëntie.
- We zijn klantgericht (in plaats van regel- en/of organisatiegericht) en we laten ruimte aan professionals in de uitvoering.

2.2.1 We benutten de kracht van de samenleving

Onder de kracht van de samenleving verstaan we de kracht van Amsterdamse burgers, de kracht van organisaties die in Amsterdam actief zijn en de kracht van Amsterdamse buurten en wijken. Deze drie elementen worden hieronder toegelicht.

De kracht van Amsterdamse burgers

Het startpunt van ons beleid is de eigen kracht van de burger. In vergelijking met de vorige collegeperiode krijgt de burger zelf meer verantwoordelijkheid en tegelijk ook meer ruimte. Bij levering van diensten wordt eerst gekeken naar wat de burger zelf kan (regelen) binnen zijn/haar eigen netwerk. Diensten worden alleen door professionals geleverd als burgers het echt niet zelf kunnen.

Dit impliceert onder meer:

- meer kansen voor Amsterdamse vrijwilligers om taken te doen die de overheid voorheen uitvoerde;
- meer aandacht voor informele vrijwilligersnetwerken en netwerken voor onderlinge hulp en steun (van burgers);
- een verschuiving van individuele naar meer collectieve ondersteuning van participatie via de Wmo;
- in plaats van het aanbieden van concrete participatietrajecten, het verstrekken van informatie en advies over de mogelijkheden van participatie;

- aansluiting bij de loonwaarde van Amsterdammers op weg naar werk: wat kan iemand zelf?;
- meer zeggenschap voor Amsterdammers over hun eigen route op weg naar werk (gestandaardiseerd maatwerk);
- meer eigen verantwoordelijkheid voor Amsterdammers met een inburgeringsplicht of -behoefte.

Sommige sociaal zeer kwetsbare Amsterdammers (bijvoorbeeld verslaafden) kunnen meer verantwoordelijkheid simpelweg niet aan. Deze groep zal meer begeleiding en ondersteuning krijgen.

De kracht van organisaties die in Amsterdam actief zijn

De gemeente gaat veel meer samenwerken met organisaties die dezelfde doelen nastreven. Daarbij gaat het om betere samenwerking intern tussen diensten en stadsdelen (gericht op de burger met zorgbehoeften), maar ook extern (gericht op mensen met perspectief op betaald werk). Er liggen kansen voor *partnerships* met werkgevers, onderwijsinstellingen, andere overheden (zoals het UWV) en maatschappelijke organisaties. Daarbij liggen er ook uitdagingen voor het verder verbeteren van ketensamenwerking, bijvoorbeeld:

- tussen UWV en DWI rond de doorstroom van de WW- of WAO-doelgroep naar de bijstand en het voornemen op rijksniveau om één nieuwe regeling voor de onderkant van Wajong, WSW en WWB te creëren;
- om een beter doorlopende begeleidingslijn te realiseren tussen inburgering, educatie, participatie, re-integratie en (leerwerk)banen.

De kracht van Amsterdamse buurten en wijken

Er zijn grote verschillen tussen en binnen Amsterdamse stadsdelen. Het is zaak oog te hebben voor deze variëteit en waar mogelijk de kracht van wijken te benutten. Sommige wijken zijn uitstekend in staat om op eigen kracht kwetsbare Amsterdammers te steunen en op te vangen. Andere wijken lopen het risico in een negatieve spiraal te belanden die moeilijk is om te buigen. Stadsdelen moeten ruimte krijgen om tussen en binnen wijken prioriteiten te stellen en buurtgericht te werken op basis van de kracht van wijken.

2.2.2 We sturen op effectiviteit en efficiëntie

We gaan ons meer resultaatgericht en doelmatiger opstellen. We hebben steeds beter zicht op wat werkt. We gaan door met effectiviteitsonderzoek, zodat we hier in de komende tijd nog beter op kunnen sturen. Dat geeft ons de mogelijkheid te stoppen met wat niet werkt of waarvan de werking onzeker is. Trajecten die elkaar versterken kunnen we combineren en waar mensen het zelf kunnen, moeten we terughoudend zijn met ons aanbod.

We gaan maximaal inzetten op het plaatsen van mensen op de reguliere arbeidsmarkt. Daar waar iemand nog niet voor 100% inzetbaar is, zullen we werkgevers compenseren voor de ontbrekende loonwaarde. In het welzijnswerk zal er een heroriëntatie komen en zal het accent meer gelegd worden op activering in plaats van ontmoeting (als doel op zich). Verder zal er daarbij gestuurd worden op vergroting van collectieve ondersteuning (in plaats van individuele) met daarnaast vraaggericht maatwerk voor specifieke doelgroepen.

We weten soms nog onvoldoende waar onze collega's in het sociaal domein mee bezig zijn en welke middelen zij beschikbaar hebben. Als we daar beter zicht op hebben, kunnen we beter gebruikmaken van elkaar en overlap voorkomen. Een van de zaken die we gaan delen is onze kennis over financieringsmogelijkheden. Waar mogelijk en wenselijk trekken we samen op om bijvoorbeeld Europese subsidies toegekend te krijgen. Er zal door middel van prikkels systematische aandacht zijn voor sturen op efficiënter werken, beperken van de *overhead* en innovatie.

We zijn een lerende organisatie. In het kader van 'Besturen zonder ballast' zetten stad en stadsdelen in op concrete doelstellingen en uniforme effect- en prestatie-indicatoren. We stimuleren 'lerend ontwikkelen' waarbij bewezen effectieve maatregelen snel stadsbreed worden ingezet. In samenwerking met ketenpartners werken we voortdurend aan verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering. Samen met welzijnsinstellingen werken we aan de professionalisering van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het terugdringen van administratieve lasten.

2.2.3 We zijn klantgericht (in plaats van regel- en/of organisatiegericht) en we laten ruimte voor de professional in de uitvoering

We investeren in het gemotiveerd krijgen van mensen, onder andere door een brede intake. Gemotiveerde mensen steunen we in hun plannen. Daarvoor gaan we met hen op zoek naar de ruimte binnen de kaders en regels. Wie het goed doet en meer kan, krijgt deze ruimte. Wie minder initiatiefrijk is, maar onze steun duidelijk wel nodig heeft, doen we een ondersteuningsaanbod. Wie wel kan (en moet) maar niet wil, moet de consequenties daarvan onder ogen zien: een financiële sanctie en een mogelijke beperking van ons aanbod.

Het Amsterdamse dienstverleningsmodel is de norm (zie kader), dat wil zeggen: informatie voor iedereen, ondersteuning voor minder zelfredzame burgers en een *outreaching* aanpak met regie op het aanbod voor inwoners met een risico op afglijden of vereenzamen, dan wel die een risico vormen voor hun omgeving. Daarbij wordt in verhouding tot de afgelopen jaren meer geïnvesteerd om de klant zelf te laten werken aan verplichtingen en in de informatie- en adviesfunctie. Dit in plaats van dienstverlening in de vorm van concrete trajecten. Hierbij speelt ook *compliance* een belangrijke rol: de klant beweegt zo veel mogelijk op eigen kracht naar werk en voldoet zo veel mogelijk vrijwillig aan de wettelijke verplichtingen. Door excellente dienstverlening kunnen we dat zoveel mogelijk stimuleren en door effectieve handhaving zo veel mogelijk prikkelen.

We investeren in een krachtige eerstelijns dienstverlening. Daarbij gaan we uit van vertrouwen (*compliance*) zowel in de relatie met de burger (controle op basis van risicoprofielen) als in de relatie met ketenpartners (voorkomen van dubbel werk). We erkennen de variëteit binnen en tussen de stadsdelen. Dit kan binnen de stedelijke kaders noodzaken tot een verschil in uitvoeringstempo en tot lokaal maatwerk.

Om dit te bewerkstelligen spreken we medewerkers aan op hun professionaliteit en we ondersteunen ze bij het permanent onderhouden daarvan, onder andere door doelgerichter en vanuit budgetbewustzijn te werken. We zorgen voor een goed instrumentarium. Medewerkers in de uitvoering krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de rugdekking om vanuit die professionaliteit te handelen.

Dienstverlening in het sociale domein

De producten en diensten in het sociaal domein worden geleverd door zeer verschillende instanties. We noemen dat de 'voorzieningen'. Deze worden geleverd door diensten en stadsdelen. Bij stadsdelen kan het pakket aan voorzieningen verschillen volgens de regel $80 + 20 > 100$. Dit betekent dat er 80% stedelijk is geregeld en voor 20% ruimte voor eigen invulling. Hiermee kunnen stadsdelen inspelen op de eigen *couleur locale*.

Meerdere overheidslagen kunnen opdrachtgever zijn voor de instanties. Zij hebben alle een eigen financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid. Gemeentelijke instanties zoals DWI en GGD kunnen ook opdrachtnemer zijn. En er zijn ook private partijen die zorg verlenen, via de AWBZ of contracten met verzekeraars. Willen we de dienst- en hulpverlening verbeteren in de stad dan is samenwerking dus belangrijk.

Om de verschillende rollen in de samenwerking in beeld te brengen, heeft de Sociale Alliantie een Dienstverleningsmodel uitgewerkt. Dit model beschrijft de samenhang tussen de vraag van de burger, het aanbod door de instanties en de regie van de overheid om deze twee samen te brengen. Daarin worden drie functies onderscheiden:

1. voorzieningen
2. informatie en advies
3. aanbodcoördinatie

1. De burger kan zelf de weg vinden naar de voorzieningen (*voorzieningen*)

Het Dienstverleningsmodel gaat uit van één belangrijk principe: de burger kan zich rechtstreeks tot de leverende instantie (de voorzieningen) wenden. Tussenschakels zijn, als het even kan, overbodig. Dat betekent dus dat elke voorziening een eigen loket- of baliefunctie heeft. Er zullen dus altijd meerdere loketten naast elkaar bestaan. De instanties stemmen onderling hun werk wel zo af dat de burger goed wordt bediend. De Gemeente Amsterdam kan in veel gevallen dan volstaan met het geven van informatie via internet, telefoon of stadsloket over de instanties en hoe zij bereikbaar zijn.

2a. De burger weet de weg niet te vinden (*informatie en advies*)

Sommige burgers weten de weg niet goed te vinden of verdwalen in het woud aan instanties. Daarvoor is in Amsterdam een extra instantie gecreëerd: de loketten Zorg en Samenleven. Elk stadsdeel heeft één of meer van deze loketten. Die moeten uitgroeien tot brede sociale loketten waar mensen voor steeds meer vragen terecht kunnen. In deze loketten krijgt de burger informatie maar belangrijker nog, advies over welke stappen te zetten. En, als de burger daarom vraagt, brengt de loketmedewerker het contact met de instantie tot stand.

2b. De overheid gaat naar de burger toe (*informatie en advies*)

Het gebeurt ook dat burgers, die ondersteuning of zorg kunnen gebruiken, zich om verscheidene redenen niet melden bij een instantie of loket. De Gemeente Amsterdam is een actieve overheid die de mensen opzoekt als dat echt nodig is. Daarom hebben we de *outreachinge* aanpak, in de vorm van bewonersadviseurs. Op dit moment zijn in bijna alle stadsdelen bewonersadviseurs actief. Het moet een basisvoorziening worden in alle stadsdelen, organisatorisch gekoppeld aan de loketten Zorg en Samenleven.

3. Regie door de overheid (aanbodcoördinatie)

Soms zijn problemen van burgers (of huishoudens) zo complex en zijn zoveel organisaties betrokken bij de oplossing, dat extra regie nodig is om tot een oplossing te komen. Regie op de samenwerking maar ook regie op de afweging welke interventies nodig zijn (of juist even niet). Dit gebeurt ook als sprake is van een groot risico voor de burger of de samenleving. In deze situaties worden stadsdeeltafels ingezet, binnen de aanpak rond multiprobleemgezinnen (MPG) en Meldpunten Zorg en Overlast.

2.3 Prioriteiten in doelgroepen: wie ontzien we en wie voelt de pijn?

In het vorige hoofdstuk hebben we gesteld dat onder meer in het licht van de forse bezuinigingen weloverwogen keuzes en bestuurlijke prioriteitstelling nodig zijn. Amsterdam zal ondanks alle verbeteringen die we gaan doorvoeren merken dat er minder te besteden is aan re-integratie, inburgering, volwasseneneducatie, zorg en welzijn. In deze paragraaf gaan we in op:

- De Amsterdamse burger: welke doelgroepen krijgen prioriteit en welke niet?
- Amsterdamse organisaties: wat gaan organisaties in de stad merken van het nieuwe beleid?

2.3.1 Amsterdamse burgers

Binnen het stedelijk participatiebeleid is een aantal doelgroepen benoemd die prioriteit krijgen:

- jongeren
- daklozen en verslaafden
- 50-plussers met perspectief op de arbeidsmarkt
- mensen met ernstige psychische, fysieke en/of verstandelijke beperkingen
- multiprobleemgezinnen (MPG)

Deze doelgroepen kunnen altijd rekenen op de benodigde inzet van de gemeente voor zover ze niet op eigen kracht kunnen functioneren in de samenleving.

Binnen de doelgroep inburgeraars wordt prioriteit gegeven aan de verplichte inburgeraars. Binnen de groep vrijwillige inburgeraars zal vervolgens prioriteit worden gegeven aan mensen die gemotiveerd zijn en perspectief op werk hebben en bij voldoende beschikbare middelen aan opvoeders.

Onderstaande tabel geeft meer specifiek aan welke prioriteit het college geeft aan de verschillende doelgroepen bij de besteding van middelen.

Categorie 1: <i>"We geven de hoogste prioriteit aan ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Daklozen & verslaafden • Jongeren • Mensen met ernstige psychische, fysieke en/of verstandelijke beperkingen • Vroegtijdige Interventie Gezinnen (multiprobleemgezinnen) • WWB-klienten > 50 jaar met perspectief op werk
Categorie 2: <i>"We blijven investeren in ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Analfabeten • Gemotiveerde verplichte inburgeraars • Gemotiveerde WWB-klienten met perspectief op werk die het niet op eigen kracht redden • Mensen die een beroep doen op de Sociale Werkvoorziening (SW) • Mensen die vrijwilligerswerk willen doen • NUG'ers met perspectief op werk die willen/moeten inburgeren • WWB-klienten zonder perspectief op werk behorend tot een risicogroep
Categorie 3: <i>"We investeren alleen als er geld voor is"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gemotiveerde volwassenen die hun opleiding voortgezet onderwijs alsnog willen afronden met een diploma • Gemotiveerde WWB-klienten zonder perspectief op werk die niet behoren tot een risicogroep • Mensen (met en zonder WWB-plicht) die elkaar op sociale basis willen ontmoeten • NUG'ers met perspectief op werk (die niet willen/moeten inburgeren) • Vrijwillige inburgeraars (met name de prioritaire groepen zoals opvoeders)
Categorie 4: <i>"We investeren niet, maar handhaven wel"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-gemotiveerde burgers met een re-integratieplicht vanuit de WWB • Niet-gemotiveerde verplichte inburgeraars
Categorie 5: <i>"We investeren niet (meer) in ..."</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mensen met perspectief op werk die het op eigen kracht redden⁸ • NUG'ers zonder perspectief op werk (die niet willen/moeten inburgeren)

De tabel biedt ook een kader voor toekomstige keuzes. Het 'ventiel' ligt daarbij bij categorie 3. Als er meer bezuinigd moet worden ('minder lucht') zal dit consequenties hebben voor de doelgroepen in categorie 3. Als er juist meer lucht komt, zijn dit de groepen waar als eerste extra in geïnvesteerd wordt.

⁸ Deze tabel gaat over de besteding van middelen, bijvoorbeeld uit het participatiebudget. Het impliceert niet dat mensen met perspectief op werk die het op eigen kracht kunnen redden geen aandacht krijgen van klantmanagers. Integendeel, gegeven de doelstelling gericht op uitstroom naar betaald werk zal juist deze groep ook gestimuleerd worden om op eigen kracht de stap naar betaald werk te zetten.

In vergelijking met het huidige beleid zijn de belangrijkste verschillen dat:

- Niet langer iedereen met een WWB-uitkering een traject gefinancierd uit het participatiebudget krijgt aangeboden. De dienstverlening zal vaker beperkt blijven tot informatie en advies. Hierbij is de klantmanager aan zet om iemand te stimuleren en te ondersteunen zich maatschappelijk in te zetten. Bepalend bij de keuze om al of niet in instrumenten te investeren, zijn:
 - de mate van zelfredzaamheid;
 - het al of niet hebben van perspectief op werk;
 - de motivatie (op basis van een zorgvuldige diagnose);
 - het risico op afglijden, vereenzamen, en/of risico's voor de omgeving (bijvoorbeeld op kinderen).
- De vraag of er een gemeentelijk aanbod wordt aangeboden, wordt in een diagnose in twee stappen vastgesteld:
 - 1) Is er perspectief op werk?
 - 2) Is een inspanning van de gemeente nodig vanwege de geschetste maatschappelijk risico's?
- Doelgroepen die geen wettelijke plicht hebben tot re-integratie krijgen alleen onder bepaalde voorwaarden een traject aangeboden vanuit het participatiebudget.
- In het welzijnswerk komt meer aandacht voor activering en minder voor ontmoeting (als doel op zich).

2.3.2 Amsterdamse organisaties

De maatregelen zullen niet alleen gevoeld worden door burgers. De stedelijke diensten en stadsdelen dienen zeer stevige bezuinigingen door te voeren waarbij ook het zittende personeel geraakt kan worden.

Daarnaast zullen ook organisaties waar de gemeente nu mee samenwerkt, al dan niet via subsidie- of inkooprelaties, gevolgen gaan ondervinden van de gemaakte keuzes. Bijvoorbeeld doordat zij minder opdrachten krijgen, of doordat scherper inkopen leidt tot lagere prijzen.

Tegelijkertijd zal op bepaalde terreinen (bijvoorbeeld met werkgevers) de samenwerking juist worden geïntensiveerd. Partnerschappen met werkgevers, onderwijsinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties zijn nodig om Amsterdammers zo veel mogelijk te laten meedoen en meewerken aan de samenleving.