

Advies van de Adviesraad Samenlevingszaken over de concept-Beleidsnotitie Participatiewet en bijbehorende verordeningen

Inleiding

Op 1 januari 2015 zal de Participatiewet in werking treden. Deze wet biedt gemeentes op een aantal punten de mogelijkheid om keuzes te maken en de gemeente Maassluis heeft op 1 oktober aan de Adviesraad Samenlevingszaken een advies gevraagd over de concept-beleidsnotitie en de conceptverordeningen.

De Adviesraad voldoet gaarne aan dit verzoek. Het advies is voorbereid door de werkgroep Sociale Zaken en vastgesteld door de Adviesraad Samenlevingszaken. Van de werkgroep Sociale Zaken hebben Jannie van der Kruk, Jan Spoor, Henk Zwaneveld, Joke Cats en Hans de Jong meegewerkt aan dit advies. Gijs van Leeuwen trad op als trekker en het aspirant lid Marius Langenberg participeerde bij de voorbereiding.

Leeswijzer:

Het pakket omvat een beleidsnotitie en een aantal verordeningen. De beleidsnotitie bevat een aantal algemene punten en een toelichting op de verordeningen. In dit advies komen eerst algemene opmerkingen bij de beleidsnotitie aan de orde. Vervolgens gaat het advies in op de afzonderlijke verordeningen waarbij we ook dat wat in de beleidsnotitie over dat onderwerp staat meenemen. Voor deze werkwijze kiezen we omwille van de leesbaarheid.

Adviezen bij de beleidsnotitie invoering Participatiewet

1. In zijn algemeenheid spelen bij het nemen van maatregelen de volgende 2 overwegingen de belangrijkste rol:
 - is het plausibel dat met de maatregel het doel wordt bereikt (=doeltreffendheid);
 - bereikt men het doel met zo laag mogelijke uitvoeringskosten (=doelmatigheid).Wij adviseren U om bij het opstellen van de definitieve stukken hier aandacht aan te besteden en dit mee te laten wegen bij de keuzes. Soms is het handiger om bij een bepaald budget een kleinere doelgroep per persoon een flink bedrag te geven, zodat men mag verwachten dat de maatregel effect heeft en de uitvoeringskosten lager zijn.
2. Het is bij een beleidsnotitie gebruikelijk dat een begroting voor de beleidsmaatregelen en een dekking bij het voorgenomen beleid wordt gevoegd. Degene die moet beslissen kan dan beter afwegen.

In zo'n begroting dient ook duidelijk te zijn welke maatregelen onder het inkomensdeel vallen en worden gefinancierd uit de BUIG-gelden en welke maatregelen worden gefinancierd uit het participatiebudget. De effecten voor de gemeente bij onder- of overschrijdingen zijn immers geheel verschillend.

Het advies is bij de definitieve versie van de beleidsnotitie een begroting te voegen. Daarbij is het advies om een indicatieve inschatting per voorziening te maken. Het is ons bekend dat doorgaans in februari een bestedingsplan wordt voorgelegd, doch dan is er sprake van staand beleid. Nu gaat het grotendeels om nieuw beleid.
3. Is het beeld met deze nu toegestuurde voorzieningen compleet of zijn er nog meer voorzieningen die uit de voor dit doel in het kader van de Participatiewet beschikbaar gestelde middelen gefinancierd dienen te worden (zoals bijvoorbeeld de kosten van de loonkostensubsidie voor mensen met een arbeidsbeperking)?

Het advies is in de definitieve nota een compleet beeld op te nemen van voorzieningen en

beschikbare middelen te hebben, waarbij zaken die eventueel nog niet zijn afgerond P.M worden opgenomen.

4. Bij de re-integratieverordening wordt niet met een “open end” financiering gewerkt, doch heeft het college de bevoegdheid om een maximum te stellen aan het aantal voorzieningen en/of het met de voorzieningen gemoeide bedrag Dit geeft meer zekerheid dat de uitgaven binnen de beschikbare middelen blijven.
Wij adviseren u om deze bevoegdheid waar mogelijk ook in andere verordeningen op te nemen
5. Uw voorstel is om bedragen jaarlijks aan te passen op basis van een indexatie en afgerond in euro's. Dit leidt er toe dat er allerlei moeilijke bedragen komen.
Het advies is om af te ronden in een veelvoud van 10 euro. (bijvoorbeeld 359 euro wordt 360 euro). Ronde bedragen ogen eenvoudiger, zijn beter te onthouden en werken gemakkelijker. Bij de indexatie zou men dan uiteraard uit moeten gaan van de oorspronkelijke bedragen.
6. De wetwijzigingen geven de gemeente op veel plaatsen ruimte tot het nemen van eigen beslissingen, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele situatie. De gelijktijdige uitbreiding van taken van de gemeente in het kader van de drie transities geeft een unieke mogelijkheid om meer integraal te werken. Bij de vorming van Stroomopwaarts wordt expliciet gekeken naar de samenhang en de samenwerking met het sociale domein en de lokale wijkteams. Hoe dit dienstverleningsconcept in de praktijk precies wordt vorm gegeven wordt vastgelegd in de businesscase en het extern dienstverleningsconcept van Stroomopwaarts, zo lezen we in de beleidsnotitie.
De Adviesraad is hoopvol gestemd dat er ook daadwerkelijke voordelen aan deze samenwerking gaan komen doch dat zal niet vanzelf gaan. Zou niet bijvoorbeeld een gesprek met een klant alvorens een maatregel wordt opgelegd gebruikelijk dienen te zijn. In dat gesprek zou men na kunnen gaan wat de consequenties zijn van de sanctie voor de klant op andere gebieden en daar zou men dan bij het opleggen van de maatregel rekening mee kunnen houden. Is elke vorm van mantelzorg en vrijwilligerswerk voldoende om te worden vrijgesteld van de verplichting tot een tegenprestatie? Het stellen van een ondergrens zou in de verordening kunnen worden opgenomen. Zou informeren bij betrokkenen of betrokkene ook daadwerkelijk zorg krijgt oneigenlijk gebruik kunnen voorkomen? Kan signalering van dreigende inkomensproblemen door het wijkteam al niet een aanleiding zijn voor de uitvoerders van de voorzieningen van Stroomopwaarts te onderzoeken of een van de voorzieningen van toepassing kan zijn?
Wij adviseren U om in de businesscase aandacht aan dergelijke vragen te schenken. Wij zijn ons er van bewust dat het integraler maken inspanning zal vergen. Voorts zal men moeten wennen aan informatieoverdracht tussen diensten en dat men daar toestemming voor moet geven. Doch willen de voordelen van de transities behaald kunnen worden dan zal de slogan “één gezin, één plan, één regisseur” niet op de lange baan mogen worden geschoven.
7. Wij adviseren U om in de definitieve beleidsnotitie aandacht te besteden aan monitoring en de evaluatie van het gebruik van de voorzieningen. Deze dienen immers ook gestalte te krijgen onafhankelijk van de realisatie van Stroomopwaarts.
8. In artikel 47 van de participatiewet staat dat de gemeente in een verordening regels dient te stellen over de wijze waarop de cliënten of hun vertegenwoordigers betrokken worden bij de uitvoering van de wet. Dit zal wellicht worden opgenomen in een verordening. Eenzelfde kwestie speelt bij de WMO. In de beleidsnota WMO is opgenomen dat Stroomopwaarts een eigen cliëntenraad voor ogen heeft en dat in 2015 en 2016 een voorstel ontwikkeld zal worden hoe de verschillende cliëntenraden en adviesraden zich tot elkaar verhouden. Gezien de samenwerking met de buurgemeentes is echter de vraag of

het verstandig is zo lang te wachten. De Adviesraad is daarom nu reeds een discussie gestart hoe een en ander vorm zou kunnen krijgen.

9. De beleidsnotitie besteedt geen aandacht hoe U betrokkenen wilt adviseren over de voorgenomen veranderingen die U in deze beleidsnotitie aan de orde stelt. Veel veranderingen hebben direct gevolgen voor betrokkenen, zoals de sancties die de gemeente treft indien personen met bijstand niet voldoen aan de gestelde voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld werkaanvaarding, informatieverschaffing of ten aanzien van hun gedrag richting ambtenaren. Er komen nieuwe doelgroepen, zoals mensen met medische of psychische beperkingen. Daar zal communicatie extra aandacht vergen. Er komen nieuwe instrumenten zoals de loonkostensubsidie. Procedures veranderen zoals dat men zelf Wajong moet aanvragen. Oude instrumenten vervallen zoals de kop op de éénoudertoeslag. Tijdige communicatie is van groot belang. De beslissing over de verordeningen is evenwel pas voorzien op 16 december, terwijl de maatregelen op 1 januari ingaan.

De Adviesraad heeft al diverse malen geadviseerd om tijdig te communiceren, zodat mensen zich kunnen voorbereiden op de veranderingen. Hij wil er ook in dit advies toch weer aandacht voor vragen, tussen besluitvorming en ingang is heel weinig tijd.

Naast de gebruikers van de voorzieningen zullen ook anderen zoals dienstverleners op dit gebied en werkgevers geïnformeerd dienen te worden

10. In de beleidsnotie stelt U een aantal beleidskeuzes voor die zoals U stelt (zie pagina 10) “het gevolg zijn van regionale afstemming en besluitvorming”. (Dat U hier het woord “besluitvorming” gebruikt klinkt overigens omineus!). Bij de beleidsnotie is vooral het uitgangspunt genomen dat het juridisch vanuit de wetstekst noodzakelijke wordt behandeld. Interessant is echter om in te gaan op de keuzemogelijkheden die de wet biedt, welke keuze de drie MVS-gemeentes voorstellen en wat de achtergronden van die keuzes zijn.

Het advies is om hier in de definitieve versie meer aandacht aan te besteden.

11. Wij adviseren om in dit kader minimaal per beleidsmaatregel aan te geven welke doelen U bij de voorgestelde beleidskeuzes voor ogen heeft. Dit is ook noodzakelijk om later zinvol te kunnen evalueren of de juiste beleidskeuzes zijn gemaakt.
12. Veel zaken zijn vaag geformuleerd: hoe bepaalt men of iemand dichtbij of ver af van de arbeidsmarkt staat. Er staat dat iemand grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft als redelijkerwijs niet verwacht mag worden dat hij binnen een jaar werk vindt: hoe bepaal je dit? Hoe bepaal je of er kans is op verdringing op de arbeidsmarkt (tegenprestatie)? Hoe bepaal je of iemand zicht heeft op inkomensverbetering?
Het advies is om zoveel mogelijk met “harde” criteria te werken.

Advies bij het beleid inzake Maatregelen en de concept-Maatregelenverordening.

1. Bij de hoogte en de duur van de maatregel wordt in eerste instantie gekozen voor de lichtste sanctie die wettelijk is toegestaan: een zware sanctie zou re-integratie kunnen belemmeren. Anderzijds is een sanctie wel noodzakelijk om tot de gewenste gedragsverandering te komen.

De Adviesraad kan de keuze om in eerste instantie een lichte sanctie in zijn algemeenheid billijken. Doch als al van tevoren duidelijk is dat deze sanctie geen effect heeft, is deze aanpak strijdig met de doeltreffendheid.

Wij adviseren U dan ook om de mogelijkheid van een zwaardere maatregel open te houden (bijvoorbeeld “één maand” te vervangen door “minimaal één maand”).

2. Er wordt gekozen voor het toepassen van de sanctie op de bijstandsnorm zonder toepassing van de kostendelersformule. Anders zou een groter aantal inwonende volwassenen bij eenzelfde gedraging leiden tot een lager maatregelbedrag, zo zegt de toelichting. De vraag is of het effect van deze voorgestelde keuze niet is dat hiermee ook andere inwonende volwassenen worden getroffen.
Het advies om te bekijken of het richting andere inwonende volwassenen niet eerlijker is om de maatregel toe te passen op de voor betrokkene geldende norm per kalendermaand (dus inclusief eventuele toepassing van de kostendelersformule).

Advies bij het integratiebeleid en bij de concept-Re-integratieverordening

1. De gemeente kan het aantal personen dat in aanmerking komt voor beschut werk sturen door meer of minder mensen voor advisering door het UWV in aanmerking te laten komen. Dat is ook nodig omdat er slechts een beperkt aantal plaatsen voor beschut werk is. Anderzijds kan hierdoor een wachtlijst ontstaan bij de gemeente van mensen die vragen om advies door het UWV.
De Adviesraad adviseert goed te monitoren hoeveel mensen zich aanmelden voor deze advisering en hoeveel er daarvan worden doorgestuurd en hoe lang de wachtlijst eventueel is. Dit met het oog op eventuele acties om het aantal beschutte werkplekken aan te passen.
2. De verordening laat zeer veel ruimte aan de gemeente om invulling te geven aan de wijze waarop de diverse voorzieningen voor re-integratie gestalte wordt gegeven. Dat is op zich een goede zaak.
Het advies is om in de beleidsnota zicht te geven op welke wijze de gemeente aan de diverse voorzieningen voor re-integratie gestalte wil geven.
Vraag hierbij is ook of niet doelgroepen genoemd kunnen worden die speciale aandacht vergen en in geval van krapte aan middelen prioriteit zouden kunnen krijgen, zoals jongeren, personen met een arbeidsbeperking of personen met een niet-Nederlandse etniciteit.

Advies bij beleid voor de individuele inkomenstoelage en bij de concept-verordening Individuele Inkomenstoelage

1. U stelt een korte referteperiode van 6 maanden voor alvorens men een aanvraag kan indienen voor de individuele inkomenstoelage.
De individuele inkomenstoelage is bedoeld voor diegenen die langdurig een laag inkomen hebben en geen zicht hebben op inkomensverbetering (zie art.36 1 van de wet). De bijstandsuitkering is immers een vangnet en naarmate men langer in de bijstand zit raken zaken versleten en zijn nieuwe aankopen nodig. Het vangnet is dan onvoldoende.
De vraag is nu wat de doelstelling is van deze zo korte referteperiode. Bij de motivering die U in de toelichting geeft (korte referentieperiode in het kader van het activeringsbeleid) speelt het onder druk komen staan van de financiële positie geen rol meer.
Door de referteperiode zo kort te maken is de groep die eventueel in aanmerking komt ook veel groter dan wanneer de referteperiode langer is. Dit zal leiden tot meer aanvragen en dus ook hogere uitvoeringskosten. Daarbij komt dat het bij deze groep ook relatief moeilijk zal zijn om in te schatten of er nog zicht is op inkomensverbetering: naarmate men langer bijstand ontvangt wordt de kans dat men nog weer aan de slag komt en inkomensverbetering realiseert kleiner, zo is de ervaring.

Als men de referentieperiode langer maakt en aan een kleiner aantal personen deze steun verstrekt kan uitgaande van een gelijk beschikbaar bedrag een hogere toeslag worden verstrekt.

Het advies van de Adviesraad is om te bekijken of de voordelen van een langere referentieperiode (een hogere bijdrage voor de groep die het echt financieel krap zit, minder personen met armoedeval, lagere uitvoeringskosten, hogere inkomensvoet) niet opwegen tegen de voordelen van een kortere referentieperiode (gelijkere verdeling van de beschikbare middelen?).

2. In het voorstel is opgenomen dat, als er kinderen tot het gezin horen, de individuele inkomensvoet wordt verhoogd met 100 euro per jaar ingeval er kinderen zijn onder de 12 jaar en met 200 per jaar als er kinderen zijn tussen de 12 en de 18. De landelijke beleidskeuze voor afschaffing voor extra inkomenssteun aan alleenstaande ouders met kinderen en het gelijktijdig verhogen van het kindgebonden budget is het verminderen van de armoedeval als deze alleenstaande ouders gaan werken met andere woorden: werk, werk, werk. Hier nu toch weer een gemeentelijke voorziening te treffen lijkt niet te stroken met de landelijke intenties achter de verandering. Ook zorgt deze keuze voor extra uitvoeringslast voor een bedrag dat waarschijnlijk nauwelijks op kan wegen tegen de uitvoeringskosten die met het toekennen gemoeid zijn. Een steun van zo 'n klein bedrag zet nauwelijks zoden aan de dijk en wellicht kunnen de middelen op een ander manier efficiënter worden ingezet. Voorts is met 2 maatregelen hetzelfde doel nastreven onbegrijpelijk en inefficiënt: dan zou beter het kindgebonden budget door de regering hoger gemaakt kunnen worden.

De Adviesraad adviseert U dan ook om deze toeslag niet op te nemen in de verordening..

3. Bij het beoordelen van een aanvraag voor individuele inkomensvoet dient het college rekening te houden met de omstandigheden van de persoon, waaronder in ieder geval gerekend worden zijn krachten en bekwaamheden. De vraag is of voor het verkrijgen van de individuele inkomensvoet niet de voorwaarde zou kunnen worden opgenomen dat men zich inzet voor vrijwilligerswerk/mantelzorg/tegenprestatie in de zin van de "concept-verordening tegenprestatie" (zie hieronder). In principe wordt ieder die bijstand ontvangt verplicht om tegenprestatie te leveren doch gemeentes hebben beleidsvrijheid om invulling te geven hoe men dit realiseert. Bekend is dat velen gemotiveerd zijn om iets terug te doen voor de bijstandsuitkering, doch een beperkte groep is weinig gemotiveerd. Bij personen die gemotiveerd zijn om tegen prestatie te leveren zal de uitvoerende organisatie minder inspanning hoeven te doen om de tegenprestatie goed te regelen dan bij personen die weinig gemotiveerd zijn. Het doel van een dergelijke voorwaarde zou dan ook zijn om bij te dragen aan de motivatie bij de groep die voor tegenprestatie in aanmerking komt.

Het advies is om na te gaan of een dergelijke voorwaarde kan worden opgenomen en zo ja: deze in overweging te nemen.

Advies bij beleid voor de individuele studietoelage en bij de verordening Individuele Studietoelage

1. Voor de individuele studietoelage wordt 63.500 euro geoordeeld, waarvan 45.000 wordt uitgekeerd als studietoelage (van 750 euro per persoon) en 18.500 wordt gebruikt om de aanvragen te beoordelen (310 euro per persoon).. Dit zijn betrekkelijk lage studietoelagen en relatief hoge beoordelingskosten.
Het advies is om na te gaan of een doeltreffender en doelmatigere aanpak mogelijk is. Kan men niet beter bijvoorbeeld een beperkte groep die de toelage het hardste nodig heeft

zoals studenten die noodgedwongen uitwonend zijn om hun studie te volgen een flinke bijdrage geven?

Advies bij beleid voor de tegenprestatie en bij de Verordening Tegenprestatie

1. De beleidsnotitie komt inzake tegenprestatie niet verder dan het aangeven wat tegenprestatie is en het formuleren van enkele wettelijke voorwaarden. De gemeente Maassluis kiest voor een minimale inzet en stelt dat het geen geld krijgt van het rijk en daarom ook niet zelf gaat organiseren.
De vraag is of een dergelijke beleidsinzet geen kansen laat liggen. Ook iedere persoon met bijstand heeft krachten en bekwaamheden. Om deze ten nutte te maken voor de samenleving is allereerst nodig dat deze personen in de samenleving participeren. Als doelstelling van het gemeentelijke beleid zou men kunnen formuleren: beter participeren in de samenleving door personen die een bijstandsuitkering ontvangen.
Als de gemeentelijke overheid als doel formuleert dat personen met een uitkering meer gaan participeren zal deze overheid ook een handreiking dienen te geven hoe men hier vorm aan wil geven. Dit hoeft niet in de vorm van verordening doch vergt wel inspanning van het overheidsapparaat en er zijn ook wat financiële middelen nodig. Aangezien het rijk geen extra middelen beschikbaar stelt komen de middelen hiervoor uit het gemeentefonds,
Beleid hoe men een en ander wil aanpakken ontbreekt helaas in de beleidsnotitie en zou kunnen worden opgenomen in het in artikel 2 van de verordening aangekondigde beleidsplan.
De Adviesraad adviseert dan ook om zo'n beleidsplan op te stellen. Er is daarbij echter wel haast geboren, want per 1 januari 2015 zullen de personen met een bijstandsuitkering willen weten wat de gemeente van hen verwacht.
2. Bij het afwegen of een tegenprestatie wordt opgedragen zal men onder meer rekening houden met de behoeften die ten aanzien van het verrichten van de werkzaamheden bestaan in de samenleving. Het werven van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden onder maatschappelijke organisaties (sportverenigingen, welzijnsinstellingen, buurthuizen etc.) zal inspanning vergen. Dit geldt ook voor het onderhouden van contacten en het plaatsen van mensen. Voorts zal ook het begeleiden van deze organisaties en het organiseren van terugmelding gestalte dienen te krijgen. Ook zal er communicatie richting bijstandsontvangers en richting maatschappelijke organisaties op gang moeten komen. Dit zijn voor een deel nieuwe taken en het zal tijd vergen alvorens een en ander gestalte kan krijgen.
Het advies is dan ook in het beleidsplan een fasering op te nemen.
3. Bij het afwegen of een tegenprestatie wordt opgedragen houdt de overheid rekening met het reeds verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg. Immers via vrijwilligerswerk en mantelzorg participeert men reeds in de samenleving. De vraag is echter of dit altijd zo is: men kan immers ook heel weinig vrijwilligerswerk doen of weinig mantelzorg.
Het advies is dan ook om in de beleidsnota een indicatieve ondergrens op te nemen voor deze activiteiten om als voldoende tegenprestatie te kunnen worden gekwalificeerd.
4. Een maximumtermijn van 3 maanden zoals in de verordening is opgenomen kan erg lastig zijn met name als men het zo wil structureren dat maatschappelijke instellingen en verenigingen als belangrijkste vragers van tegenprestatie kunnen optreden. Voor deze instellingen is regelmatig door het jaar één of meer dagdelen gemakkelijker in te passen in de bedrijfsprocessen. Omdat daar weinig kans op verdringing van reguliere arbeid is de noodzaak van tijdelijkheid ook minder urgent. Voor de tegenprestatie voor de kleine

groep personen die niet gemotiveerd zijn kan de voorgestelde periode van maximaal 3 maanden en maximaal 16 uur per week in de praktijk wel een goed startpunt zijn. De Adviesraad adviseert daarom te kijken of niet kan worden volstaan met het alleen opnemen van het aantal van minimaal 256 uur per kalenderjaar.