



Gemeente Amsterdam

Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012

Amsterdam, 31 maart 2009

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	7
1.1 ONTWIKKELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT	7
1.2 OP WEG NAAR EEN INTEGRAAL MEERJARENBELEIDSPLAN PARTICIPATIE	7
1.3 SAMENWERKING IN DE KETENS	8
1.4 RELATIE MET DE WMO	8
1.5 RELATIE MET MERTENS	9
1.6 FOCUS OP EEN EXCELLENTE UITVOERING IN 2009	9
2 WAT WILLEN WE BEREIKEN?	10
2.1 IEDEREEN IS NODIG	10
2.2 PROGRAMAKKOORD IS LEIDEND	11
2.3 WANNEER IS ER SPRAKE VAN PARTICIPATIE?	11
2.4 DE PARTICIPATIELADDER: REALISTISCHE PERSPECTIEVEN VOOR IEDEREEN	12
3 VOOR WIE DOEN WE HET?	14
3.1 OP WIE RICHTEN WE ONS?	14
3.2 VAN RE-INTEGRATIELADDER NAAR PARTICIPATIELADDER	15
3.2.1 Vernieuwing op een aantal aspecten	16
3.2.2 Trede I – Drempels weg	16
3.2.3 Trede II – Maatschappelijke participatie	17
3.2.4 Trede III – Voorbereiden op werk	17
3.2.5 Trede IV – Leren voor de arbeidsmarkt	18
3.2.6 Trede V – Groeien op de arbeidsmarkt	18
3.3 DE DOELGROEP INGEDEELD OP DE LADDER	18
3.4 AANBOD IN PRINCIPE REGELING ONAFHANKELIJK	19
4 DE UITVOERING CENTRAAL	20
4.1 DE LESSEN VAN DE UITVOERING 2006-2008	20
4.1.1 Terug naar de menselijke maat	20
4.1.2 Hou zicht op de klant	20
4.1.3 Vissen in dezelfde vijver	21
4.1.4 Durf uit te proberen	21
4.1.5 Klantmanagement is cruciaal	21
4.2 NIET ALLES KAN TEGELIJK, DUIDELIJKE KEUZES	21

4.2.1	Inburgeren van mensen die dat wettelijk verplicht zijn	22
4.2.2	Wegwerken taalachterstand bij mensen die hier permanent wonen.....	22
4.2.3	Duurzame zelfredzaamheid, zorgen voor een startkwalificatie.....	23
4.2.4	Extra aandacht voor re-integratie niet-uitkeringsgerechtigden	23
4.2.5	Investeren in jongeren.....	23
4.2.6	...en specifieke groepen.....	24
4.2.7	Stimuleren van ondernemerschap.....	24
4.3	EFFECTIEVER INZETTEN VAN INSTRUMENTEN.....	24
4.4	MEETBARE DOELSTELLINGEN.....	25
5	<u>EDUCATIE EN INBURGERING.....</u>	26
5.1	EDUCATIE EN INBURGERING IN HET PARTICIPATIEPROGRAMMA	26
5.2	DE AMSTERDAMSE BENADERING... OVER DRIJFVEREN EN BELANGEN	26
5.3	VAN DRIJFVEREN NAAR PARTICIPATIEPERSPECTIEVEN.....	27
5.4	HET PARTICIPATIEPERSPECTIEF IS LEIDEND IN HET AANBOD	27
5.4.1	Duaal als het kan	27
5.4.2	Modulair opgebouwd	28
5.4.3	We doen het zelf, tenzij	28
5.4.4	De organisatie van de inkoop	29
5.4.5	Participatie en de volwasseneneducatie.....	29
5.5	HET AANBOD PER TREDE.....	29
5.6	DE BEGELEIDING	30
5.7	OVER STIMULEREN EN HANDHAVEN	31
6	<u>RE-INTEGRATIE.....</u>	32
6.1	DIRECT DOEN	32
6.2	BEGINSELEN AANPAK	33
6.2.1	Alle klanten op weg naar betaald werk	33
6.2.2	Potentieel.....	34
6.2.3	Duurzaam waarde toevoegen	34
6.2.4	De (toekomstige) vraag van de arbeidsmarkt is leidend.....	34
6.3	DE INZET VERSCHILT PER TREDE	34
6.3.1	Trede 2: maatschappelijke participatie	35
6.3.2	Trede 3: werknemersvaardigheden en oriëntatie.....	35
6.3.3	Trede 4: leren bij een werkgever	36
6.3.4	Trede 5: groeien op de arbeidsmarkt.....	37
6.4	HERIJKING EN VERNIEUWING INSTRUMENTARIUM.....	37
6.4.1	Instrumenten voor werkgevers	38
6.4.2	Intensivering afbouw ID en WIW	38
6.4.3	Ondernemerschap	38
6.4.4	Pilot PGB	39
6.4.5	EVC	39
6.4.6	Mantelzorg	39
6.4.7	Instrumenten voor jongeren.....	39
6.4.8	Onderzoek re-integreerbaarheid.....	40
6.4.9	Sociale werkvoorziening	41
6.5	FLANKERENDE VOORZIENINGEN	42

7	<u>VAN BELEID NAAR UITVOERING</u>	<u>44</u>
7.1	HET GEMEENTELIJK DIENSTVERLENINGSMODEL... DE BURGER CENTRAAL	44
7.2	VERBETERINGEN IN DE KETEN	45
7.2.1	Werk en inkomen	45
7.2.2	Inburgering en educatie	45
7.2.3	Zorg	46
7.2.4	Economie en onderwijs	46
7.3	ONTWIKKELINGEN IN DE UITVOERING	47
7.3.1	Brede sociale loketten	47
7.3.2	Participatiecentra	47
7.3.3	De bedrijfsvoering	48
8	<u>IN TE ZETTEN MIDDELEN: PARTICIPATIEBUDGET</u>	<u>50</u>
8.1.1	Participatiebudget in twee fasen, meerjarenraming heeft beperkte waarde	50
8.1.2	Financiering participatie	50
8.1.3	Meerjarige cijferopstelling	51
8.1.4	Doelmatigheid voorop	51
8.1.5	Ontwikkeling budget: een risico-analyse	52

Samenvatting

De uitdaging

Ons College staat voor een grote uitdaging. Aan de ene kant een economische crisis van ongekende omvang, oplopende werkloosheid en duizenden burgers die nog moeten inburgeren. Aan de andere kant een *baby-boomgeneratie* die de arbeidsmarkt binnenkort gaat verlaten en waarschijnlijk tot een tekort aan vakkrachten in bepaalde sectoren gaat leiden. Al deze factoren moeten in relatie tot elkaar worden geanalyseerd en gewogen en uiteindelijk worden vertaald in een voortvarende en integrale aanpak.

Het Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012

Met het Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012 geeft ons College invulling aan de behoefte om op het gehele terrein van participatie tot een integrale visie te komen. Het plan beschrijft het kader waarbinnen de re-integratie, inburgering en (volwassen)educatie binnen Amsterdam vorm krijgt. Tegelijkertijd is het MJB een groeidocument. Voor de komende jaren ziet ons College het als een belangrijke opdracht om ook de Wmo – als participatiewet – onder te brengen in dit plan. Hiermee krijgt het beleid op het gehele sociale domein de vorm die nodig is om antwoorden te geven op de complexe sociale vraagstukken waarmee we geconfronteerd worden.

Het Meerjarenbeleidplan Participatie is gebaseerd op de in het programakkoord geformuleerde ambities:

- Amsterdam is een emancipatiemachine
- Investeren in de economie
- Toegankelijke zorg
- Grip op de inburgering en permanente educatie
- Extra aandacht voor jongeren

Amsterdam heeft iedereen nodig. Het participatiebeleid beoogt zoveel mogelijk mensen te laten meedoen in de stad. Amsterdam focust op het bevorderen van de sociale en maatschappelijke participatie en op het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Het zoekt in haar participatiebeleid tevens bewust aansluiting bij het zelforganiserend vermogen van de samenleving.

Realistische doelperspectieven

Binnen het beleid staan de behoeften en de mogelijkheden van de burgers (en de stad) centraal. Daarom kijken we naar realistische doelperspectieven voor iedereen. Voor elk individu is dit perspectief anders. Om inzichtelijk te maken waar mensen staan en waar ze heen gaan is de re-integratieladder omgevormd tot een participatieladder. In deze vernieuwde ladder zijn zowel de re-integratie stappen waar DWI al mee werkt, als de doelperspectieven die voor inburgering worden gebruikt, verwerkt. Het fundament onder de ladder wordt gevormd door het geheel aan voorzieningen en infrastructuur op het terrein van de Wmo.

Dit MJB richt zich op meer mensen dan alleen Wwb-gerechtigden. Participatie geldt ook voor mensen die verplicht moeten inburgeren, mensen met een taalachterstand, niet-uitkeringsgerechtigden, jongeren zonder startkwalificatie en volwassenen die door een

gebrekkige opleiding onder hun niveau werken. Het MJB gaat in op al deze groepen en formuleert zo concreet mogelijke doelstellingen.

De Amsterdamse benadering is gebaseerd op het inspelen op belangen en drijfveren van inwoners om te participeren. Deze individuele drijfveren zijn zelfredzaamheid, zekerheid, werk en ontplooiing. Het einddoel is dus per individu verschillend en wordt beïnvloed door individuele competenties en ambities. Dit is ook de basis van de participatieladder.

Bij de verschillende treden van de participatieladder horen verschillende instrumenten en voorzieningen. Voor iedere klant wordt bij de start van een traject het doel bepaald. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd: een optimale benutting van (potentieel) aanwezige capaciteiten en het streven naar sociaal economische zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt. Het participatieperspectief is leidend in het aanbod. Waar mogelijk is het aangeboden traject duaal en modulair opgebouwd.

Vraaggerichte aanpak

Vier beginselen staan centraal in deze aanpak. De beginselen zijn leidend voor de uitvoering door DWI:

1. Alle klanten van DWI zijn op weg naar betaald werk;
2. Klanten hebben potentieel en zijn aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt;
3. De inzet van instrumenten is erop gericht om voor de arbeidsmarkt *duurzaam* waarde toe te voegen aan de klant;
4. De (toekomstige) vraag van de arbeidsmarkt is leidend.

2009 het jaar van de uitvoering

2009 is het jaar van de excellente uitvoering. Hierover zijn binnen de sociale alliantie afspraken gemaakt in termen van samenwerking tussen stad en stadsdelen en de dienstverlening aan burgers. Kern is dat de "voorkant" van de dienstverlening op het sociale domein zoveel mogelijk bij de stadsdelen wordt geplaatst in de vorm van een brede sociaal loketten en participatiecentra. De dienstverlening kenmerkt zich ook door een wervende, "outreaching" benadering die nodig is om moeilijk bereikbare burgers toch de eerste stappen op weg naar participatie te laten maken.

Om de kwaliteitsslag in de uitvoering te kunnen maken, moet ook in de bedrijfsvoering een flinke slag gemaakt worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om procesverbetering en om zaken als inkoop, planning en control en ICT.

Eén Participatiebudget

De realisatie van dit Meerjarenbeleidsplan zal worden gefinancierd uit het participatiebudget. Dit participatiebudget wordt gevuld vanuit de middelen voor re-integratie (WWB), de inburgeringsmiddelen (Wi) en de middelen voor volwassenenonderwijs (Web). Deze middelen worden door het Rijk voor participatie beschikbaar gesteld. Daarnaast put de gemeente middelen uit het Europees Sociaal Fonds.

Voor een meerjarige doorkijk moet er wel rekening mee worden gehouden dat de economische ontwikkelingen, de daarmee samenhangende ontwikkeling van het klantenbestand, de oprichting van het eigen re-integratiebedrijf van de gemeente, de mate waarin Amsterdam scoort op de outputverdeelmaatstaven, etc. een nog onoverzienbare invloed zullen uitoefenen op de middelen.

1 Inleiding

1.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De korte termijn

Iedereen die om zich heen kijkt ziet het. De financiële crisis reikt verder dan de beursvloer en heeft aanzienlijke impact op de reële economie. Spraken we in de zomer van 2008 nog van de kracht van de vrije markt, economische groei, schaalvergroting, toenemende vraag naar werk, historisch lage werkloosheid. Sinds november 2008 spreken we over nationalisatie van banken, economische recessie en werktijdverkorting om werkloosheid tegen te gaan. We bevinden ons op een belangrijk keerpunt. Banen lijken niet meer zeker. De vraag naar arbeid neemt af.

Ook in Amsterdam zie je de veranderingen. En die gaan verder dan alleen een ander naambord op de gevel van een bankgebouw aan de Zuidas. Het aantal vacatures neemt snel af en werkgevers worden terughoudend in het aannemen van nieuw personeel. De verwachting is dat we op de korte termijn geconfronteerd worden met toenemende werkloosheid. Het is de uitdaging deze mensen zo snel mogelijk terug te leiden naar de arbeidsmarkt en tegelijkertijd te voorkomen dat deze nieuwe werkzoekenden met werkervaring de langdurig werkzoekenden gaan verdringen op de arbeidsmarkt.

De middellange termijn

Op de middellange termijn zien we ook een ontwikkeling de andere kant op. Een structureel knelpunt ontstaat omdat de *baby-boomgeneratie* binnen een aantal jaren de arbeidsmarkt gaat verlaten. Hiermee komen nieuwe arbeidsplaatsen beschikbaar, maar er verdwijnt ook enorm veel kennis. Het tekort aan vakkrachten in verschillende disciplines (de techniek, het onderwijs, de zorg) zal alleen maar toenemen. Om werkzoekenden 'klaar te zetten' om de leemte op te vullen, zijn intensieve, langer durende trajecten noodzakelijk.

Amsterdam neemt initiatief

Het gemeentebestuur van Amsterdam ziet deze ontwikkelingen ook en legt zich hier niet bij neer. De complexe vraagstukken waarvoor ons College nu en in de nabije onzekere toekomst staat, vragen om een voortvarende en integrale aanpak. Nieuwe initiatieven zijn noodzakelijk. Niet alleen om de weg omhoog weer terug te vinden, maar ook om de kansen die er zijn beter te benutten.

1.2 Op weg naar een integraal Meerjarenbeleidsplan Participatie

Dit Meerjarenbeleidsplan Participatie 2009-2012 is een van die nieuwe initiatieven. Niet nieuw om maar nieuw te zijn. Maar nieuw omdat het nodig is. Wat is er – buiten de naam – nieuw aan het Meerjarenbeleidsplan Participatie?

Allereerst is het een eerste stap op weg naar een integraal beleidsplan voor het gehele sociale domein. Voor dit jaar betekent dit dat naast de re-integratie van DWI-klanten voor het eerst ook de ideeën en voorstellen rondom inburgering en (volwassenen)educatie zijn opgenomen. Tevens wordt ingegaan op de samenwerking met UWV, waarbij onafhankelijk van de regeling het beste traject voor de klant wordt ingezet. Het perspectief waarmee we

naar re-integratie kijken is dus verbreed. Voor volgend jaar streven we ernaar om ook de Wmo – als fundament onder de participatie – integraal op te nemen in dit plan.

Het document is ook nieuw in de zin dat het niet langer exclusief "van DWI" is, maar meer van de stad en stadsdelen gezamenlijk. Door de (beoogde) verbreding naar andere thema's op het sociaal domein (inburgering, Wmo), raken we ook terreinen "van de stadsdelen" (Wmo) en terreinen waar diensten en stadsdelen gezamenlijk optrekken (inburgering). Dit vraagt ook om een andere besluitvormingsprocedure. Dit jaar is het Meerjarenbeleidsplan voor het eerst ook ter advisering aan de stadsdelen voorgelegd. De komende jaren zal het plan meegaan in de procedure zoals die is afgesproken binnen de sociale alliantie.

In het document wordt dus – 'over' de bestuurlijke portefeuilles en ambtelijke verantwoordelijkheden heen – gekeken naar waar de inwoners van deze stad behoefte aan hebben. En... waar Amsterdam behoefte aan heeft. Het past ook in de lijn met de opdracht zoals die aan de betrokken diensten is gegeven in het kader van de Sociale Alliantie: ontwikkel en organiseer een integraal aanbod op het sociale domein van Amsterdam. Het Meerjarenbeleidsplan is het kader waarbinnen de re-integratie, inburgering en educatie binnen Amsterdam vorm heeft of krijgt. Het vervangt dus de kaders die daarvoor tot nu toe dienden (zoals het beleidskader Niemand aan de Kant of de voorgaande Meerjarenbeleidsplannen). Daarbij vormt dit plan voor het inburgeringsdeel het antwoord op de constatering die zijn gedaan in het onderzoek van Radar naar inburgering.

1.3 Samenwerking in de ketens

Eén integrale visie op een voor de stad cruciaal vraagstuk: participatie. En ook één wet waarbinnen de financiën zijn geregeld: de Wet participatiebudget. Binnen verschillende samenwerkingsverbanden wordt een gezamenlijke inspanning geleverd die zich richt op een groot aantal Amsterdammers.

In het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs worden door gemeente, werkgevers, onderwijsinstellingen en werknemersorganisaties initiatieven ontplooid die de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en tussen werkzoekenden en vacatures moeten verbeteren.

Binnen de Sociale Alliantie werken de diensten en stadsdelen nauw samen om het aanbod aan voorzieningen beter af te stemmen op de behoeften van de burgers. Dit samenspel van de diensten wordt nog eens versterkt door de hechte samenwerking met de ketenpartners (als UWV), maatschappelijke organisaties en contractpartijen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om de keten rondom de dienstverlening voor dak- en thuislozen. Kortom, alle zeilen worden bijgezet, alle kennis en capaciteit wordt ingezet om een antwoord te geven op de uitdagingen van de arbeidsmarkt.

1.4 Relatie met de Wmo

In dit Meerjarenbeleidsplan wordt ook een eerste voorzichtige link gelegd met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De Wmo is gepositioneerd als een participatiewet. Dit betekent dat de Wmo zich niet alleen richt op het wegnemen van belemmeringen door het verzorgen van allerhande individuele voorzieningen (zoals rolstoelen), maar ook op het inrichten van collectieve voorzieningen op terrein van welzijn, maatschappelijke dienstverlening en verslavingszorg. Daarnaast richt de Wmo zich ook

nadrukkelijk op het bevorderen en ondersteunen van burgerinitiatieven en mantelzorg. In de Wmo-nota "Samen voor de stad: kansen voor welzijn, zorg en participatie", die in augustus 2008 door de Raad is vastgesteld staat de uitdaging als volgt omschreven: *Cruciaal is de balans tussen het bieden van een solide basis van voorzieningen voor diegenen die daarop zijn aangewezen en uitgaan van eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en burgerinitiatieven.*

Amsterdam zoekt in haar participatiebeleid bewust aansluiting bij het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Er moet een sociale dynamiek in de stad ontstaan, waarin burgers, organisaties en overheden elkaar opzoeken en aanjagen om verbetering, vernieuwing en verandering te realiseren.

De voorzieningen en instrumenten die in het kader van de verschillende regelingen (zoals de Wwb, de WEB, de WI en de Wmo) ter beschikking staan, zijn er allemaal op gericht mensen actief deel te laten nemen. Als het kan in een betaalde baan of als zelfstandig ondernemer. Als dat nog niet lukt in een participatieplaats. En als dat (nog) niet kan door mensen te motiveren aan hun sociale en/of taalontwikkeling te werken zodat zij zich beter kunnen redden in dagelijkse situaties.

1.5 Relatie met Mertens

Bij de invulling van dit Meerjarenbeleidsplan en tijdens het overleg met de stadsdelen is ook regelmatig verwezen naar de mogelijke samenloop met de besluitvorming rondom het advies van de commissie Mertens. Ons college wil hier nogmaals benadrukken dat het Meerjarenbeleidsplan geen voorschot neemt op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling stad – stadsdelen. Dit Meerjarenbeleidsplan beschrijft vooral het *wat* en niet zozeer het *wie* en *hoe*.

1.6 Focus op een excellente uitvoering in 2009

Voor ons College ligt de focus in 2009 op de uitvoering. Geen bestuurlijke vergezichten, maar realisme in de doelstellingen. Eerst het fundament borgen en van daaruit verder bouwen. Dat hebben de ervaringen op het terrein van de inburgering ons wel geleerd. Weg van de grote getallen, terug naar de kern: de professionaliteit in de uitvoering. We richten ons eerst op wat noodzakelijk is en pas daarna op wat wenselijk zou zijn. Eerst resultaat boeken en daarop nieuwe ambities formuleren. In onze doelstellingen komt deze lijn terug; ze zijn SMART en hebben betrekking op 2009.

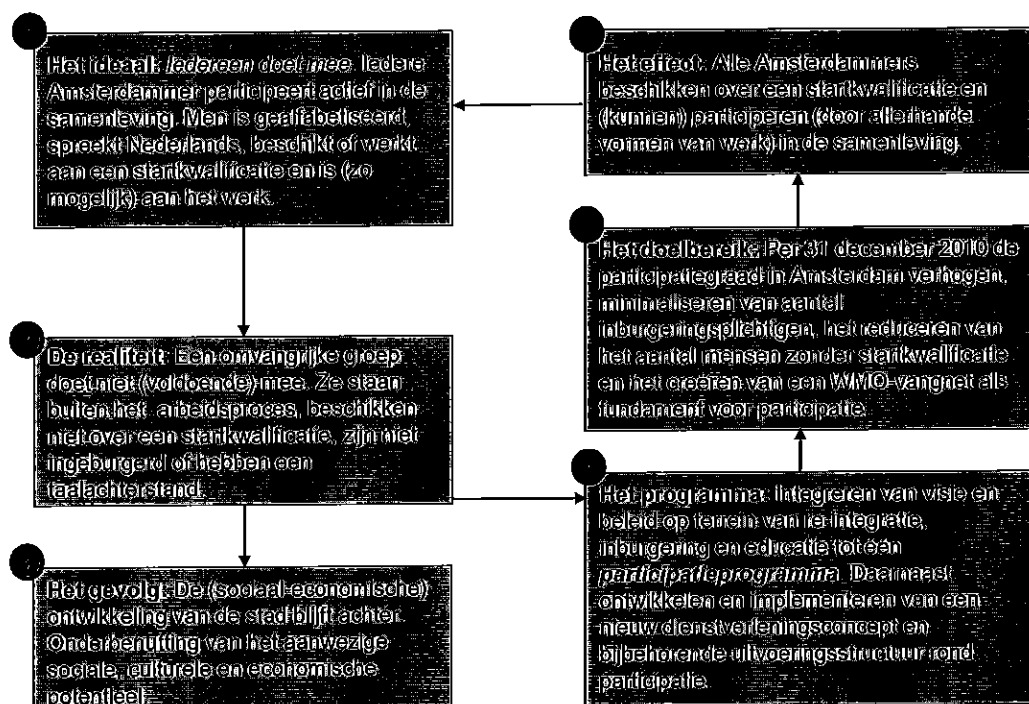
2 Wat willen we bereiken?

2.1 Iedereen is nodig

Participatie, re-integratie, inburgering maar ook integratie en diversiteit staan volop in de aandacht. Amsterdam wil en kan het zich namelijk sociaal, maar ook economisch niet meer veroorloven dat er groepen in de stad zijn die niet meedoen. Iedereen is nodig. Dit betekent dat:

- Iedereen die kan werken werkt, bij voorkeur op zijn of haar eigen niveau;
- Niemand verkeert in sociaal isolement;
- Geen analfabetisme onder de inwoners van de stad;
- Iedereen beheerst Nederlands op een niveau dat vereist is om te participeren;
- Zoveel mogelijk mensen beschikken over een startkwalificatie;
- Iedereen werkt bewust en continu aan zijn of haar eigen (competentie)ontwikkeling om te kunnen groeien op de arbeidsmarkt.

Deze doelen hangen onderling sterk met elkaar samen. Werk is lastig als de taal niet wordt gesproken. Een startkwalificatie is de basis om aan de slag te gaan en belangrijk om ook op de lange termijn weerbaar te zijn op de arbeidsmarkt. Zo grijpen participatie, educatie re-integratie en inburgering in elkaar. Voeg hieraan toe dat de groep waarover we het hebben niet statisch is maar continu verandert qua samenstelling, omvang en problematiek en de complexiteit van het vraagstuk is duidelijk. Dit is een vraagstuk van de "lange adem" waarin we ons moeten vastbijten om de resultaten te kunnen zien.



2.2 Programakkoord is leidend

De ambities die zijn geformuleerd in het programakkoord zijn de basis voor dit plan. Op het terrein van participatie betekent dit het volgende:

- *Amsterdam is een emancipatiemachine*, een stad waar mensen hun talenten kunnen ontplooiën en vooruit willen komen. Maar emancipatie en sociale mobiliteit zijn niet vanzelfsprekend. Mensen verdienen daarbij steun. Amsterdam helpt mensen bij het benutten van kansen, maar treedt ook op wanneer mensen zich terugtrekken, zorg vermijden of misbruik maken van voorzieningen. De inwoners van Amsterdam, het menselijk kapitaal, zijn zeer waardevol voor de stad. Mensen moeten hun individuele talenten benutten, maar ook kunnen benutten. Wie nog niet aan het werk is en in staat is om te werken, moet (uitkering) of wordt gestimuleerd naar werk. En Amsterdam stimuleert dat de inwoners van deze stad meedoen aan de samenleving.
- *Investeren in de economie*, goede werkgelegenheid voor iedereen houdt de stad gezond en leefbaar. De arbeidsmarkt vraagt nog steeds om nieuwe arbeidskrachten. Een groot aantal vacatures is in Amsterdam niet vervuld. De hoop en verwachting is dat een economische daling als gevolg van de kredietcrisis wordt gecompenseerd door de gevolgen van de vergrijzing, waardoor de vraag naar mensen vermoedelijk hoog blijft. Een baan voor het leven bestaat niet meer. Continu moet een nieuwe balans worden gevonden tussen de vraag van werkgevers en het aanbod van de werknemers. Ons College wil investeren in de economie en daarbij zorgen voor voldoende werk. Daarbij gaat het onder andere om een goed aanbod van stages en leerwerkervaringstrajecten voor jongeren, goede samenwerking met het bedrijfsleven en het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap.
- *Toegankelijke zorg*, de zorg moet toegankelijk, kwalitatief goed en betaalbaar zijn voor Amsterdammers. De Wmo biedt hiervoor een deel van het kader en vormt een solide fundament onder de participatie.
- *Inburgering en educatie*, ons College investeert in nieuwe Amsterdammers en in Amsterdammers die al langer hier zijn, maar de taal nog niet (goed) spreken of over onvoldoende opleidingsniveau beschikken. Het wegnemen van taalbarrières, het reduceren van analfabetisme en het stimuleren van permanente (arbeidsmarktgerichte) ontwikkeling en educatie zijn belangrijke speerpunten van beleid.
- *Extra aandacht voor jongeren*, om jongeren een goede kans op een toekomst te geven heeft terugdringen van de jeugdwerkloosheid hoge prioriteit. Daarbij hoort een goed aanbod van stages en werkervaringstrajecten. Jongeren zonder startkwalificatie krijgen een passend leerwerktraject. Daarbij wordt gekeken naar nieuwe vormen van bestuur (rondom RMC en Leerplicht) om hardnekkige vormen van vroegtijdig schoolverlaten aan te pakken.

2.3 Wanneer is er sprake van participatie?

Hoge ambities dus. Maar wanneer is er sprake van participatie? Kortom, wat is de vertaling van die ambities. De groep van Amsterdammers die langs de kant staat is zeer divers. Het niet mee doen kent ook verschillende gradaties. Voor een deel van hen is de leefwereld echt beperkt tot de eigen woning. Men komt nauwelijks buiten de deur omdat men (fysiek) niet kan, niet mag, niet durft (omdat men de taal niet beheerst), of omdat er door werkloosheid gewoon geen aanleiding lijkt te zijn om naar buiten te gaan. Voor een ander

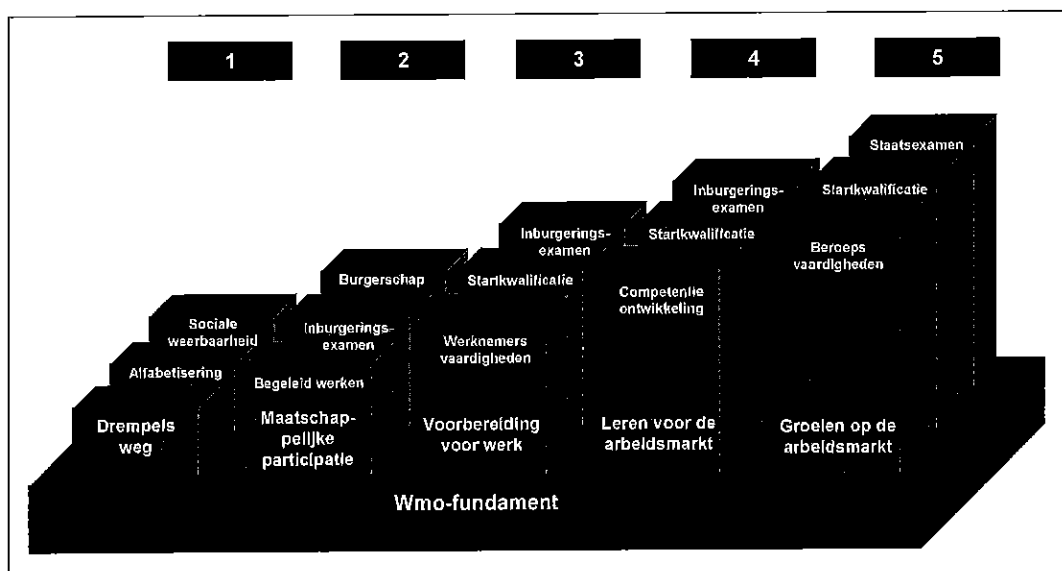
deel blijft het participeren beperkt tot de buurt, het werk of de school, maar is er geen actieve betrokkenheid bij de stad of de samenleving.

Er is geen eenduidige definitie van participatie. We zijn dan ook met andere partners (zoals het Rijk, de G4 en VNG) in gesprek om te komen tot een gemeenschappelijk begrippenkader. Daarin stuiten we wel op de moeilijkheid dat participeren verschilt per individu. Er is waarschijnlijk geen eenduidige definitie te geven. Participeren zit in (mee)werken, meepraten, meedenken, meezorgen. Het zit ook in "een leven lang leren". Het veronderstelt niet alleen dat je Nederlands spreekt, maar ook dat je de "ongeschreven spelregels" van het spel kent: je verantwoordelijkheid neemt, zelfstandig in je levensonderhoud voorziet, elkaar in waarde laat, elkaar ruimte geeft, elkaar respecteert. Samen optrekken dus in de stad Amsterdam.

Tot hoe ver gaat de rol van de overheid hierin? Amsterdam focust op het bevorderen van de sociale en maatschappelijke participatie en op het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Factoren die deze participatie belemmeren worden weggenomen, of het nu gaat om (taal)onderwijs, kinderopvang of zorgvoorzieningen. In tweede instantie gaat het erom dat mensen worden gestimuleerd om zich te blijven ontwikkelen (educatie), voor elkaar te zorgen en te participeren op hun eigen niveau. Hierin speelt eigen motivatie natuurlijk ook een belangrijke rol. Ons College werkt aan een samenhangende aanpak voor al deze Amsterdammers.

2.4 De participatieladder: realistische perspectieven voor iedereen

De samenhang in de aanpak komt vooral duidelijk naar voren in de participatieladder. De ladder schetst vijf concrete doelperspectieven voor iedereen tussen de 18 en 65 jaar in het kader van participatie. Voor elke Amsterdammer die (nog) niet meedoet, of die wil groeien op de arbeidsmarkt is er een realistisch doel geformuleerd. De participatieladder wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid toegelicht.



De participatieladder brengt zo ordening aan in wat Amsterdam wil bereiken. Het doelperspectief is daarnaast ook bepalend voor het instrumentarium dat Amsterdam inzet om de burgers te ondersteunen in het realiseren van de participatiedoelstelling. Iedereen begrijpt dat de ondersteuning voor iemand die langdurig werkloos is er anders uitziet dan

de ondersteuning van iemand die al jaren werkt, maar die niet door kan groeien omdat hij de taal nog niet genoeg spreekt.

Het fundament onder alle participatie-inspanningen wordt gevormd door de voorzieningen(structuur) die de stad en de stadsdelen hebben ingericht in het kader van de Wmo. Deze voorzieningenstructuur, dat bestaat uit een hecht netwerk van instanties en organisaties op het terrein van hulpverlening, welzijn, sport, etc., zorgt ervoor dat geen enkele Amsterdammer "onopgemerkt" blijft en er voor iedereen die het nodig heeft specifieke voorzieningen zijn die het mogelijk maken te participeren. Hierin spelen natuurlijk ook de arrangementen in samenspraak met de AWBZ een belangrijke rol.

3 Voor wie doen we het?

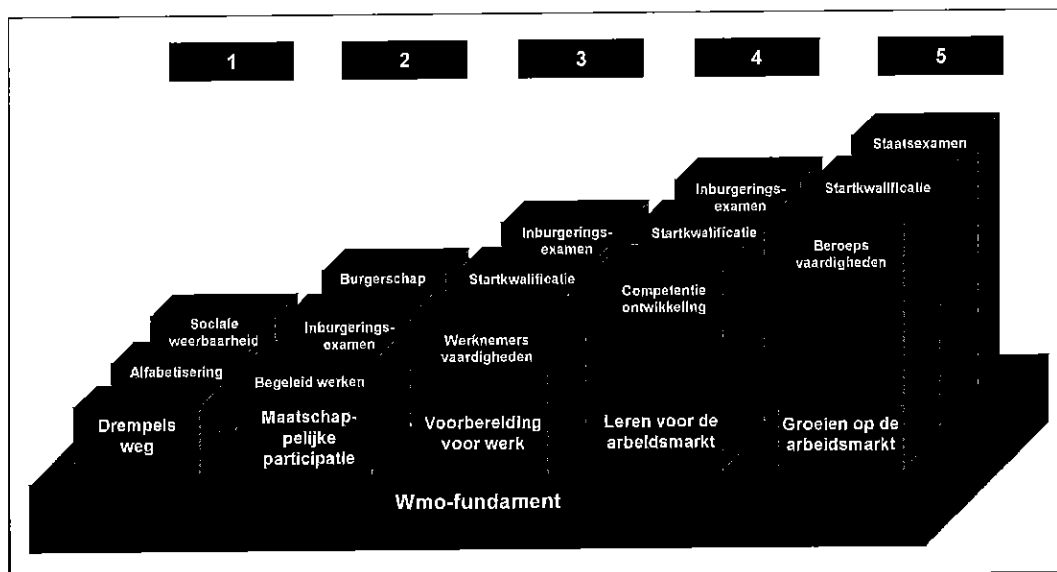
Amsterdam is er voor alle burgers. Jong, oud, werkloos, werkend, voor het burgerschap maakt het niet uit. Het zijn de inwoners die de stad maken. Amsterdam probeert er op haar beurt alles aan te doen om van de stad een prettige, inspirerende en dynamische woon- en werkomgeving te maken. Een woon- en leefomgeving waar ook een dusdanige sociale infrastructuur bestaat, dat mensen niet in isolement en armoede vervallen als gevolg van (psychische of fysieke) beperkingen. Kortom, een stad waar het goed leven is, waar mensen naar elkaar omkijken en waar iedereen die dat wil kan participeren.

Zoveel mensen, zoveel wensen en behoeften. Vele Amsterdammers vinden zelfstandig hun weg in de stad en de economie. Sterker nog, velen kiezen bewust voor Amsterdam om gewoonweg "hun ding te doen" en verder op te gaan in de dynamiek van de grote stad. Een ander deel heeft hier meer moeite mee. Door in de persoon gelegen omstandigheden zijn zij (nog) niet in staat actief mee te doen. Onze inspanningen richten zich op hen. De diversiteit in deze groep is enorm, maar ze delen één gemeenschappelijk kenmerk: ze participeren niet (volwaardig) in de stad.

Niet iedereen uit de doelgroep wordt hetzelfde bediend. Bij een aantal kun je volstaan met het informeren over en verwijzen naar voorzieningen die beschikbaar zijn in de stad. Weer anderen zijn of worden "klant" omdat ze een specifieke voorziening ontvangen van de gemeente. Dit kan een uitkering zijn, maar ook een re-integratietraject, een inburgeringaanbod of kinderopvang.

3.1 Op wie richten we ons?

Van ongeveer 100.000 mensen in Amsterdam is zeker dat ze buiten het arbeidsproces staan. Zij hebben een uitkering of zitten in een vergelijkbare regeling. Vaak is het een niet gewenste situatie. Mensen met een uitkering, met een gesubsidieerde baan, mensen die nog niet zijn ingeburgerd of met een taalachterstand, mensen met een arbeidshandicap of sociaal psychische problemen. Er is een enorme verscheidenheid aan redenen waarom mensen (tijdelijk) niet mee kunnen doen. Daarnaast zijn er nog eens naar schatting 100.000 mensen die niet mee doen of voor een deel op ondersteuning van de gemeente zijn aangewezen. Het gaat daarbij om niet-uitkeringsgerechtigden of mensen die werken, maar die bijvoorbeeld nog moeten inburgeren.



3.2.1 Vernieuwing op een aantal aspecten

De participatieladder verschilt op een aantal aspecten van de "oude" re-integratieladder:

1. De ladder richt zich niet meer uitsluitend op klanten van DWI, maar geldt als hulpmiddel voor het indelen van de gehele doelgroep van het participatiebeleid;
2. De ladder kent een andere vijfde trede die zich speciaal richt op mensen die al aan het werk zijn, maar die nog onvoldoende Nederlands spreken of geen startkwalificatie hebben. De oude trede 5 uit de re-integratieladder wordt samengevoegd met trede 4, omdat van een onderscheid nauwelijks sprake bleek;
3. Het fundament onder de ladder wordt gevormd door het geheel aan voorzieningen en infrastructuur op het terrein van de Wmo;
4. De ladder is niet meer één dimensionaal op re-integratie gericht, maar onderscheidt de verschillende dimensies in participatie (re-integratie, inburgering, educatie, zorg).

3.2.2 Trede I – Drempels weg

Voor veel mensen zijn de belemmeringen om te participeren zodanig groot of complex dat er eerst geïnvesteerd moet worden in het wegnemen, verminderen van deze belemmeringen. Het kan hier gaan om mensen met een ernstige ziekte of langdurige verslaving. Maar ook mensen met een zeer beperkt sociaal netwerk als gevolg van onvoldoende beheersing van het Nederlands en/of analfabetisme kunnen in deze groep zitten.

In deze groep zitten mensen met een DWI- of UWV-uitkering, maar ook NUG'ers. In de begeleiding van deze mensen richten we ons primair op het wegnemen van belemmeringen. We proberen – met kleine stapjes – mensen te motiveren "uit huis te komen" en te stimuleren taalvaardigheid op te bouwen waarmee ze zich in dagelijkse situaties zelfstandig kunnen redden. Ook bekijken we welke ondersteuning op terrein van zorg, inkomen, opvoeding kan bijdragen aan het wegnemen van de belemmeringen.

Voor inburgeringsplichtigen in deze trede is het inburgeringsexamen, staatsexamen of startkwalificatie te hoog gegrepen. De druk van het examen, moeten we – indien mogelijk – bij deze groep weghalen. In plaats hiervan worden met mensen concrete afspraken

gemaakt over het taal- en alfabetiseringstraject (eventueel in combinatie met zorgvoorzieningen). Vrijstelling betekent dus niet loslaten.

3.2.3 Trede II – Maatschappelijke participatie

In trede 2 richten de inspanningen zich op het bevorderen van de participatie "in de wijk". Betaald, regulier werk is (nog) geen reële optie voor deze groep. Maatschappelijke participatie wel. Hierin onderscheiden we twee stadia:

- De burger wordt geactiveerd. Hij komt uit het isolement van de eigen woonomgeving;
- De burger is actief in een maatschappelijke activeringsplaats.

De stadia geven een gewenste ontwikkelingsrichting aan. Een burger die actief wordt, komt buiten de huisomgeving, ontmoet anderen en krijgt weer contacten. Hij komt in beweging. Zo worden vervolgstappen mogelijk. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat hij ook over voldoende taalvaardigheid beschikt. Ook kennis over de sociale kaart (waar kan ik terecht met vragen over allerlei onderwerpen) is een belangrijk aspect in het uitbouwen van het sociale netwerk. Werken aan taal maakt dus integraal onderdeel uit van een traject gericht op maatschappelijke participatie.

Bij maatschappelijke activeringsplaatsen neemt de burger actief deel aan de samenleving en draagt daaraan bij. De (tegen)prestatie is duurzaam en voor een substantieel aantal uren per week geleverd. Het voornaamste doel is dat burgers daadwerkelijk meedoen, iets terugdoen en zich kunnen ontwikkelen. Gezien de afstand tot de reële arbeidsmarkt zullen de trajecten in deze trede over het algemeen een langere tijd in beslag nemen.

Voor de inburgeringsplichtigen in deze groep geldt dat wordt toegewerkt naar het voldoen aan de eisen van het inburgeringsexamen. Het examen is niet het doel, maar het fundament onder de verdere participatie.

3.2.4 Trede III – Voorbereiden op werk

In de derde trede ligt de nadruk op het ontwikkelen van die 'basisvaardigheden' voor participatie. De participatie richt zich primair op duurzame economische zelfredzaamheid in de vorm van een (betaalde) baan. Hierbij hoort ook het opdoen van werkervaring. Afhankelijk van de doelgroep en de persoonlijke mogelijkheden van de klant wordt daar een persoonlijk traject op afgestemd. Niet iedereen start immers vanuit dezelfde positie. Waar het voor sommige klanten noodzakelijk is om nog aan de meeste elementaire werknemersvaardigheden – op tijd komen, opdrachten aanvaarden – te werken, is voor anderen oriëntatie op beroepsrichtingen en of intensief taalonderwijs aan de orde.

Het gaat in trede 3 dus niet om mensen die direct aan het werk kunnen. Met alleen basis(taal)vaardigheden red je het (in de toekomst) niet op de arbeidsmarkt. Mensen die aan het begin van de trede zijn ingedeeld moeten nog elementaire werknemersvaardigheden leren. Verderop in de trede vindt oriëntatie op beroepsrichtingen plaats. Dit gebeurt met name in participatieplaatsen. Wie het einde van trede 3 heeft bereikt komt daarmee dichterbij de arbeidsmarkt te staan.

3.2.5 Trede IV – Leren voor de arbeidsmarkt

Indien mensen beschikken over de benodigde basis(taal)vaardigheden worden zij in contact gebracht met beschikbare en geschikte vacatures op de arbeidsmarkt. Waar nodig wordt gewerkt aan de sollicitatievaardigheden van de klant of wordt ingezet op (specifieke) beroepsgerichte scholing. Daarbij worden instrumenten ingezet die het in dienst nemen van een uitkeringsgerechtigde aantrekkelijker maken. Dit kan onder meer door proefplaatsingen, extra begeleidingen, tijdelijke loonkostensubsidies of jobcoaches. De klant is aan het werk, maar krijgt hierbij nog wel ondersteuning.

Voor een deel gaat het hier ook mensen die we beter willen kwalificeren. Iedereen tenminste een startkwalificatie is het uitgangspunt. Dat is noodzakelijk om duurzame sociaal economische zelfredzaamheid te "garanderen".

3.2.6 Trede V – Groeien op de arbeidsmarkt

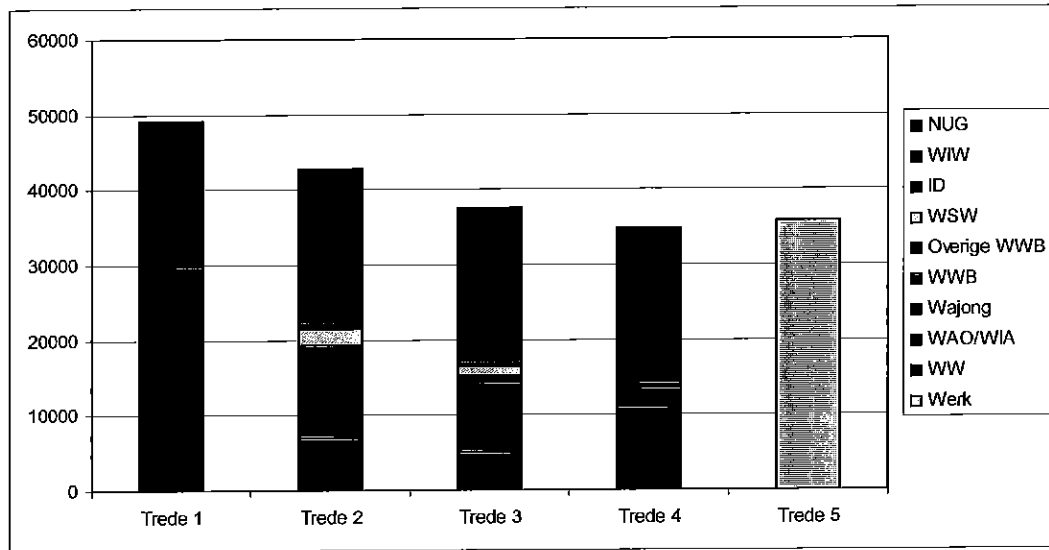
Een nieuwe trede op de participatieladder. In deze trede richten we ons op mensen die al aan het werk zijn, maar die niet of slechts beperkte mogelijkheden hebben om door te groeien naar een betere baan. Dit kan zijn omdat ze onvoldoende Nederlands beheersen, maar het kan ook komen omdat ze onvoldoende beroepsopleiding hebben (geen startkwalificatie). Het gaat hier naar schatting om een groep van ongeveer 36.000 mensen.

Het laatste participatieperspectief geldt specifiek voor mensen die al aan het werk zijn, maar die (nog) meer in hun mars hebben. Het gaat om mensen die (door een taal- of opleidingsachterstand) onder hun niveau werken. Voor zowel de mensen zelf als voor Amsterdam betekent dit dat er veel potentieel onbenut blijft en de doorstroming op de arbeidsmarkt belemmerd wordt. Het zijn ook vaak deze mensen die in tijden van economische stagnatie als eerste op straat komen te staan en een beroep moeten doen op een uitkering.

Amsterdam wil dit voorkomen en investeert daarom heel bewust in het verhogen van het opleidingsniveau van mensen die nog niet over een startkwalificatie beschikken. Daarbij wordt ook gekeken naar middelen uit de O&O-fondsen. Vanzelfsprekend ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor de werkgever en de persoon zelf. Samen met werkgevers proberen we tot arrangementen te komen, waarbij geïnvesteerd wordt op competentieontwikkeling van deze mensen, zodat zij kunnen groeien op de arbeidsmarkt en er voor langdurig uitkeringsgerechtigden meer en beter passende arbeidsplaatsen beschikbaar komen. Dit kan dus meer zijn dan MBO 2 niveau. Om uitkeringsonafhankelijk te worden is dit niveau voldoende. Om mensen te laten groeien is een hoger niveau soms gewenst.

3.3 De doelgroep ingedeeld op de ladder

We hebben een redelijk goed beeld van de doelgroep. We hebben daarmee zicht op wat de omvang van het vraagstuk is. Om (beleids)instrumenten gericht in te kunnen zetten is verder inzoomen op de doelgroep noodzakelijk. Dit doen we door de doelgroep – voor zover mogelijk – in te delen op de participatieladder. Dit is een globale schatting. Niet iedere klant in de doelgroep is 'in het echt' ingedeeld op de ladder. Alleen voor de klanten van DWI bestaat nu een indeling op deze ladder. Voor inburgering zijn we wel gestart met een onderzoek naar het in beeld brengen van doelgroepen (profielen).



3.4 Aanbod in principe regeling onafhankelijk...

Maar hoe ziet het aanbod er nu concreet uit voor alle verschillende doelgroepen? Amsterdam stelt dat – in lijn met de Wet Participatiebudget die per 1 januari 2009 van kracht wordt – de schotten tussen de verschillende regelingen en doelgroepen weg moeten. Het participatieperspectief moet leidend zijn in de bepaling van het aanbod. Dit betekent dat we voor de organisatie van ons aanbod niet kijken of iemand inburgeringsplichtig, uitkeringsgerechtigd, jong of oud is, maar we kijken wat we in participatieperspectief willen of kunnen bereiken.

Met deze aanpak lopen we in de praktijk tegen een aantal wettelijke en financiële belemmeringen op. De inzet en financiering van activiteiten of instrumenten hangt nu vooral aan de omschrijving van in verschillende wetten (Wwb, WI, Web) opgenomen doelgroepen. Dit staat de door Amsterdam zo noodzakelijk geachte dualisering van het aanbod in de weg.

De samenvoeging van de W-middelen uit de Wwb, WI en Web middelen in één ontschot participatiebudget is een enorme ondersteuning voor de Amsterdamse aanpak. Echter gaan niet alle (verantwoordings)schotten weg. Samen met het Rijk en de VNG bekijken we nog hoe het participatiebudget nog meer kan leiden tot een hogere participatie. Daarnaast worden de Wmo en SW middelen ook niet opgenomen in het participatiebudget. Verder wordt geprobeerd zoveel mogelijk ontschot te werken met de regelingen die door UWV worden uitgevoerd.

4 De uitvoering centraal

4.1 De lessen van de uitvoering 2006-2008

In de afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met wat wel en wat niet werkt op het terrein van re-integratie en inburgering. De lessen zijn soms hard, soms ook onverwacht, maar ze geven ons in ieder geval een goede basis om de uitvoeringspraktijk voor 2009 te verbeteren.

4.1.1 Terug naar de menselijke maat

Een eerste belangrijke les van de afgelopen 1-2 jaar is die van de macht van de grote getallen. Voor Nederlandse begrippen is alles in Amsterdam groot. De omvang en samenstelling van de bevolking maakt dat we op elk (beleids)terrein te maken hebben met doelgroepen die een aanzienlijke omvang hebben. Of het nu gaat om NUG'ers of uitkeringsgerechtigden of inburgeraars.

Aan de andere kant is het doen van goede prognoses lastig. Zo was op het terrein van inburgering de doelstelling geformuleerd om jaarlijks 15.000 unieke mensen in de klas te hebben. Deze ambitie bleek achteraf te fors. We hebben namelijk te maken met verschillende onzekerheden. Een voorbeeld daarvan is dat we bij de werving nog geen zicht hebben op de voorgeschiedenis van de deelnemers. Het is daarom van groot belang om die onzekerheden beter te onderzoeken en daarbij tot realistischer doelstellingen te komen. Ons College vindt dat we terug moeten naar de menselijke maat. Realisme in de ambities moet worden vertaald in concrete doelstellingen voor een kortere periode.

4.1.2 Hou zicht op de klant

Een tweede les die de uitvoering ons de afgelopen jaren heeft geleerd is dat als de focus te veel op het beleid en wetgeving is gericht, de klant in het proces onbewust "de dupe" wordt. De regelgeving op het terrein van inburgering is de afgelopen jaren der mate vaak veranderd dat het – voor de financiering – welhaast belangrijker is geworden om te beoordelen "in welk hokje" iemand hoort, dan te bepalen waar iemand daadwerkelijk behoefte aan heeft.

In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat zowel de gemeente als de taalaanbieders (onbedoeld) terughoudendheid vertonen in het plaatsen van inburgeraars op een traject. Iedereen wil (terechte) zekerheid, met als resultaat dat de klant "in het proces" vast zit. Heel concreet stonden er eind 2008 meer dan 6.000 mensen klaar voor de klas, maar kwamen ze er om allerlei redenen niet in.

Een gezamenlijke actie van DMO, DWI en taalaanbieders eind 2008 uitgevoerd, heeft ertoe geleid dat binnen een aantal weken alsnog 1.400 klanten versneld in de klas konden plaatsnemen.

4.1.3 Vissen in dezelfde vijver

Een derde les uit de uitvoering is dat zolang er nog teveel schotten staan tussen de verschillende beleidsterreinen (inburgering en educatie versus re-integratie) er een groot risico is op elkaar overlappende doelstellingen voor dezelfde doelgroepen. DWI probeert NUG'ers aan de slag te krijgen, maar tegelijkertijd zitten er onder de NUG'ers ook veel inburgeraars die door DMO op taalles worden geplaatst. Onbedoeld zitten we zo in dezelfde vijver te vissen, waarbij op zich zelf positieve doelstellingen elkaar kunnen tegenwerken.

Zicht op de doelgroepen, de overlap en de behoeften is cruciaal om van daaruit keuzes te kunnen maken ten aanzien van het in te zetten instrumentarium.

4.1.4 Durf uit te proberen

Wat werkt, kom je pas echt in de praktijk te weten. Dit betekent dat er ook dingen kunnen mislukken. Dat zien we bijvoorbeeld bij inburgering en re-integratie. Regelmatig evalueren is daarvoor cruciaal. Daarbij moet het evalueren zich richten op de doelstellingen. Dus als je wil dat mensen participeren, dan moet je dat ook 'meten' en niet alleen kijken naar uitstroom naar werk. Daarnaast moeten we accepteren dat er dus ook dingen niet goed gaan. Natuurlijk moeten we dat voorkomen, maar dit hoort bij het ontwikkelen. Evaluatieonderzoek is dus zeer waardevol. Zo heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar re-integratie en is voor inburgering door Radar op verzoek van ons College een onderzoek verricht. Hiervan is veel geleerd en ook in de praktijk gebracht. Daarnaast worden door DWI periodiek evaluatieonderzoeken naar de re-integratie gedaan.

4.1.5 Klantmanagement is cruciaal

Een laatste les die we kunnen trekken is dat voor een succesvol traject, of het nu gericht is op re-integratie of inburgering – de klantmanager/trajectbegeleider een cruciale functie vervult. De klantmanager kent de klant, pakt hem bij de start beet en laat de klant niet meer los tot het traject is afgerond.

Er moet een prikkel voor een succesvol verloop van het traject zijn. In de huidige procesinrichting is er nog te vaak sprake van (onnodige) overdrachtsmomenten waardoor de klant uit zicht raakt en niemand zich meer afvraagt wat er met de klant is gebeurd. In het plaatsingsproces van een inburgeraar wordt de klant minimaal 4 keer overgedragen (van taalwijzer naar DMO naar assessment naar DMO naar taalaanbieder). Dit moet anders. De ervaringen die we in eerdere acties, samen met de stadsdelen, hebben opgedaan tonen aan dat het ook echt sneller en beter kan.

Gestructureerde begeleiding, waarin motiveren, inspireren, stimuleren maar ook controleren en handhaven hand in hand gaan, moeten de klantmanagers van DWI en de taalwijzers meer in control brengen.

4.2 Niet alles kan tegelijk, duidelijke keuzes

Hoe zijn deze lessen vertaald naar de doelstellingen voor 2009? Niet alles wat we zouden willen kan tegelijk. De (financiële) middelen zijn gelimiteerd en er zijn er ook grenzen aan wat organisatorisch mogelijk is. Er moeten dus keuzes worden gemaakt, accenten worden

aangebracht. Voor 2009 richt het participatieprogramma van Amsterdam zich specifiek op een aantal groepen, de accenten.

4.2.1 Inburgeren van mensen die dat wettelijk verplicht zijn

Amsterdam kent per 1 juli 2008 34.000 mensen¹ die nog niet (helemaal) voldoen aan de plicht die aan hen is opgelegd in het kader van de Wet Inburgering (WI). Deze groep wisselt continu en is zeer divers samengesteld. De groep bevat zowel uitkeringsgerechtigden, NUG'ers als werkenden. Voor zowel de betrokken inburgeraars als voor de gemeente is het cruciaal dat zij zo snel mogelijk invulling geven aan de wettelijke plicht tot inburgeren. Niet voldoen aan deze plicht kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus; een onwenselijke situatie.

In het kader van participatiebevordering gaat de focus in 2009 daarom uit naar deze inburgeringsplichtigen. Bijna 9.000 inburgeringsplichtigen uit deze groep zitten al op traject en werken actief aan hun inburgering. Een groep van bijna 14.000 inburgeringsplichtigen is in beeld. Zij hebben al een traject gevolgd (maar hebben nog geen examen gedaan) of staan op het punt te starten met een traject of een traject te vervolgen. In deze groep zitten werkenden en (niet-)uitkeringsgerechtigden. Er zijn nog 11.000 mensen niet gesproken. Zij worden in 2009 actief benaderd om een start te maken met hun inburgering.

Voor deze groep wordt, voor zover niet werkend, ingezet op duale trajecten. Een combinatie tussen het leren van de taal en bijvoorbeeld het vergroten van het sociale netwerk, een activeringsplaats, een beroepsopleiding of een traject naar (beter) werk. Het verplichte inburgeringsexamen is voor Amsterdam geen einddoel maar meer een (wettelijk verplichte) tussenstap op de route naar volwaardige participatie.

De prognose met betrekking tot de aantallen voor 2010 wordt vastgesteld bij de begroting van 2010. Op dat moment kunnen actuele ontwikkelingen in de wet en de uitvoeringspraktijk bij de formulering worden betrokken.

4.2.2 Wegwerken taalachterstand bij mensen die hier permanent wonen

Naast de 34.000 inburgeringsplichtigen kent Amsterdam ongeveer 138.000 inwoners met een potentiële² taalachterstand. Bijna 17.000 mensen uit deze groep zijn "in beeld" en/of al bezig met taalonderwijs.

Van de resterende groep van 121.000 mensen kunnen we de volgende groepen aftrekken op basis van:

- Land van herkomst (Suriname, Antillen, etc.);
- Leeftijd op moment van vestiging in Nederland (jonger dan 18, dan hier nog onderwijs gehad);
- Verblijfsstatus (expats, studenten en (Oost-Europese) vakkrachten die hier tijdelijk verblijven).

¹ Bron: Inburgeren in Amsterdam. Een bestandsanalyse. Dienst O+S. Amsterdam, oktober 2008.

² Zie ook: Inburgeren in Amsterdam. Potentieel omdat niet met zekerheid kan worden vastgesteld wat het taal- en opleidingsniveau van deze mensen is. Opleidingsgegevens worden nergens centraal opgeslagen. Om te bepalen of er sprake is van een taal- of opleidingsachterstand moeten mensen opgeroepen en gesproken worden.

Dit leidt ertoe dat we een groep van ongeveer 33.000 mensen overhouden die hier permanent wonen en waarvan de kans groot is dat ze ook daadwerkelijk een taal- of opleidingsachterstand hebben. Zij worden – naast de 11.000 inburgeringsplichtigen – actief benaderd en gestimuleerd om mee te doen. Dit vraagt minimaal om beheersing van de Nederlandse taal en mogelijk een startkwalificatie.

4.2.3 Duurzame zelfredzaamheid, zorgen voor een startkwalificatie

Wie zich nu en in de toekomst wil kunnen redden op de arbeidsmarkt moet niet alleen goed Nederlands spreken, maar idealiter ook over tenminste een startkwalificatie beschikken. Uitkeringsgerechtigden moeten duurzaam kunnen uitstromen en zich ook op de lange termijn staande kunnen houden op de arbeidsmarkt. In het kader van het Lissabon akkoord zijn afspraken gemaakt over het omhoog brengen van het opleidingsniveau van burgers. Als er niet preventief aandacht wordt geschonken aan de mensen die nu (ongekwalificeerd) hard aan het werk zijn, krijgen we de rekening hiervoor later gepresenteerd in de vorm van werkloosheid. Dit zijn namelijk de eerste mensen die zich niet redden op de arbeidsmarkt. We investeren in deze mensen.

De ondersteuning die Amsterdam aan inwoners biedt is dus gericht op het bevorderen van duurzame zelfredzaamheid. Als een startkwalificatie tot de mogelijkheden behoort dan moet dat het doel zijn. Tegelijkertijd weten we ook dat een deel van de mensen geen startkwalificatie gaan halen omdat dit te hoog gegrepen is. Deze mensen zijn gestart zonder kwalificatie. Ook voor die mensen doen we wat. We willen via de aanpak van Elders Verworven Competenties (EVC) zorgen dat zij alsnog hun kwalificaties gecertificeerd krijgen, zie hiervoor ook 6.4.5 voor een verdere uitwerking.

4.2.4 Extra aandacht voor re-integratie niet-uitkeringsgerechtigden

Er gaat, samen met de stadsdelen, nog meer aandacht uit naar groepen van wie de maatschappelijke en arbeidsintegratie van belang is voor Amsterdam, maar die nu geen uitkering hebben of soms (nog) niet werkzoekend zijn, zoals vrouwen van allochtone afkomst en jongeren. Zij worden niet-uitkeringsgerechtigden (NUG) genoemd. Naast overwegingen van integratie, emancipatie en mantelzorg is het ook van belang te anticiperen op de toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt. Iedereen is immers nodig. Tegelijkertijd draagt participatie bij aan de bestrijding van armoede en de integratie. Voor NUG'ers zijn vrijwel al dezelfde instrumenten beschikbaar als voor DWI-klanten. Veel NUG-klanten worden ook 'gevonden' in de groep inburgeraars.

4.2.5 Investeren in jongeren...

Amsterdam zet fors in op het op school houden van jongeren. Niet van school zonder een startkwalificatie is het parool. Jongeren die (dreigen) uit(te)vallen worden actief begeleid om hun opleiding af te ronden. Verder gaat het om een nauwere aansluiting tussen scholen en werkgevers, waarbij het Jongerenloket hét aanspreekpunt voor jongeren is op het gebied van werk en inkomen. Jongeren krijgen tot 27 jaar geen uitkering. Dit betekent een nauwe aansluiting tussen school, trajecten naar werk en werk. Jongeren die zich melden kunnen kiezen: of werken aan een diploma of een (traject naar een) baan. Daarbij wordt nauw samengewerkt met Bureau Leerplicht. Er wordt in 2009 tevens onderzoek gedaan naar die jongeren die uitvallen bij de Jongerenloketten: waar blijven zij, wat gaan ze doen, etc.? Op die manier komt deze groep nog beter in beeld en kunnen specifieke maatregelen worden genomen.

4.2.6 ...en specifieke groepen

De doelgroep bestaat voor een groot deel uit vrouwen en mensen boven de 45 jaar. Dit betekent dat de instrumenten moeten worden afgestemd op deze doelgroep(en). Het gaat bijvoorbeeld om uitbreiding van het aantal plaatsen bij het project Eigen Werk dat zich richt op mensen boven de 45 jaar. Daarnaast worden de mogelijkheden onderzocht voor nadere ondersteuning van alleenstaande ouders. Hiervoor wordt in 2009 meegewerkt aan een experiment van het Rijk (Vazalo). Daarbij gaat het om vergemakkelijking van regelgeving of voorzieningen, bijvoorbeeld om in deeltijd te werken.

Rond de 80 procent van de klanten van DWI heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor hen wordt met name ingezet op het weer meedoen aan de samenleving, onder andere door inzet van sociale en maatschappelijke activering. Het aantal plekken wordt verder uitgebreid. Hiervoor wordt nauw samengewerkt met de stadsdelen. Specifiek voor dak- en thuislozen wordt het aanbod voor re-integratie verhoogd.

4.2.7 Stimuleren van ondernemerschap

Stimuleren van ondernemerschap is een ander accent. Ondernemers dragen bij aan de economische ontwikkeling van de stad. Tegelijkertijd biedt het zelfstandig ondernemerschap kansen. Kansen om onafhankelijk van een uitkering te worden. Kansen om zelf in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Kansen om wellicht uiteindelijk werkgelegenheid te creëren. Amsterdammers moeten worden ondersteund bij het opstarten of behouden van een eigen bedrijf. Voor hen die dat nodig hebben worden instrumenten ingezet. Daarbij gaat het niet alleen om het starten van een eigen bedrijf, maar ook om het ondersteunen als iemand een eigen bedrijf heeft, maar het tijdelijk moeilijk heeft. De ondersteuning om een eigen bedrijf te starten wordt verder uitgebreid (inclusief begeleiding). Daarbij gaat het om het project Eigen Werk, het instellen van microkredieten en om de samenwerking met Ondernemershuizen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het zogenoemde nieuwe ondernemerschap. Ondernemers die gebruik maken van de verschillende culturen waar ze zelf vandaan komen.

4.3 Effectiever inzetten van instrumenten

Een beter bereik en een betere uitvoering zijn alleen mogelijk als instrumenten integraal en effectiever worden ingezet, zodat geen overlap en 'blinde vlekken' bestaan. Die slag is de afgelopen jaren binnen de diensten al grotendeels gemaakt. Binnen de Sociale Alliantie wordt nu ook op uitvoeringsniveau bekeken hoe instrumenten op elkaar worden afgestemd.

Onder de noemer effectiever inzetten van instrumenten worden of zijn verschillende acties in gang gezet. Nauwere samenwerking met stadsdelen, werkgevers, onderwijsorganisaties, taalwyzers, strakkere lijnen en verschaffen van duidelijkheid voor klanten, verbetering van expertise van klantmanagers, verscherpte controle op re-integratiebedrijven en nog intensievere ketensamenwerking zijn voorbeelden van deze acties.

4.4 Meetbare doelstellingen

Er zijn concrete doelstellingen gekoppeld aan de aanpak. De doelstellingen sluiten aan bij de voorgaande jaren. Ook hierin moet continuïteit worden getoond. Zoals eerder afgesproken wordt bij de begroting voor 2010 een doelstelling op het gebied van taalachterstand gepresenteerd. Die is hier nog niet meegenomen. De doelstellingen voor 2009-2012 zijn:

1. Het aantal mensen met een uitkering of aanverwante regeling volgt in 2009 de trend van het landelijk gemiddelde. Twee jaar terug (op basis van de afspraken VNG-Rijk) was voorzien dat de trend voor het landelijk gemiddelde voor Amsterdam zou uitkomen op een daling van 2.400 in 2009. In de meest recente CPB ramingen wordt voor 2009 een stijging verwacht van 4.000 klanten. De eerste cijfers over 2009 tonen aan dat een stijging van het klantenbestand een realistischer scenario is dan een daling. In onze ramingen voor 2009 sluiten we daarom aan bij de ramingen van het CPB;
2. Vergroten aantal klanten dat op traject actief is. In 2009 is 90% van de klanten met een re-integratiedoelstelling op weg naar werk of participeert;
3. Verhogen re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. In 2010 zitten minimaal 2.000 NUG'ers per jaar op traject naar werk, in 2009 zijn dit er minimaal 1.500. Ook hierin wordt aangesloten bij het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG;
4. In 2009 6.500 tot 7.500 trajecten voor inburgeringsplichtigen in het kader van de Wet Inburgering;
5. Alle inburgeringsplichtigen op BPI lijst (peildatum 1 juli 2008) op 31 december 2010 "in beeld". Dit betekent dat iedereen gesproken is, indien nodig een assessment heeft gehad en een passend participatietraject is gestart dan wel een ontheffing hiervoor heeft gekregen;
6. Duurzame zelfredzaamheid, een startkwalificatie. Er is een aanzienlijke groep van mensen die "onder hun mogelijkheden" werken als gevolg van een taalachterstand of ontbrekende startkwalificatie. In 2009 wil Amsterdam in samenwerking met werkgevers 1.000 werkenden op een traject hebben, waarmee groei op de arbeidsmarkt mogelijk is;
7. Jongeren zijn na aanmelding (en commitment) bij het Jongerenloket direct aan de slag. In 2009 is 60% van de jongeren bij het Jongerenloket na commitment binnen 4 weken na aanmelding naar school of op weg naar werk, in 2010 is dit 70%.

5 Educatie en inburgering

5.1 Educatie en inburgering in het participatieprogramma

Uit de participatieladder blijkt dat het in Amsterdam niet alleen draait om arbeidsre-integratie. Participatie gaat verder dan re-integratie. Dit Meerjarenbeleidsplan gaat niet alleen over de re-integratie van Wwb-gerechtigden. Het beschrijft ook het beleid op het terrein van educatie en inburgering en de relatie tussen de beleidsterreinen educatie, inburgering en re-integratie.

Het bestaande beleid (en de uitvoeringspraktijk) op het terrein van educatie en inburgering is grotendeels vastgelegd in de nota "Niemand aan de kant" zoals dat begin 2006 door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit hoofdstuk in dit Meerjarenbeleidsplan vervangt de nota "Niemand aan de kant". Een herijking in die zin dat de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van Radar, naar aanleiding van de problemen rondom inburgering uit 2007, zijn vertaald in concrete verbeteringen op weg naar een echt geïntegreerd participatiestelsel.

Om het overzicht te houden is er dit jaar voor gekozen alles wat te maken heeft met educatie en inburgering vooralsnog onder te brengen in één hoofdstuk. De verwachting is dat de komende jaren de afzonderlijke beleidsterreinen educatie, inburgering, re-integratie en zorg (Wmo) steeds meer in elkaar gevlecht worden. Ook op gemeentelijk niveau verdwijnen op die manier de schotten tussen de beleidsterreinen en betrokken diensten.

5.2 De Amsterdamse benadering... over drijfveren en belangen

De Amsterdamse benadering is gebaseerd op het inspelen op belangen en drijfveren van inwoners om te participeren. Wij onderscheiden vier individuele drijfveren:

1. **Zelfredzaamheid:** een belangrijke drijfveer voor mensen is het vergroten van de zelfredzaamheid. Niet meer voor alles hulp hoeven vragen. Zelf je weg weten te vinden in de stad en voorzieningen. Zelf de krant kunnen lezen en kunnen communiceren met de bureaus en leraren. Hierbij horen ook de burgerschapselementen van de inburgering. Die zijn van belang om de samenleving te snappen, om er je eigen weg in de stad te kunnen vinden;
2. **Zekerheid:** een ander belang voor individuen om actief in te burgeren en te participeren is zekerheid. Zekerheid over geld, de toekomst van je kinderen maar ook zekerheid over je verblijfsstatus en zorg en hulpverlening vormen drijfveren;
3. **Werk:** een derde drijfveer voor mensen bouwt voort op de zelfredzaamheid. Mensen willen "niet de hand ophouden" maar zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Betaald werk vergroot de financiële mogelijkheden van mensen en leidt tot nieuwe netwerken en contacten;
4. **Ontplooiing:** een laatste drijfveer is zelfontplooiing. Jezelf willen ontwikkelen, nieuwe dingen leren, je eigen kansen vergroten.

Maar naast deze individuele drijfveren zijn er ook stedelijke belangen die een rol spelen. Het niet mee (kunnen) doen door grote groepen burgers heeft gevolgen voor de cohesie in

de stad, de economische ontwikkeling en brengt hoge kosten met zich mee. Dit alles heeft gevolgen voor het imago van de stad als vestigingsplek voor bedrijven en talenten.

Alleen als individuele drijfveren verbonden worden met stedelijke belangen, ontstaat er een sterk fundament voor een klantgerichte, resultaatgerichte, efficiënte en bestuurbare uitvoering van het participatieprogramma.

5.3 Van drijfveren naar participatieperspectieven

De verbinding tussen de individuele drijfveren van burgers en de belangen van de stad als geheel, hebben we georganiseerd in de vijf participatieperspectieven op de Participatieladder. Een participatieperspectief omschrijft het doel voor desbetreffende burger op basis van zijn individuele competenties en ambities. Voor ieder participatieperspectief zijn verschillende combinaties van kennis, vaardigheden (competenties), houding en gedrag nodig.

Voor (verplichte) inburgeraars is de rode draad binnen alle participatieperspectieven de combinatie beheersing van de Nederlandse taal c.q. beschikken over een startkwalificatie in relatie tot het (zelfstandig kunnen) participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Juist in deze rode draad zit de koppeling met het stedelijk belang.

Hoewel de participatieperspectieven in de vorm van een ladder zijn gepresenteerd, is er geen rangorde in de zin dat het ene perspectief belangrijker is dan de ander. Voor elke burger is een perspectief geschetst dat bij hem/haar past. Het heeft geen zin een perspectief te schetsen dat zover weg ligt (gezien vertreksituatie) dat het demotiverend werkt om te participeren. De perspectieven moeten uitdagen en motiveren maar ook realistisch zijn.

Voor iedere klant wordt bij de start van een traject het doelperspectief bepaald. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd: een optimale benutting van (potentieel) aanwezige capaciteiten en het streven naar sociaal economische zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt. Voor een arts uit het voormalige Joegoslavië volstaat het louter behalen van het inburgeringexamen niet. Ambitie is om werk op zijn of haar niveau te verwerven, liefst als arts.

5.4 Het participatieperspectief is leidend in het aanbod

De inhoud en duur van het traject naar participatie wordt bepaald door de Ausgangssituatie van de klant en het participatieperspectief dat gezamenlijk wordt vastgesteld. Voor iemand met een Wwb-uitkering komt er een ander traject uit de bus dan voor iemand met een taalachterstand die al aan het werk is.

5.4.1 Duaal als het kan

Waar het maar enigszins mogelijk is richten we de trajecten zodanig in dat er sprake is van een combinatie van taalontwikkeling, wegnemen van belemmeringen, verbeteren opleidingsniveau en opdoen van vaardigheden die de kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Duale trajecten dus, want participeren doe je niet vanuit de schoolbanken maar in de (arbeids)praktijk van alle dag. Deze dualisering wordt ook vanuit het rijk gestimuleerd met een speciale participatiebonus voor elk duaal traject dat een gemeente afsprekt met een klant.

Voor uitkeringsgerechtigden en NUG'ers die aan het werk moeten/willen betekent dit bijvoorbeeld dat activeringstrajecten integraal onderdeel kunnen worden van een inburgeringstraject. Rondom deze plekken wordt een aanvullend taalaanbod georganiseerd. Ook de GIT-trajecten zijn goede voorbeelden van dualisering. In 2011 willen we 80% van de trajecten dual hebben.

5.4.2 Modulair opgebouwd

Om het aanbod optimaal te laten aansluiten op de behoeften van de doelgroep is flexibiliteit in het niveau en samenstelling van de trajecten cruciaal. Vergelijk het met het vakkenpakket op een middelbare school. Mensen kiezen die vakken die passen in het profiel waarin men examen wil doen. Of in participatietermen; mensen volgen die modules die bijdragen aan het bereiken van het voor hen vastgestelde participatieperspectief.

Dit betekent een modulair opgebouwd traject, met tussentijdse "toetsen" en evaluatiemomenten per vak/module. Dit traject wordt in samenspraak met de deelnemer door de klantmanager afgesproken. En om de uitvoering niet onnodig te compliceren bij voorkeur bij één aanbieder ingekocht. Immers: een ander vak betekent wel een andere docent, maar toch niet een andere school?! Op die manier maken we de aanbieder mede verantwoordelijk voor het succes van het gehele traject en voorkomen we onnodige extra overdrachtsmomenten. Daarnaast is het in termen van "control" en regievoering makkelijker om met een beperkt aantal partners zaken te doen.

5.4.3 We doen het zelf, tenzij ...

Een belangrijke vraag is natuurlijk in hoeverre Amsterdam het aanbod zelf kan organiseren (binnen het gemeentelijk domein of binnen het reguliere onderwijs) of het apart moet worden ingekocht. Deze discussie over zelf doen versus uitbesteden geldt ook de re-integratieactiviteiten van DWI. Belangrijke aanleiding is de vraag of en in welke mate de uitbesteding (heeft geleid) leidt tot betere prestaties. DWI heeft re-integratieactiviteiten grotendeels uitbesteed aan ongeveer 50 contractpartijen (en nog 150 partijen voor kleinere contracten). DMO heeft op terrein van inburgering en educatie met meer dan 40 marktpartijen contracten. Uitbesteding heeft ook negatieve gevolgen. Het contractmanagement kost veel tijd, het bijeenbrengen van verschillende deel (commerciële) belangen is welhaast onmogelijk. Voor de komende periode willen DWI, DMO en DZS daarom toe naar een situatie waarin de gemeente (de diensten en stadsdelen) meer grip hebben op de uitvoering. Dit betekent concreet dat de begeleiding van mensen daar waar nodig in eigen beheer door eigen mensen wordt gedaan vanuit de betrokken diensten en de sociale loketten en participatiecentra in de stadsdelen. Het gaat immers om het koppelen van het individuele belang aan het stadsbelang.

Werken we dan helemaal niet samen met externe marktpartijen? Jawel, op terreinen waar specifieke kennis nodig is, wordt deze ingekocht bij een beperkt aantal professionele organisaties met voorzieningen in de gehele stad. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken als taalassessments voor moeilijke groepen en taalonderwijs voor hoger opgeleiden. Overig taalonderwijs, alfabetiseringscursussen, maatschappijoriëntatie, etc wordt zoveel mogelijk ondergebracht bij, gekoppeld aan reguliere (onderwijs)instellingen en/of ingekocht bij een klein aantal stedelijk opererende partijen. De uitgangspunten worden hiervoor nog opgesteld. Voor re-integratie geldt een andere indeling, zie hiervoor het volgende hoofdstuk.

5.4.4 De organisatie van de inkoop

Voordat er daadwerkelijk iets aan te bieden valt moet dit ook georganiseerd worden. Door de integrale benadering van de participatie is het afstemmen van het taal- en opleidingsaanbod op het re-integratie aanbod nog belangrijker geworden. DMO en DWI (en DZS mogelijk ook op termijn) zijn daarom voornemens de inkoopfuncties van de diensten in elkaar te schuiven. Dit zelfde geldt ook voor het relatiebeheer met alle contractanten.

5.4.5 Participatie en de volwasseneneducatie

Participatie en de volwasseneneducatie

Aanbod met een meer duaal karakter, verdwijnende schotten tussen de verschillende wettelijke bepalingen, overkoepelende participatieperspectieven... het roept de vraag op waar het reguliere educatieaanbod blijft en hoe dit zich verhoudt tot alle hiervoor genoemde aspecten?

Amsterdam ontvangt jaarlijks ongeveer 12 miljoen euro Web-middelen. Deze middelen gaan vanaf 1 januari 2009 op in het participatiebudget. In 2009 en 2010 moet dit verplicht worden ingekocht bij het ROC. Het aanbod dat met deze middelen bij het ROC wordt ingekocht richt zich vooral op burgers die geen vrijwillig of verplicht inburgeraar zijn. De 600 alfabetiseringstrajecten in het kader van de inburgering zijn daarop een uitzondering. Verder is er specifiek aanbod voor:

- laaggeletterde Nederlandssprekenden;
- deelnemers , die een 2^e kans grijpen om deelcertificaten en diploma's VMBO-t, HAVO en VWO te halen;
- deelnemers – die gebruik maken van geïntegreerde trajecten (of "leren en werken") waarbij zij een beroepsopleiding volgen met een vaktaalcomponent;
- ex-inburgeraars die hun taalvaardigheden verder willen verbeteren na het behalen van hun inburgeringsexamen

Bij elkaar gaat het jaarlijks om ongeveer 2.600 trajecten. Vanaf 2011 is er in principe geen verplichting meer om bij het ROC in te kopen.

5.5 Het aanbod per trede

Wat heeft het educatieaanbod per trede te bieden?

Trede 1 en 2: In de wijk, dichtbij de mensen

Het aanbod in trede 1 en 2 is gericht op mensen met grote belemmeringen in het participeren. Laaggeletterdheid, psychisch sociale problematiek, nauwelijks Nederlands spreken. Dat zijn zaken waarmee rekening moet worden gehouden bij het stimuleren van deze doelgroep om toch de eerste stappen op weg naar participatie te zetten. Dat lukt alleen als mensen in of dichtbij hun vertrouwde omgeving met bekende gezichten les kunnen volgen. Het alfabetiseringsaanbod moet in de wijk beschikbaar zijn zodat deelname wordt bevorderd. Dit wordt georganiseerd in of door de Participatiecentra.

Trede 3: gekoppeld aan bijvoorbeeld Praktijkcentrum, vrijwilligerswerk of participatieplaats

Het aanbod aan mensen in trede 3, waarvoor het participatiedoel vooral ligt in het voorbereiden op (regulier) werk, wordt ingestoken op duale trajecten. Taalonderwijs in combinatie met opdoen van werknemersvaardigheden. Dit kan door het onderwijs zoveel mogelijk aan te bieden vanuit/in de buurt van het Gemeentelijk Praktijkcentrum. Hierbij ligt voor de ene klant de nadruk meer op de werknemersvaardigheden en voor de ander juist bij de taalvaardigheid. Voor een aantal klanten zal dit de schakel zijn naar beroepskwalificerende traject "leren werken" Het onderscheid uitkeringsgerechtigde of NUG'er is voor het aanbod niet relevant. Met beiden wordt "een participatiecontract gesloten", waar rechten en plichten tegenover staan.

Trede 4 en 5: beroepsgericht vanuit regulier onderwijs

In trede 4 en 5 is de participatie nadrukkelijk gekoppeld aan (structureel) regulier arbeid. Voor mensen in trede 4 is het doel van de participatie, reguliere arbeid. Voor werkenden in trede 5 wordt vooral geïnvesteerd in het vergroten van de onderwijskwalificaties zodat men kan groeien op de arbeidsmarkt. Voor burgers zonder uitkering en een korte afstand tot de arbeidsmarkt biedt het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO) de mogelijkheid een startkwalificatie te halen door het behalen van diploma's VMBO-t, HAVO, VWO. Het diploma voortgezet onderwijs is veelal de stap naar werk en/of studie.

Taal aanbod moet altijd aan sluiten op de (gewenste) werksituatie. Werkend leren, lerend werken dus. De taalcomponent en de beroepskwalificerende component gaan hand in hand. Dit betekent per definitie ook dat er aanzienlijke niveau verschillen zijn. In het aanbod – dat in samenspraak met reguliere beroepsopleidingen en werkgevers wordt georganiseerd - moet dat ook naar voren komen. Daarnaast moet de groep laaggeletterde burgers die regulier werken niet worden vergeten. Via het alfabetiseringsaanbod, zowel voor Nederlandssprekenden als niet-Nederlandssprekenden, wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan behoud van werk,

5.6 De begeleiding

De route naar participatie is voor iedereen anders. Niet alleen het einddoel verschilt, maar ook de "wijze van leren", de route die gevolgd wordt en het aantal tussenstops varieert. Dit maakt het volgen van de klant lastig. Dit kan worden ondervangen door elke deelnemer – naast een klassenleraar - een eigen klantmanager mee te geven. Iemand die vanaf de start (wat wordt het doel) tot en met het eind (is het doel bereikt) de deelnemer begeleidt. Iemand ook die de route meebepaalt, de tussentijdse overstappen begeleidt. Kortom iemand die de deelnemers gedurende het traject bijstaat, begeleidt en samen met de klant uiteindelijk ook bepaalt of het doel is bereikt.

Klantmanagement is dus een kritieke succesfactor op de route naar succesvolle participatie, maar de invulling in de praktijk is weerbarstig. Wat te doen met deelnemers die aan het begin van een traject nog een Wwb uitkering hebben (en dus begeleidt worden door een klantmanager van DWI), maar gedurende het traject verhuizen (ander Werkplein en dus andere klantmanager) of een baan vinden (wie begeleidt dan het traject nog).

Het zijn geen uitzonderingssituaties die we hier schetsen. Het is de dagelijkse praktijk. En het roept veel vragen op over wie in welke situatie verantwoordelijk is voor de klant. Maar ook wie waarvoor betaalt krijgt. En uit welk "potje" de kosten van het traject gefinancierd

kunnen worden. Het zijn juist deze issues die een optimale dienstverlening aan de klant in de weg staan.

Binnen de Sociale Alliantie staan deze vraagstukken ook hoog op de agenda. Voor de verbetering van de uitvoeringspraktijk in 2009 zijn er verschillende maatregelen in voorbereiding. In hoofdstuk 7 komen we hierop terug.

5.7 Over stimuleren en handhaven

Het vertrekpunt is niet in eerste instantie deelname afdwingen, maar mensen motiveren en stimuleren om mee te doen. Het aanbod moet aantrekkelijk zijn. Maar laat er geen misverstand over zijn; bij het mee doen hoort ook dat mensen zich houden aan wetten, regels en afspraken en hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het meedoen in de stad waarin ze leven.

Handhaving van gemaakte afspraken is dus een onmisbaar element in het realiseren van de participatiedoelstellingen. Voor de ene groep is er wel een stok achter de deur, voor de andere niet of in mindere mate. Zo kan voor uitkeringsgerechtigden een korting op hun uitkering plaatsvinden als ze onvoldoende deelnemen en bestaat er bij inburgeringsplichtigen kan in het uiterste geval een bestuurlijke boete worden opgelegd. Maar ook voor die groepen waar niet direct een stok achter de deur is, wordt gehandhaafd. Het kan niet zo zijn dat Amsterdam alles uit de kast haalt om de inburgering mogelijk te maken en dat de kandidaten zich niet inspannen om er een succes van te maken. De kandidaat moet echt meedoen.

Bij de start van een traject worden met alle deelnemers heldere afspraken gemaakt over wederzijdse rechten en plichten. Deze worden ook voor iedereen vastgelegd in een participatieovereenkomst. In de bijlage van deze overeenkomst zit een participatieplan: beschrijving van het participatietraject (uitkomsten intake, assessment, vastgestelde doelperspectief, inhoud en duur van traject).

De participatieovereenkomst en het –plan vormen de basis voor het begeleiden en monitoren van de klant door de klantmanager van DWI of het participatiecentrum. Het belangrijkste instrument waarover de klantmanager beschikt is zichzelf. Door met elke klant periodiek en tussentijds bij trajectwijzigingen en/of vragen/problemen van de klant een voortgangsgesprek te hebben, vergroot hij de kans op succes aanzienlijk. De data voor de vaste gesprekken worden bij het afsluiten van het plan en de overeenkomst al vastgezet.

Als mensen zonder uitkering of die niet inburgeringsplichtig zijn, hun afspraken niet nakomen worden zij gewezen op hun verantwoordelijkheid en de gemaakte afspraken. In het handhavingsbeleid voor inburgering wordt uitgewerkt hoe hieraan ook consequenties worden verbonden. Dit handhavingsbeleid is voor de zomer van 2009 gereed.

6 Re-integratie

Participatie is het uiteindelijke doel. Sociaal economische zelfredzaamheid. Dit is niet voor iedereen op korte termijn weggelegd, maar het is wel altijd het streven. Betaald werk is een belangrijke manier waarop sociaal economische zelfredzaamheid gerealiseerd kan worden. Daarom richten de participatie-inspanningen van de gemeente zich in de treden 2 tot en met 4 van de participatieladder op werk. De inspanningen in trede 5 richten zich zelfs op beter werk. DWI is de organisatie die de re-integratie van de klant begeleidt. Re-integratie staat in dit hoofdstuk centraal.

6.1 Direct doen

De afstand tot de arbeidsmarkt, de kenmerken van de klanten en de vraag op de arbeidsmarkt bepalen uiteindelijk de route naar werk. Deze route duurt voor de één langer dan voor de ander. Het is wel gewenst om bij de start van elk traject het perspectief voor de klant te schetsen. Daarom wordt ingezet op overzichtelijke routes naar werk. Gedachte hierachter is dat de motivatie van klanten wordt verhoogd, als vanaf de eerste dag duidelijk is waar de route naar toe gaat. Hierbij is de arbeidsmarkt leidend. In welke beroepsrichtingen is er nu of in de toekomst voldoende werk? Er zijn verschillende marsroutes, zoals administratief, beveiliging, dienstverlenend, of zorg. Het gaat om branches of beroepen waar op dit moment of in de toekomst het werk zit. We maken concrete afspraken met werkgevers.

Uit onderzoek is gebleken dat hoe sneller er wordt gestart met de re-integratie naar werk, hoe groter de kans is dat mensen aan het werk gaan. Daarom zijn klanten in Amsterdam vanaf het eerste moment dat zij zich melden voor een uitkering bezig met deze route. Met andere woorden: **direct doen**. Dit geldt zeker voor klanten in trede 3 en 4. Zij moeten snel voor het grootste deel van hun tijd bezig zijn met hun re-integratie. Dat kan zijn bij een werkgever, maar kan ook op een re-integratietraject. De termijn dat iemand wat gaat doen wordt verder aangescherpt. Daarbij is het streven voor 2009 dat klanten in deze treden binnen 4 weken aan de slag zijn met hun re-integratie. Dat kan een tijdelijk, maar zinvol, tussentraject zijn. Maar elke klant gaat direct aan de slag! Voor klanten in trede 2 is er vaak sprake van grotere meervoudige problematiek. Een goede diagnose is daarbij van belang. Dat kost tijd. Voor deze klanten geldt daarom een langere termijn: binnen 6 weken vindt een plaatsing op traject plaats. In de tussentijd vindt de diagnose plaats. De termijnen gaan lopen op het moment van aanvraag. Er wordt dus parallel gewerkt aan de uitkeringsaanvraag.

Direct doen. Vanaf de aanmelding is de klant bezig om aan het werk te komen of te participeren in de maatschappij. Zij zitten niet lang thuis te wachten op de oproep voor het traject. Dit kan anders zijn als de klant een volledige ontheffing heeft of krijgt, bijvoorbeeld op medische of psychische gronden. Maar als dat niet het geval is, zijn ze een groot deel van de week bezig met hun re-integratie. De trajecten vragen in beginsel een belangrijk deel van de tijd van de klant. Tenminste het overgrote deel van de week (bijvoorbeeld 32 uur), tenzij er medische of andere redenen zijn waarom dit niet mogelijk is.

Dit uitgangspunt geldt niet alleen voor de nieuwe klanten van DWI, maar op termijn voor alle klanten. Het klantenbestand is door DWI ingedeeld en nagenoeg alle klanten met een re-integratiedoelstelling zijn op traject. De komende jaren moet dit uitgangspunt voor een steeds groter wordende groep klanten worden gerealiseerd.

Gedurende het traject ontvangen de klanten een inkomen (behalve voor NUG'ers). Voor mensen die ver van de arbeidsmarkt afstaan een uitkering. Voor hen die dicht bij de arbeidsmarkt staan, kan dit een stagevergoeding of WWB-detachering zijn. Deze instrumenten zijn een belangrijke stap op weg naar uitkeringsonafhankelijkheid. Op deze wijze 'wennen' klanten alvast aan het hebben van een baan met een salaris en arbeidscontract. De vergoedingen zijn gebaseerd op de hoogte van de uitkering, maar er zijn wel minder strikte voorwaarden. Er is nog steeds sprake van een sanctiemogelijkheid.

Binnen de routes worden heldere termijnen gehanteerd. Klanten zetten de stap, bijvoorbeeld werken in een participatieplaats, die bij hen past, waarbij afspraken worden gemaakt over de duur en de competenties die worden bijgebracht. Als dat niet lukt, wordt gekeken naar de oorzaak en eventueel een passender traject. Ook dit past in de duidelijke routes richting werk.

Als klanten om wat voor reden dan ook uitvallen uit een traject, wordt nauwkeurig gekeken naar de reden van uitval. Op basis daarvan wordt een vervolgstap bepaald. Deze stap wordt snel gemaakt. Daar mogen geen weken tussen zitten. De informatie uit het vorige traject wordt gebruikt in het nieuwe traject. Alleen op die manier is er ook echt sprake van een vervolgstap.

6.2 Beginselen aanpak

Vier beginselen staan centraal in deze aanpak, zoals ook in voorgaande jaren. De beginselen zijn leidend voor de uitvoering door DWI:

- Alle klanten van DWI zijn op weg naar betaald werk;
- Klanten hebben potentieel en zijn aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt;
- De inzet van instrumenten is erop gericht om voor de arbeidsmarkt *duurzaam* waarde toe te voegen aan de klant;
- De (toekomstige) vraag van de arbeidsmarkt is leidend.

6.2.1 Alle klanten op weg naar betaald werk

Klanten hebben een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. De één heeft voldoende aan één motiverend gesprek. De ander heeft langdurige begeleiding nodig. De afstand tot de arbeidsmarkt is bij sommigen zo groot dat er reden lijkt te zijn om vast te stellen dat betaald werk onmogelijk is. Toch is dit niet het uitgangspunt van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en van Amsterdam. Uitstroom (geheel of gedeeltelijk) naar betaald werk blijft voor alle klanten het doel. Dit mag uiteraard niet leiden tot onmogelijke opdrachten of onrealistische trajecten. Vanuit dit uitgangspunt ondersteunen en begeleiden we mensen, met realistische afspraken op maat. Dit beginsel neemt niet weg dat DWI ook klanten heeft die niet op weg zijn naar werk, zoals ouderen en psychiatrisch patiënten.

6.2.2 Potentieel

Ons College neemt als uitgangspunt dat de klanten nodig zijn voor een maatschappelijk en economisch bloeiend Amsterdam. Individuele talenten moeten worden benut. Niet de belemmeringen staan centraal, maar de mogelijkheden. Nog te vaak wordt de klantgroep van DWI gekenschetst als een problematische groep. Dat doorbreken we. Iedereen doet mee, maar kan ook mee doen. Daarbij past wel de kanttekening dat wie in de bijstand zit niet alleen het probleem van werkloos zijn kent, maar dat er voor hen sprake is van meerdere problemen, zoals schulden, sociale problemen of verslavingen. Iedereen heeft dus potentieel, maar niet meteen morgen. Dat duurt langer.

6.2.3 Duurzaam waarde toevoegen

De kortste weg naar werk is het adagium van de WWB. Voor de een is dit een snelweg, voor anderen een langere reis over een hobbelig pad. Zonder af te willen doen aan het uitgangspunt dat geen mogelijkheid onbenut mag blijven, vindt ons College dat re-integratie-instrumenten zich moeten richten op het duurzaam toevoegen van waarde aan klanten. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van competenties (kennis en (gedrags)vaardigheden). Te vaak 'vallen klanten terug in de uitkering' na een kortstondige uitstap naar werk. Deze terugval moet worden voorkomen. Dat kan door in trajecten niet altijd in eerste instantie in te zetten op de snelste uitstroom naar werk, maar op het verbeteren van competenties. Dat raken klanten niet meer kwijt. Daarvoor hebben zij meer waarde gekregen voor de arbeidsmarkt.

Inzet op onderwijs

Een goede kwalificatie is van groot belang om duurzaam waarde te hebben. Daarom wordt ingezet op het (alsnog) behalen van een kwalificatie door het volgen van een opleiding. Dit kan ook naast het werk gebeuren.

6.2.4 De (toekomstige) vraag van de arbeidsmarkt is leidend

Amsterdam stimuleert de bedrijvigheid en de werkgelegenheid. Daarbij is er ook aandacht voor banen voor mensen met een beperkt opleidingsniveau. Dit neemt niet weg dat de vraag van de arbeidsmarkt grotendeels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente ligt. Dit betekent dat de re-integratieactiviteiten van DWI zich vooral moeten richten op de vraag van de arbeidsmarkt zoals die zich aandient. In veel gevallen is de arbeidsmarkt leidend. Het kennen en voorzien van die vraag is een belangrijke randvoorwaarde voor succes. Gelukkig is die vraag voldoende divers om aan klanten met verschillende competenties ook verschillende mogelijkheden te bieden. Er moet echter voorkomen worden dat klanten trajecten volgen die geen reëel uitstroomperspectief bieden. Beroepsgericht ontwikkelen is het uitgangspunt. Dit biedt ook kansen voor werkgevers. De arbeidsmarkt heeft, mede gelet op de toenemende vergrijzing en daarmee samenhangende uitstroom, de klanten van DWI nodig. Zij moeten dan wel de juiste competenties hebben. Een gezamenlijk belang dat kansen biedt voor samenwerking tussen werkgevers, re-integratiebedrijven en Amsterdam, staat voorop.

6.3 De inzet verschilt per trede

Binnen de beginselen van deze aanpak verschilt de inzet per trede van de participatieladder. De trede geeft de afstand tot de arbeidsmarkt aan. Bij de invulling van het traject wordt zoveel mogelijk ingezet op duale trajecten als dat nodig is. Dus als er

sprake is van een taalachterstand, wordt direct ook een taaltraining ingezet. Is er geen startkwalificatie dan wordt bekeken op welke manier binnen het traject naar werk een startkwalificatie kan worden behaald.

6.3.1 Trede 2: maatschappelijke participatie

In trede 2 staat maatschappelijke participatie centraal. Ook mensen voor wie de weg naar regulier werk nog lang is, worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om mee te doen in de samenleving. Vaak is aanspreken overigens niet nodig, maar willen klanten zelf graag deze kans. Dit betekent dat we mogelijkheden creëren om deze groep te activeren. Daarvoor worden, in nauwe samenwerking met de stadsdelen, sociale en maatschappelijke activeringsplaatsen aangeboden. De doelstelling is sociale zelfredzaamheid waardoor de klant op termijn mogelijk in staat is een vervolgstap op de re-integratieladder te zetten.

Met klanten die al geruime tijd niet meer actief participeren zal eerst gewerkt moeten worden aan het doorbreken van het isolement via sociale activering. Tijdens sociale activering worden klanten gestimuleerd deel te nemen aan laagdrempelige activiteiten, bijvoorbeeld in verenigingen of buurthuizen. Activeren moet vrij snel tot een vervolgstap leiden. Na een jaar moet dit mogelijk zijn. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan valt de klant in trede 1. Daarbij wordt ingezet op een warme overdracht naar een zorgtraject, bijvoorbeeld vanuit de Wmo. Dit moet zorgvuldig worden vormgegeven om te voorkomen dat iemand weer thuis komt te zitten.

Na sociale activering volgt een volgende stap. Een enkele keer direct naar werk, maar in veel gevallen kunnen deze klanten geen stap overslaan en zal de eerstvolgende, de maatschappelijke activeringsplaats, de meest logische zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar het inzetten naar vermogen van mensen die arbeidsongeschikt zijn. Op deze manier kunnen ook zij weer meedoen aan de maatschappij en kan de samenleving profiteren van hun kennis en ervaring.

Op een maatschappelijke activeringsplaats verricht de klant activiteiten, die gezien worden als een bijdrage van de klant aan de samenleving. Kenmerk van maatschappelijke activering is dat de bijdrage twee opbrengsten heeft. Allereerst voor de persoon zelf, en ook voor de samenleving; in het belang van het individu en het belang van de stad. Het draait niet om productieve arbeid, maar het gaat om het maatschappelijk participeren in een werkomgeving die de klant tot ontwikkeling in staat stelt. Dit is 'met behoud van uitkering'. Klanten blijven vallen onder het WWB-regime.

6.3.2 Trede 3: werknemersvaardigheden en oriëntatie

In deze trede wordt gewerkt aan het verbeteren van werknemersvaardigheden. Kortweg betekent dit dat iemand bij een werkgever moet kunnen werken (en leren). Daarvoor moet iemand op tijd komen, samen kunnen werken of de discipline hebben de taken goed te kunnen uitvoeren. Voor iemand die lang niet heeft gewerkt of in beslag wordt genomen door andere problemen, is dit niet makkelijk. Daarnaast wordt gewerkt aan oriëntatie op beroepen. In deze trede worden de marsroutes dus nog concreter.

Uitvoering van deze trajecten gaat waar mogelijk in eigen beheer plaatsvinden. Op deze manier heeft de gemeente de eerste stappen van een klant richting de arbeidsmarkt in eigen hand. Re-integratiebedrijven moeten zich veel meer gaan richten op werkgevers, dus op trede 4. Een werkgever is aan het begin van deze trede nog niet aan de orde.

In het eerste kwartaal van 2009 wordt er een onderzoek gedaan naar de wenselijkheid en haalbaarheid van één gemeentelijk re-integratiebedrijf (op de infrastructuur van Pantar). De uitkomst van het onderzoek verwachten we medio 2009. Los van deze structuurvraag, worden er in deze trede vooral trajecten aangeboden waarin de werknemersvaardigheden worden getraind. Daarnaast wordt aan beroepsoriëntatie gedaan. Zoals eerder al aangegeven, is de klant het grootste deel van zijn of haar tijd bezig met deze activiteiten. In trede 3 ontvangt de klant een WWB-uitkering. Ook voor NUG'ers worden deze activiteiten ingezet, maar zij ontvangen geen uitkering of inkomen.

Aan het eind van deze trede kan een klant op een participatieplaats aan de slag. Deze plaatsen worden ingevuld volgens het principe van werken met behoud van uitkering. Dit betekent dat wordt ingezet op additionele arbeid, waarbij gewerkt wordt aan de verdere ontwikkeling van de deelnemers. De begeleiding en eventuele scholing en premies komen ten laste van het W-budget. Uiteraard wordt daarnaast rekening gehouden met de belastbaarheid van klanten. De re-integratiedoelstelling blijft echter bovenaan staan.

Middels een forfaitaire onkostenvergoeding worden de kosten van deelname aan participatieplaatsen vergoed. Het gaat hier om vergoeding van reiskosten en een forfaitair bedrag voor de vergoeding van andere onkosten. De klant krijgt een trajectovereenkomst waarin de rechten en plichten van de klant zijn opgenomen. De organisatie waar de plaats wordt aangeboden, krijgt een begeleidingssubsidie.

6.3.3 Trede 4: Ieren bij een werkgever

In trede 4 is iemand klaar om bij een werkgever aan de slag te gaan. Nog niet in een reguliere baan. Dit omdat er nog beroepsvaardigheden moeten worden aangeleerd. Iemand kan nog niet volledig werken. De werkgever moet hiervoor dus een compensatie ontvangen. Daarnaast krijgt de werkgever middelen om de klant te begeleiden. Er zijn in deze trede verschillende mogelijkheden:

- Rechtstreeks aan de slag bij een werkgever, waar scholing door de werkgever of via een door de werkgever ingeschakeld re-integratiebedrijf plaatsvindt. De werkgever ontvangt hiervoor een vergoeding, zie hieronder;
- Via een BBL-opleiding door de ROC's. Een BBL-opleiding betekent een combinatie van Ieren en werken: 4 dagen werken bij een werkgever en 1 dag naar school. Voor deze BBL-trajecten krijgen de ROC middelen via het onderwijsveld. Samen met werkgevers en het onderwijs ontwikkelt de gemeente een aantal Colleges, waarin op basis van de vraag van werkgevers en het aanbod vanuit de gemeente of het onderwijs, door de onderwijsinstellingen een opleiding op basis van BBL wordt aangeboden. Deze opleiding wordt aangepast op basis van de wensen van de werkgevers. Het zijn dus geen standaard opleidingen. Op dit moment bestaat het Schipholcollege. Begin 2009 wordt het Haven- en Logistiekcollege operationeel. Verder wordt gewerkt aan een Zorgcollege en wordt bekeken of andere Colleges nodig zijn;
- In tijdelijke dienst bij een re-integratiebedrijf waarna doorgroei naar een werkgever plaatsvindt. Daarbij moet een groot deel van de klanten duurzaam aan de slag bij een werkgever. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een re-integratiebedrijf dat voor verschillende kleine ondernemers werkt die niet de capaciteit hebben om iemand goed te begeleiden.

In een arrangement worden de mogelijkheden voor de werkgever 'vastgelegd'. Daarbij moet het de werkgever zo makkelijk mogelijk worden gemaakt. Dus geen ingewikkelde instrumenten.

In deze arrangementen kunnen afspraken worden gemaakt over het selecteren van klanten, het inzetten van opleidingen en de inzet van instrumenten. Uitgangspunt daarbij is dat realistisch naar de vraag moet worden gekeken. Liever afspraken over 5 klanten die uiteindelijk in dienst treden, dan afspraken over 100 klanten waarvan er slechts een paar in dienst komen. Dit voorkomt teleurstellingen bij werkgevers en bij klanten. Een voorbeeld van een arrangement is dat de klant eerst op basis van een stagevergoeding (tijdelijk) bij de werkgever werkt, waarbij de werkgever een beroep kan doen op een voorbereidingssubsidie voor het dekken van opleidingskosten. Daarna neemt de werkgever de klant in dienst, waarbij een loonkostensubsidie kan worden gegeven. Dit alles om tijdelijk de lagere loonwaarde te compenseren.

In deze trede ontvangt de klant geen uitkering meer, maar een stagevergoeding of een WWB-detachering. Dit alleen als er geen loon van de werkgever wordt ontvangen.

6.3.4 Trede 5: groeien op de arbeidsmarkt

In trede 5 is iemand geen klant meer van DWI. Iemand is regulier aan de slag bij een werkgever. Toch kan de gemeente middelen inzetten. Ten eerste vanuit een preventief perspectief. Misschien moet iemand worden bijgeschoold om te voorkomen dat hij of zij niet meer op de arbeidsmarkt kan functioneren en een uitkering gaat aanvragen. Daarbij kan ook gestimuleerd worden dat iemand alsnog een startkwalificatie haalt om zo ook een sterkere positie op de arbeidsmarkt krijgt. Ten tweede kan worden geïnvesteerd in mensen, zodat ze zich ontwikkelen op de arbeidsmarkt. Ze groeien door naar een hoger niveau. Ook dit versterkt iemands positie op de arbeidsmarkt. En ten derde kan het zo zijn dat iemand nog inburgeringsplichtig is.

In 2009 zal de gemeente, in samenspraak met het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs (PAO), indien nodig, komen tot nieuwe arrangementen om de mobiliteit en de duurzaamheid op de arbeidsmarkt te verbeteren.

6.4 Herijking en vernieuwing instrumentarium

Er is de afgelopen jaren een uitgebreid instrumentarium opgebouwd. Daarbij was het uitgangspunt dat in principe re-integratietrajecten worden ingekocht bij re-integratiebedrijven. Slechts in uitzonderingsgevallen werden trajecten door de gemeente zelf uitgevoerd. Dit uitgangspunt verandert. Dat is hierboven beschreven. In de afgelopen jaren zijn ook grote verbeteringen aangebracht in het instrumentarium. Dit mede op basis van rapportages over de effectiviteit van re-integratie, door wensen vanuit de gemeenteraad en na evaluatie, waarin bleek dat een traject of een instrument niet succesvol was. Dit heeft geleid tot een redelijk solide instrumentarium. Toch kan de effectiviteit verder omhoog. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een nog grotere focus op werk ontstaat. Met bovenstaande invulling van de participatieladder denken we dit te bereiken. De nieuwe inrichting is niet morgen gereed. Dit kost tijd. De verwachting is 2 jaar. In die twee jaar wordt invulling gegeven aan het meer in eigen beheer uitvoeren van activiteiten voor trede 3 klanten en worden contracten met re-integratiebedrijven aangepast. Daarbij worden bestaande contractafspraken gerespecteerd. Aanpassing kan dus alleen als de contracten aflopen. Vandaar de lange doorlooptijd.

In de tussentijd wordt het huidige instrumentarium daar waar nodig gehanteerd. Daarin worden – binnen de kaders van de grotere verandering – aanpassingen gedaan. Op bepaalde punten wordt het instrumentarium herijkt.

6.4.1 Instrumenten voor werkgevers

Gezien de kredietcrisis zullen werkgevers minder makkelijk mensen aannemen. Daarom moet het werkgevers zo makkelijk mogelijk worden gemaakt. Zij moeten dus goed worden ondersteund door de instrumenten die moeten bevorderen dat zij mensen uit de uitkering in dienst nemen.

Daarbij moeten de instrumenten die voor werkgevers beschikbaar zijn zo simpel mogelijk zijn en voldoende de kosten dekken die werkgevers maken voor scholing en begeleiding. Op dit moment zijn hiervoor een voorbereidingssubsidie en een loonkostensubsidie beschikbaar. Deze instrumenten blijven bestaan, maar er wordt begin 2009 zorgvuldig gekeken naar de uitvoerbaarheid voor werkgevers. Daarbij wordt ook de hoogte van het bedrag betrokken. Daarnaast wordt bekeken of er 'gaten' zijn in het aanbod voor werkgevers.

6.4.2 Intensivering afbouw ID en WIW

Met de invoering van de WWB zijn de ID-regeling en de WIW afgeschaft. In Amsterdam wordt ingezet op afbouw van het gebruik van deze regelingen. Er is geen nieuwe instroom meer en de begeleiding is in handen van de Pantar Amsterdam. Met de klanten in deze regelingen wordt ingezet op uitstroom naar niet gesubsidieerd werk. Tijdens de uitvoering hiervan is gebleken dat de ID-regeling op zichzelf een belemmering vormt voor uitstroom. Als bijvoorbeeld een reguliere baan op minimumloonniveau beschikbaar is, dan gaat de ID-medewerker erop achteruit. Dat is geen stimulans om een niet gesubsidieerde baan te accepteren. Daarom zijn maatregelen genomen voor intensivering van de uitstroom (zoals een subsidieplafond en een vangnetregeling). De intensivering wordt in 2009 ingezet, de voorbereidingen zijn al in 2008 gedaan.

6.4.3 Ondernemerschap

Het starten van een eigen bedrijf is voor klanten een mogelijkheid om economisch zelfstandig te worden. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat de gemeente (startende) ondernemers ondersteund. Voor Amsterdam zijn er verschillende instrumenten om ondernemerschap te bevorderen. Daarbij gaat het om de Voorbereidingsperiode (ondersteuning bij de exploratiefase om een bedrijf te starten), de BBZ, de WWIK en instrumenten in project Eigen Werk. Dit project is gericht op het binnen 6 maanden als zelfstandige aan de slag laten gaan van mensen van 45 jaar en ouder en gaat uit van een groepsgerichte benadering met een projectondersteuning door de ketenpartners UWV en DWI. Dit project is zeer succesvol en wordt daarom verder uitgebreid. Op deze manieren wordt het zelfstandig ondernemerschap bevorderd, waarbij ook de samenwerking wordt geïntensiveerd met de Ondernemershuizen. In 2008 zijn hierover afspraken gemaakt. Dit wordt begin 2009 geïmplementeerd. Daarnaast worden microkredieten ingezet.

6.4.4 Pilot PGB

Landelijk gezien wordt de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO) door UWV ingezet. Bij een IRO bepaalt de klant zelf zijn of haar re-integratietraject en krijgt hiervoor een soort persoonsgebonden budget (PGB). Op deze manier neemt de klant nog meer het 'heft in handen'. De verwachting is dat dit de effectiviteit ten goede komt. De klant heeft immers zelf gekozen voor de aanpak en zal in minder gevallen uitvallen. Uiteraard blijft de klantmanager een rol vervullen.

De IRO-aanpak van UWV kan niet één op één worden gekopieerd voor klanten in de WWB. Zij hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het traject naar werk vraagt dus meer sturing door de klantmanager. In 2008 is daarom gestart met een pilot om op kleine schaal voor bepaalde klanten gebruik te maken van een persoonsgebonden budget. Maatwerk voor de klant dus. Als de pilot succesvol is, wordt dit instrument in 2009 verder uitgebreid. De bewaking van de kwaliteit is hierbij een aandachtspunt. Er moet wel sprake zijn van re-integratietrajecten of -instrumenten die voldoen aan de algemene kwaliteitseisen die de gemeente stelt. Dit wordt in de pilot verder uitgewerkt.

6.4.5 EVC

Sommige mensen hebben formeel geen startkwalificatie. Toch voeren zij al jaren werkzaamheden uit op het niveau van een startkwalificatie. Deze ervaring moet worden omgezet in een erkenning van deze vaardigheden. Daarmee krijgt de werknemer meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Hij heeft immers de beschikking over een 'diploma' op het niveau van de startkwalificatie. Dit is met name van belang om bij een andere werkgever (weer) aan de slag te gaan. Amsterdam zet zich daarom de komende jaren nog meer in om mensen via Erkenning Verworven Competenties (EVC) alsnog te kwalificeren op het niveau van de startkwalificatie. Hierbij wordt gedacht aan het inzetten van een opleidingsvoucher voor (co-)financiering van een opleiding tijdens een dienstverband met een werkgever. Dit kan ook een extra stimulans zijn om bij een werkgever aan de slag te gaan. Voor 2009 wordt ingezet op 500 EVC trajecten, waarvan de helft bij uitkeringsgerechtigden als opstap naar een baan. Dit wordt verder uitgewerkt, waarbij ook wordt gekeken naar specifieke doelgroepen (zoals ouderen en vluchtelingen).

6.4.6 Mantelzorg

Veel mensen in Amsterdam doen aan mantelzorg. Zij hebben de zorg voor familie of kennissen. Die zorg neemt een (groot) deel van hun tijd in beslag. Amsterdam juicht deze zorg voor elkaar toe. De tijd die deze mantelzorg in beslag neemt, kan een belemmering zijn voor inspanningen op het gebied van re-integratie voor mensen met een WWB-uitkering. Er is onderzocht of hierin een combinatie kan worden gelegd. Dat kan. Binnen de bestaande zorgtrajecten wordt aandacht besteed aan opgedane ervaring. Dit wordt op basis van EVC (zie vorige paragraaf) gekwalificeerd.

6.4.7 Instrumenten voor jongeren

Er zijn verschillende instrumenten voor jongeren beschikbaar. Uitgangspunt daarbij is dat zij zo snel mogelijk terugkeren naar school of aan de slag gaan op de arbeidsmarkt. Terug naar school is voor jongeren zonder kwalificatie immers de beste weg. Een kwalificatie halen is voor hen van groot belang. Alleen dan kunnen zij een goede start maken op de arbeidsmarkt. Met de scholen zijn afspraken gemaakt over instroom van jongeren vanuit de

jongerenloketten in reguliere opleidingsprogramma's. Toch is het niet altijd reëel dat jongeren teruggaan naar school. Daarom is een combinatie van leren en werken ook een mogelijkheid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om BBL trajecten, waarin de jongere voor een aantal dagen per week een opleiding volgt en de resterende dagen aan het werk is bij een werkgever. Ook in de tijd waarin jongeren gemakkelijk aan de slag komen, blijft ons College 'hameren' op het halen van een startkwalificatie.

Jongeren (tot 27 jaar) krijgen in principe geen uitkering. Dit sluit aan bij het nieuwe werkloosheidsrecht, dat naar verwachting halverwege 2009 wordt ingevoerd. Zij zijn binnen 4 weken actief: naar school, werk of op traject. Bij een traject krijgen jongeren een stagevergoeding. Net als de andere klanten is er een verschil in afstand tot de arbeidsmarkt. De route naar werk verschilt dus per jongere. Hierbij valt op dat het aantal jongeren daalt, maar dat de problematiek groter wordt. Zo valt te zien dat er relatief gezien steeds meer jongeren zijn met een laag IQ en laaglerend vermogen. Daarom wordt het aantal instrumenten aan de onderkant geïntensiveerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om jongerenwerkplaatsen of trajecten die tegen de SW aan zitten.

6.4.8 Onderzoek re-integreerbaarheid

In 2008 is door de Universiteit van Amsterdam (UvA) in opdracht van DWI onderzoek gedaan naar welke factoren bijdragen aan uitstroom naar werk. Dit is bekend onder de noemer competentieonderzoek. Het gaat echter verder dan competenties. Om aan het werk te gaan en te blijven zijn verschillende factoren van belang. Een deel daarvan is niet beïnvloedbaar. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om leeftijd, opleiding (op het moment dat de klant bij DWI komt), duur werkloosheid, beschikbaarheid en werkervaring (tot nu toe). Een deel van de factoren is wel beïnvloedbaar. Uit het onderzoek is gebleken dat het hierbij gaat om vier soorten factoren:

- Omstandigheden. In deze factor gaat het om persoonlijke belemmeringen (fysieke of psychische problemen, verslaving, schulden), werkbelemmeringen (vervoer, zorgverantwoordelijkheid) en taalvaardigheid (begrip van de Nederlandse taal);
- Gedrag en attitude. Dit bepaalt wat iemand doet en wat iemands houding is met betrekking tot werken. Dit is wel te beïnvloeden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan werkmotivatie, het nemen van verantwoordelijkheid en het zoekgedrag naar een baan;
- Sociaal kapitaal. Dit zijn de sociale middelen en capaciteiten die iemand kan gebruiken om een baan te vinden, zoals een sociaal netwerk, steun van anderen en sociale (basis)vaardigheden. Hierin kan je wel ondersteunen, zodat dit wordt ontwikkeld bij mensen;
- Competenties. Dit zijn de capaciteiten die iemand heeft en die je verder kunt ontwikkelen. Dit kan je iemand aanleren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om sollicitatievaardigheden, samenwerken, kunnen omgaan met computers of doelen kunnen stellen.

Deze totale set aan factoren is van belang voor het vinden en het behouden van een baan. In het onderzoek wordt dit re-integreerbaarheid genoemd. We moeten inzicht krijgen in de ontwikkeling van mensen op al deze factoren. Daarom is een model ontwikkeld dat wordt gekoppeld aan de treden van de participatieladder. De indeling op de treden gebeurt op basis van een meting op de verschillende factoren van re-integreerbaarheid. Na elk traject kan nog een keer de meting worden uitgevoerd om te zien of iemand zichzelf heeft ontwikkeld. Daar komt mogelijk een hogere score uit, zodat duidelijk is dat het traject heeft

bijgedragen aan de ontwikkeling. Hiermee kan de effectiviteit van re-integratie worden gemeten, ook voor mensen die niet meteen een betaalde baan kunnen krijgen.

Begin 2009 wordt dit model ingevoerd bij DWI. Dit betekent dat klanten moeten worden 'gescoord' op de verschillende factoren. Dit moet niet alleen aan het begin gebeuren als de klant net klant is, maar ook gedurende het traject naar werk. Dit kan goed worden ingebouwd in het proces van de werkstraat. Dit betekent dat er geen langdurige opleidingen voor medewerkers of grote veranderingen in het werkproces hoeven plaats te vinden. Daarbij hoort ook een meetmethode om de klant te scoren op de factoren. In het onderzoek is deze meetmethode ook ontwikkeld. De scores worden geautomatiseerd vastgelegd.

Na het inbouwen begin 2009 worden de klanten gescoord volgens de nieuwe factoren. De opbouw van de informatie vindt dus geleidelijk plaats, steeds als de klant wordt gemeten. De verwachting is dat heel 2009 (en verder) nodig is om alle klanten op basis van de nieuwe factoren te meten. In de tussentijd kunnen de resultaten al wel worden getoond. De ontwikkeling van klanten wordt op deze manier inzichtelijk gemaakt.

Het onderzoek is echter niet klaar. Het invullen in de praktijk biedt de kans om de factoren verder te valideren en om meer onderzoek te doen naar de bijdrage van deze factoren aan uitstroom naar werk. Daarnaast moet de invloed van trajecten op re-integreerbaarheid in kaart worden gebracht. Er is met de UvA afgesproken dat verder onderzoek plaatsvindt. Dit neemt de komende jaren in beslag.

6.4.9 Sociale werkvoorziening

In de sociale werkvoorziening (Sw) zijn veel veranderingen ten opzichte van de afgelopen jaren. Uit de modernisering van de Sw vloeit voort dat er een wachtlijstverordening moet zijn. Verder gaat in 2009 de cliëntparticipatie op het gebied van de sociale werkvoorziening van start. Tevens wordt een persoonsgebonden budget voor deze doelgroep (onder voorwaarden) ingevoerd.

Amsterdam zet in op doorstroom binnen en als het kan buiten de SW. Dit betekent dat altijd wordt gekeken wat de beste plek voor de klant is, het dichtst mogelijk bij (regulier) werk. Het gaat om de ontwikkeling van de klanten. Dit kan betekenen dat hierdoor de beste mensen die het werk moeten doen in het SW-bedrijf 'verdwijnen'. Dat zet het werk onder druk. Maar dat neemt Amsterdam op de koop toe. Het gaat niet om het werk, het gaat om ontwikkeling.

Het wachtlijstbeleid, dat volgens de Wet op de Sociale Werkvoorziening in een verordening moet worden vastgelegd, regelt in welke volgorde mensen van de wachtlijst instromen op beschikbare SW-plekken.

Het aantal mensen op de wachtlijst bedraagt op dit moment ongeveer 1.000. De wachtlijst vraagt om een actief wachtlijstbeheer waarin alle formatieruimte optimaal wordt gevuld en waar mogelijk alternatieve arrangementen worden gebruikt om mensen op de wachtlijst zoveel mogelijk aan de slag te laten gaan op een SW-plek of een vergelijkbare arbeidsplek. Dit is een ingewikkeld proces, omdat het niet gaat om het vinden van mensen bij de juiste 'werkplek', maar om de juiste werkplek bij de juiste mens. Hierover moeten opdrachtgevers en klanten goed worden geïnformeerd en moet de organisatie op zijn ingericht.

Een grote wachtlijst voor Pantar Amsterdam wil niet zeggen dat al deze mensen thuis zitten te wachten tot er plaats is om hen in dienst te nemen bij Pantar Amsterdam. Integendeel. Voor mensen op de wachtlijst met een WWB-uitkering zijn er diverse arrangementen om actief aan het werk te zijn bij Pantar Amsterdam, bijvoorbeeld vanuit een pre-SW-detachering of mensen met een ID-baan. Verder worden er op dit moment mensen met een begeleid werken-indicatie bemiddeld door een begeleidingsorganisatie. Dit betekent dat van de 1.000 mensen op de wachtlijst zo'n 550 in andere trajecten aan de slag zijn en dus niet thuis zitten. Die dynamiek is de afgelopen jaren in Amsterdam goed op gang gebracht.

Voor de plekken die beschikbaar komen, wordt voorrang verleend aan mensen die niets doen (meestal de mensen zonder WWB-uitkering). Uitgangspunt is dat er een sluitende aanpak wordt geboden. Iedereen die zich nieuw meldt, gaat aan de slag, het liefst op een SW-plek, maar als dat niet kan dan vanuit een aanverwant instrument. Dit is in de verordening opgenomen.

De sluitende aanpak werkt ook op een andere manier. Er mag geen licht zitten tussen een WWB-uitkering en een SW-plek. Een klant is altijd in een van beide aan de slag. Bij weigering van een beschikbare SW-plek, wordt de klant geplaatst op een re-integratietraject vanuit DWI.

In 2008 is de Commissie De Vries met een advies gekomen over de toekomst van de Sw. Landelijk is voorgesteld om het advies van De Vries in de praktijk te brengen in enkele pilot. Amsterdam wil graag meedoen aan zo'n pilot. Daarbij wordt gedacht aan het vormgeven van de loonwaardemethodiek die de basis vormt voor het advies van De Vries. Deze pilot wordt, afhankelijk van besluitvorming, in 2009 gestart.

6.5 Flankerende voorzieningen

Er zijn ook instrumenten nodig in de randvoorwaardelijke sfeer. Deze flankerende voorzieningen nemen belemmeringen om aan het werk te gaan of deel te nemen aan het traject weg. Hieronder wordt een aantal uitgewerkt. Met name schulden, taalonderwijs en kinderopvang zijn grote belemmeringen.

Schuldstabilisatie

Jongeren hebben vaak een gebrek aan afloscapaciteit. Hierdoor kan geen schuldregeling worden gestart. Wel kunnen voor deze groep de schulden worden gestabiliseerd door het toepassen van inkomensbeheer en het volgen van een budgetcursus. Het stabiliseren van de schuldenlast zorgt ervoor dat jongeren weer grip krijgen op hun financiën. En daardoor meer 'vrijheid' hebben om te werken aan hun kansen op de arbeidsmarkt. In het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede is beschreven dat er een tegemoetkoming komt voor succesvol afgeronde schuldbemiddelingstrajecten voor jongeren.

Inkomensbeheer voor uitgestroomden

DWI houdt bij veel klanten de vaste lasten in op de uitkering en betaalt deze rechtstreeks aan de verhuurder, verzekeraar of energieleverancier. In het kader van een re-integratietraject kan het zelfstandig voeren van de financiële huishouding een aandachtspunt zijn. In een aantal gevallen is voortgezette begeleiding op dit vlak van belang. DWI zal voor 2009 ongeveer 1.000 plaatsen inkopen voor klanten die zijn uitgestroomd.

Kinderopvang

Nog steeds is gebrek aan flexibele kinderopvang een probleem. Ouders binnen het DWI-klantenbestand of inburgeraars blijken in een aantal gevallen niet in staat om tijdig geschikte opvang te regelen en te benutten. Dit speelt met name bij groepsgewijze projecten, waarin de deelname van de klant van het begin af aan essentieel is. De oplossing zoekt Amsterdam in het samen met de markt voor kinderopvang organiseren van kortdurende afroepplaatsen, bijvoorbeeld voor een duur van 4 tot 6 weken. Dit wordt in de pilot ontwikkeld.

7 Van beleid naar uitvoering

Eén beleidsplan. Integrale, meetbare participatiedoelstellingen. Helder omschreven doelgroepen. Eén budget. En drie gemeentelijke diensten die in nauwe samenwerking met de stadsdelen de uitvoering vormgeven en oppakken. Op papier is het zo geregeld. Maar de ervaring leert dat de praktijk van de uitvoering weerbarstig kan zijn.

Wordt er al optimaal samengewerkt? Nee. Niet omdat intentie of goede wil ontbreekt, maar verschillende organisaties, dus afstemmingsproblemen. Moeten we het anders organiseren? Ja, maar omdat het ten goede moet komen aan de klanten, moeten we de verbetering zo organiseren dat de klant er geen hinder van ondervindt.

Dat er veranderingen gaan optreden in de uitvoeringspraktijk is onvermijdelijk. Het aanbod is te versnipperd, er is nog teveel sprake van "tegelijk werken aan dezelfde klant", "vissen in elkaars vijver". Er wordt nog teveel gesproken over wie nu exact waarvoor verantwoordelijk is en wie welk budget krijgt. Dit moet anders. Het gaat om inwoners van Amsterdam. Het gaat om een gezamenlijke doelgroep, om Amsterdammers.

Maar hoe organiseren we het aanbod nu zodanig dat bestuurlijke ambities worden gerealiseerd, maatschappelijke effecten optreden, afspraken/verwachtingen worden nagekomen en ingevuld en uiteindelijk meer mensen participeren? Over het "hoe" zijn in het kader van de Sociale alliantie al afspraken gemaakt tussen bestuur en management van de diensten en met de stadsdelen. Het "hoe" hoort feitelijk ook niet in een Meerjarenbeleidsplan. Maar omdat het wat en hoe op het sociaal domein zo nauw samenhangen, beschrijven we een aantal belangrijke topics in dit hoofdstuk.

7.1 Het gemeentelijk dienstverleningsmodel... de burger centraal

Dit Meerjarenbeleidsplan Participatie richt zich op bijna 200.000 Amsterdammers. Amsterdammers met vragen en behoeften, maar ook Amsterdammers met beperkingen en drempels. Om deze drempels zo laag mogelijk te maken, wordt "de contactfunctie" zo dicht mogelijk bij de mensen zelf georganiseerd: in de stadsdelen, onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen, met zoveel mogelijk eigen mensen, vanuit brede sociale loketten. Naast deze contactfunctie hebben de stadsdelen ook een belangrijk aandeel in de voorzieningen voor specifieke groepen (AMW, jongerenwerk, begeleiding inburgeraars).

Dit aanbod staat overigens naast het stedelijk georganiseerde aanbod op het domein van inkomen en werk, inburgering, educatie, individuele Wmo-voorzieningen. Deze voorzieningen worden primair vanuit de diensten vormgegeven. Daarnaast is er nog een aantal regionale, bovengemeentelijke voorzieningen, zoals de jeugdzorg, gezondheidszorg en onderwijsvoorzieningen.

De hoofdlijn van het dienstverleningsmodel in het sociaal domein is dus dat er gekozen wordt voor één model voor de hele stad, waarbij de "voorkant" bij de stadsdelen wordt geplaatst in de vorm van een breed sociaal loket dat over het gehele spectrum van het sociale domein kan doorverwijzen. Daarnaast beschikt elk stadsdeel over een eigen bewonersadviseurs die "op zoek gaan" naar burgers met mogelijke hulpvragen. Vanuit de

sociale loketten worden ook voorzieningen dichtbij de burgers georganiseerd, die samen met de stedelijke voorzieningen op terrein van werk, inkomen, zorg en onderwijs een geïntegreerd stelsel onder dit Participatieprogramma vormen.:

7.2 Verbeteringen in de keten

De keten bestaat niet. Er zijn meerdere ketens op het terrein van participatie. Deze ketens grijpen ook weer in op elkaar. Het gaat hierbij in hoofdlijnen om de volgende ketens:

- Werk en inkomen
- Inburgering en educatie
- Zorg
- Economie

7.2.1 Werk en inkomen

DWI is niet de enige organisatie die Amsterdammers zonder werk ondersteunt. Het UWV (gefuseerd met het CWI) bemiddelt werkzoekenden naar een nieuwe baan en ondersteunt mensen die een arbeidsbeperking of een WW-uitkering hebben op hun weg naar werk. Daarnaast is Pantar Amsterdam als het ware het gemeentelijk re-integratiebedrijf. Om die reden wordt in het businessplan voor het eigen re-integratiebedrijf van de gemeente, de positie van Pantar betrokken.

De keten van werk en inkomen is een aaneenschakeling van verschillende organisaties, die met verschillende taken en bevoegdheden werken vanuit verschillende regelingen. Ondanks deze verschillen is in alle gevallen het doel gelijk: proberen om Amsterdammers die voor kortere of langere tijd zonder werk zitten weer aan de slag te krijgen. Amsterdammers maatschappelijk actief laten participeren, daar staan de ketenpartners gezamenlijk voor.

De Werkpleinen (voorheen Marktplainen) worden op deze manier een nog herkenbaardere locatie voor mensen die aan het werk willen en moeten. Dit ook omdat UWV in de loop van 2009 en 2010 vermoedelijk meer Amsterdammers via de Werkpleinen gaat leiden (vanuit WIA/WAO en Wajong).

7.2.2 Inburgering en educatie

De keten van inburgering en educatie is complex. Dit komt vooral omdat inburgeraars niet "in 1 regeling zitten". Inburgeraars kunnen uitkeringsgerechtigd zijn, maar er zijn er ook veel die gewoon werken. Inburgeraars kunnen analfabeet zijn, maar er zijn ook universitair opgeleiden. Deze grote persoonlijke verscheidenheid is ook terug te vinden in het grote aantal organisaties in de inburgeringsketen.

Naast de stadsdelen, DMO en DWI hebben we te maken met onderwijsinstellingen, taalwijzers, maatschappelijke organisaties/zelforganisaties, assessmentcentra, kinderopvanginstellingen etc. En hoewel al deze partijen met de beste intenties aan inburgering werken, is de weg naar de klas voor een inburgeraar soms onnodig lang en complex.

Dit moet en kan beter In 2009 wordt de ingeslagen weg van verbeteringen in de uitvoeringspraktijk (van werving, tot plaatsing en monitoring en verantwoording) gecontinueerd. Realisme in de ambitie staat hier voorop. Kwaliteit gaat voor kwantiteit. Dit

komt ondermeer tot uitdrukking in de hechtere samenwerking tussen Stadsdelen, DWI en DMO op het terrein van inburgering. In voortgangsrapportages wordt de Raad op de hoogte gehouden.

7.2.3 Zorg

Voor grote groepen inwoners is participatie in de vorm van betaald werk geen optie. In de persoon gelegen beperkingen, psychische problematiek, schulden, geen sociaal netwerk, het zijn allemaal factoren die echt meedoen in Amsterdam verhinderen. Veel van deze mensen komen nauwelijks buiten. Of omdat ze niet mogen, of omdat ze niet durven. Dit maakt dat ze ook in zeer beperkte zin maar gebruik maken van het voorzieningenaanbod dat er is en dat hen kan helpen.

Om deze mensen ook te bereiken is een "outreaching" benadering nodig. Soms zelfs tot "achter de deur". De standaard dienstverlening via loketten alleen werkt niet. De dienstverlening moet uitnodigen, vertrouwen geven, kleine stapjes maken. Hierbij is de hulp nodig van het gehele netwerk aan instanties en organisatie op het terrein van welzijn, zorg, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg.

De komende jaren wordt vanuit de gemeente fors geïnvesteerd om ook deze groepen burgers optimaal te bedienen. De ervaringen van alle professionals in het veld zijn hierbij onmisbaar en vormen de ruggengraat van de participatie.

7.2.4 Economie en onderwijs

Werkgevers zijn cruciaal in het realiseren van de participatiedoelstellingen van Amsterdam. De (toekomstige) vraag op de arbeidsmarkt is bepalend voor de inrichting van het participatie-instrumentarium. Welke (opleidingseisen) worden gesteld? Hoeveel onvervulde vacatures zijn er? In welke richting ontwikkelt de vraag zich? Hoeveel opnamecapaciteit is er voor stages en BBL-trajecten? Is de ondersteuning vanuit de gemeente voldoende?

Bij het in kaart brengen van deze zaken speelt Vacatureservice Amsterdam (VSA) een belangrijke rol. Zij brengt bestaande vacatures in beeld, bemiddelt DWI-klanten naar werk, is op zoek naar nieuwe banen waarvoor Amsterdammers zonder werk zich kunnen kwalificeren en functioneert als antenne voor behoeftes van de arbeidsmarkt en onderwijs. Daar waar de vraag kan worden beïnvloed, moet aan de vraag op de arbeidsmarkt in goed overleg met Economische Zaken, richting worden gegeven. In 2009 krijgt VSA er nog een taak bij, namelijk jobcoaching ter ondersteuning van mensen die vanuit een re-integratietraject net aan de slag zijn. Het is begeleiding op de werkplek.

Met de verschillende onderwijsinstellingen in de stad (met name ROCvA en ROC ASA) wordt nauw samengewerkt. Hierbij gaat het om leerwerktrajecten (waaronder ook BPV-plaatsen) en het afstemmen van onderwijs op de arbeidsmarkt. Daarnaast worden voorzieningen zodanig op elkaar afgestemd dat voortijdig schoolverlaten wordt teruggedrongen. Het moet een sluitende aanpak zijn. Daar wordt de komende jaren fors op ingezet. De verschillende partijen op dit terrein hebben zich verenigd om de problematiek aan te pakken.

Binnen het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs (PAO) werken de gemeente, het onderwijsveld en het bedrijfsleven samen om knelpunten op het snijvlak van de terreinen op te lossen en nieuwe initiatieven te nemen. Het opleidingsaanbod wordt aangepast aan

de vraag. Hierbij wordt gezamenlijk opgetrokken in de aanpak van het tekort op de arbeidsmarkt. Dit is een onderdeel van de aanpak van de mismatch op de arbeidsmarkt. Deze mismatch kan niet worden opgelost door de gemeente alleen.

Het PAO gaat zich in 2009 nog meer dan voorheen toeleggen op het "managen van de keten". Voor drie specifieke terreinen (Schiphol, Haven en Zorg) worden in samenspraak met betrokken werkgevers en onderwijsinstellingen zogenoemde sectorcolleges gevormd. De idee achter de colleges is dat de vraagkant van de werkgevers naar goed opgeleid personeel, wordt bediend vanuit de opleidingsinstellingen en de gemeenten. Niet langer opleiden om het opleiden, maar opleiden en ontwikkelen met als doel aan het werk of doorgroeien in het werk.

7.3 Ontwikkelingen in de uitvoering

De focus in dit document ligt op beleid. Resultaten boek je echter niet op papier maar in de praktijk. De kwaliteit van de uitvoering is cruciaal in het realiseren van de bestuurlijke ambities. De ambtelijke diensten en stadsdelen verenigd in de Sociale Alliantie hebben niet voor niets aan het bestuur de opdracht gevraagd structurele verbeteringen in de uitvoeringspraktijk van het sociale domein te realiseren.

De vraagstukken op het sociale domein worden steeds complexer. Multiprobleem gezinnen, meervoudige problematiek bij jongeren, inburgeraars die te lang buiten de samenleving staan, radicalisering, het zijn hardnekkige vraagstukken die vragen om nieuwe dienstverleningsarrangementen. De vraagbaak achter het loket is al lang niet meer genoeg.

Om een antwoord te geven op deze vraagstukken moeten we aansluiten op en gebruik maken van de kennis en ervaring die overal in Amsterdam bij de professionals in de uitvoering aanwezig is. De vraag van welke organisatie zij zijn is niet relevant, hun kennis en kunde is hard nodig.

2009 is wat ons College betreft dan ook het jaar van de uitvoering. De uitvoering moet niet geconfronteerd worden met beleidsambities die eerder demotiverend dan stimulerend werken. Hier tegenover staat dan natuurlijk wel dat er een flinke kwaliteitsslag wordt gemaakt in de uitvoering. Dus niet persé meer mensen in de klas, maar wel minder uitval en kortere aanmeldtijden. Geen discussies over de vraag of inburgering vóór re-integratie gaat, maar duale trajecten gezamenlijke ingekocht door DWI en DMO.

7.3.1 Brede sociale loketten

In 2009 worden de eerste brede sociale loketten in de stadsdelen operationeel. Bij deze loketten kunnen inwoners met alle vragen op het sociale domein (werk, inkomen, zorg, inburgering, educatie, welzijn) terecht. De loketten krijgen een cruciale functie in het informeren en verwijzen van burgers naar de juiste (decentrale of centrale) voorzieningen die vanuit de verschillende diensten en organisaties worden aangeboden.

7.3.2 Participatiecentra

Met het goed informeren en verwijzen van burgers zijn we er nog niet. Een deel van de gemeentelijke voorzieningen wordt onvoldoende of zelfs niet benut omdat we de burgers waarvoor ze bestemd zijn niet (goed) weten te bereiken vanuit de Werkpleinen van DWI. Mede hierom zoekt DWI (maar ook DMO) steeds meer de samenwerking met de

stadsdelen. In de stadsdelen bestaat een veel beter zicht op de behoeften van de burgers. De drempel voor burgers om in contact te komen met voorzieningen in de stadsdelen is aanmerkelijk lager dan de drempel naar de DWI-voorzieningen. Zeker burgers die niet voor hun uitkering een relatie hebben met DWI en die geen inburgeringsplicht hebben (denk aan NUG'ers, niet verplichte inburgeraars), mijden DWI.

Om deze groepen burgers toch te ondersteunen is een alternatieve meer wervende en outreachende benadering nodig. Niet de functionaris achter het loket, maar een professional die actief op zoek gaat in de wijk, desnoods tot achter de voordeur. Een professional die gebruik maakt van de sociale netwerken waarin deze burgers zich onder andere bevinden (koffiehuizen, moskeen). Het is onze overtuiging dat alleen langs deze weg, meer mensen kunnen worden bereikt en de participatiedoelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Vanuit deze overtuiging is – samen met de stadsdelen – het concept van Participatiecentra ontstaan. Participatiecentra zijn voorzieningen in elk stadsdeel (en misschien wel meerdere per stadsdeel) van waaruit de actieve, wervende en outreachende benadering van moeilijk bereikbare burgers vorm krijgt. Deze burgers worden – dichtbij hen in de buurt – voorzieningen geboden op het terrein van re-integratie en inburgering. Het Participatiecentrum is de uitvalsbasis voor de stadsdeelprofessionals die op deze domeinen werkzaam zijn en biedt tegelijkertijd voor de betrokken burgers een centraal punt waar ze voor begeleiding terecht kunnen.

Stadsdelen worden met de Participatiecentra op deze wijze meer en meer de emancipatiemachine voor de moeilijke bereikbare mensen. DWI en UWV-Werkbedrijf sluiten hier als re-integratiemachine op aan voor de burgers die al een stap verder zijn richting de arbeidsmarkt.

Vanuit de optiek van de afspraken die binnen de Sociale Alliantie zijn gemaakt, wordt er naar gestreefd de dienstverlening aan burgers ook vanuit de Participatiecentra voor 80% gelijk te maken over de hele stad. Burgers moeten weten waarvoor ze bij een Participatiecentrum terecht kunnen. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn om aansluiting te zoeken bij, invulling te geven aan stadsdeelspecifieke wensen. Dit betekent bijvoorbeeld dat Praktijkcentra samen kunnen vallen met de Taalwijzers, maar ook dat aangehaakt kan worden bij andere voorzieningen zoals een Vrouwen Empowerment Centrum.

Het tempo waarin deze participatiecentra worden ingericht is sterk afhankelijk van de afspraken die met de verschillende stadsdelen worden gemaakt, de fysieke en organisatorische mogelijkheden en de duur van de financiële verplichtingen die met derden zijn aangegaan.

7.3.3 De bedrijfsvoering

Zoals aangegeven staat in 2009 een excellente uitvoering centraal. Daarbij hoort ook een bedrijfsvoering die hierop is ingericht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om procesverbetering. Met name op het terrein van de inburgering duurt het gewoonweg nog te lang voordat een inburgeraar daadwerkelijk in de klas zit. In het proces van werving, intake, assessment, plaatsing en monitoring zitten nog teveel overdrachtsmomenten. Het risico op tussentijdse uitval is te groot.

Dit moet op korte termijn ingrijpend verbeteren. Zodra een klant geworven is moet hij/zij de zekerheid hebben dat er op heel korte termijn (binnen 4 weken) gestart kan worden met het traject. In zogenaamde versnellingskamers is door de uitvoering al een uitvoerige analyse gemaakt van de verbeterpunten. Kern van de verbeterpunten is dat de klantmanagers meer "in control" moeten komen over het gehele plaatsings- en begeleidingsproces, er geen onnodige administratieve overdrachten moeten plaatsvinden en er heel alert moet worden gereageerd bij niet op komen dagen van klanten.

In 2009 moet het nieuwe proces daadwerkelijk worden uitgetekend, ingericht en geïmplementeerd. Dit betekent dat iedereen in de uitvoering ook daadwerkelijk werkt volgens de nieuwe afspraken.

Verder komen er zaken als inkoop, planning en control en ICT aan de orde. Bij inkoop gaat het bijvoorbeeld om het samenbrengen van de inkoop van participatieinstrumenten. Bij planning en control hebben we het over het in control komen. Weten wat er speelt en er adequaat op kunnen reageren. Ook voor een juiste verantwoording zorgen hoort hierbij. En op het gebied van ICT zijn ook verbeteringen te behalen, zoals afstemming tussen de systemen van DWI en DMO bij klantbegeleiding.

Deze verbeteringen in de bedrijfsvoering worden in 2009 binnen de Sociale Alliantie ingezet. Daar waar regelgeving in de weg staat gaan we in overleg om te bekijken of de pijnpunten kunnen worden opgelost.

8 In te zetten middelen: participatiebudget

Voor de realisatie van dit Meerjarenbeleidsplan beschikt Amsterdam over het participatiebudget. Dit participatiebudget wordt gevuld vanuit de middelen voor re-integratie (WWB), de inburgeringsmiddelen (Wi) en de middelen voor volwassenenonderwijs (Web). Deze middelen worden door het Rijk voor participatie beschikbaar gesteld. Daarnaast put de gemeente middelen uit het Europees Sociaal Fonds.

8.1.1 Participatiebudget in twee fasen, meerjarenraming heeft beperkte waarde

Met de komst van het participatiebudget wordt een aantal rijksgeldstromen in het sociaal domein herzien. Door geldstromen samen te voegen en te ontschotten is de verwachting dat gemeenten effectiever zullen zijn in het vergroten van de participatie van haar burgers. Vooralsnog beperkt de samenvoeging zich tot de huidige middelen van het re-integratiebudget van de WWB, de inburgeringsgelden uit de WI en de middelen voor de Web. De samenvoeging verloopt in twee fasen. In de eerste fase wordt in 2009 het W-deel van de WWB in het participatiebudget ondergebracht. In 2010 volgt de tweede fase, waarin de WEB-middelen en de inburgeringsgelden worden toegevoegd aan het participatiebudget en de uitvoeringskosten aan het gemeentefonds.

8.1.2 Financiering participatie

De komende jaren wordt het niet gemakkelijk. De mondiale economische crisis zorgt ervoor dat de druk op de participatie groot wordt. Voor de financiering van de (noodzakelijke) ambities is het participatiebudget beschikbaar. De voorlopige ramingen op basis van de stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden en de ambities in dit Meerjarenbeleidsplan, die mede zijn gebaseerd op het beperken van de gevolgen van de economische crisis, wijzen uit dat in 2009 en 2010 sprake zal zijn van 'investeringsjaren', wat een grote druk op het participatiebudget legt. In 2010 zal Amsterdam door de opgebouwde reserves zijn. Dit betekent dat in het volgende Meerjarenbeleidsplan keuzes moeten worden gemaakt. Dit moet ook gebeuren op basis van de ontwikkelingen de komende tijd. Omdat deze onzeker zijn, is hierover nu nog onvoldoende te zeggen.

Sinds 2004 heeft de gemeente Amsterdam een aanzienlijk spaarsaldo van het re-integratiebudget WWB opgebouwd. Belangrijkste bouwstenen voor dit spaarsaldo zijn de grote ESF-inkomsten. Over de periode tot en met 2008 is ongeveer € 40 miljoen ESF-gelden ontvangen. In 2009 rekent DWI op nog eens een ESF-ontvangst van € 20 miljoen. Eind 2008 bedroeg dit spaarsaldo rond de € 75 miljoen. In 2009 is ook nog sprake van aanzienlijke ESF-inkomsten.

8.1.3 Meerjarige cijferopstelling

Uitgaven :	2009	2010	2011	2012
Gesubsidieerd werk	56.600.000	45.000.000	35.400.000	27.500.000
Uitvoeringskosten	20.000.000	20.000.000	19.000.000	19.000.000
Trede II: maatsch. participatie	17.000.000	17.000.000	17.000.000	17.000.000
Trede III: arbeidsactivering	30.500.000	30.500.000	30.500.000	30.500.000
Trede IV: arbeidstoeleiding	13.000.000	13.000.000	13.000.000	13.000.000
Trede V: niet gesubs. werk	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Ondersteunende instr.	21.500.000	21.500.000	21.500.000	21.500.000
Diverse projecten	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Educatie en inburgering W-deel	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000
Voorkomen voortijdig schoolverlaten	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Scenario gevolgen	43.945.400	110.428.950	112.286.400	112.286.400
Subtotaal	226.545.400	281.428.950	272.686.400	264.786.400
WWB budget	178.800.000	164.200.000	149.600.000	149.600.000
ESF opbrengsten	20.000.000			
Subtotaal	198.800.000	164.200.000	149.600.000	149.600.000
saldo	-27.745.400	-117.228.950	-123.086.400	-115.186.400
Ontwikkeling spaarsaldo (75 mln)	46.754.600	-42.728.950	-48.586.400	-40.686.400

In bovenstaande cijferopstelling zijn de middelen van de Wet inburgering nog niet meegerekend. Deze worden in 2010 aan het participatiebudget toegevoegd en het is nog onduidelijk hoe dat precies zal gebeuren. Met name de vraag hoe het rijk omgaat met de uitvoeringskosten kan voor Amsterdam grote financiële gevolgen hebben. Wel opgenomen zijn de uitgaven aan inburgering die niet uit de WI kunnen worden gedekt. Dit komt met name omdat de huidige rijksvergoeding ontoereikend is.

De kosten van de stijging van de klantaantallen en de voorstellen uit dit Meerjarenbeleidsplan zijn opgenomen bij 'scenario gevolgen'. Verder zijn de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid dalende. Dit is conform het gemeentelijke beleid om de ID-banen af te bouwen. Voor de overige uitgaven wordt verondersteld dat die komende jaren gelijk blijven. Tot 2011 neemt het participatiebudget af omdat het rijk 10% op het budget bezuinigt voor de taakstelling op de keten uit het Coalitieakkoord. Het spaarsaldo moet in 2009 al wel flink worden aangesproken. Eind 2009 kan Amsterdam volgens deze opstelling nog beschikken over een spaarsaldo van € 46,7 miljoen.

De waarde van deze meerjarige doorkijk is nu nog overigens beperkt. Het beleidsterrein is dermate in beweging dat schatting van meer dan een jaar vooruit beperkte waarde heeft. Dit komt door allerlei bewegingen zoals de economische ontwikkelingen, de daarmee samenhangende ontwikkeling van het klantenbestand, de oprichting van het eigen re-integratiebedrijf van de gemeente, de mate waarin Amsterdam scoort op de outputverdeelmatastaven, etc. Er wordt straks gemonitord. Voor 2009 zijn er voldoende middelen. Voor 2010 is dat nog onzeker. Dit wordt meegenomen in het volgende Meerjarenbeleidsplan.

8.1.4 Doelmatigheid voorop

De ontwikkeling van de budgetten en het beslag daarop maakt dat Amsterdam nog scherper dan voorheen moet kijken naar de doelmatigheid van het door haar ingezette beleid. Heeft alles wel het effect dat werd beoogd en zijn de in rekening gebrachte prijzen gezien de kwaliteit van het product wel in orde? Met de oprichting van het eigen

gemeentelijke re-integratiebedrijf en de nieuwe rol van de projectconsulenten als kwaliteitsbewakers besteedt Amsterdam daar nadrukkelijk aandacht aan.

8.1.5 Ontwikkeling budget: een risico-analyse

Het Amsterdamse aandeel in het landelijk participatiebudget is door het Rijk afhankelijk gemaakt van resultaten (output-indicatoren) die worden geboekt, zoals het aantal inburgeraars dat voor het examen slaagt of het aantal trajecten dat duaal wordt uitgevoerd. Minder resultaten betekent in de toekomst minder geld. DMO en DWI zullen een risico-analyse uitvoeren om te bepalen op welke doelstellingen welke resultaten moeten worden geboekt. Op grond van het budgetrecht zal de Raad over de uitkomsten van deze analyse geïnformeerd en geadviseerd worden, zodat zij in staat kan worden gesteld de juiste afwegingen te maken.