
Datum 9 december 2014
Kenmerk 14015aWMOR / AvO
Aan het college van B en W van de Gemeente Oss
Betreft Advies invoering Participatiewet

Geacht college van B en W,

U heeft ons verzocht advies uit te brengen in verband met het beleid dat u gaat voeren in het kader van de Participatiewet. Meer specifiek om drie zaken:

- Het (regionale) beleidskader voor de Participatiewet*
- De verordening Tegenprestatie Participatiewet 2015*
- De pilot (met IBN) rond de invoering van de Participatiewet*

Over deze onderwerpen is ambtelijk uitvoerig van gedachten gewisseld. Daarnaast hebben we een bezoek gebracht aan IBN om ons nader te oriënteren.

We komen tot de volgende acht bevindingen en adviezen.

1. Regionaal beleidskader: herkenbaar maar status onduidelijk

In grote lijnen kan de Wmo-raad zich vinden in de koers die de gemeenten in de regio hebben uitgezet. Daarbij realiseren we ons dat de regio en de gemeente Oss in de gelukkige omstandigheid verkeren dat IBN in vergelijking met veel andere sociale werkbedrijven goed functioneert. Zowel maatschappelijk – mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan zinvol werk helpen – als financieel. Feit is echter ook dat de omstandigheden waaronder IBN haar werk kan doen de komende jaren niet in alle opzichten gunstig zijn of blijven. De financiële druk wordt groter en de arbeidsmarkt is nog steeds erg onzeker, vooral aan de ‘onderkant’. Dat is ook een van de redenen om een pilot bij IBN te starten.

Dit betekent volgens de Wmo-raad dat het beleidskader slechts een voorlopig beleidskader kan zijn. De exacte status ook in relatie tot de afspraken op arbeidsmarktregioniveau (welke beleidsruimte houdt de gemeente Oss?) is ons echter niet duidelijk. We horen graag wat deze status is.

2. Groep met arbeidsvermogen tot 30%: kwaliteit telt, niet de keuze beschut of dagbesteding

De gemeente heeft de keuze gemaakt om de groep mensen met minder dan 30% arbeidsvermogen geen beschut werkt te bieden, maar te zorgen voor dagbesteding (met een werkmatig karakter). De afweging hierbij is – als we dit goed begrijpen – vooral financieel: aan deze groep zou een belangrijk deel van het participatiebudget moeten worden besteed dat mogelijk effectiever kan worden ingezet voor mensen met meer arbeidsvermogen. Op zich kunnen we die afweging begrijpen. Voor de Wmo-raad is het echter niet zozeer van belang of mensen met minder dan 30% via de Participatiewet of de Wmo worden ondersteund. Van belang is vooral dat hen waar nodig

voldoende structuur wordt geboden – ook buiten de werktijden – én dat ze ook een bevredigende dagbesteding hebben. Alles wat ze daarbij economisch toevoegen is meegenomen, maar mag in onze ogen niet leidend zijn bij de keuzes.

We adviseren het college om – samen met de cliënten- en vakorganisaties - duidelijke criteria te ontwikkelen waaraan de kwaliteit van werkmatige dagbesteding moet voldoen en deze ook – in samenhang met de pilot bij IBN – eind 2015 te evalueren.

3. Risico van verdringing goed in de gaten houden

Een punt van zorg is voor de Wmo-raad de arbeidsmarkt en de invloed van verschillende maatregelen op de positie van mensen met afstand. De opdracht en uitdaging is dat de mensen die nu onder meer via IBN aan werk komen, daar ook in de toekomst op kunnen rekenen. Het deel van de arbeidsmarkt waar het hier om gaat staat echter flink onder druk, mogelijk ook door het eigen beleid van de gemeente. Hierdoor is het niet alleen onzeker of er straks voldoende banen zijn (en komen) voor mensen met afstand maar ook of er inderdaad geen verdringing optreedt. In uitgangspunten van de participatiewet en het gemeentelijke beleid is vastgelegd dat verdringing ongewenst is. Het is ons echter niet duidelijk of en hoe de gemeente hier zicht op wil krijgen en wat de gemeente gaat doen als toch sprake is van verdringing. We zien vooral risico's van verborgen concurrentie op de arbeidsmarkt door en voor:

- Mensen zonder grote afstand tot de arbeidsmarkt maar zonder kwalificaties die vanwege gesubsidieerde banen niet of moeilijker aan werk komen
- De druk op mensen in de bijstand om een tegenprestatie te leveren; het gaat daarbij voor een deel om hetzelfde werk als nu door mensen van IBN wordt gedaan; mogelijk kan deze tegenprestatie zelfs tot verdringing leiden bij mensen zonder lichamelijke of geestelijke beperking die weinig of geen kwalificaties hebben
- De Wajongers die in 2015-2016 worden herkeurd.
- De gevolgen van gemeentelijke bezuinigingen of wijzigingen het groenbeheer (soberder groen en beheer, bewoners groenbeheer laten doen etc.) die mogelijk werkgelegenheid bij IBN kunnen kosten

We adviseren de gemeente om goed te monitoren of dergelijke verdringingseffecten optreden, bijvoorbeeld door in de gaten te houden of het aantal en de samenstelling van mensen in bijstand verandert, dit ook afgezet tegen de ontwikkeling in de onderkant van de arbeidsmarkt.

4. Doelstellingen alleen te realiseren met *nieuw* werk en innovatieve aanpak

De Wmo-raad is van mening dat de doelstellingen van de Participatiewet niet kunnen worden gerealiseerd door alleen te streven naar het plaatsen van mensen met afstand in reguliere banen. De doelstellingen kunnen alleen zonder ongewenste effecten worden gerealiseerd als er nieuw werk komt. Dat wil zeggen dat naar onze mening:

- In elk geval IBN de volle ruimte moet krijgen om nieuwe eigen bedrijvigheid te ontwikkelen.
- Er moet worden geïnvesteerd in het opzetten van nieuwe bedrijfjes waar ondernemers geld kunnen verdienen en mensen met afstand een nieuwe baan kunnen vinden. IBN kan zo'n opstart mee begeleiden.
- Er zal moeten worden gezocht naar innovatieve vormen van financiering van nieuwe initiatieven. Op een aantal plaatsen in het land zijn inmiddels ervaringen opgedaan met zogenaamde Social Impact Bonds. Zie bijvoorbeeld de www.startfoundation.nl¹.
- Nieuwe niet commerciële sociale initiatieven / burgerinitiatieven zoals zorgcorporaties worden gesteund bij het opstarten

We adviseren de gemeente om de focus in de pilot met IBN ook te leggen op het ontwikkelen van deze nieuwe werkgelegenheid en daarbij ook middelen te reserveren voor innovatieve aanpakken. We adviseren de gemeente om kennis te nemen van bestaande Social Impact Bonds en die op bruikbaarheid voor de gemeente Oss – en de regio - te beoordelen.

5. Samenwerking dicht bij huis

Bij het vorige punt zien we ook een rol voor de samenwerking op regionale schaal. De eerlijkheid gebiedt ons te zeggen dat de exacte rol en functie van het *regionale* werkbedrijf – en de regionale werkgeversbenadering – de Wmo-raad nog wat ontgaat. Het is ons niet geheel duidelijk wat dit regionale werkbedrijf gaat toevoegen aan de samenwerking tussen de gemeenten in de regio Brabant Noord en IBN. We maken ons wat zorgen over deze verdergaande opschaling. Het is niet duidelijk wat die opschaling betekent voor de ruimte die de gemeenten en IBN hebben en houden bij het maken van keuzes. Qua mobiliteit van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kunnen we ons bovendien niet voorstellen dat er vormen van ‘Participatie-toerisme’ gaan ontstaan. Juist voor deze groep mag de afstand wonen en werken niet te groot zijn. Alhoewel we erkennen dat samenwerking nodig is, zijn we hier ook kritisch over. Bij eerdere adviezen hebben we aangegeven dat één van de belangrijke motieven voor de decentralisaties de korte afstand tussen burger en gemeente is.

De Wmo-raad vindt dat bij opschaling van de samenwerking in elk geval moet worden gegarandeerd dat mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en IBN er voordeel bij hebben, dat de gemeente Oss eigen beleidsmatige afwegingen kan blijven maken en dat de democratische controle voldoende is gegarandeerd. We horen graag van het college hoe dit wordt ingevuld.

6. Verordening tegenprestatie: verschil politieke lijn, tekst verordening en communicatie

De gemeente moet wettelijk een verordening over de verplichte tegenprestatie vast te stellen. De Wmo-raad heeft twijfels of verplicht vrijwilligerswerk uiteindelijk bijdraagt aan meer kans op de arbeidsmarkt. Recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam laat zelfs het tegendeel zien.

¹ <http://www.startfoundation.nl/nieuws/nieuws/eerste-social-impact-bond-in-nederland-van-start>

In de Osse politiek is er – zoals wij het waarnemen – gelukkig een redelijk brede consensus dat het verplicht opleggen van een tegenprestatie in beginsel niet aan de orde is. We snappen de ‘spagaat’ van het college tussen deze politieke wens en de wettelijke plicht. De gemeente heeft – in de ambtelijke toelichting – aangegeven dat de verordening de juridische basis is om een tegenprestatie op te leggen, maar dat dit niet ook automatisch gebeurt. De Wmo-raad hoopt dat de gemeente deze beleidslijn in de praktijk ook doorzet én deze beleidslijn ook goed communiceert.

We hebben enkele aandachtspunten bij de uitvoering.

- *In de (schriftelijke) communicatie wordt volgens ons nog teveel een verplichting gesuggereerd.*
- *Het is ons niet duidelijk of bij vrijwilligerswerk als tegenprestatie ook een onkostenvergoeding wordt gegeven, bijvoorbeeld voor reiskosten.*
- *Het is ons niet duidelijk hoe de gemeente wil waarborgen dat gelijke gevallen ook gelijk worden behandeld. Wordt dit bijvoorbeeld gemonitord?*
- *Kan een cliënt om herijking van een tegenprestatie vragen? (en niet alleen de gemeente)*
- *In hoe is het overleg geregeld tussen gemeente en GGZ in verband met GGZ-cliënten die voorheen door de activiteitenmakelaars van de GGZ werden geholpen?*
- *Hoe zit het met de Wajongers die in 2015-2016 worden herkeurd? Zij zullen in de begeleiding extra ondersteuning nodig hebben. Hoe gaat de gemeente daarmee om?*

7. Tegenprestatie moet aansluiten bij plezier/talent vrijwilliger én maatschappelijke behoefte

De Wmo-raad vindt dat het doen van vrijwilligerswerk (als tegenprestatie) vooral moet worden gestimuleerd. De tegenprestatie mag nooit leiden tot verdringingseffecten op de reguliere arbeidsmarkt. Net als bij het creëren van nieuwe banen, dagen we de gemeente uit vooral te zoeken naar creatieve mogelijkheden waarbij het vrijwilligerswerk aansluit bij het plezier en de talenten van de vrijwilligers én bij de echte maatschappelijke behoefte (en niet de beleidsmatige behoefte aan bijvoorbeeld ‘mantelzorgers’). Daarbij denken we onder meer aan ondersteuning van toneelverenigingen, muziekles, kindervakantiewerk, hulp op scholen, creatieve cursussen in de kernen, onderhoud van speeltuinen, hulp aan ouderen met klussen, PC-gebruik, belastingservice etc. Dat betekent dat vrijwilligerswerk als tegenprestatie ook moet aansluiten bij de achtergrond van de vrijwilliger. En dan maakt het nogal uit of het een schoolverlater is, uitvaller uit het arbeidsproces of oudere met veel vakkennis en vaardigheden.

De Wmo-raad daagt de gemeente uit met een programma en middelen te komen om (de organisatie van) het vrijwilligerswerk op een creatieve wijze te ondersteunen en stimuleren.

8. Kwetsbare jongeren als bijzondere doelgroep integraal benaderen

Een bijzonder aandachtspunt – en keuze die door de Wmo-raad wordt onderschreven, is de werkgelegenheid voor jongeren, in het bijzonder de aandacht voor kwetsbare jongeren. Een probleem is mogelijk de groep jongeren die ‘niet bekend’ is bij de gemeente doordat ze geen uitkering hebben aangevraagd. Voor een deel hoeft deze groep niet problematisch te zijn. Voor een deel kan het gaan om een groep waarbij verwaarlozing optreedt, die – vanwege psychische of psychiatrische problemen - buiten de samenleving valt, waar overlast voor de buurt kan spelen, die zich in het criminele milieu begeeft of zelf slachtoffer is van lichamelijk of geestelijk geweld. Deze groep vraagt om een integrale aanpak waar werk, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en

mogelijk bestuurlijke aanpak van criminaliteit goed moeten samenwerken. Dit gaat niet alleen vanuit werk- en inkomen.

De Wmo-raad zou graag een toelichting zien op de wijze waarop de gemeente zicht denkt te krijgen (en houden) op deze groep en hoe die integrale aanpak wordt ingevuld.

Mocht het college over deze inhoud nog nader met de Wmo-raad van gedachten willen wisselen zijn wij hiertoe uiteraard bereid.

Met vriendelijke groet,

J.C.Raadgever, voorzitter

J. Smits, secretaris