

# *Meer mensen met beperking aan het werk*

**Een realistische ambitie voor de gemeente Amsterdam**

Niek Fransen  
Paul van Someren

## RAPPORT



# Meer mensen met beperking aan het werk

**Een realistische ambitie voor de gemeente Amsterdam**

Niek Fransen  
Paul van Soomeren

Amsterdam, 2 oktober 2013

Niek Fransen  
*onderzoeker*  
nfransen@dsp-groep.nl

Paul van Soomeren  
*partner*  
pvansoomeren@dsp-groep.nl

# Inhoud

Inleiding	4
<b>Deel 1: Samenvatting</b>	<b>6</b>
1 De feiten en de uitdaging	7
2 De ambitie	11
2.1 Algemeen	11
2.2 Uitwerking	12
<b>Deel 2 Toelichting</b>	<b>18</b>
1 De doelgroep	19
1.1 Definitie	19
1.2 Segmentering van de doelgroep	21
1.3 Samenvattend doelgroep	25
2 Amsterdam als werkgever	26
2.1 Facts en figures gemeente Amsterdam	26
2.2 Huidig personeelsbeleid	27
2.3 Huidig inkoopbeleid	29
2.4 Samenvattend over Amsterdam als werkgever	30
3 Ontwikkelingen in Amsterdam	31
3.1 Organisatie verandering	31
3.2 Poolvorming en uitbesteden	33
3.3 Ontwikkelingen social return	34
3.4 Samenvattend: ontwikkelingen in Amsterdam	35
4 Relevante initiatieven en acties	36
Bijlagen	
Bijlage 1 Deel 2 paragraaf 1.2	42
Bijlage 2 Begrippen en afkortingen	43
Bijlage 3 Geraadpleegde documenten en personen	47

# Inleiding

Op 5 februari 2013 stelde het College de notitie 'Werken het doel, participeren de norm'<sup>1</sup> vast. Daarin is het volgende opgenomen:

*“In het Regeerakkoord (oktober 2012) is afgesproken dat er een quotumregeling komt voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door grotere werkgevers. Naarmate het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening afneemt, neemt het quotum voor het aantal reguliere plaatsen voor arbeidsgehandicapten toe. De quotumregeling wordt vanaf 1 januari 2015 (het jaar waarin de nieuwe wet ook voor bestaande gevallen in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) gaat gelden) in zes jaar stapsgewijs ingevoerd.*

*Hoewel de quotumregeling een stok achter de deur kan zijn, ziet het College liever dat werkgevers vrijwillig kiezen voor arbeidsdeelname van mensen met een beperking. Daarbij wil het College het goede voorbeeld geven en zelf voorsorteren op het quotum dat straks ook voor de gemeente als grote werkgever gaat gelden. Mogelijk extra financiële ruimte kan benut worden om van de gemeente Amsterdam een showcase te maken in Nederland op dit punt. Dat vergt wel een investering en een andere denkwijze, want de huidige vacaturestop bij de gemeente maakt het onmogelijk om het percentage werkenden met een beperking snel te laten groeien. Bovendien heroriënteert en krimpt de gemeentelijke organisatie. Dit heeft grote gevolgen voor het personeelsbeleid en de personeelsinzet.”*

De gemeente Amsterdam wil dus meer mensen met een beperking aan het werk krijgen binnen de eigen personeelsformatie - de gemeente als werkgever - en in werk dat door de gemeente als opdrachtgever wordt uitbesteed. In die zin wil de gemeente een voorbeeldfunctie vervullen (de zogenaamde showcase). In dit rapport werken we uit of - en op welke wijze - de gemeente invulling kan geven aan de voorbeeldfunctie.

Het is een ambitieus doel waar het college duidelijk voor wil gaan tegen de stroom van krimp, bezuiniging en crisis in. Het is overigens duidelijk ook een doel dat een hoger en meer omvattend uitgangspunt dient: mensen met een beperking willen ook 'gewoon aan het werk', willen participeren en gewoon meedoen aan de maatschappij. Dat is voor henzelf en voor de maatschappij belangrijk.

## **Sociaal akkoord**

Op 11 april 2013 informeerde het kabinet de Tweede Kamer over de resultaten van het Sociaal Overleg ('Sociaal akkoord'). De quotumregeling wordt voorlopig niet ingevoerd, maar vervangen door een vrijwillig stelsel van baangaranties door werkgevers en overheid. Indien dat stelsel in 2016 onvoldoende functioneert, wordt de quotumregeling alsnog ingevoerd.

**Noot 1** 'Werken het doel, participeren de norm'<sup>1</sup> Heroverweging beleidsuitgangspunten re-integratie en voorstellen voor besteding 2013-2014'

De overheid<sup>2</sup> stelt zich -als onderdeel van dat akkoord- garant om voor eind 2023 in totaal 25.000 extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking, waarvan naar schatting 412 banen door de gemeente Amsterdam moeten worden gerealiseerd. Per jaar betreft het in totaal 2.500 extra banen en voor gemeente Amsterdam 41,2 extra banen, een getal dat we afronden op 42 banen. De extra banen moeten gerealiseerd worden ten opzichte van het aantal banen van mensen met een arbeidsbeperking zoals dat blijkt uit een nog uit te voeren nulmeting met 1 januari 2013 als peildatum. Deze taakstelling lijkt misschien eenvoudig te halen, maar Amsterdam zal er in deze tijden van bezuiniging, krimp en efficiency-verhoging nog een stevige kluit aan hebben.

### Leeswijzer

In de zomer van 2013 is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid om Amsterdam een voorbeeldfunctie te geven. Deze notitie beschrijft de uitkomsten van dit onderzoek. De notitie is als volgt opgebouwd.

- Deel 1 bevat de samenvatting in de vorm van conclusies en aanbevelingen.
- Deel 2 bevat de relevante achtergrondinformatie over de doelgroep, Amsterdam als werkgever, ontwikkelingen in Amsterdam en beschrijft een aantal relevante initiatieven.
- In de bijlage is een uitleg van de begrippen en afkortingen en een overzicht van de geraadpleegde documenten en personen toegevoegd.

**Noot 2** Alle overheidssectoren die zijn verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid, zoals rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, onderwijs, politie, Defensie, rechterlijke macht, en zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid.

# Deel 1: Samenvatting

# 1 De feiten en de uitdaging

De gemeente Amsterdam wil, als goed werkgever, een *voorbeeldfunctie* vervullen voor andere werkgevers om meer mensen die (gedeeltelijk) inzetbaar zijn, maar niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, werk te bieden en zich te laten ontwikkelen naar werk. De gemeente Amsterdam wil meer mensen met een beperking aan werk helpen binnen de eigen personeelsformatie - de gemeente als werkgever - en in werk dat door de gemeente als opdrachtgever wordt uitbesteed (bijvoorbeeld zaken als inkoop, uit- en inbesteding en social return). Dit rapport maakt inzichtelijk wat de mogelijkheden zijn voor realisatie van het hierboven beschreven doel.

## Doelgroep

Mensen met een vastgestelde arbeidsbeperking vormen een relatief klein deel van de beroepsbevolking. Zij werken met een WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen), met een indicatie voor de Sociale Werkvoorziening of ontvangen een arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals de Wajong of de oude wet WAO (Wet arbeidsongeschiktheid). Maar ook bij bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden kan sprake zijn van een 'structurele functionele beperking' die door het UWV is vastgesteld. In dat geval gelden zij eveneens formeel als 'arbeidsgehandicapte'. Deze laatste groep is overigens bijzonder klein in aantal.

De meerderheid van de Wajongers kan hoogstens bemiddeld worden naar functies met een laag opleidingsniveau (MBO niveau 1). Werkgevers zijn verplicht mensen met een WIA naar passend werk te begeleiden<sup>3</sup>. Via de Wet sociale werkvoorziening werken landelijk meer dan 90.000 arbeidsgehandicapten.

Veel groter in aantal zijn bijstandsgerechtigden (zij ontvangen een uitkering vanuit de Wet Werk en Bijstand: WWB) en niet-uitkeringsgerechtigden die door een combinatie van factoren een grote afstand hebben tot betaald werk. In feite kunnen zij ook te maken hebben met een arbeidsbeperking, echter zonder dat dit leidt tot een formele positie als arbeidsgehandicapte.

Circa 2,8 procent van de Amsterdammers van 15 tot 64 jaar ontvangt een Wajong, WIA of WAZ-uitkering en behoort daardoor direct tot de potentiële doelgroep. Afgezet tegen de totale beroepsbevolking van Amsterdam is dat 4,1%. Uit gegevens van DWI blijkt dat de ruime meerderheid van deze groep een of meer belemmeringen heeft.<sup>4</sup> In de volgende tabel geven we de aantallen - voor zo ver die bekend zijn - met daarbij een uitsplitsing van het opleidingsniveau (hoog, midden, laag).

**Noot 3** Zie voor een toelichting op de wetten en regelingen Deel 2 hoofdstuk 5.

**Noot 4** Zie voor een beschrijving van de uitsplitsing Deel 2 hst 1.2.

Tabel 1.1 Aantallen doelgroep en opleidingsniveau

	Totale beroepsbevolking (2011)	WIA	Wajong <sup>5</sup>	WWB
Totaal Amsterdam	387.400 (100%)	7125	8.245 (100%)	43.327 (100%)
Hoogopgeleid	156.000 (40%)	Niet bekend	825 (10%)	5.195 <sup>6</sup> (12%)
Middelbaar opgeleid	116.800 (30%)	Niet bekend	825 (10%)	9.478(22%)
Laagopgeleid	114.600(30%)	Niet bekend	6.600 (80%)	21.080 (49%)
Onbekend				7.574 (17%)

Van de Wajongers is naar schatting 10% hoogopgeleid waarvan een nog kleiner deel daadwerkelijk kan functioneren in een functie voor hoogopgeleiden. Zij vormen een half procent van de hoogopgeleide beroepsbevolking.

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we het volgende globale beeld van de doelgroep schetsen:

- De meerderheid van de potentiële doelgroep is laagopgeleid.
- Twee derde van de Wajongers heeft een ontwikkelingsstoornis, vooral een licht verstandelijke beperking (LVB).
- Bijna alle Wajongers zijn jonger dan 35 jaar.
- Van de WIA zijn vooral de mensen met een WGA (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) bemiddelbaar. De Sociaal Medische indicatie van de WIA laat een gevarieerd beeld zien van psychische aandoeningen en aandoeningen aan het bewegingsgestel. Het aantal 'overige aandoeningen' valt op.

Via de Wet sociale werkvoorziening (WSW) werkt een aanzienlijk aantal arbeidsgehandicapten. Bij de sociale werkvoorziening Pantar Amsterdam waren op 1 augustus 2013 in totaal 2.796 mensen in dienst met een WSW-indicatie. Daarnaast waren via Reïntegratiebedrijf Amsterdam (RBA) 320 mensen met een SW-indicatie individueel gedetacheerd en 669 mensen met een constructie begeleid werken.

### Gemeente

Aan de aanbodzijde is sprake van werkgeverschap en een aantal vormen van opdrachtgeverschap.<sup>7</sup>

#### *Amsterdam als werkgever*

De gemeente Amsterdam is een organisatie met de nadruk op midden- en hoogopgeleide functies. De gemeente wil zich ontwikkelen tot een slanke en efficiënte organisatie met clusters en Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE's). Als werkgever voert de gemeente sinds 2009 gericht

**Noot 5** De verhouding naar opleidingsniveau is een grove schatting op basis van de documentenstudie.

**Noot 6** Inclusief geen opleiding en alleen basisopleiding.

**Noot 7** Zie voor een beschrijving van de invulling van de aanbodzijde Deel 2 hoofdstuk 2.

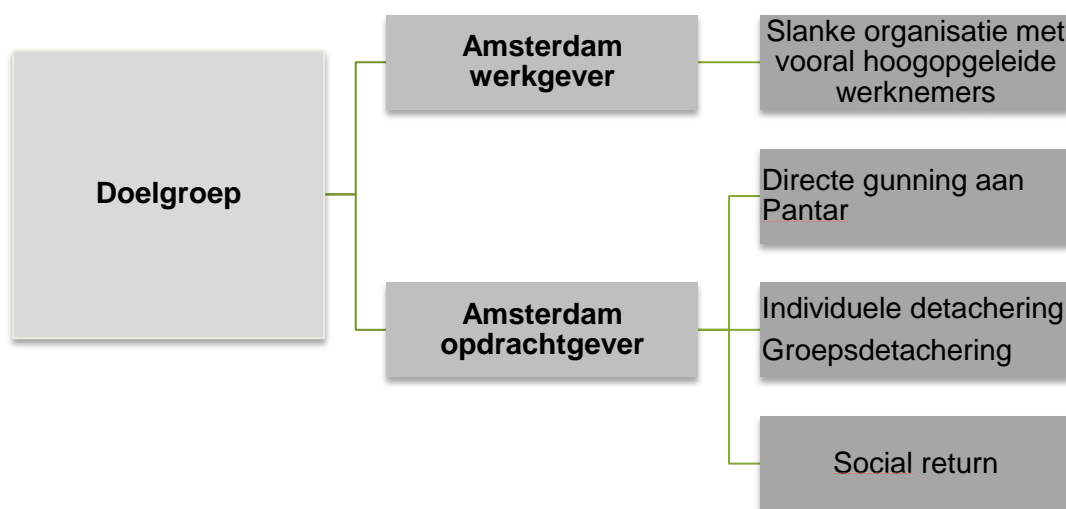


personeelsbeleid om mensen met een arbeidsbeperking werk te bieden bij de gemeente. Door de vacaturestop die sinds 2010 is ingevoerd, kan dit echter nauwelijks geëffectueerd worden.

#### *Amsterdam als opdrachtgever*

- *Directe gunning.* Amsterdam besteedt opdrachten direct aan bij Pantar (uitsluitend recht). Daarmee voorziet de gemeente in werkgelegenheid voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.
- *Detacheren.* Gemeente Amsterdam huurt personeel in bij Pantar (groepsdetachering) of het Reïntegratiebedrijf Amsterdam (individuele detachering).
- *Social return bepalingen bij aanbestedingen.* Met Social Return stuurt de gemeente bij haar inkoop ook op sociaal rendement met het oog op werkgelegenheid.

‘Meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk’ past binnen het huidige Amsterdamse beleid. De gemeente zet zich in om mensen met een beperking werk te bieden; als werkgever en als opdrachtgever.



Het aantal arbeidsgehandicapten dat bij de gemeente werkt (*Amsterdam als werkgever*) bedraagt 1 tot 1½ procent van het totaal aantal werknemers. Als de medewerkers, die vanuit Pantar voor de gemeente werken, worden meegeteld, valt het percentage hoger uit<sup>8</sup> “.

*Amsterdam als opdrachtgever* wist de laatste jaren veel werk te genereren voor mensen met een arbeidsbeperking. Zowel via directe gunning aan Pantar, detachering en via Social returnbepalingen bij aanbestedingen gingen en gaan duizenden mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk. Een deel van hen heeft een arbeidsbeperking. De resultaten via Social return zijn te danken aan de inzet van de opdrachtnemers om de Social returnbepalingen te

**Noot 8** Dit is echter niet te kwantificeren aangezien Pantar niet registreert welke medewerkers actief zijn in opdrachten van de gemeente.

realiseren en de structurele ondersteuning daarbij van het Stedelijk Bureau Social Return. Via Social return zijn sinds 2011 ruim tweeduizend mensen aan het werk gegaan.

### **Garantstelling**

Als gevolg van de afspraken in het sociaal akkoord heeft de gemeente de opdracht om in totaal naar schatting 412 extra banen te realiseren in de periode van 2014 tot en met 2023, jaarlijks dus circa 42 extra banen. Dit aantal is gebaseerd op een voorlopige berekening. De normen en kaders voor de telling (bijvoorbeeld banen of FTE en de afbakening van de doelgroep) worden nog nader uitgewerkt. Het college heeft uitgesproken een voorbeeldfunctie te willen vervullen bij het realiseren van banen voor de doelgroep.

De doelgroep van de garantstelling bestaat uit arbeidsgehandicapten (4,1% van de Amsterdamse beroepsbevolking) en mogelijk ook andere arbeidsbeperkten (deel van de WWB-gerechtigden). Van de arbeidsgehandicapten is bekend dat de ruime meerderheid van de wajongers laagopgeleid is en alleen laaggeschoold werk kan uitvoeren. Van de WIA-gerechtigden is niet bekend wat het opleidingsniveau is. Zij worden door werkgevers toegeleid naar passend werk. De gemeente heeft als werkgever vooral functies voor hoogopgeleiden. De afgelopen jaren is het aantal functies in de salarisschalen 1-6 afgenomen door het afstoten van diensten. De verwachting is dat het aantal functies in deze salarisschalen tot 2020 verder afneemt<sup>9</sup>. Als opdrachtgever stuurt de gemeente op werkgelegenheid voor specifieke doelgroepen.

Uitgaande van het huidige beleid lijkt de doelgroep dus zeer beperkt aan te sluiten bij Amsterdam als werkgever en goed aan te sluiten bij delen van Amsterdam als opdrachtgever.

**Noot 9** Zie voor toelichting Deel 2, paragraaf 2.2.

## 2 De ambitie

### 2.1 Algemeen

De gemeente Amsterdam wil een voorbeeldfunctie vervullen voor 'meer werk voor mensen met een arbeidsbeperking'. Het doel is om tenminste te voldoen aan de garantstelling met de ambitie daar wat bovenop te doen: als aanjager en goed voorbeeld. De gemeente wil dat haar personeelsbestand een afspiegeling is van de beroepsbevolking. Het beleidskader daarvoor is diversiteitsbeleid. In de uitwerking van dit beleid naar doelgroepen zijn arbeidsgehandicapten expliciet benoemd. De voorbeeldfunctie is een uitwerking van dit aspect van diversiteitsbeleid en presenteert de gemeente als een inclusieve arbeidsorganisatie.

De ervaring leert dat deze ambitie niet zomaar is gerealiseerd<sup>10</sup>. Het vraagt om commitment en een cultuuromslag; er is langere tijd nodig. Daarnaast zijn er fundamentele bestuurlijke keuzes voor nodig. Tegelijk is de politieke werkelijkheid dat in het voorjaar van 2014 een nieuw college zal aantreden. We adviseren daarom om in de periode tot de verkiezingen te realiseren wat mogelijk is en om alle voorbereidingen te treffen en randvoorwaarden te scheppen waarop het volgende college kan voortbouwen.

#### Vaststellen ambitie

Het college heeft in februari uitgesproken een voorbeeldfunctie te willen vervullen voor andere werkgevers. Met deze notitie maken wij inzichtelijk dat de ambitie niet zomaar is te realiseren. Daarvoor zijn aanpassingen van beleid nodig en ook dan speelt mee dat we al constateerden dat de doelgroep beperkt aansluit bij het werk van de gemeente. Met de kennis uit deze notitie kan het college dit besluit een voorbeeldfunctie te vervullen handen en voeten geven.

We adviseren om als Amsterdam geen eigen koers te varen en voor het invullen van de doelgroep voor de baangarantie uit het sociaal akkoord aan te sluiten bij de definitie die daarvoor in het verband van de Werkkamer wordt vastgesteld. Om een goed voorbeeld te zijn, is het voldoen aan die minimale norm niet genoeg, er zal iets bovenop moeten. Voor dit surplus is de gemeente niet gebonden aan de afspraken van de garantstelling en daar kan - vanuit de gedachte één regeling aan de onderkant - geput worden uit de brede doelgroep van de participatiewet.

De ambitie wordt daarmee:

- Minimaal voldoen aan de opgave vanuit baangarantie overheid (naar schatting 42 extra banen op jaarbasis bij gemeente Amsterdam).
- In aanvulling daarop het realiseren van extra banen bij de gemeente als werkgever en als opdrachtgever voor mensen die binnen de participatiewet vallen.

Het gaat er bij de voorbeeldfunctie ook om *mensen* aan het werk te helpen. We stellen daarom het aantal mensen dat werkt centraal en niet het aantal *fte*. Iedere persoon voor wie de gemeente een baan realiseert, telt. Dat kan ook werk in deeltijd zijn.

**Noot 10** Zie voor toelichting Deel 2 paragraaf 2.2

### **Amsterdam als werkgever en opdrachtgever**

De voorbeeldfunctie kan zich richten op beide aspecten. Als opdrachtgever zijn de afgelopen jaren veel stappen gezet. Dankzij de gemeente als bestuursorgaan en de inzet van de leveranciers hebben duizenden Amsterdammers met een beperking werk via social return, door de gunningen aan Pantar, groepsdetacheringen en individuele detacheringen. Deze resultaten vormen een goed voorbeeld van de invloed van het stadsbestuur op de kansen voor de doelgroep in de stad. Tegelijk constateren we dat instrumenten zoals Social return niet voldoende zijn om een voorbeeld te worden. Daarvoor zal Amsterdam ook stappen moeten zetten als werkgever.

### **Aansluiting van de doelgroep op de organisatie**

De afgelopen jaren is het werk bij de gemeente veranderd. Uitvoerend werk is steeds meer uitbesteed, ondersteunende functies zoals archiefmedewerker zijn verdwenen door ontwikkelingen (denk aan automatisering) en functies zoals de koffiedame zijn geschrapt. De doelgroep sluit nu in zeer beperkte mate aan bij het functiegebouw van de gemeente. We zien een trend waarbij het aantal functies in de salarisschalen 1-6 bij de gemeente afneemt. De beoogde afslanking van de organisatie kan leiden tot nog meer afstoot van de lage functieschalen (in 2020 een halvering) wanneer de afslanking wordt gerealiseerd door het uitbesteden van diensten. In '1 Stad 1 Opgave' is beschreven dat een belangrijk deel van de krimp wordt gerealiseerd door het naar buiten plaatsen van Diensten. Inmiddels zijn de volgende diensten verzelfstandigd: Dienst Binnenwaterbeheer en Cition (2011), GGD-ambulance Zorg (2012), Haven Amsterdam en Dienst Milieu en Bouwtoezicht (2013). In mei heeft de raad besloten tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf. In totaal bijna 1.300 fte. Juist bij deze diensten heeft de gemeente mogelijkheden om extra werk te realiseren voor de doelgroep.

Het leeuwendeel van de functies in de gemeentelijke organisatie is voor hoogopgeleiden, terwijl naar schatting slechts 10% van de wajongers hoger opgeleid is en daarvan is dan nog maar een deel bemiddelbaar voor functies voor hoogopgeleiden. Van de WIA zijn deze gegevens niet voor Amsterdam beschikbaar. Kortom: voor een organisatie als de gemeente Amsterdam - die voornamelijk functies heeft voor hoogopgeleiden binnen de gewone bezetting - is de jaarlijkse garantstelling een niet te onderschatten opdracht.

De beperkte aansluiting van de doelgroep op de organisatie maakt duidelijk dat er meer nodig is dan de huidige functies deels beschikbaar te stellen voor de doelgroep. Om als organisatie met hoogopgeleiden werk te realiseren voor de doelgroep is een heroriëntatie op het werk en de werkprocessen gewenst. Daarbij kunnen andere organisaties als voorbeeld dienen.

## **2.2 Uitwerking**

We adviseren het college om bij de realisatie van de ambitie de volgende stappen centraal te stellen:

- Acties om de ambitie voor het jaar 2014 te realiseren.
- Acties voor de periode 2015 - 2023 om structureel invulling te geven aan de voorbeeldfunctie.
- Continueer de inzet in de rol als opdrachtgever.
- Voorbeeldfunctie uitdragen.

## 2.2.1 Acties om de ambitie voor het jaar 2014 te realiseren

We adviseren het college om te besluiten op de kortere termijn een aantal acties te ondernemen die resulteren in (afgerond) 42 extra banen voor de doelgroep in 2014, conform de landelijke afspraken.

Omdat de voorbeeldfunctie inhoudt dat de gemeente in ieder geval voorziet in de garantstelling adviseren wij om daar in 2014 de nadruk op te leggen.

### *Trainee pool MBO niveau 1 (doel: startkwalificatie): 25 extra banen*

De meerderheid van de doelgroep is lager opgeleid en een aanzienlijk deel heeft geen startkwalificatie. De gemeente streeft ernaar dat iedereen een startkwalificatie haalt. Om deze doelstelling ook voor deze doelgroep te realiseren kan de gemeente een trainee pool op het niveau MBO 1 starten. Zowel binnen de gemeente als bij partners (zoals Pantar, Pool Amsterdam) is werk voor de trainee pool. De trainee pool verbindt zo een aantal doelen: behalen van startkwalificatie, opdoen van werkervaring (deelnemer), realiseren van extra plaatsen en opleiden voor functies bij elementair werk (gemeente), opgeleide en ervaren potentiële werknemers (arbeidsmarkt).

Voorstel: start een trainee pool van 25 deelnemers in 2014.

### *Realiseren plaatsen voor de doelgroep binnen de reguliere trainee pool: twee extra banen*

De gemeente heeft een trainee pool voor high potentials. In de werving en selectie van de deelnemers is geen aandacht voor vertegenwoordiging van de doelgroep. Om een afspiegeling te bewerkstelligen dient bij de selectie van een trainee pool uitdrukkelijk aandacht te zijn voor vertegenwoordiging van de doelgroep. Ondanks de beperkte aansluiting van de doelgroep als totaal is een deel van de doelgroep wel degelijk hoog opgeleid. Door de doelgroep te laten participeren aan de trainee pool kunnen we de inclusie vanuit het trainingstraject vormgeven.

Voorstel: voor 2014 twee plaatsen reserveren in de trainee pool voor de doelgroep.

### *Via gerichte werving en selectie bij vacatures: vijf tot tien extra banen*

Ondanks de vacaturestop ontstaan er af en toe toch vacatures. Onlangs zijn twee vacatures vervuld met personen uit de doelgroep. Er is echter geen centrale sturing op de werving en selectie bij vacatures. De Directie Middelen en Control is wel betrokken als het externe vacatures betreft maar dit zijn vooral specialistische functies. Voor gerichte werving is het nodig dat medewerkers bekend zijn met en bewust zijn van de ambitie om voorbeeldfunctie te worden. De medewerkers kunnen bij werving en selectie hiernaar handelen: in geval van vacatures die niet intern zijn te vervullen als eerste de mogelijkheden voor de doelgroep onderzoeken (bijvoorbeeld via een gespecialiseerd uitzendbureau voor arbeidsgehandicapten en chronisch zieken).

Voorstel: realiseer vijf tot tien extra plaatsen voor de doelgroep in 2014.

### *Analyse elementair werk bij de gemeente*

Het UWV heeft met de Universiteit van Maastricht een methodiek ontwikkeld: inclusief functieherontwerp<sup>11</sup>. Met deze methodiek kunnen binnen een paar maanden banen worden vrijgemaakt voor de doelgroep.

Innovatief functieherontwerp elementair werk in negen stappen<sup>12</sup>:

- 1 Instemming van bedrijfsleiding en personeelsvertegenwoordiging om nieuwe collega's met beperkingen te integreren in het bedrijf.
- 2 Integrale analyse van de werkprocessen om elementaire taken op te sporen (long list).
- 3 Instemming van de bedrijfsleiding om verdere analyse te starten in specifieke onderdelen van het bedrijf, additionele afspraken over randvoorwaarden (kaderstelling).
- 4 Participatief herontwerp van functies in focusgroepen met werknemers en leidinggevende(n) van de betrokken afdelingen; valideren van de gevonden elementaire taken; ontwikkelen van ideeën voor reallocatie van bestaande taken om nieuwe elementaire functies te creëren in samenhang met de bestaande functies: elementaire taken per afdeling (short list).
- 5 Werving en selectie en voorbereiding van kandidaten die over voldoende elementaire bekwaamheden beschikken om de elementaire taken (short list) uit te kunnen voeren, en die hiertoe ook gemotiveerd zijn.
- 6 Clustering van elementaire taken tot elementaire functies die zijn afgestemd op de individuele kandidaten en op de ontvangende afdeling.
- 7 Introductie van de kandidaten in hun nieuwe werkomgeving, managen van wederzijdse verwachtingen, initiële training en begeleiding door externe job coach, bij voorkeur overgenomen door collega (mentor) of direct leidinggevende.
- 8 Regelmatige feedback door coach en leidinggevende; indien nodig opnieuw aanpassingen van de taken totdat een duurzame toestand is bereikt, re-integratie geslaagd, of re-integratie niet geslaagd: nieuwe kandidaat (terug naar stap 5).
- 9 Evaluatie van het project door bedrijfsleiding en vertegenwoordigers uit de betrokken afdelingen om te bepalen of en zo ja hoe, het project wordt gecontinueerd.

De ervaringen met de methodiek zijn positief en bieden voor de gemeente een aangrijpingspunt om in de eigen organisatie werk vrij te maken voor de doelgroep. Het UWV heeft in 2012 een pilot met positief resultaat uitgevoerd en heeft als vervolg het project UWV inclusief gestart: honderd reguliere banen voor Wajongers in de periode 2013-2015.

De stappen 1 tot en met 4 kunnen in een periode van ongeveer vier maanden worden afgerond. UWV heeft capaciteit om een grote dienst met meerdere afdelingen te analyseren. Om zicht te krijgen op de mogelijkheden is het aan te bevelen om bij meerdere diensten een afdeling te selecteren voor analyse. Zo ontstaat een bredere analyse dan wanneer één dienst/programma onderwerp van analyse is en kan in de breedte van de organisatie de ambitie van de voorbeeldfunctie indalen.

**Noot 11** Zie voor toelichting Deel 2 Hoofdstuk 4.2.

**Noot 12** Zijlstra, Mulders en Nijhuis, 2012. Inclusieve organisaties. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2012.

De analyse (de eerste stappen) geeft duidelijkheid over de kansen en kaders van het traject. Op basis van de analyse dient een voorstel te worden opgesteld met begroting. De eerste stappen kunnen kosteloos worden doorlopen. UWV voert de analyse uit.

Voorstel: voer in 2014 de analyse uit bij minimaal 5 diensten en realiseer in 2014 vanuit de uitkomsten ten minste tien extra banen.

## 2.2.2 Voorbereidende acties voor de periode 2015 - 2023 om structureel invulling te geven aan de voorbeeldfunctie

Voor de periode 2015-2023 formuleren we voorbereidende acties die bijdragen aan een structurele inbedding van de extra banen bij de gemeente. De uitwerking van de structurele inbedding zien wij als een verantwoordelijkheid van het volgende college.

### *Onderzoek naar werk voor functieschalen 1-6*

De huidige beleidslijn van de gemeente is gericht op kerntaken en hoogwaardige dienstverlening. Daardoor zal het aantal functies in de salarisschalen 1-6 verder afnemen en in samenhang daarmee nemen de mogelijkheden af om een afspiegeling te vormen van de beroepsbevolking: een inclusieve organisatie te zijn. We adviseren te onderzoeken wat de kosten en baten zijn van niet uitbesteden dan wel terughalen van dienstverlening naar de gemeente. Bij dit onderzoek dienen uitdrukkelijk de maatschappelijke kosten en baten te worden meegenomen. Ook moet onderzocht worden in hoeverre en welke specifieke kennis en (begeleiding)competenties nodig zijn voor de doelgroep en wat een wenselijke en efficiënte schaalgrootte en positionering is (bijvoorbeeld Poolvorming). Een andere onderzoeksvraag betreft de rol die Pantar hierbij kan innemen - bijvoorbeeld in de rol als gedelegeerd werkgever, leverancier van expertise/begeleiding, leverancier van aanvullend werk (als nodig). Op voorhand denken wij aan dienstverlening zoals: onderhoud in de openbare ruimte (groenvoorzieningen, straat meubilair, reiniging), schoonmaak, catering, repro, digitaliseren, toezicht en beheer.

Het onderzoeksrapport moet een onderbouwde kosten en batenanalyse zijn waarbij bovenstaande elementen zijn meegenomen.

Gewenste deadline voor afronding van het onderzoek is maart 2014. Kosten indicatie: € 100.000.

### *Goed werkgeverschap*

Hierboven (zie kader) is de methodiek 'Innovatief functieherontwerp elementair werk' toegelicht. We verwachten dat deze actie passend werk creëert voor de doelgroep. Ook besluiten in het verlengde van het onderzoek naar werk voor salarisschalen 1-6 bieden aanknopingspunten voor meer werk voor de doelgroep. Het vervullen van de voorbeeldfunctie vraagt - naast het creëren van extra banen - ook goed werkgeverschap. Uit deze notitie is duidelijk geworden dat goed werkgeverschap voor deze doelgroep onder meer vorm krijgt door begeleiding, specialistische kennis over de arbeidsbeperkingen en kennis over het vrijmaken van elementair werk.

Nu is niet vast te stellen waar en hoe de specialistische kennis en expertise in de organisatie georganiseerd dienen te worden. Op basis van het traject elementair werk en het onderzoek salarisschalen 1-6 moet helder worden op welke wijze de kennis en expertise geborgd kunnen worden in de organisatie (denk aan poolvorming, inhuur, expert team).

Voorstel: stel in 2014 een plan van aanpak op voor borging van de gespecialiseerde kennis en expertise die nodig is voor goed werkgeverschap voor deze doelgroep.

### 2.2.3 Continuëer de inzet in de rol als opdrachtgever

De resultaten die zijn geboekt dankzij social return, door de gunningen aan Pantar, groepsdetacheringen en individuele detacheringen) dragen bij aan het vervullen van de voorbeeldfunctie. Het verdient daarom de aanbeveling deze inspanningen voort te zetten en inzichtelijk te maken als onderdeel van de voorbeeldfunctie. Momenteel is alleen globaal inzichtelijk wat deze resultaten zijn voor deze doelgroep. Om de voorbeeldfunctie te vervullen stellen wij voor om de resultaten jaarlijks te meten.

De nieuwe ontwikkelingen op het terrein van social return 2.0 bieden de mogelijkheid om prioriteiten aan te brengen in de doelgroepen waar de social return zich op richt door de wegingsfactor van bepaalde doelgroepen te verzwaren.<sup>13</sup> Bij implementatie in regulier beleid heeft het (volgende) college de mogelijkheid om te sturen op meer werk voor de doelgroep van de voorbeeldfunctie.

Voorstel: registreer de resultaten van opdrachtgeverschap.

### 2.2.4 Voorbeeldfunctie uitdragen

De ambitie om een voorbeeldfunctie te vervullen, vraagt ook om agendasetting in Amsterdam en in Nederland. Het huidige college kan hier al aan bijdragen door de opdracht te geven voorbereidingen te treffen. De gemeente kan de arbeidsmarkt in Amsterdam stimuleren, kennis en *good practices* delen, bedrijven ondersteunen:

- **Aanjager in Amsterdam: Bijeenkomsten en communicatie**  
Door het bijeenbrengen van bedrijven die koploper zijn in het creëren van meer werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Goede voorbeelden kunnen gevonden worden bij de leveranciers in het kader van de Social return bepalingen, maar ook bij bedrijven die vergelijkbaar zijn met de gemeente. Ook kan de gemeente de in de gemeente Amsterdam gevestigde publieke sector bijeen brengen. Deze organisaties staan voor eenzelfde uitdaging als de gemeente en kunnen de krachten voor oplossingen bundelen.
- **Actief in Nederland.**  
Landelijk kan de gemeente een actieve rol innemen om de doelen van de garantstelling te agenderen, kennisdeling te initiëren, waar mogelijk te adviseren. Andersom kan de gemeente leren van goede voorbeelden buiten de gemeente.

Voorstel: geef het Werkgeversservicepunt de opdracht om de voorbeeldfunctie in Amsterdam en landelijk uit te werken en uit te voeren (in 2014 een start door middel van communicatie en een bijeenkomst).

**Noot 13** Prioriteren door middel van de wegingsfactoren, zie voor toelichting Deel 2 hoofdstuk 3.3





## Deel 2 Toelichting

# 1 De doelgroep

## 1.1 Definitie

De ambitie 'meer mensen met arbeidsbeperking aan het werk' vraagt om een uitleg. Zie voor een toelichting op de gebruikte afkortingen en termen de toelichting in Hoofdstuk 5.

### *'Mensen met een arbeidsbeperking'*

In de brief die de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 27 juni 2013 naar de Tweede Kamer stuurde, is aangegeven dat de doelgroep voor de garantstelling beperkter is dan de doelgroep die nu in aanmerking komt voor de 'mobiliteitsbonus arbeidsgehandicapten'. Volgens de staatssecretaris geldt de garantstelling extra banen voor:

- 1 de groep mensen met een arbeidsbeperking die gedeeltelijk inzetbaar is bij reguliere werkgevers. De mensen die bij een reguliere werkgever werken, worden conform CAO betaald. Het verschil tussen loonwaarde en het wettelijk minimum loon (WML) betaalt de overheid met een loonkostensubsidie;
- 2 mensen met een arbeidsbeperking die weliswaar gedeeltelijk inzetbaar zijn bij reguliere werkgevers, maar die nog geen werk hebben gevonden.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid spreekt van 'mensen met een arbeidsbeperking'. In dezelfde brief wordt ook wel de term 'arbeidsgehandicapten' gebruikt. Dit is een nauwer omlijnd begrip. In het huidige stelsel vallen hier de volgende groepen onder:

- Mensen met lopende, of niet lang geleden (max. vijf jaar) geëindigde, arbeidsongeschiktheids-uitkering.
- Mensen met een lopende of niet lang geleden geëindigde Wet Sociale Werkvoorziening (WSW-indicatie).
- Mensen met een door het UWV vastgestelde Structurele Functionele Beperking (SFB); hier kunnen ook bijstandsontvangers en niet-uitkeringsgerechtigden onder vallen<sup>14</sup>.

De 'arbeidsgehandicapte status' wordt vastgesteld door een verzekeringsarts van UWV. De status kan pas toegekend worden als de werknemer beschikt over een 'medisch objectief waarneembare structurele functionele beperking'.

WIA- en Wajong-gerechtigden vallen automatisch binnen de quotumtermen van het Rijk. WWB-gerechtigden kunnen de door het UWV vastgestelde status 'structurele functionele beperking' verkrijgen, maar de procedure heeft een hoge drempel waardoor hier zelden gebruik van wordt gemaakt. Dit laatste heeft vooral te maken met complexe voorwaarden en proces rond verlening van het SFB-predicaat. De toegevoegde waarde van dit predicaat is bovendien niet per se doorslaggevend voor een geslaagde entree in betaald werk. Ook zijn er nog oude en nieuwe regelingen waaronder de doelgroep kan vallen. (Wajong voor 2010 en erna en WAO). De WIA is weer uitgesplitst in verschillende varianten.

**Noot 14** Het is DWI niet bekend of werkenden ook een SFB-predicaat kunnen hebben.

De uitwerking van de definities loopt uiteen. De sociale partners van het sociaal akkoord neigen naar een smalle definitie (structureel functionele beperking), het kabinet heeft een bredere definitie (niet in staat zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen).

Als we dit vertalen naar de Amsterdamse situatie dan gaat het dus om:

- 1 Amsterdammers met een arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben maar niet zelfstandig het WML kunnen verdienen;
- 2 Amsterdammers met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek (een job coach).

De smalle definitie die is opgenomen in het Sociaal Akkoord sluit niet aan bij de visie van DWI voor Amsterdam. DWI betoogt dat ook WWB-gerechtigden potentieel tot de doelgroep behoren. Veel WWB-gerechtigden hebben volgens DWI arbeidsbeperkingen waardoor zij (zeer) moeilijk bemiddelbaar zijn. Bovendien blijkt in de dagelijkse praktijk van DWI dat arbeidsbeperkingen vaak niet eenduidig zijn vast te stellen, omdat beperkingen niet altijd zijn te medicaliseren, de klant zelf is niet bereid tot diagnosestelling, de diagnose net 'te licht' is, en stapeling van problemen de arbeidsbemiddeling complex maakt. Daarbij speelt overigens ook de complexe procedureaanvraag SFB nog mee.

Mensen die aangewezen zijn op beschermt werk (op basis van WSW) vallen op grond van de afspraken van het Sociaal akkoord **niet** onder de doelgroep voor baangarantie. Voor beschermt werk is los van de garantstelling van het Sociaal Akkoord een taakstelling geformuleerd. Gevolg van deze afspraak is dat de taakstellingen niet overlappen.

Het advies aan de gemeente is om geen eigen definitie te kiezen, maar om aan te sluiten bij de definitie die in verband van de Werkkamer zal worden gekozen.

#### Aantallen

Tabel 1.1 Beoogde doelgroep afgezet tegen totaal aantal inwoners van 15-64 jaar<sup>15</sup>

	inwoners 15-64	Aantal verstrekte uitkeringen	% van inwoners <sup>16</sup>	% beroepsbevolking <sup>17</sup>
Wajong	580.947	8.245	1,4%	2,1%
WIA WGA	580.947	7.125	1,5%	1,8%
WAZ	580.947	687	0,1%	0,2%
WWB	580.947	37.807 <sup>18</sup>	6,5%	9,6%
Totaal A'dam[1] <sup>19</sup>	580.947	53.864	9,3%	
Nederland[2] <sup>20</sup>	11.076.166	362.986	3,3%	

**Noot 15** Atlas SW

**Noot 16** Peiljaar 2012

**Noot 17** Peiljaar 2011

**Noot 18** peildatum juni 2013

**Noot 19** Exclusief WWB, WAO en WIA IVA

**Noot 20** Exclusief WWB, WAO en WIA IVA

Drie procent van de inwoners van 15 tot 64 jaar ontvangt een Wajong, WIA of WAZ-uitkering en behoren daardoor direct tot de potentiële doelgroep. Afgezet tegen de totale beroepsbevolking van Amsterdam is dat 4,1%. Van alle Amsterdamse huishoudens ontvangt 6,5% een WWB-uitkering; bij circa 4.000 huishoudens betreft dit samenwonenden.

## 1.2 Segmentering van de doelgroep

Als we kijken naar de doelgroep van mensen met een beperking dan kunnen we drie subgroepen onderscheiden, afhankelijk van de soort regeling waar ze onder vallen. Het betreft:

- De Wet Werk en Bijstand (WWB)
- De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)
- Werkloosheidswet (WW)

In de onderstaande tabel is het percentage van mensen met respectievelijk een WIA, Wajong of WWB van de Amsterdamse bevolking opgenomen.

Tabel 1.2 De doelgroep, uitgesplitst naar opleiding en uitkering

	Totale beroepsbevolking (2011)	WIA	Wajong <sup>21</sup>	WWB
Totaal Amsterdam	387.400 (100%)	7.125	8.245 (100%)	43.327 (100%)
Hoogopgeleid	156.000 (40%)	Niet bekend	825 (10%)	5.195 <sup>22</sup> (12%)
Middelbaar opgeleid	116.800 (30%)	Niet bekend	825 (10%)	9.478(22%)
Laagopgeleid	114.600(30%)	Niet bekend	6.600 (80%)	21.080 (49%)
Onbekend				7.574 (17%)

Van de Wajongers is naar schatting 10% hoogopgeleid waarvan een nog kleiner deel daadwerkelijk kan functioneren in een functie voor hoogopgeleiden. Zij vormen een half procent van de hoogopgeleide beroepsbevolking<sup>23</sup>.

De groep die past binnen de ruime doelgroepdefinitie valt onder de volgende bestaande wettelijke regelingen: 1. WWB, 2. Wajong, 3. WIA (inclusief WAO en WAZ). Het ontbreekt aan informatie over de volledige groep die past in de definitie voor de garantstelling banen. Daardoor kan geen omvang worden vastgesteld van de potentiële doelgroep. Van een aantal subgroepen is informatie beschikbaar op basis van een segmentering in uitkeringen. Van de Wajong en de WIA zijn onderzoeken over de doelgroepsamenstelling beschikbaar. Van de populatie in de WWB heeft DWI gegevens beschikbaar gesteld.

Op basis van eerder onderzoek en verstrekte gegevens van het UWV benoemen we een aantal algemene kenmerken van de doelgroep en segmenteringen die relevant kunnen zijn voor de invulling van de garantstelling.

**Noot 21** De verhouding naar opleidingsniveau is een grove schatting op basis van de documentenstudie.

**Noot 22** Inclusief geen opleiding en alleen basisopleiding.

**Noot 23** In de bijlage is een uitgebreide tabel opgenomen van de doelgroep in uitkering.

## Wajong en WIA

Mensen in de Wajong en WIA worden bij instroom en vervolgens iedere vijf jaar getoetst. Dit is een medische toets die arbeidsdeskundigen van het UWV afnemen.

Tabel 1.3 Kenmerken doelgroepen (landelijk) bij aanvang van Wajong of WIA (WGA)

	Wajong	WIA-WGA-volledig	WIA-WGA gedeeltelijk
<b>geslacht</b>			
mannen	57%	47%	55%
vrouwen	43%	53%	45%
<b>leeftijdsgroep in jaren</b>			
18-19	65%	-	-
20 -24	21%	-	-
25 -34	10%	-	-
35 en ouder	3%	-	-
Tot 44	-	48%	38%
45-54	-	32%	34%
55-64	-	20%	29%
<b>diagnosegroep</b>			
Ontwikkelingsstoornissen*	67%	-	-
Psychiatrische ziektebeelden	19%	-	-
Somatische ziektebeelden	14%	-	-
Psychische aandoening	-	38%	34%
Aandoeningen aan het bewegingsgestel	-	21%	25%
Overige aandoeningen	-	41%	41%

Bron: UWV, Monitor Arbeidsparticipatie 2012.

\*Bij ontwikkelingsstoornissen gaat het vooral om verstandelijke beperking en in mindere mate om een stoornis in het autismespectrum. Bij psychiatrisch ziektebeeld gaat het vooral om persoonlijkheidsstoornissen of schizofrenie. Bij bijna de helft van de Wajongers is sprake van meerdere ziektebeelden.

Op basis van beschikbare gegevens kunnen we het volgende globale beeld van de doelgroep schetsen:

- De meerderheid van de potentiële doelgroep is laagopgeleid.
- 67% van de Wajongers heeft een ontwikkelingsstoornis, vooral een licht verstandelijke beperking (LVB).
- Bijna alle Wajongers zijn jonger dan 35 jaar.
- Van de WIA zijn vooral de mensen met een WGA (werkhervatting gedeeltelijk Arbeidsongeschikten) bemiddelbaar. De Sociaal Medische indicatie van de WIA laat een gevarieerd beeld zien van psychische aandoeningen en aandoeningen aan het bewegingsgestel. Het aantal 'overige aandoeningen' in bovenstaande tabel valt op.

Aanvullende informatie, verkregen van betrokkenen leert:

- Naar schatting 80% van de Wajong-doelgroep is vergelijkbaar met doelgroep van het praktijkonderwijs. Zij hebben een laag IQ en kenmerken zich door traagheid. Van de overige 20% heeft ongeveer de helft een fysieke beperking en is goed opgeleid. De andere 10% heeft een heel erg grote afstand tot de arbeidsmarkt<sup>24</sup>.
- De ontwikkelingsstoornissen van Wajongers kunnen zeer divers zijn; van autisme tot LVB. De score op ontwikkelingsstoornis zegt daarom nog niet veel over de arbeidsmogelijkheden van de Wajonger<sup>25</sup>.
- De werkgevers van WIA-gerechtigden hebben de plicht de mensen te bemiddelen naar passend werk. De meeste WIA gerechtigden gaan van werk naar werk ('negen van de tien'). Het UWV heeft alleen grofmazig zicht op de samenstelling van de groep WIA-gerechtigden, omdat de werkgever verantwoordelijk is voor bemiddeling.<sup>26</sup>
- Van de mensen in de Sociale werkvoorziening heeft ongeveer een derde een productiviteit onder 20% (beschut werk) en twee derde boven 20%. Zij voeren laaggeschoold werk uit.
- De ervaring van Pantar leert dat de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking specialistische kennis vraagt. Hoe complexer de problematiek, hoe specialistischer de begeleiding moet zijn. Ook bepaalt de zwaarte van problematiek de vormen van werk die passen.

Het UWV is een campagne gestart om meer Wajongers naar werk te begeleiden. De populatie is gescreend op arbeidsbemiddeling en vervolgens worden de bemiddelbaren begeleid naar werk.

## WWB

De gemeente/DWI stelt op basis van een set van criteria de mate van arbeidsbemiddelbaarheid vast in een rangschikking van vier treden. 'Mensen in trede 1 zijn ontheven van arbeidsverplichtingen en niet beschikbaar voor re-integratieactiviteiten. Mensen in trede 2 hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt en geen of beperkt perspectief op werk bij een reguliere werkgever binnen een termijn van 2 jaar. Hierbij kunnen fysieke of psychosociale beperkingen een rol spelen'<sup>27</sup>.

De gemeente/DWI toetst in de pilot Loondispensatie of mensen zelfstandig het WML kunnen gaan verdienen.

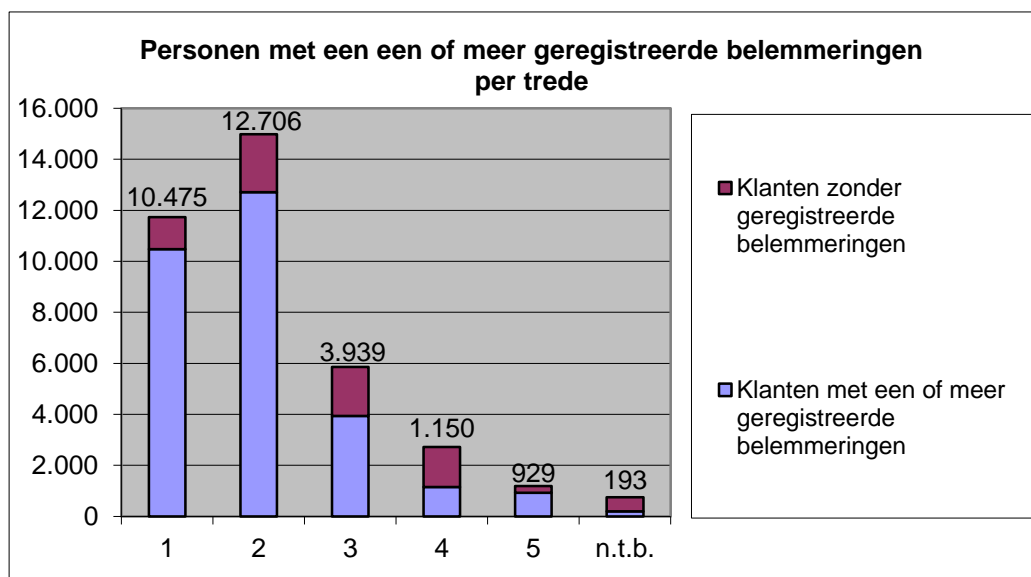
**Noot 24** Reactie startnotie Werkgevers Servicepunt. Juli 2013

**Noot 25** De Normaalste zaak, Bert van Boggelen

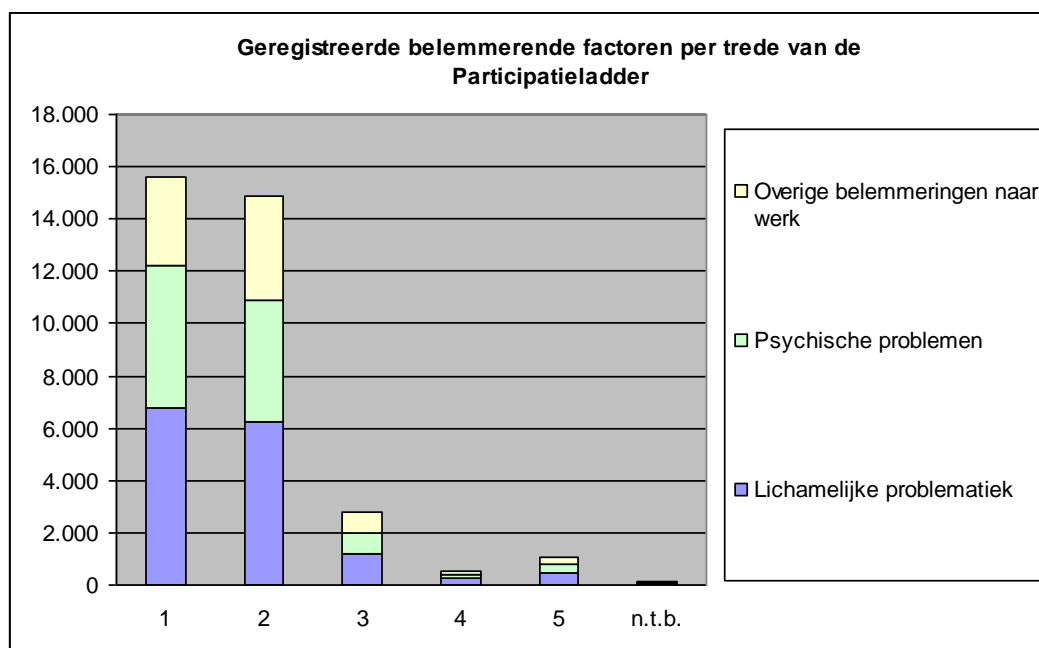
**Noot 26** UWV

**Noot 27** Schriftelijke vragen 23 december 2011.

Van de ruime meerderheid van de WWB-gerechtigden heeft DWI ten minste één belemmering geregistreerd.



Onderstaand schema maakt de oververtegenwoordiging van de psychische en/of lichamelijke problematiek in de eerste twee treden duidelijk.



WWB-gerechtigden zijn ingedeeld in treden. Trede 1 en 2 bevat groepen die (zeer) moeilijk bemiddelbaar zijn naar werk. Eerder is vastgesteld dat gemeente Amsterdam het Werkbudget inzet voor mensen die bemiddelbaar zijn naar werk. Gevolg is dat de inzet om klanten in trede 1 en 2 te



bemiddelen naar werk beperkt is<sup>28</sup>. Wel zijn in 2013 de Kanstrajecten voor trede 2 gestart waarbij circa 15.000 klanten (verplicht) beoordeeld worden op mogelijkheden om aan het werk te gaan, een traject naar werk te volgen, dan wel actiever dan tot nu toe te participeren in de samenleving.

Zowel bij hantering van een kleine als een ruime definitie hebben het UWV en DWI mogelijkheden een voorselectie te maken op basis van registratiegegevens. Uit de rapportage 'Werken met beperkingen'<sup>29</sup> blijkt dat de kenmerken en arbeidsmogelijkheden van WIA-klanten en WWB-klanten met een arbeidsbeperking onvoldoende in beeld zijn. Een verklaring hiervoor is dat casemanagers van WIA zich eerst en vooral richten op gemotiveerde klanten en dat gemeenten geen onderscheid maken in wel/geen arbeidsbeperking. DWI Amsterdam geeft bovendien aan dat de bemiddelbaarheid tot de arbeidsmarkt doorslaggevend is, niet de arbeidsbeperking. Tegelijk is het belangrijk te beseffen dat een voorselectie op basis van kenmerken een van de stappen is. Voor een goede match is het ook belangrijk de klant te kennen (UWV, WWB) en een gerichte werkgeversbenadering te hanteren vanuit het Werkgeversservicepunt Groot Amsterdam (WSP).

### 1.3 Samenvattend doelgroep

Bij vaststelling van de doelgroep spelen de volgende afwegingen:

- *Nauwe of ruime definitie.* De definitie van die geldt voor de baangarantie is nog niet bekend. De sociale partners gaan uit van een beperkte groep mensen die voor de inwerkingtreding van de participatiewet onder de Wajong en de WIA vielen. Gemeenten (als uitvoerder van de WWB / Participatiewet) hebben eerder behoefte aan een wat ruimere invulling van het begrip 'arbeidsbeperking', meer in de richting van 'grote afstand tot betaald werk e/o een verminderde arbeidsproductiviteit/loonwaarde'. Dan vallen ook mensen die nu in de bijstand zitten onder de doelgroep.
- *Hardheid van de definitie.* Een arbeidshandicap is vast te stellen, de term arbeidsbeperking is een begrip dat moeilijk is af te bakenen. Om een definitie voor een doelgroep te kunnen monitoren is een harde definitie gewenst. Als de keuze valt op een ruime definitie is het van belang dat de verruiming hard gedefinieerd wordt.

Het is alleen mogelijk om een globale segmentering van de doelgroep te maken. Van subgroepen (ingedeeld op basis van uitkering) is in een volgende fase - na vaststelling van de doelgroep - meer informatie te verkrijgen. Aanknopingspunten daarvoor zijn de initiatieven van het UWV (Wajong werkt) en selecties in de bestanden van DWI. De beschikbare informatie roept het beeld op dat een groot deel van de Wajong enkel is toe te leiden naar laaggeschoolde arbeid. Onderzoeken en deskundigen geven aan dat van mensen met een arbeidsbeperking meer informatie nodig is over onder meer de arbeidsmogelijkheden om te komen tot matching.

**Noot 28** Er is wel een pilot uitgevoerd voor klanten uit trede 2, zie paragraaf 3.3.

**Noot 29** inspectie SZW december 2012

## 2 Amsterdam als werkgever

### 2.1 Facts en figures gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam heeft een intern onderzoek gedaan naar het aantal werknemers met een arbeidshandicap op peildatum 2008.

Tabel 2.1 Gegevens arbeidsgehandicapten werkzaam bij de gemeente Amsterdam anno 2008

Soort	In loondienst	Via Pantar gedetacheerd <sup>30</sup>	Via Pantar ingebruurd <sup>31</sup>	Totaal
Diensten	68	106	onbekend	onbekend
Stadsdelen	80	4	onbekend	onbekend
Totaal	148	110	545	803

Toelichting:

- Van de 148 arbeidsgehandicapten die bij de gemeente Amsterdam in loondienst zijn, vallen twee onder de Wajong, zeven onder de WSW en 76 onder de WAO. Van 63 is niet bekend onder welke categorie zij vallen.
- Het aantal arbeidsgehandicapten in dienst van de gemeente Amsterdam gerelateerd aan het totaal aantal werknemers bedraagt 0,96%. Als de medewerkers van Pantar worden meegeteld dan valt het percentage hoger uit (5%).
- Pantar begeleidt ongeveer 9.000 mensen, waarvan 3.500 onder de WSW vallen. In strikt formele zin zijn de 3.500 WSW-arbeidsgehandicapten allen in dienst bij de gemeente Amsterdam, waarbij Pantar het gemandateerde werkgeverschap heeft. Een deel daarvan is via detachering of inhuur bij de gemeente Amsterdam geplaatst.

Als gevolg van de motie 'Een goede zaak' wordt aan de diensten (niet de stadsdelen) gevraagd om voor de Jaarrekening opgave te doen van het aantal arbeidsgehandicapten. De diensten hebben opgegeven dat er bij hen 148 arbeidsgehandicapten werkten in 2012. Dat is 1,6% van het totaal (148/9358=1,6%). De stadsdelen maken tot nu toe nog eigen jaarrekeningen die niet in de totale gemeentelijke jaarrekening worden opgenomen. Dat zal na 2014 veranderen. Bij het opstellen van bovenstaande cijfers en verhoudingen is geen uitgeschreven definitie gehanteerd van de term arbeidsgehandicapten. Vanuit de directie Middelen en Control van de Bestuursdienst (DMC) is er geen opgelegde registratie van arbeidsgehandicapten in het systeem (Personeelsnet).

Bij Pantar zijn sinds het onderzoek dat in 2008 is uitgevoerd wijzigingen opgetreden. Zo zijn de individuele detacheringen van Pantar overgeheveld naar het Reïntegratiebedrijf Amsterdam. In de

**Noot 30** Deze medewerkers verrichten werkzaamheden als het archiveren van documenten, het digitaliseren van erfpachtdossiers en andere administratieve klussen.

**Noot 31** Deze medewerkers werken in de groen- en grijsvoorziening (360); werkzaam in parkeergarages en parkeerterreinen (100); leveren de dagelijkse post voor de gemeente Amsterdam (100); verzorgen de catering bij verschillende stadsdelen (25).

Sociale Werkvoorziening werkten eind juni 2013 3.812 mensen: 1.008 bij een reguliere werkgever in dienst of op individuele basis gedetacheerd. 720 Werknemers waren werkzaam via een groepsdetachering. De overige 2.084 werknemers waren werkzaam bij Pantar Productie (beschut werk). 340 mensen hadden een externe werkgever; alle anderen hadden een dienstverband via Pantar.

## 2.2 Huidig personeelsbeleid

Op 11 juni 2009 is de motie 352.09 'Een Goede Zaak' van het raadslid mevrouw M.M. van der Pligt e.a. aangenomen. Hierin is vastgesteld dat eind 2010 5% van de medewerkers van de gemeente Amsterdam moet bestaan uit mensen met een arbeidshandicap. In januari 2010 heeft het college ingestemd met de volgende maatregelen om het percentage arbeidsgehandicapten in dienst van de gemeente te verhogen:

- *Inschakelen deskundigen:*  
beroep doen op de expertise van instellingen die ervaring hebben met het begeleiden en integreren van arbeidsgehandicapten binnen organisaties, zoals het UWV (voor Wajongers en WAO'ers) en Pantar (voor WSW'ers).
- *Organiseren voorlichtingsbijeenkomsten:*  
er zullen voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd worden om de gemeentelijke organisaties meer duidelijkheid te verschaffen in de toegevoegde waarde van een arbeidsgehandicapte en wat dit wezenlijk betekent voor de gemeente Amsterdam. Vervolgens kan per organisatie geïnventariseerd worden welke werkmogelijkheden er zijn voor arbeidsgehandicapten.
- *Arbeidsgehandicapten en arbeidsmarktcommunicatie:*  
er wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn op het gebied van opnemen van arbeidsgehandicapten in de communicatie-uitingen van de gemeente Amsterdam als werkgever; ook om de gemeente Amsterdam een arbeidshandicapvriendelijk gezicht te geven.
- *Verbetering registratie arbeidsgehandicapten:*  
er dient eenduidig geregistreerd te worden wat betreft:
  - het aantal arbeidsgehandicapten met een vaste of tijdelijke aanstelling;
  - het aantal gedetacheerde arbeidsgehandicapten aan de gemeente Amsterdam;
  - onder welke arbeidshandicap de arbeidsgehandicapte valt;
  - het opleidingsniveau van de arbeidsgehandicapte.

De gemeente geeft aan dat de meeste van de bovenstaande acties zijn gerealiseerd (zo rapporteren de stedelijke diensten jaarlijks het aantal werknemers met een arbeidshandicap) maar dat door de selectieve vacaturestop, die in 2010 is ingevoerd, de ambitie niet is gerealiseerd. De beschikbare vacatures betroffen zeer specialistische functies zoals arts.

### Veranderende organisatie

De gemeentelijke organisatie is sterk in beweging. Steeds meer vormen van dienstverlening worden buiten de organisatie georganiseerd.

De verzelfstandigingen hebben al geleid tot een fikse krimp van de organisatie en moeten bijdragen aan de verdere krimp. Zo zijn bijvoorbeeld de volgende diensten/bedrijven in de afgelopen jaren verzelfstandigd:

- Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (2007)
- Cition (2009)
- Dienst Binnenwaterbeheer (2011)
- GGD-ambulance Zorg (2012)
- Haven Amsterdam en Dienst Milieu en Bouwtoezicht (2013)

In mei heeft de raad besloten tot verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf.

Daarnaast is in de afgelopen jaren een kerntakendiscussie gevoerd en zijn kaders geformuleerd om te komen tot een nieuw organisatiemodel. Het nieuwe organisatiemodel<sup>32</sup> kenmerkt zich als een slanke efficiënte organisatie. Dit model en de kerntakendiscussie hebben ertoe geleid dat diensten zijn uitbesteed en functies in de salarisschalen 1-6 afnemen. Bij het ongewijzigd uitvoeren van de reorganisatie zal het aantal functies in de salarisschalen de komende jaren fors afnemen (krimp van 48%)<sup>33</sup>. In de notitie Van Baan naar Werk is uiteengezet wat arrangementen en maatregelen zijn die genomen kunnen worden voor de schalen 1-6.

Voor de doelgroep is potentieel veel werk in de salarisschalen 1-6. Een besluit over de arrangementen en maatregelen hangt dus nauw samen met de ambitie en met het realiseren van een afspiegeling van de beroepsbevolking.

### Diversiteitsbeleid

De gemeente heeft al vele jaren aandacht voor de diversiteit van de organisatie. In april 2011 is de notitie 'Gewoon doen'<sup>34</sup> opgesteld waarin een aanpak voor de periode 2011-2014 is uitgewerkt. In de notitie is de doelgroep arbeidsgehandicapten benoemd. Meer arbeidsgehandicapten in dienst is beschreven als een vorm van maatschappelijk ondernemen en sociaal betrokken werkgeverschap.

**Noot 32** zie 3.1.

**Noot 33** Van Baan naar werk. Amsterdam januari 2013.

**Noot 34** Onderweg naar een diversere gemeentelijke organisatie. Gemeente Amsterdam, april 2011.

## 2.3 Huidig inkoopbeleid

Niet alleen in de rol van werkgever kan de gemeente Amsterdam iets voor de doelgroep betekenen, ook als opdrachtgever kan een grote organisatie als de gemeente sturen op kansen voor arbeidsgehandicapten.

Gemeente Amsterdam voert een sociaal inkoopbeleid. Dat krijgt vorm door:

- waar mogelijk en passend onderhands aan te besteden aan SW bedrijf Pantar.  
Inkopers van de gemeente Amsterdam overwegen bij ieder verzoek tot inkoop van opdrachten die passend zijn in het kader van de WSW de opdracht of een gedeelte van de opdracht direct aan Pantar te gunnen;
- bij aanbestedingen boven de 200.000 euro een social return bepaling op te nemen.  
Gemeente wil dat de investeringen die zij doet naast het 'gewone' rendement ook een concrete opbrengst opleveren voor de maatschappij. Social Return is een logische aanvulling op het Amsterdamse beleid van duurzaam inkopen, waarbij de balans tussen people, planet en profit centraal staat. Concreet komt dit neer op inzet door de opdrachtnemer die ten goede komt aan het arbeidsmarktbeleid: bijvoorbeeld door het leveren van werk(ervaring)plekken of medewerking aan trajecten die de afstand tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden wegnemen of danig verkleinen. Social Return is een expliciete wens van college van B&W. Op 15 april 2008 heeft het college van B&W besloten dat in alle aanbestedingen boven de Europese Aanbestedingsgrens voor Diensten een social returnbepaling moet worden opgenomen.

Social return is in ontwikkeling. De ervaring leert dat de best werkende manier om Social Return op te nemen in bestekken een eis c.q. bijzondere uitvoeringsvoorwaarde is, waarbij het cruciaal is dat de Social Returnverplichting gekapitaliseerd wordt op basis van een bepaald percentage (meestal 2 tot 5%) van de opdrachtwaarde, en pas na gunning concrete afspraken gemaakt worden over de exacte invulling.

Door een aanbieding te doen verplicht de leverancier zich om het gestelde percentage van de aanneemsom van een opdracht in te zetten ten behoeve van de doelgroep Social Return. Over de concrete en best passende invulling worden na gunning afspraken gemaakt tussen leverancier en het stedelijk Bureau Social Return, binnen de kaders van de aanbesteding. Deze prestatieafspraken maken vervolgens onlosmakelijk deel uit van de overeenkomst.

Inmiddels heeft de Amsterdamse aanpak van Social Return de focus verlegd van *social return 1.0* (de traditionele invulling van kandidaten op werkplekken "op de opdracht, gedurende de opdracht") naar *social return 2.0* dat maatwerk en resultaten voor de langere termijn hoog in het vaandel heeft. Met een duurzamer resultaat, zowel voor kandidaten als voor werkgevers. En dus ook voor de arbeidsmarkt (nu en in de toekomst). Zo biedt Amsterdam het hoofd aan averechtse verschijnselen als draaideureffecten en risico op verdringing.

Bij Social Return 2.0 staat een zakelijke benadering centraal, waarin de wensen en behoeften van de opdrachtnemer als potentieel werkgever uitgangspunt zijn voor gesprek. De gemeente zoekt daarbij naar duurzame vormen van samenwerking met marktpartijen, brancheverenigingen, kennisinstututen, opleidingsbedrijven en andere overheden met het oog op een inclusieve arbeidsmarkt - voor nu en in de toekomst - waarbij niemand langs de kant staat. Het is goed voorstelbaar dat in ieder geval de opdrachtnemers van de gemeente Amsterdam het niet als goed

voorbeeld zullen zien wanneer de gemeente haar eigen garantstelling door haar opdrachtnemers laat invullen. Het argument daarvoor (heroriëntatie en krimp) kan immers ook op gaan voor andere werkgevers.

Social Return heeft in Amsterdam als primair doel arbeidstoeleiding. Doelgroep zijn werkzoekenden (minimaal drie maanden) WWB, WW, NUG, voortijdig schoolverlaters en 'arbeidsbeperkten' WSW, WGAWIAWAO, Wajong. Sinds de start van Social Return in 2008 zijn er 2.543 social returnplekken gerealiseerd. (peildatum 30 juni 2013)

## 2.4 Samenvattend over Amsterdam als werkgever

Amsterdam voert een actief beleid om toe te werken naar een situatie waarbij meer mensen met een arbeidshandicap in dienst van de gemeente zijn en wil daarmee een afspiegeling zijn van de samenleving. Daarbij is in 2009 via de Motie van der Pligt een ambitie geformuleerd van 5%. De definitiebeschrijving van de doelgroep is globaal en alleen de centrale diensten registreren het aantal arbeidsgehandicapten in dit kader. Deze ambitie is tot op heden niet gerealiseerd. Als belangrijkste reden wordt de vacaturestop aangedragen en de mismatch tussen de doelgroep en de schaarse wel beschikbare functies (enkel specialistische functies zoals artsen).

Gemeente Amsterdam voert een actief beleid om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te verhogen. Als werkgever en als opdrachtgever realiseert Amsterdam werkgelegenheid voor de doelgroep.

- Uit telling in 2008 bleek dat 148 arbeidsgehandicapten in loondienst waren. Daarnaast waren via Pantar 110 mensen bij de gemeente gedetacheerd en waren 545 via Pantar ingehuurd. Totaal 804. Respectievelijk 1% of 5% van het totale personeelsbestand.
- Uit de jaarcijfers van de centrale diensten blijkt dat 1,6% van de werknemers een arbeidsbeperking heeft.
- Pantar begeleidt een kleine 3.000 mensen met een arbeidshandicap voor gemeente Amsterdam.
- Via Social return zijn sinds 2008 in totaal 2.543 'plaatsen gerealiseerd': voor de helft reguliere arbeidsplaatsen, ruim 300 BBL-plekken, circa 180 stageplaatsen en circa 160 participatieplaatsen. Er is niet bekend hoe het aantal van 2.543 plaatsen zich verhoudt tot de totale werkgelegenheid op basis van inkoop.

Wanneer de scores van de centrale diensten representatief zouden zijn voor de gehele stad, is er een toename van ruim zes tiende procent sinds 2008. We kunnen niet nagaan of dit klopt. Dit aantal bij de centrale diensten is opvallend, omdat juist hier minder laag geschoold werk is. Het is niet bekend in hoeverre het aantal is gerealiseerd bij diensten die zijn/worden uitgeplaatst. Amsterdam maakt zich hard voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder arbeidsbeperkten/ gehandicapten. In dat kader zijn richtlijnen opgesteld voor inkoop. Via individuele en groepsdetacheringen gunt de gemeente opdrachten direct aan Pantar. Via social return bewerkstelligt het bestuur dat de marktpartijen die voor de gemeente werken ook een bijdrage leveren aan de kansen op de arbeidsmarkt voor de betreffende doelgroepen.

## 3 Ontwikkelingen in Amsterdam

### 3.1 Organisatie verandering

#### Organisatieontwikkeling overheid

Overheden werken toe naar slanke efficiënte organisatievormen. Ook gemeenten doorlopen dit proces. Dat gaat gepaard met het uitplaatsen van onderdelen van de organisatie om verdere efficiëntie te bewerkstelligen. De rijks- en gemeentelijke overheden ontwikkelen zich naar organisaties met een focus op kernopdrachten en kenmerken zich door complex werk voor hoogopgeleiden. De uitplaatsingen van delen van de organisatie betreffen juist uitvoerende onderdelen waar vooral werkgelegenheid is voor laagopgeleiden. Deze onderdelen worden uitbesteed en vallen daardoor onder de richtlijnen van inkoop van betreffende organisaties. Een tegenbeweging is de mogelijke inbesteding van werk voor de laagste loonschalen zoals opgenomen in het regeerakkoord. Het zou hierbij gaan om bijvoorbeeld catering op de ministeries. Met deze inbesteding heeft het rijk mogelijkheden invulling te geven aan de eigen opdracht in de garantstelling van het sociaal akkoord. Marktpartijen waarschuwen voor het verlies van arbeidsplaatsen in de sector.

#### Organisatie verandering Amsterdam

Ontwikkelingen die reden zijn voor organisatieverandering gemeente Amsterdam:

- Andere eisen aan de overheid: een veranderende samenleving (24-uurseconomie, continue informatie-uitwisseling) heeft andere verwachtingen van de overheid: minder gericht op bepalen en oplossen en meer op faciliteren en ruimte laten aan partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen.
- Financiële noodzaak en urgentie: economische crisis, door bezuinigingen minder geld te besteden, maar er komen door de decentralisaties op het terrein van jeugdzorg, werk en zorg aan langdurig zieken en ouderen vanaf 1 januari 2015 wel (veel) meer taken naar gemeenten toe.
- Herinrichting bestuurlijk stelsel: de wet voor afschaffing deelgemeenten is aangenomen in de Eerste Kamer.
- Metropoolontwikkeling: steeds meer regionale samenwerking met omliggende gemeenten en provincies.

Het bestuurlijk stelsel en de organisatie-inrichting zullen daarom vanaf 2014 veranderen.

- *Clusters.* De gemeentelijke organisatie kende tot nu toe 26 diensten en zeven stadsdelen. In plaats daarvan worden de volgende vier clusters ingesteld waarin alle diensten (behalve de bestuursdienst) en deels taken van stadsdelen opgaan: Sociaal & Veilig, Ruimte & Economie, Dienstverlening & Informatie en Ondersteunende bedrijfsvoering.
- *Resultaat Verantwoordelijke Eenheden.* Elk cluster zal bestaan uit een aantal resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE's), waarin gelijksoortige werkzaamheden zijn ondergebracht. Dit kunnen vaste eenheden zijn of tijdelijke projecten of programma's. Voorbeelden zijn: RVE Sport, RVE Belastingen, RVE Jeugd, RVE Vastgoed, etc.

- Bestuurscommissieorganisaties. Daarnaast worden de zeven stadsdeelorganisaties, conform de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel, getransformeerd naar zeven Bestuurscommissieorganisaties. Deze Bestuurscommissieorganisaties zijn de ogen en de oren van de wijk, maar krijgen minder taken en bevoegdheden.

#### *Personele gevolgen*<sup>35</sup>

De personele bezetting van het ambtelijk apparaat van de gemeente Amsterdam krimpt van ruim 15.000 fte begin 2010, naar schatting ruim 12.000 fte eind 2016. Een totale krimp van bijna 3.000 fte. Deze krimp bestaat uit taakgestelde krimp, krimp door het afstoten van organisatieonderdelen en overige mutaties. Bij de overige mutaties gaat het over krimp door bijvoorbeeld de druk op de overheidsfinanciën en ingezette bezuinigingstrajecten.

De krimp wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd door het naar buiten plaatsen van Dienst Binnenwaterbeheer, Cition, GGD-ambulance Zorg, Haven Amsterdam, Afval Energie Bedrijf en Dienst Milieu en Bouwtoezicht (bijna 1.300 fte). Daarnaast heeft het college de keuze gemaakt om een deel van Pantar naar binnen te halen (ruim 200 fte), waarmee de netto krimp door afstoting van organisatieonderdelen op bijna 1.100 fte komt. Het naar buiten plaatsen van deze onderdelen heeft tot gevolg dat het aantal arbeidsplaatsen in de salarisschalen 1-6 bij de gemeente Amsterdam afneemt.

Tenslotte gaat de organisatie krimpen door de personele gevolgen van de ingezette bezuinigingen op '1 Stad, 1 Opgave', ontwikkelingen in het ruimtelijk domein en de bedrijfsvoering. Dit betreft een totale krimp van naar schatting ruim 950 fte tot eind 2016. In de komende periode zullen deze maatregelen verder worden uitgewerkt in concrete personele gevolgen. De overige mutatie van personele krimp in de afgelopen periode vanaf 2010 bedraagt ruim 900 fte door lopende bezuinigingen in stadsdelen en diensten.

Natuurlijk verloop (pensionering en vrijwillig ontslag) zal een aanzienlijk deel van de krimp opvangen. Op deze manier kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat de krimp van de organisatie ontslag van medewerkers tot gevolg heeft. Medewerkers die nu functies hebben die (dreigen te) vervallen, zullen in principe de vrijkomende functies vervullen. Waar mogelijk wordt begeleiding en om-, her- en bijscholing geboden om hen voor de Gemeente Amsterdam inzetbaar te houden.

De komende acht jaar is een aanzienlijk natuurlijk verloop door pensionering te verwachten<sup>36</sup>.

#### **Natuurlijk verloop in de perioden 2013-2016 en 2017- 2020**

2013 tm 2016	1139
2017 tm 2020	1740

*Personeelsmonitor 2012*

**Noot 35** Gemeente Amsterdam (mei 2013) *Plan organisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten.*

**Noot 36** Landelijke tendens: Babyboom generatie die de arbeidsmarkt verlaat.



In de periode van 2013 – 2016 zal de nieuwe organisatie vorm krijgen en zullen verschuivingen in personeel plaats vinden. In de huidige fase van de organisatieontwikkeling is niet vast te stellen of en bij welke clusters en RVE's vacature ruimte ontstaat. Ook kunnen we nog niet vaststellen wat de personeelsopbouw in salarisschalen zal zijn per 2016.

## 3.2 Poolvorming en uitbesteden

Om te voorkomen dat de uitvoerende en operationele functies (t/m schaal 6) niet (meer dan gemiddeld) de dupe worden van de bezuinigingen kijkt de gemeente Amsterdam naar mogelijkheden voor deze doelgroep.

Een succesvolle aanpak die reeds in Amsterdam is ingezet is de Pool Amsterdam (PAM). Medewerkers van Dienst Stadstoezicht waarvan de taken verdwijnen of worden geüpgraded, worden uit de lijn gehaald en in een gezamenlijke pool geplaatst. Voordeel hiervan is dat mobiliteit centraal staat en niet het 'laten bungelen' van medewerkers. Eén manager zet zich in voor het mobiel maken en houden van de medewerkers en het plaatsen bij in- of externe werkgevers. Belangrijke succesfactor is dat werknemers een 'portfolio' krijgen met daarin competenties, ontwikkelmogelijkheden en EVC's (eerder verworven competenties).

De PAM (eigen personeel Amsterdam) heeft in 2012 een besparing op externe inhuur van ongeveer 8 ton gerealiseerd. Daarnaast kwam het exploitatietekort veel lager uit doordat de omvang snel is gedaald (zowel de exploitatiekosten bestaande uit salariskosten medewerkers, maar ook de kosten voor de staf en kosten van de scholing). Er zijn twintig medewerkers uitgestroomd naar werk binnen of buiten de gemeente en via gestimuleerd vervroegd pensioen (in januari 2013 zaten er nog 29 medewerkers in pool). Zo'n 60 tot 70% van de medewerkers bij PAM functioneert op WSW-niveau<sup>37</sup>. Zij kunnen alleen met steun/ begeleiding het WML verdienen. De kracht van PAM zit in de gehanteerde methodiek en in het instrument. De methodiek kenmerkt zich door aandacht en maatwerk per medewerker, intensieve aansturing van de organisatie, netwerkbeheer en acquisitie. Het instrument is detachering op tijdelijke basis waarbij per persoon wordt gekeken wat een haalbaar uitstroomdoel is.

De instroom via Dienst Stadstoezicht neemt af. PAM heeft daardoor geen zekerheid voor 2014. Het is de vraag of PAM eind 2013 nog voldoende omvang heeft. De methodiek en het instrumentarium van PAM kunnen ook benut worden voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij moet wel helder zijn wat een potentieel uitstroomdoel is. PAM signaleert dat er bij gemeente Amsterdam amper laaggeschoolde arbeid is. Doorstroom is daardoor binnen de gemeente alleen mogelijk naar arbeid vanaf salarisschaal 7.

Bij stadsdeel Centrum en Oost werkt men momenteel al met een Reinigingspool. Dit is een flexpool voor flexkrachten die uitgebreid moet worden naar vast personeel. Deze flexpool richt zich op het vergroten van de mobiliteit van het reinigingspersoneel door het plaatsen van intern personeel naar een ander stadsdeel. Doelen van de flexpool zijn het vergroten van de brede inzetbaarheid van

**Noot 37** Bron: Netty Glumac, hoofd P&O van PAM

intern personeel (kwaliteit) en het voorkomen van bezettingsproblemen bij de afdelingen Reiniging van de stadsdelen (continuïteit en kostenbesparing).

### 3.3 Ontwikkelingen social return

#### Invulling Social return

Bureau Social Return heeft inmiddels ruime ervaring. De knelpunten waar bedrijven doorgaans mee worstelen in de realisatie van de bepaling, werken ook voor de kandidaten vaak averechts (demotiverend draaideureffect). Daarom focust het Stedelijk Bureau nu op maatwerk en resultaten voor de langere termijn met Social Return 2.0. Daarbij wordt zoveel mogelijk SR-waarde gestapeld, is een bredere invulling van social return-verplichtingen mogelijk en wordt de actieve samenwerking gezocht met het bedrijfsleven. Bovendien kan de invulling gericht zijn op gehele (waarde)keten van leverancier (onderaannemers, ketenpartners).

Concreet voeren de adviseurs van het Stedelijk Bureau Social Return na gunning het gesprek met de gegunde partijen. Tijdens dit gesprek bespreken de adviseur en de gegunde partij de kaders van social return, de opdracht, de aard van het bedrijf, de aard van de opdracht en de context waarbinnen de opdracht wordt uitgevoerd. Op basis daarvan bekijkt de adviseur in samenwerking met het WSP en het RBA - op maat - welke invulling van social return past. Voorbeelden hiervan zijn:

- duurzame reguliere arbeidsplaatsen; een praktijkplaatsen op een leer/werktraject Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) bij of met een erkend Opleidingsbedrijf;
- (bijdragen aan) beroepsspecifieke opleidingen met behoud van uitkering. Kandidaat wordt opgeleid voor een specifiek beroep (bijvoorbeeld op MBO 1 en 2 niveau) en behaalt hiermee een startkwalificatie. In het kader van deze verplichting dient Opdrachtnemer te zijn geregistreerd als 'Erkend Opleidingbedrijf' voor de aangeboden arbeidsplaatsen. De opleiding is waar mogelijk gekoppeld aan een vacature;
- werkstageplaatsen: de kandidaat is (nog) niet volledig productief en wordt geplaatst met behoud van uitkering. De aangeboden plaats dient boven formatie zijn. De duur is maximaal drie maanden, acht uur tot 36 uur per week en kan niet worden gestapeld met een proefplaatsing. Studentstages vallen niet binnen social return;
- participatieplaatsen. Een participatieplaats op basis van minimaal zestien uur per week voor maximaal een jaar, waarbij de doelgroep werkritme en ervaring in een bedrijf opdoet. Kandidaten worden door Pantar of DWI en leverancier/werkgever intensief begeleid. De kandidaat is nog niet productief en wordt geplaatst met behoud van uitkering. De aangeboden plaats dient boven formatie zijn;
- een arrangement: met opdrachtnemers wordt een 'arrangement' op maat afgesproken over een combinatie van bovenstaande elementen.

#### *Expertise delen*

Het is mogelijk dat er geen of slechts ten dele ruimte is om invulling te geven aan een of meer van bovenstaande opties. De aard van het werk en de context spelen daarbij mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bedrijf dat inkrimpt. In dat geval kunnen afspraken gemaakt worden over de inzet van de expertise van het bedrijf ten behoeve van de arbeidsmarkt. Dat kan bijvoorbeeld concreet vorm krijgen door kennisdeling in het beroepsonderwijs of coachingstrajecten van werkzoekenden.

#### Prioriteren van doelgroepen

Het Bureau Inkoop beraadt zich op een andere wijze van afrekening van de bepaling. Nu wordt de eis van 2 of 5% beoordeeld op basis van werkelijk gemaakte kosten en maakt het in principe niet uit aan welke (sub)doelgroep de SR-invulling ten deel valt. Het is de bedoeling dat in de toekomst een weging kan worden aangebracht tussen de verschillende vormen van invulling. Dan wordt het mogelijk om bijvoorbeeld meer af te rekenen voor een baan voor een bijstandsgerechtigde die al drie jaar werk zoekt in vergelijking met een WW'er.

### 3.4 Samenvattend: ontwikkelingen in Amsterdam

De organisatieontwikkeling leidt tot een krimp van vijftienduizend fte in 2010 naar circa twaalfduizend fte eind 2016. In december 2012 waren ruim veertienduizend mensen in dienst. Een afname van negenhonderd fte ten opzichte van 2010. Van 2013 t/m 2016 is sprake van een krimp van ruim tweeduizend fte.

- De gemeente hanteert sinds 2010 een vacaturestop.
- De gemeente verwacht dat de krimp op korte termijn grotendeels kan worden gerealiseerd door uitplaatsen en natuurlijk verloop.
- Op middellange termijn is door natuurlijk verloop juist vacatureruimte (indicatief achttienhonderd fte), waarbij niet bekend is bij welke programma's en welke inkomensschalen.
- Van de uit te plaatsen diensten met massa in de lage salarisschalen treedt door natuurlijk verloop een halvering van het aantal werknemers op.
- Natuurlijk verloop wordt waar mogelijk ingevuld met interne kandidaten.
- Het uitplaatsen van diensten heeft vooral consequenties voor de salarisschalen 1-6. De potentiële beschikbare werkgelegenheid voor laaggeschoolden binnen de organisatie neemt daardoor verder af.
- De ontwikkelingen verschillen onder de diensten. Zo zal de decentralisatie van jeugdzorg ook leiden tot vacatures in het domein sociaal en veilig.

In de periode tot 2016 staat de gemeente nog voor een aanzienlijke opgave tot krimp: ruim 2.000 fte. Ook in een periode van krimp blijft beperkte vacatureruimte beschikbaar.

Het uitplaatsen van diensten heeft als gevolg dat de salarisschalen 1-6 grotendeels uit de organisatie verdwijnen.

De resultaatverantwoordelijke onderdelen van de gemeente moeten ieder een maatwerkplan diversiteit opstellen. Dit is een aanknopingspunt voor een invulling van de ambitie.

## 4 Relevante initiatieven en acties

### Inclusief functieherontwerp

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ontwikkeld om de arbeidsparticipatie van specifieke groepen te verbeteren (zoals Jobcarving). De meeste instrumenten gaan uit van het individu en dragen oplossingen aan op individueel niveau.

Het UWV heeft samen met de universiteit van Maastricht een methodiek ontwikkeld waarbij de werkprocessen van een organisatie als uitgangspunt worden genomen om eenvoudig werk te scheppen: elementaire taken<sup>38</sup>. De methodiek is ontwikkeld om werk te creëren voor mensen met beperkte mogelijkheden. In de methodiek wordt onderscheid gemaakt tussen:

- hoofdprocessen (processen die gericht zijn op het doel van de organisatie);
- ondersteunende processen (processen die nodig zijn om de hoofdprocessen goed te laten verlopen);
- additionele processen (processen die niet direct gerelateerd zijn aan het doel van de organisatie, maar wel voorkomen in de organisatie, zoals catering, schoonmaak).

Toepassing van deze methodiek levert geschikte functies op voor mensen met een arbeidshandicap en weinig opleiding, samengesteld uit eenvoudige, routinematig werkzaamheden (elementaire taken). Dit zijn doorgaans assistent-functies die andere medewerkers de gelegenheid bieden om zich vooral te richten op hun kerntaken. Bij een evenwichtige herverdeling van taken ontstaat er een positieve businesscase, zonder dat de dit tot ongewenste vormen van intensivering voor werknemers in bestaande functies leidt (voor de beschrijving van de methodiek op hoofdlijnen en van het Slotervaartproject zie aanvullende documentatie).

UWV zet het Bedrijfsadvies Inclusieve Arbeidsorganisatie kosteloos in voor bedrijven die hun organisatie duurzaam toegankelijker willen maken voor mensen met een arbeidsbeperking. Bij meerdere organisaties is de methode met succes toegepast. Voorbeelden zijn het Slotervaartziekenhuis en de eigen organisatie van het UWV. Het UWV heeft de methodiek bij de eigen organisatie ingezet in een periode waarin de organisatie moest krimpen.

#### *UWV Inclusief*

In 2012 is er bij UWV een pilot uitgevoerd om in de praktijk na te gaan of de methodiek Inclusieve Arbeidsorganisatie ook toepasbaar is in een administratieve organisatie. De resultaten van deze pilot waren positief. Daarop besloot de RvB van UWV tot het project UWV-inclusief: honderd reguliere banen voor Wajongers binnen UWV in drie jaar tijd via de aanpak Inclusieve Arbeidsorganisatie. In de periode 2013-2015 is dit een prioriteit binnen het HRM-beleid van UWV. Bij UWV waren in 2012 circa honderddertig Wajongers werkzaam, doorgaans in leerwerktrajecten. Nu is het de bedoeling om te komen tot duurzame banen, structureel ingebed in het functiehuis. Dit nieuwe HRM-beleid wordt gesteund door de OR, hetgeen opmerkelijk mag heten in een tijd dat bij UWV vijfduizend banen zullen verdwijnen als gevolg van budgetreductie.

**Noot 38** Zijlstra, Mulders en Nijhuis, 2012. Inclusieve organisaties. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2012

Vanaf januari 2013 is het project UWV-inclusief gestart, als onderdeel van de centrale HRM-afdeling. Het is de bedoeling om systematisch alle werkprocessen bij UWV door te lichten, op zoek naar geschikte taken voor de doelgroep. Daarnaast wordt een specifiek traject van werving en selectie opgezet, afgestemd op de doelgroep en wordt er een infrastructuur opgezet voor een adequate introductie en begeleiding op de werkvloer.

Inmiddels zijn de werkprocessen in een aantal bedrijfsonderdelen al in kaart gebracht. Zoals te verwachten was, zijn er veel geschikte werkzaamheden aangetroffen bij ondersteunende diensten: schoonmaak, catering, postverwerking, beveiliging en receptie. Deze diensten zijn veelal uitbesteed aan derden. De resultaten van de analyses van deze bedrijfsactiviteiten bieden de nodige aanknopingspunten om het bestaande inkoopbeleid op het aspect social return nader te concretiseren. Bovendien blijkt dat er in de administratieve ondersteuning én de primaire processen van alle tot nu toe onderzochte bedrijfsonderdelen van UWV geschikte taken te vinden zijn voor mensen met een arbeidsbeperking en weinig opleiding. Dit geldt voor de afdeling Bezwaar en Beroep (landelijk elfhonderd medewerkers), Gegevensdiensten (tweehonderd medewerkers), Bestuurszaken (honderd medewerkers), Uitkeren (5.200 medewerkers), Sociaal-Medische zaken (4.300 medewerkers) en Werkbedrijf (5.200 medewerkers).

Voorbeelden van geschikte werkzaamheden die zijn aangetroffen: kopiëren en archiveren van stukken; reserveren ruimtes voor diverse soorten gebruikers; diverse bestellingen doen; agendabeheer voor leidinggevenden en teams, afspraken met klanten agenderen; schriftelijke en digitale aanvragen verwerken; printen van gegevens; uitnodigen van klanten voor (telefonisch) spreekuur of huisbezoek; kantoorbenodigdheden beheren en bestellen; vooradministratie inclusief verdelen post (schriftelijke en digitaal) betreffende lopende zaken, inboeken post betreffende nieuwe zaken, versturen ontvangstbevestiging, registreren uitgaande post.

Hoe werkt Inclusief functieherontwerp?

- 1 Instemming van bedrijfsleiding en personeelsvertegenwoordiging om nieuwe collega's met beperkingen te integreren in het bedrijf.
- 2 Integrale analyse van de werkprocessen om elementaire taken op te sporen (long list).
- 3 Instemming van de bedrijfsleiding om verdere analyse te starten in specifieke onderdelen van het bedrijf, additionele afspraken over randvoorwaarden (kaderstelling).
- 4 Participatief herontwerp van functies in focusgroepen met werknemers en leidinggevende(n) van de betrokken afdelingen; valideren van de gevonden elementaire taken; ontwikkelen van ideeën voor reallocatie van bestaande taken om nieuwe elementaire functies te creëren in samenhang met de bestaande functies: elementaire taken per afdeling (short list).
- 5 Werving en selectie en voorbereiding van kandidaten die over voldoende elementaire bekwaamheden beschikken om de elementaire taken (short list) uit te kunnen voeren, en die hiertoe ook gemotiveerd zijn.
- 6 Clustering van elementaire taken tot elementaire functies die zijn afgestemd op de individuele kandidaten en op de ontvangende afdeling.
- 7 Introductie van de kandidaten in hun nieuwe werkomgeving, managen van wederzijdse verwachtingen, initiële training en begeleiding door externe job coach, bij voorkeur overgenomen door collega (mentor) of direct leidinggevende.
- 8 Regelmatige feedback door coach en leidinggevende; indien nodig opnieuw aanpassingen van de taken totdat een duurzame toestand is bereikt, re-integratie geslaagd, of re-integratie niet geslaagd: nieuwe kandidaat (terug naar stap 5).

- 9 Evaluatie van het project door bedrijfsleiding en vertegenwoordigers uit de betrokken afdelingen om te bepalen of en zo ja hoe, het project wordt gecontinueerd.

### **Normaalste zaak**

De Normaalste Zaak is een netwerk van MKB-ondernemers en grote werkgevers dat het 'de normaalste zaak' vindt dat iedereen de kans krijgt om naar vermogen deel te nemen aan de arbeidsmarkt. 'Inclusief ondernemen' noemen zij dat. Ondernemers die partner zijn van De Normaalste Zaak delen dezelfde ambitie; groeien naar een inclusieve onderneming waar mensen met een arbeidsbeperking volwaardig deel van uitmaken. De projectorganisatie en het netwerk van de Normaalste Zaak stimuleren, adviseren en ondersteunen. Denk hierbij aan:

- een realistisch plan maken;
- draagvlak creëren;
- een sluitende business case ontwikkelen;
- effectieve werving en selectie ontwikkelen;
- met cao-afspraken omgaan, enzovoort.

Bedrijven die actief zijn in de regio Amsterdam hebben zich aangesloten bij dit initiatief of werken ermee samen als goed voorbeeld. Dat zijn, onder anderen, Microsoft, Shell en ABN-Amro.

In Utrecht begeleidt de Normaalste Zaak een samenwerking tussen bedrijven, gemeente en het UWV om te komen tot kennisdeling over de doelgroep, hun arbeidspotentieel, werven, 'klaarmaken van de organisatie' en begeleiden. Ook starten ze een platform met een database om te komen tot een goede matching.

Voor de gemeente Amsterdam zou het interessant kunnen zijn dit initiatief als voorbeeld te nemen voor een samenwerking met bedrijven in de regio die vergelijkbaar zijn met de gemeente (kantoor, veel hoogopgeleid, et cetera). Een tweede groep waar de gemeente mee kan samenwerken zijn de publieke instellingen in de gemeente Amsterdam.

### **Taskforce Wajong werkt! (landelijk)**

UWV gaat stevig inzetten op het creëren van meer werkplekken voor Wajongers bij reguliere werkgevers. Dit doet zij door middel van het initiatief Wajong Werkt, dat ondersteund wordt door prominenten uit bedrijfsleven, overheid, vakbonden en belangenverenigingen. Het UWV streeft naar minimaal 6.500 plaatsingen in 2013 en heeft de ambitie om in 2015 tienduizend Wajongers te plaatsen bij reguliere werkgevers. Het programma Wajong Werkt wil het werkgevers gemakkelijk maken om een Wajonger te vinden, in dienst te nemen en te houden. Om het aantal Wajongers bij reguliere werkgevers te verhogen, onderneemt UWV de volgende activiteiten:

- Zij maken voor bedrijven inzichtelijk welke Wajongers in hun regio beschikbaar zijn voor werk, en wat werknemers kunnen (over welke competenties ze beschikken). UWV heeft landelijk voor 11.000 van de 12.500 Wajongers die op dit moment beschikbaar zijn voor werk, profielen opgesteld.
- In overleg met bedrijven bekijkt het UWV of er een geschikte vacature voor een Wajonger is. Soms kan dan direct een match gemaakt worden tussen een vacature bij het bedrijf en een beschikbare Wajonger, omdat de aard van de werkzaamheden goed past bij de competenties van de Wajonger. Vaak is zo'n directe match evenwel niet mogelijk. In dat geval bekijken zij of

het mogelijk is een bestaande functie voor een Wajonger aan te passen, of een geheel nieuwe functie te creëren door bijvoorbeeld bepaalde taken uit bestaande functies af te splitsen. Deze methodiek, de zogenoemde methodiek van de inclusieve arbeidsorganisatie, is voor veel bedrijven nog geen gemeengoed.

- Bereiken dat Wajongers duurzaam aan de slag gaan. Op dit moment werkt zo'n 25 procent van de Wajongers. Vaak is dit niet structureel.
- Nog meer aandacht besteden aan de overgang van school naar werk. Om meer jongeren met een beperking aan het werk te helpen en te houden, is een integrale benadering van onderwijs, zorg, wonen en werken noodzakelijk. Hiertoe zijn regionaal diverse netwerken tot stand gekomen. UWV wil partijen enthousiasmeren om deze netwerken in stand te houden.

### **Wajongwerkt.nl**

Een belangrijk instrument voor de taskforce om Wajongers naar werk te begeleiden is de website Wajongwerkt.nl. Hier kunnen werkgevers en werkzoekende Wajongers elkaar zonder tussenkomst van UWV vinden. Werkgevers kunnen er hun vacatures aanleveren. Onder regie van het Werkgeversservicepunt Wajong zoeken re-integratiebureaus kandidaten bij de vacatures. In de eerste vier maanden van 2013 zijn via de website 409 vacatures aangeboden.

### **Pilot Loondispensatie**

De gemeente Amsterdam heeft deelgenomen aan een landelijke pilot om WWB-klanten met een arbeidsproductie onder het WML-niveau te begeleiden naar werk met inzet van het instrument loondispensatie. Uit de ervaringen in deze pilot bleek dat een match tussen vraag en aanbod moeilijk te realiseren is (slechts een deel van de doelgroep was geïnteresseerd en vervolgens kon bij een deel daarvan een match worden gemaakt).

Uit een gezamenlijk onderzoek in Rotterdam en Amsterdam rond de pilot loondispensatie kwam onder meer naar voren: 'Uit Amsterdamse gegevens blijkt dat ruim de helft van de groep met lichamelijke beperkingen kampte, een vijfde met psychische/psychosociale problemen en nog eens een vijfde met combinaties van problemen. In deze stad valt ook het hoge aandeel relatief hoger opgeleiden op in de deelnemersgroep.' Het aantal succesvolle trajecten in termen van plaatsing op werk met een arbeidsovereenkomst is in beide gemeenten (nog) beperkt: de meeste deelnemers beëindigden het traject zonder baan.<sup>39</sup> Overigens gebeurde deelname aan de pilot in Amsterdam op vrijwillige basis.

In Amsterdam zijn de volgende leerervaringen opgedaan. De ervaringen in de pilot maken zichtbaar dat ook voor werknemers die werken met loondispensatie de concurrentie op de arbeidsmarkt hoog is. Om deze groep te plaatsen en duurzaam bij een werkgever aan het werk te houden, moeten werkgevers maximaal worden gefaciliteerd.

Het succes van de plaatsing hangt onder meer af van het goed organiseren van de manier waarop werkgevers worden benaderd. In Amsterdam is de uitvoering van de pilot Loondispensatie vanaf het begin neergelegd bij het team van Pantar Amsterdam dat o.a. de WSW-regelingen Begeleid Werken en individuele detacheringen uitvoert, alsmede de zogenoemde participatieplaatsen bij werkgevers. In Amsterdam zijn reeds ca. duizend SW-werknemers bij reguliere werkgevers

**Noot 39** Onderzoeksrapportage Gebaande paden. Paul van der Aa, November 2012.

werkzaam en bijna tweeduizend WWB-klienten op een participatieplaats aan de slag. Daarmee bestaat een groot werkgeversnetwerk, en veel ervaring met het acquireren van passende banen voor deze doelgroep en het begeleiden van de werknemers op de werkplek, gericht op duurzame plaatsing. Onderzocht wordt op welke wijze loondispensatie breder kan worden ingezet binnen het WerkgeversServicePunt, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van plaatsingsmogelijkheden binnen het complete werkgeversnetwerk van UWV, gemeente en Pantar.<sup>40</sup> Overigens wordt de in de participatiewet het instrument loondispensatie ingeruild voor het instrument loonkostensubsidie (zie bijlage 2).

### **Jobcarving**

Een innovatieve benadering om arbeidsmarktcraptes van bijvoorbeeld zorginstellingen op te lossen en arbeidsmarktchansen van mensen te verhogen is het inzetten van de methodiek 'Functiecreatie'. Hiermee kunnen instellingen bestaande werkprocessen analyseren en waar mogelijk en nodig anders indelen. Zo blijkt uit onderzoek dat medewerkers op niveau 3 en hoger regelmatig uitvoerende taken op zich nemen, die bij lagere functieniveaus passen. Als zij meer taken op hun eigen niveau gaan doen, kunnen SW-medewerkers het voor hen geschikte ondersteunende werk doen. Zo kan de werkdruk dalen, is er tijd voor kerntaken en communicatie met cliënten door hogeropgeleiden en SW -medewerkers krijgen eerder een reguliere baan. Onder meer in de gezondheidszorg zijn positieve ervaringen met jobcarving. Van overheden zijn nog geen goede voorbeelden bekend.

Ook Pantar hanteert jobcarving als instrument om werk passend te maken voor de doelgroep arbeidsgehandicapten.

### **Arbeidsmarkt**

April 2010 verscheen het rapport 'De grote uittocht'<sup>41</sup>. In dit rapport zijn vier scenario's geschetst voor de overheidssector en het onderwijs. De scenario's zijn ontwikkeld aan de hand van de economische ontwikkeling en de visie op de overheid. In alle scenario's ontstaat er schaarste op de arbeidsmarkt. Inmiddels blijken de scenario's achterhaald. De budgetten van overheden lopen terug als gevolg van de aanhoudende recessie en oefenen druk uit op overheden om verder in te krimpen. Maar de grote uittocht blijft deels uit. Een verklaring hiervoor is het oprekken van de AOW waardoor mensen later dan verwacht uitstromen. Ook gaan mensen minder vaak met prepensioen. Er is geen geactualiseerde prognose. Het is echter goed mogelijk dat de trend alleen vertraagd is door de twee factoren en dat binnen een aantal jaar krapte is op de arbeidsmarkt. Werkgevers dienen hier rekening mee te houden door te investeren in scholing en werkervaring.

**Noot 40** Notitie Voortgang Pilot Loondispensatie Amsterdam

**Noot 41** Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2010.



# Bijlagen

## Bijlage 1 Deel 2 paragraaf 1.2

De doelgroep in uitkering

	inwoners 15-64	lopend	%	man	vrouw	Deels ao	Volledig ao	nieuw	beëindigd
Wajong	580.947	8.245	1,4%	4.574	3.671	712	7.533	691	265
WIA	580.947	8.507	1,382	7.125	2.597	4.528	3.846	1.855	
WAZ	580.947	687	0,1%	413	274	201	486	4	93
Subtotaal	580.947	17.439	3,0%	12.112	6.542	5.441	11.865	2.550	358
WWB	580.947	37.807	6,5%						
Nederland	11.076.166	403.668	3,6%						

## Bijlage 2 Begrippen en afkortingen

### Relevante begrippen en informatie vooraf

#### WML

Het wettelijk minimum loon bedraagt per 1 juli 2013 € 1.477,80 per maand (bruto) voor mensen van 23 jaar en ouder bij een volledige werkweek.

#### Wajong

**Doelgroep?** Een Wajong-uitkering is een arbeidsongeschiktheidsuitkering voor wie al vóór zijn zeventiende ziek was. Ook studenten die vóór hun dertigste ziek zijn geworden, kunnen in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering.

**Uitvoering?** Het UWV voert deze wet uit.

#### WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen)

**Doelgroep?** Een WAO- of tegenwoordig WIA-uitkering is voor mensen die in loondienst waren vóórdat ze (deels) arbeidsongeschikt werden. Bij de WIA krijgt iemand een uitkering gebaseerd op zijn/haar laatst verdiende loon. De WIA kent twee varianten:

- Werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn komen in aanmerking voor een WGA-uitkering (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten).
- Werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt (80-100% arbeidsongeschikt) zijn komen in aanmerking voor een IVA-uitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsgeschikten).

**Uitvoering?** Het UWV voert deze wet uit.

#### WWB (Wet werk en bijstand)

**Doelgroep?** De WWB is de wet die in Nederland de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand regelt voor mensen die weinig of geen ander inkomen hebben en ook weinig of geen vermogen.

**Uitvoering?** Gemeenten voeren deze wet uit. In Amsterdam is DWI hier verantwoordelijk voor.

#### WSW (Wet sociale werkvoorziening)

**Doelgroep?** Voor mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap is werken in een gewone baan soms niet mogelijk. Werken in de Sociale Werkvoorziening (SW) kan dan een oplossing zijn. Daarvoor heeft iemand wel een zogenoemde indicatie Wet sociale werkvoorziening (WSW) nodig.

**Uitvoering?** Gemeenten krijgen geld van de Rijksoverheid om deze wet uit te voeren.

## **WAZ (Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen)**

**Doelgroep?** Tot 1 augustus 2004 was de WAZ de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Alleen zelfstandigen die vóór 1 augustus 2004 arbeidsongeschikt werden, kunnen nu nog een WAZ-uitkering krijgen. Andere zelfstandigen kunnen in principe geen WAZ-uitkering meer aanvragen.

**Uitvoering?** Het UWV voert deze wet uit.

## **Gevolgen van het Sociaal Akkoord voor de Participatiewet<sup>42</sup>**

Met de Participatiewet komt er één regeling die de Wet werk en bijstand, Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong samenvoegt. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2015. De belangrijkste wijzigingen vanuit het Sociaal Akkoord met betrekking tot de Participatiewet zijn:

### *Garantstelling banen*

Werkgevers in de markt (inclusief zorg) stellen zich (oplopend tot 2026) garant voor 100.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimum loon (WML) kunnen verdienen en voor mensen met een arbeidsbeperking die minimaal het WML kunnen verdienen, door gebruik te maken van een voorziening gericht op persoonlijke ondersteuning op de werkplek (een job coach). Daarnaast stelt de overheid zich garant voor 25.000 extra banen voor deze groep door vanaf 2014 gedurende tien jaar jaarlijks 2.500 extra banen open te stellen voor mensen met een beperking.

### *Quotumregeling*

Het kabinet vindt de afspraak met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in het sociaal akkoord over de garantstelling voor de banen van deze omvang erg positief en heeft er het volste vertrouwen in dat deze afspraak betekent dat er een substantieel aantal banen komt voor een groep mensen die nu moeilijk aan de slag komt. De afspraken zijn echter niet vrijblijvend. Het aantal banen dat er daadwerkelijk komt, wordt nauwlettend gemonitord. Als werkgevers onvoldoende banen realiseren, treedt na overleg met sociale partners en gemeenten alsnog een wettelijke quotumregeling in werking. Daarom gaat het kabinet door met de voorbereiding van het quotum. Het quotum dient per 1 januari 2015 vast te liggen in een wet.

### *Werkbedrijven*

Het sociaal akkoord versterkt de al ingeslagen richting om de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vorm te geven in 35 arbeidsmarktregio's en het maakt deze richting een stap concreter. Gemeenten en sociale partners zorgen ervoor dat er 35 Werkbedrijven komen. Deze Werkbedrijven zijn de schakel tussen de werkgever en de mensen met een arbeidsbeperking die aan de slag worden geholpen. Hiermee worden de kansen op succesvolle plaatsing vergroot. Gemeenten hebben de lead en werken samen met UWV en sociale partners. Gemeenten en sociale partners werken het Werkbedrijf samen uit in de onlangs opgerichte Werkkamer.

**Noot 42** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief aan de Tweede Kamer betreffende Participatiewet en quotum na sociaal akkoord (27 juni 2013).

### *Loonkostensubsidie*

Om mensen die zelf niet het WML kunnen verdienen toch te laten werken, ging het regeerakkoord uit van introductie van het instrument loondispensatie. De werkgever mag dan loon onder WML betalen, de overheid geeft eventueel een aanvulling aan de werknemer. In plaats van loondispensatie volgt uit het sociaal akkoord dat loonkostensubsidie zal worden ingezet. De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie om het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het WML te compenseren. De werkgever betaalt het gewone loon (WML of het loon dat overeenkomstig de CAO geldt). Dit geldt zowel voor mensen die in een beschutte werkomgeving aan de slag gaan, als voor mensen die bij een reguliere werkgever gaan werken. Loonkostensubsidie komt daarmee in de plaats van loondispensatie.

### *Beschut werk*

Gemeenten organiseren beschut werk voor mensen die door lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperking een zodanige mate van ondersteuning nodig hebben, dat van een reguliere werkgever niet (of niet zonder meer) verwacht kan worden dat hij deze mensen werk biedt. Beschut werk kan – met extra aanpassingen en begeleiding – ook bij een reguliere werkgever worden georganiseerd. Het kabinet gaat er in de berekeningen vanuit dat er 30.000 beschut-werkplekken beschikbaar moeten komen. De beloning sluit aan bij de CAO van de werkgever (voor de bedrijfstak van de reguliere werkgever of een eventuele CAO voor beschut werk). Gemeenten kunnen ook voor deze groep loonkostensubsidie inzetten.

### *WSW*

Per 1 januari 2015 wordt de sociale werkvoorziening afgesloten voor nieuwe werknemers. De huidige WSW-regels blijven van toepassing voor mensen die eind 2014 werkzaam zijn via de WSW. Gemeenten krijgen geld om deze bestaande SW-werknemers na 2014 aan het werk te kunnen houden.

### *Wajong*

De Wajong wordt uitsluitend toegankelijk voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het zittend bestand van de Wajong wordt beoordeeld op arbeidsvermogen. Als uit de beoordeling blijkt dat mensen arbeidsvermogen hebben, verliezen zij hun Wajong-uitkering. Voor ondersteuning bij werk en inkomen gaan zij onder de Participatiewet vallen. Zij kunnen dan bij de gemeente een beroep doen op ondersteuning bij re-integratie en/of een bijstandsuitkering. De gemeenten bekijken of iemand in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Criteria voor de herbeoordeling door het UWV en wijze en tempo van de overgang naar de gemeente zijn nog niet bekend.

### *Verskillende definities arbeidsgehandicapten*

In een eerdere notitie van gemeente Amsterdam<sup>43</sup> werd de volgende definitie van arbeidsgehandicapten gehanteerd:

*'Een arbeidsgehandicapte is een persoon die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en onder de Wajong, WSW of WAO (WIA) valt.'*

**Noot 43** Nicole Kroesche en Arthur van Schendel (25 januari 2010), Notitie Inventarisatie Arbeidsgehandicapten ultimo 2008, Gemeente Amsterdam.

In een recent rapport van de Arbodienst<sup>44</sup> wordt de volgende definitie gehanteerd van arbeidsgehandicapten die is gebaseerd op artikel 29a van de Ziektewet:

- *Als hij een Ziektewet, WAO/WIA-, WAZ- of Wajong-uitkering heeft.*
- *Als een bedrijfs- of verzekeringsarts samen met een arbeidsdeskundige heeft vastgesteld dat zijn ziekte of handicap werken moeilijk maakt (met andere woorden: een probleem vormt bij het vinden of behouden van werk).*
- *Als het UWV op verzoek van de gemeente heeft vastgesteld dat zijn ziekte of handicap het vinden van werk moeilijk maakt.*
- *mensen met een WSW-indicatie die op de wachtlijst staan (zijn ze aan het werk via de WSW, dan vallen ze niet meer onder 29a Ziektewet; doorbetaling loon tijdens ziekte moet dan betaald worden uit de rijksbijdrage WSW gevonden).*

Uit een rapport van de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>45</sup> blijkt dat zij onder een arbeidsbeperking de doelgroep verstaan:

- *Klanten met een WIA-uitkering*
- *Klanten met een ZW-uitkering*
- *Klanten met een WWB*
- *Wajong klanten*

Onderzoek naar arbeidsgehandicapten in Nederland van 2006 hanteert de volgende definitie: *Arbeidsgehandicapten zijn gedefinieerd als personen van 15-64 jaar met een langdurige ziekte, aandoening of handicap die hierdoor worden belemmerd in het uitvoeren of verkrijgen van werk.*

In dat onderzoek is een enquête uitgevoerd onder een steekproef. Door middel van slechts twee vragen is vastgesteld of iemand tot de doelgroep behoort wat een subjectieve vaststelling is en niet gekoppeld aan wet en regelgeving.

**Noot 44** Corné Bulkman (NVvA), Anneliek van Maarseveen (NVVK), Koos van der Spek (BA&O), André Weel (NVAB, hoofdauteur) (mei 2013), Dossier Arbeidsgehandicapten, Arbodienst.

**Noot 45** Inspectie SZW (december 2012), Werken met beperkingen. Van Arbeidsbeperking tot arbeidsmogelijkheden, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

# Bijlage 3 Geraadpleegde documenten en personen

## Geraadpleegde documenten

- Aa, P. van der. *Onderzoeksrapportage Gebaande paden*. November 2012.
- Berendsen, E., M. Stoutjesdijk e.a. *Wajongmonitor: tweede rapportage. Een analyse van de nieuwe Wajong in 2010*. UWV 2011
- Brakel, K. van, M. Stoutjesdijk e.a. *Monitor Arbeidsparticipatie 2012. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking*. UWV, december 2012.
- Brukman, drs. M., drs. M. Groenewoud e.a. *Werk moet lonen: Onderzoek onder Wajong'ers naar de financiële baten van werk*. Regioplan Amsterdam, februari 2008
- Bulkman, C. (NVvA), Anneliek van Maarseveen (NVVK), Koos van der Spek (BA&O), André Weel (NVAB, hoofdauteur) (mei 2013), *Dossier Arbeidsgehandicapten*, Arbodienst.
- Gemeente Amsterdam. *Plan organisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten*. mei 2013
- Gemeente Amsterdam Bestuursdienst. *Hoofdpijnen verandering van de gemeentelijke organisatie*. Brief 23 mei 2013
- Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, dir. M&C. *Gewoon doen. Onderweg naar een diverse gemeentelijke organisatie. Terugblik 2007-2010 en aanpak voor 2011-2014*. Amsterdam, april 2011
- Gemeente Amsterdam, *HR Beleidsinformatie – Bezetting en samenstelling personeelsbestand (2012)*
- Gemeente Amsterdam. *Personeelsmonitor 2012 concept*
- Gemeente Amsterdam. *Onderweg naar een diversere gemeentelijke organisatie*. april 2011
- Hervormingsagenda Rijksdienst, geen datum.
- Inspectie SZW. *Werken met beperkingen. Van Arbeidsbeperking tot arbeidsmogelijkheden*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. december 2012
- Janse, P. *Reactie en aanvulling op Startnotitie gemeente Amsterdam als showcase voor overige werkgevers*. PAO Amsterdam, juli 2013
- Kroesche, N. en A. van Schendel (25 januari 2010), *Notitie Inventarisatie Arbeidsgehandicapten ultimo 2008*, Gemeente Amsterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Hervormingsagenda Rijksdienst: dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust. Brief aan voorzitter van de Tweede Kamer Den Haag*. Den Haag, 22 mei 2013
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel*. 2010.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Brief aan de Tweede Kamer betreffende Participatiewet en quotum na sociaal akkoord*. 27 juni 2013
- Ministerie van SZW, *Brief aan voorzitter van de Tweede Kamer betreft Participatiewet en quotum na sociaal akkoord*. Den Haag 27 juni 2013.

- Nijhuis, F., H. Mulders en F. Zijlstra. *Inclusief herontwerp van werkprocessen*. Aan de slag 1/2 2011 (pag. 20 tm 23).
- Notitie Voortgang Pilot Loondispensatie Amsterdam
- Nottelman, N. en I. de Jong. *Beroepsbevolking Amsterdam, 2011. De beroepsbevolking in cijfers*. Gemeente Amsterdam, dienst O&S. December 2011.
- Oude Ophuis, de heer drs R. en Renooy, dr. P. *Banen in de laagste loonschalen*. Regioplan beleidsonderzoek. Amsterdam, mei 2013
- Personeelsbeleid Rijksoverheid, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Reactie startnotie Werkgevers Servicepunt. Juli 2013
- Stichting A+O-fonds Gemeenten. *Monitor gemeenten 2011: Personeel in perspectief*. Den Haag
- Stichting A+O-fonds Gemeenten. *Personeelsmonitor 2011: cijfers die om actie vragen*. Den Haag
- UWV afd. ICT Warehouse. *Atlas SV 2012. Regionale informatie sociale verzekeringen*. Amsterdam, 2013
- UWV, Klankbordgroep Werkgevers. *Een Wajonger in mijn bedrijf. Kansen & Mogelijkheden*. 28 mei 2013.
- *Van Baan naar werk*. Amsterdam januari 2013.
- VNG. *Brief aan de leden t.a.v. college en raad inz. Sociaal Akkoord*. 19 april 2013
- *'Werken het doel, participeren de norm'<sup>1</sup> Heroverweging beleidsuitgangspunten re-integratie en voorstellen voor besteding 2013-2014'*
- Zijlstra, F., H. Mulders en F. Nijhuis. *Inclusieve organisaties. Op weg naar duurzame arbeidsparticipatie*. Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken 2012 (28). (pag. 22 tm 30)

## Geraadpleegde personen

### Gemeente Amsterdam

- Arthur van Schendel (Dienst Middelen en Control)
- Stijn Wilke (Dienst Middelen en Control)
- Urmie Baarn (Dienst Middelen en Control)
- Dries Dartelink (Dienst werk en inkomen)
- Jens Roep (Dienst werk en inkomen)
- Teti Verhoeff (Dienst werk en inkomen, Social return)
- Hans van Dussel (Bureau inkoop)
- Piet Jansen (Platform Arbeidsmarkt en Onoderwijs)
- Myriam Mulder (Platform Arbeidsmarkt en Onoderwijs)
- Adillia Roda (werkgeversservice punt)
- Netty Glumac (Pool Amsterdam (PAM))

### Organisaties

- Bianca van Overveld (Pantar)
- Cherie de la Rambelje (Pantar)
- Hennie Mulders (UWV)
- Marjolijn Berend (UWV)
- Bert van Boggelen (De Normaalste Zaak)





DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 374  
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37  
dsp@dsp-groep.nl  
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

#### **Werkvelden**

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

#### **Dienstverlening**

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.