



Voorzitter: Giebe van der Scheer  
T: 055 3120184  
E: [gvanderscheer@hetnet.nl](mailto:gvanderscheer@hetnet.nl)

Adviesraad Voorzieningen voor Werk en Inkomen

Ambtelijk secretariaat  
Postbus 9033  
7300 ES Apeldoorn

Gemeente Epe  
Aan: College van B&W  
Postbus 600  
8160 AP Epe

T: 055 580 22 41  
E: [clientenraden@apeldoorn.nl](mailto:clientenraden@apeldoorn.nl)  
[www.adviesraadvwiapeldoorn.nl](http://www.adviesraadvwiapeldoorn.nl)

CC: Wendy Pierweijer  
Wilma Luis

Datum: 14 oktober 2014  
Uw brief d.d.: 18 september 2014  
Ons kenmerk: VWI 1410-02

Betreft: advies concept kadernota Participatiewet "Onderweg naar werk"

Geacht college,

Met grote belangstelling heeft de VWI-raad uw concept kadernota Participatiewet gelezen. Bij deze willen we u complimenteren voor dit heldere stuk. U heeft een duidelijke nota opgesteld, ook voor diegenen die nog niet helemaal ingelezen zijn in de materie. We kunnen ons voorstellen, dat zeker de nieuwe gemeenteraadsleden veel baat hebben bij de structuur en de opzet van dit stuk.

Vanwege uw verhalende opzet zal ons advies ook in deze stijl geschreven zijn. We hebben ervoor gekozen om niet per bladzijde en puntsgewijs deze nota te behandelen. Natuurlijk hebben delen van deze nota onze extra aandacht. Wanneer wij letterlijk passages aanhalen, zullen we uiteraard de bladzijden en andere nummeringen hierbij noemen. Gaande ons advies zal blijken dat grote delen van hoofdstuk 5 en 7 specifiek uitgewerkt worden.

Om nog duidelijker onze 'mindset' neer te zetten willen we u graag citeren uit hoofdstuk 10, bladzijde 36:

*"Met de invoering van de participatiewet wordt de beleidsvrijheid van de gemeente beperkter dan onder de WWB",*

Met deze gedachte in het hoofd willen we onze adviezen opstellen.

Net als bij u, is het vertrekpunt voor dit advies het schema op bladzijde 13 waarin de definities van probleem, doelstelling en criteria voor de Participatiewet zijn geformuleerd. In dit schema geeft u duidelijk weer wat de achterliggende gedachten zijn bij deze wet. Letterlijk is de doelstelling: 'meer mensen die aangewezen zijn op ondersteuning door de gemeente, gaan aan het werk of doen mee naar vermogen, ook de mensen met een arbeidsbeperking.'

Uit de vijf genoemde criteria lopen de volgende criteria als een rode draad door het hele stuk heen en dan vooral die met betrekking tot de bezuinigingsopdracht voor de komende jaren:

- "Het financiële risico van de gemeente is, gezien de beperkte financiële middelen, een belangrijk criterium," en:
- "Werk gaat boven uitkering."

Ook de VWI-raad houdt dit in gedachten. We houden ook zeker rekening met het feit dat de Participatiewet goedgekeurd is in beide kamers. Van onze adviesraad wordt daarom niet verwacht om op de wet te schieten, maar puur op de uitwerking van de kaders, door u opgesteld en later natuurlijk de verordeningen. Hierbij moet worden opgemerkt dat uw opgestelde tabellen al als een aanzet naar deze verordeningen te lezen, te interpreteren zijn. Deze tabellen geven een goed overzicht van de diepte van de kaders en maken ons bewust van de drie budgetten waarmee de

gemeente het moet doen; namelijk het inkomensdeel, het participatiebudget en de daaruit voortvloeiende uitvoeringskosten.

We willen verder kort ingaan op de samenhang tussen de drie decentralisaties. We zijn ons ervan bewust dat deze niet uitgewerkt worden in deze nota. Maar net als u willen wij ook de aandacht vestigen op de overlap in doelgroepen en voorzieningen, waarbij het principe 'één klant, één plan', toegepast kan worden op zowel de wensen van werkgevers als op het individu dat op zoek is (moet) naar werk. We zien ook uit naar een heldere uiteenzetting hiervan. Dit geldt ook voor de opgelegde WWB-aanpassing waar we onlangs goed over voorgelicht zijn.

### **Bevindingen / aanbevelingen**

Tot nu toe zijn we uitstekend door verschillende beleidsambtenaren voorgelicht in en buiten onze raad. De grote lijnen van deze nota zijn daarom voor ons al gesneden koek.

Desalniettemin willen we benadrukken dat door de omvang van de wet er een keuze is uit een veelheid aan onderwerpen, te veel om apart te benoemen. We zijn ons sterk bewust van het feit dat na deze nota en uiteindelijk de verordeningen, het nog wel even zal duren voordat beleid en uitvoering op één spoor terechtkomen.

Zoals al in de inleiding is vermeld, gaan we specifiek in op hoofdstuk 5 en 7.3 en 7.5. Te beginnen met hoofdstuk 5:

### **Hoofdstuk 5 De klant**

In dit hoofdstuk wordt een visie gegeven op de wijze waarop de gemeente de mensen uit de doelgroep, binnen de mogelijkheden van de Participatiewet, wil ondersteunen om (weer) aan het werk te komen. Bij de uitvoering van deze opgave ziet de gemeente zich voor het dilemma gesteld de juiste balans te vinden tussen haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en het financiële resultaat. De (te) beperkte financiële middelen dwingen de gemeente tot het maken van keuzes in de uitvoering. Tegen deze achtergrond onderschrijft de adviesraad de aanpak van de gemeente zoals verwoord in uitgangspunt 2 op pagina 20 van de Kadernota Participatiewet. Tegelijkertijd wijst de adviesraad erop dat de voorgestelde indeling van de doelgroep in vier categorieën (hoge loonwaarde kansrijk/niet-kansrijk en lage loonwaarde kansrijk/niet-kansrijk) in theorie eenvoudiger lijkt dan het in de praktijk blijkt te zijn. Het beoordelen van iemands loonwaarde is normaliter een taak van een arbeidsdeskundige. Ook de beoordeling kansrijk/niet-kansrijk vergt adequate diagnostiek en deskundigheid.

Bij de verdere vormgeving en uitvoering van beleid pleit de adviesraad er dan ook nadrukkelijk voor om de relevante werkprocessen op zodanige wijze in te richten en door gekwalificeerde medewerkers uit te laten voeren, dat de kans op het 'beschadigen' van mensen uit de doelgroep door foutieve beoordelingen en/of onjuiste indeling in één van de vier voornoemde doelgroepcategorieën, kan worden voorkomen.

### **Hoofdstuk 7.3 Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt**

Zoals u al correct heeft geformuleerd, krijgt de gemeente er een taak bij, maar 'één met veel minder middelen'. Dit geldt ook voor het project "Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt". De VWI-raad maakt zich zorgen over al dit nieuwe werk binnen substantieel minder budget. Het gaat bij dit project om een kwetsbare groep mensen die vroeger grotendeels instroomde in de Wajong. De gemeente krijgt een grotere verantwoordelijkheid op het gebied van de startkwalificatie, het voorkomen van uitval en de doorstroom naar passend werk. Vooral dit laatste punt roept enige scepsis op. Landelijk is er een discussie gaande over de haalbaarheid van de voorgenomen baanafspraken. We willen deze discussie dan ook op de voet volgen en u te zijner tijd passend adviseren. Ondertussen zijn we ons bewust van het feit dat dit project nog in de onderzoeksfase verkeert.

Werkgevers, onderwijsinstellingen, MEE, UWV, Felua-groep en de regiogemeenten kunnen ervoor zorgen dat deze jongeren niet tussen wal en schip belanden. In uitgangspunt 7 en 8 (bladzijde 28) schetst u helder de opgave die gesteld wordt voor de gemeente en haar partners.

Wat betreft de combinatie 'leren en werken' willen we u wijzen op de mogelijkheid van een 'meester-gezel relatie' binnen een regulier bedrijf. We kijken uit naar de combinatie met de nieuwe ontwikkelingen binnen de nieuwe Jeugdwet.

### **Hoofdstuk 7.5 Participatie, dagbesteding en beschut werk**

Ook bij het project 'participatie, dagbesteding en beschut werk' is de rode draad: '...tegen de laagste kosten.' Zie onze geuite zorgen hierover in de voorgaande paragraaf. Naast deze zorg willen we u toch weer complimenteren met de bondige uiteenzetting van dit project. Ook hier geldt dat de doelgroep kwetsbaar en moeilijk inzetbaar is, zeker op de reguliere arbeidsmarkt. We onderstrepen het belang van zingeving voor deze groep. Als dat bereikt kan worden door participatie op het gebied van dagbesteding en beschut werk is er voor hen al veel gewonnen.

We maken ons echter met u zorgen over de praktische invulling van de combinatie tussen Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding, die al in enige pilots bekeken wordt. Praktisch gezien kan het voorkomen, dat mensen met een beschut werk-indicatie de ruimte, de faciliteiten en misschien zelfs hetzelfde werk delen met mensen die een dagbesteding invullen. Terwijl de eerste groep een (minimum) loon ontvangt en de tweede groep een eigen bijdrage moet betalen voor hetzelfde verrichte werk. Dit knelpunt zal opgelost moeten worden, al was het alleen maar voor de goede sfeer en de samenwerking met elkaar.

Net als met betrekking tot hoofdstuk 7.3 zal ook bij dit project gelden dat er een overlap is met andere decentralisaties, namelijk de nieuwe Wmo en de Jeugdwet, via de eenheden Jeugd, zorg en welzijn. Door het regionale karakter van dit project is ook hier een goede samenwerking tussen verschillende gemeenten van belang. Onze afgevaardigde in de klankbordgroep van de regionale Werkkamer zal namens de VWI-raad aandacht vragen voor dit vraagstuk, dat al door u als een 'dure voorziening voor een beperkt aantal mensen' wordt beschouwd.

We zien uit naar de eerste resultaten van het project en de aanbevelingen met betrekking tot een adequater en efficiëntere dienstverlening voor deze doelgroep eind dit jaar!

### **Werkgevers**

Ook de werkgevers krijgen in de regionale Werkkamer uitgebreid aandacht. In het op te richten Werkbedrijf zullen zij de grote verantwoordelijkheid krijgen om uiteindelijk te voldoen aan de baanafspraken die landelijk bepaald zijn. In onze reactie op hoofdstuk 7.3 is hier al uitgebreid op ingegaan. Ook de leer-werkplekken zijn kort behandeld.

Wij adviseren om in uw nota, net als in de Apeldoornse, de behoefte van werkgevers te benoemen aan een databank waarin de werkzoekenden gepresenteerd worden, die aan de zijlijn staan en graag willen werken. Vooral dat laatste is ons inziens essentieel: "Zet vooral in op gemotiveerde mensen". Let er bij de handhaving op, dat er goed gekeken wordt naar de reden (multiproblematiek!) van slechte motivatie en zet hier niet direct een zware sanctie tegenover.

Verder is letterlijk door u genoemd in hoofdstuk 7: "Het doel is dat er 1 aanspreekpunt komt voor werkgevers, dat er 1 registratiesysteem is van vacatures en werkzoekenden, en dat er per regio 1 arbeidsmarktagenda en samenwerkingsafspraken worden gemaakt." Wij onderschrijven dit door u tot doel gestelde van harte en zijn zeer geïnteresseerd in de wijze waarop en de vorm waarin u dit gestalte gaat geven.

### **Jobcoaching**

Door de LCR is de vraag gesteld: "Hoe kunnen werkgevers en werknemers erop rekenen dat jobcoaches hun vak voldoende verstaan." De VWI-raad onderschrijft deze zorguiting. Om meer duidelijkheid hierover te krijgen, adviseren we om aan de gemeenteraad en onze adviesraad een aparte presentatie te geven over hoe jobcoaching in de praktijk wordt vormgegeven. In eerdere voorlichtingen door beleidsambtenaren werd al gesproken van een "ongunstig beeld"; ook wat betreft de "menskracht" in het kader van de bezuinigingen. Extra aandacht graag!

### **Hoofdstuk 8 Tegenprestatie**

De gemeente heeft er in het verleden voor gekozen om de tegenprestatie voor de bijstand niet in te voeren. Door de Participatiewet wordt ook onze gemeente verplicht hier invulling aan te geven. Wij zijn het helemaal eens met uw opmerking dat dit geen doel op zich moet worden en dat deze tegenprestatie afgestemd moet zijn op de individuele mogelijkheden van, en de toegevoegde waarde voor, de uitkeringsgerechtigde. In de media is al veel discussie geweest over de 'verdringingsvraag'. Het mag genoegzaam duidelijk zijn dat verdringing moet worden voorkomen. Minder bekend is dat de tegenprestatie geen re-integratie-instrument mag zijn. Dit maakt de invulling in het 'individuele plan van aanpak' van een cliënt ons inziens erg ingewikkeld.

Ons advies aan uw college is daarom: "Zoek en beschrijf de grenzen die noodzakelijk zijn om het verschil tussen re-integratie en een tegenprestatie duidelijk te houden".

### **Hoofdstuk 9 Felua-groep**

Over de doorontwikkeling van Felua-groep is de VWI-raad, en met name werkgroep 4, in de loop der tijd goed ingelicht. In deze werkgroep zijn vier deelnemers die direct of inmiddels indirect zijn verbonden aan deze sociale werkvoorziening. Alle grote veranderingen hebben onze blijvende aandacht. Felua-groep - en dus de werknemers - zullen door de Participatiewet met grote veranderingen te maken krijgen. Terecht heeft u in de nota vier besluiten gewijd aan deze veranderingen (uitgangspunt 18 t/m 21 op bladzijde 35).

Bij onze behandeling van de werkgevers in dit advies hebben we al summier de rol van Felua genoemd. De reguliere werkgevers zullen in de baanafspraken steeds meer met Felua, in samenwerking met het Activerium, te maken krijgen. Landelijk is er echter grote onzekerheid over de toekomst van de vele werknemers in de sociale werkvoorziening.

Wat betreft de Gemeenschappelijke Regeling met Apeldoorn, Epe en Heerde wordt deze onzekerheid regelmatig verzacht door de boodschap dat Felua een (nog steeds) positief eigen vermogen heeft om de hervorming van de bedrijfsvoering en de verdienmarkt op te vangen. Toch blijft enige onzekerheid en onrust over de toekomst onderliggend aanwezig.

Als adviesraad kunnen wij op dit moment niets anders dan meedenken over hoe de ontwikkeling van product-markt-combinaties voor nieuwe doelgroepen gestalte zal kunnen krijgen. Felua zal kortom, ingegeven door de landelijke wetgeving, gedwongen worden om de zogenoemde sterfhuisconstructie zo lang mogelijk uit te stellen. Wegnemen van onrust binnen Felua is daarom nog steeds onze en hopelijk ook uw grootste prioriteit.

Dat Felua-groep de 'preferred supplier' wordt voor het bieden van dienstverlening voor de nieuwe doelgroepen, juichen we natuurlijk van harte toe. Hoe dit zal worden vormgegeven, zal ook ons bezighouden.

### **Hoofdstuk 10 Handhaving**

Bij de behandeling van de tegenprestatie zijn we al kort ingegaan op hoofdstuk 10, de handhaving van de regels binnen de Participatiewet. Zeer belangrijk hierin vinden we het voornemen van uw college om goede voorlichting over rechten en plichten te leveren.

Wij adviseren u vroegtijdig onze leesgroep in te schakelen om te beoordelen of deze voorlichting leesbaar is voor alle (nieuwe) doelgroepen.

Daarna is het natuurlijk de eigen verantwoordelijkheid van de bijstandsgerechtigde om deze plichten na te komen.

Toch willen we adviseren om binnen de wet te kijken naar de minst draconische repercussies die het niet volledig nakomen van deze plichten teweegbrengen. Kortom: wees streng doch rechtvaardig.

Verder willen we u verzoeken ons te blijven informeren over klanttevredenheidsonderzoeken om zo de 'voortdurende verbetering van de dienstverlening' zichtbaar te houden.

Als laatste willen we u melden dat we u over de landelijke opgelegde WWB-veranderingen apart willen adviseren.

### Samenvatting

Het mag duidelijk zijn, dat de VWI-raad instemt met de grote lijnen in de kadernota en de daarmee corresponderende tweeëntwintig uitgangspunten. Voor de binnenkort op te stellen verordeningen willen we nogmaals kort aandacht vragen voor de volgende zaken die ons inziens van groot belang zijn:

- Maak nog duidelijker wat de Participatiewet dicteert en wat de gemeente zelf mag invullen;
- Houd constant duidelijk, dat in grote mate de meest kwetsbare mensen de gevolgen van de Participatiewet het hardst zullen voelen: bezuinigingen mogen hen niet afhouden te participeren in onze maatschappij;
- Houd bij de verordeningen constant de samenhang tussen de drie decentralisaties tegen het licht;
- Betrek in een vroeg stadium de VWI-raad in uw behandeling van nieuwe, nog uit te werken uitvoeringsvoornemens, zoals Epe Scoort en Direct Actief;
- Blijf op zoek naar een juiste balans tussen uw maatschappelijke verantwoordelijkheid en het financiële resultaat. In het bijzonder bij de pré-fase van de Loonwaardemeting;
- Maak bij de combinatie 'leren en werken' gebruik van de mogelijkheid van een 'meester-gezel-relatie';
- Wij adviseren om in uw nota, net als in de Apeldoornse, de behoefte van werkgevers te benoemen aan een databank waarin de werkzoekenden gepresenteerd worden, die aan de zijlijn staan en graag willen werken;
- Houd blijvende aandacht voor zingeving binnen Participatie, Dagbesteding en Beschut werk, maar ook bij de Tegenprestatie;
- Zet vooral in op gemotiveerde mensen, maar vergeet de achterliggende redenen van ongemotiveerde klanten niet. Wees voorzichtig met te strenge handhaving;
- Zoek en beschrijf de grenzen, die noodzakelijk zijn om het verschil tussen re-integratie en de tegenprestatie duidelijk te houden;
- Blijf actief om onrust bij Felua-mensen weg te nemen;
- Betrek onze leesgroep vroegtijdig bij de beoordeling of uw voorlichting aan de (nieuwe) doelgroepen leesbaar en begrijpelijk opgesteld is;
- Wees wanneer nodig streng, doch rechtvaardig!

### Ten slotte

De adviesraad wenst u heel veel wijsheid en succes en blijft graag op dezelfde wijze betrokken bij het proces. Daarbij zijn wij graag bereid dit advies mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



G. van der Scheer, voorzitter



J.H.M. Hoebe, secretaris