

GR Ferm Werk
Carrosserieweg 1
3445 BC Woerden

T. 0348-497000
info@fermwerk.nl
www.fermwerk.nl

Gemeente Woerden
t.a.v. college B&W
Postbus 45
3440 AA Woerden

Betreft Zienswijze t.a.v. wijziging van verschillende verordeningen
Ref.nr. / datum 19458 / 13 september 2016

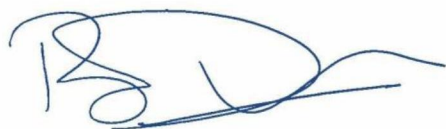
Geacht college,

Op 8 september 2015 heeft het dagelijks bestuur van Ferm Werk besloten om het algemeen bestuur van Ferm Werk voor te stellen een aantal verordeningen te wijzigen. Aan dit besluit is een uitgebreid proces voorafgegaan waarin met ambtenaren, cliëntenraad en een aantal ketenpartners zoals sociaal teams en de vluchtelingenwerk organisaties de verordeningen van Ferm Werk zijn geëvalueerd.

Conform de gemeenschappelijke regeling Ferm Werk bieden wij hierbij deze wijzigingsvoorstellen en de daarbij behorende stukken aan voor doorgeleiding naar uw raad zodat die hierover zijn zienswijzen kan formuleren. Tegelijk zullen de voorstellen ook voor advies aan de cliëntenraad worden voorgelegd.

Wij ontvangen de zienswijzen van uw raad bij voorkeur voor 28 november zodat het dagelijks bestuur deze in zijn vergadering van 15 december kan behandelen. Het algemeen bestuur kan dan op 22 december besluiten over wijziging van de verordeningen.

Met vriendelijke groet,



B.F. Drost
Algemeen directeur Ferm Werk

Memo evaluatie verordeningen Ferm Werk

Inleiding

Ferm Werk voert namens de gemeenten Woerden, Bodegraven-Reeuwijk, Montfoort en Oudewater de Participatiewet en nog enige ander wetten en regelingen uit. Het algemeen bestuur heeft daartoe in december 2014 een aantal verordeningen vastgesteld. Afgesproken werd om deze verordeningen na een jaar te evalueren.

In dat kader hebben wij in een aantal bespreksessies informatie opgehaald bij personen en instanties die direct met de uitvoering van deze verordeningen te maken hebben of die in direct contact staan met onze cliënten. De uitkomsten van deze bespreksessies leiden tot een aantal voorstellen voor het al dan niet wijzigen van de verordeningen.

Aanpak

Voor de bespreksessies hebben wij de verordeningen opgedeeld in twee clusters:

I. *inkomen en inkomensondersteuning:*

- Verordening Declaratieregeling maatschappelijk participatie voor minima
- Verordening individuele inkomenstoelage
- Verordening individuele studietoelage

II. *re-integratie/participatie, handhaving en sancties:*

- Participatieverordening
- Afstemmingsverordening
- Verordening loonkostensubsidie arbeidsbeperkte personen
- Verordening tegenprestatie
- Handhavingsverordening
- Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive

De verordeningen zijn eerst besproken tijdens een ambtelijk vooroverleg met de contactambtenaren van de gemeenten. Vervolgens zijn er bespreksessies geweest met:

- **ketenpartners:** Welzijn Woerden, WoerdenWijzer, RAWB, Sociaal Team Bodegraven-Reeuwijk, Puree, VOTA SWOM, Stadsteam Oudewater, Vluchtelingensteunpunt Groene Hart, Vluchtelingenwerk Montfoort en Linschoten, Vluchtelingenwerk Bodegraven-Reeuwijk
- **cliëntenraad** Ferm Werk
- uitvoerend **medewerkers** van Ferm Werk

Na afronding van de bespreksessies zijn de uitkomsten opnieuw besproken met de contactambtenaren in een ambtelijk overleg.

Voorstellen

Op grond van deze voorbereiding stellen wij voor:

1. De volgende verordeningen niet te wijzigen:
 - Verordening individuele studietoelage,
 - Verordening loonkostensubsidie arbeidsbeperkte personen,
 - Verordening tegenprestatie,
 - Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive,
 - Handhavingsverordening, en
 - Verordening cliëntenparticipatie.

Deze verordeningen zijn in de verschillende gremia, gezien hun beperkte inhoud/belang niet becommentarieerd. De verordening individuele studietoelage is in alle gremia weliswaar kort aan de orde geweest, maar blijkt in de praktijk maar voor heel weinig inwoners van toepassing te zijn. Er zijn dan ook weinig aanvragen; dit is in heel Nederland zo. Communicatie zou misschien beter kunnen maar wij stellen voor om de verordening verder ongemoeid te laten.

2. De volgende verordeningen te wijzigen:
 - Verordening declaratieregeling,
 - Verordening individuele inkomens toeslag,
 - Participatieverordening, en
 - Afstemmingsverordening.

Hierna leggen wij het dagelijks bestuur per verordening wijzigingsvoorstellen voor. Als en voor zover het dagelijks bestuur hiermee kan instemmen, zullen in een volgende DB-vergadering concrete wijzigingsvoorstellen worden voorgelegd die daarna aan de cliëntenraad en de verschillende gemeenteraden ter advisering dan wel voor het geven van zienswijzen worden voorgelegd. Beoogd wordt dat het algemeen bestuur de wijzigingen in zijn laatste vergadering van dit jaar kan vaststellen.

Verordening Declaratieregeling maatschappelijke participatie voor minima

Doel

Het doel van de Declaratieregeling is alleenstaanden en gezinnen met een laag inkomen financieel te faciliteren om mee te doen. De declaratieregeling biedt vergoedingen voor welzijnsactiviteiten in brede zin, informatievoorziening en voor de schoolbijdragen van kinderen.

Keuzes

- De declaratieregeling is een gemeentelijke regeling, dat betekent veel gemeentelijke vrijheid over aantal en aard van de categorieën waar vergoedingen voor worden gegeven;
- Deze keuzevrijheid geldt ook over de hoogte van vergoedingen;
- Een aanbeveling uit de Minima effectrapportage van NIBUD (MER) is uitbreiding van de mogelijkheden om gezinnen met kinderen in het voortgezet onderwijs te ondersteunen.

Overwegingen

- Doel van de declaratieregeling is meedoen maximaal mogelijk maken. Daarbij moet wel rekening gehouden worden met de gevolgen voor de armoedeval.
- Uitbreiding van de declaratieregeling heeft budgettaire gevolgen.
- Differentiatie van vergoedingen kan leiden tot hogere administratieve lasten.

Verbeterpunten uit de besprekingsessies:

Uit de verschillende sessies zijn de volgende wensen en suggesties naar voren gekomen om de verordening te verbeteren:

- Maak de aanschaf van een computer mogelijk voor minima.
- Maak de systematiek eenvoudiger. De huidige systematiek (staffel bij inkomensgrens tot 110%, 115 en 120 % van het sociaal minimum leidt tot vergoeding van 100 resp. 70 resp. 35% van de kosten) is onduidelijk.
Men vraagt zich daarbij af of er op basis van de MER reden is om aan afbouw te doen. Het gat blijft even groot op 110-120 %. Dus waarom niet volledige vergoeding mogelijk maken tot een inkomen van 120%.
- Studenten zijn uitgesloten van de Declaratieregeling. Maak hierop uitzonderingen mogelijk voor kinderen van alleenstaande ouders die studeren en partners waarvan er 1 studeert.
- Verhoog de vergoeding voor ouderbijdragen voor oudere kinderen, de ouderbijdrage voor de middelbare school is veel hoger dan voor de basisschool.
- Onderzoek de mogelijkheid om aan te sluiten bij U-pas of een dergelijke regeling.
- Montfoort is aangesloten bij jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds. Het voordeel hiervan is dat je weet dat een kind op sport gaat van het geld. Overweeg daarom voor andere gemeenten om ook (weer) aan te sluiten.
- In de praktijk ziet men veel voorbeelden waarbij de Declaratieregeling niet besteed wordt aan waarvoor het bedoeld is. Overweeg daarom om toch weer met inleveren bonnetjes te werken. Al zou je ze niet eens bekijken maar direct weggooien, gaat er toch een controlerende werking van uit.
- Consulanten in de uitvoering vinden het lastig dat de declaratieregeling niet geldt voor Bodegraven-Reeuwijk.
- Is er inzage in het gebruik van het armoedefonds Bodegraven-Reeuwijk? Kunnen we dat vergelijken met gebruik declaratieregeling? En als het goed werkt misschien iets van leren?

Voorstel

- *Wij stellen voor om in categorie 3 (ouderbijdragen) te differentiëren tussen basis- en voortgezet onderwijs en daarbij het bedrag voor voortgezet onderwijs te verhogen. Dit sluit aan bij de uitkomsten van de minima effectrapportage die door NIBUD is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Woerden.*
- *Afschaffing van de staffel en de daaraan verbonden systematiek van gedeeltelijke vergoeding vereenvoudigt de uitvoering en de regeling. Als je één inkomensgrens wil hanteren, dan ligt die van 120% voor de hand. Er zijn wel meer kosten aan verbonden. En de armoedeval bij een inkomen van 120% wordt verdiept. Voordeel van het hanteren van de grens van 120% is dat er sprake blijft van differentiatie omdat bij de overige minimaregelingen de inkomensgrens ligt op 110%. Een tussenoplossing kan zijn om alleen de inkomensgrens bij 115% te schrappen.*
- *Studenten met kinderen zijn een weinig voorkomend fenomeen. De verordening staat eigenlijk niet in de weg aan declaratie voor hun kinderen. E.e.a. kan via een toevoeging aan de toelichting worden opgelost.*
- *Controle van bewijsstukken is middels beleidsregels geregeld. Is iets om te bespreken, maar heeft geen invloed op de verordening.*
- *Vergoeding van een computer zou kunnen, maar maakt de regeling een stuk duurder.*
- *De directie van Ferm Werk wil onderzoeken of een systeem dat werkt met een kortingspas op langere termijn de Declaratieregeling zou kunnen vervangen zoals die nu bij Ferm Werk wordt uitgevoerd.*
Voordelen daarvan zouden zijn:
 - *dat diensten in natura worden geboden, dus het geld wordt besteed waarvoor het bedoeld is;*
 - *dat lokale ondernemers en verenigingen ingeschakeld kunnen worden waardoor de lokale economie gesteund wordt;*
 - *door samenwerking met een externe partij kan eenvoudiger digitalisering worden ingevoerd en worden administratieve uitvoeringslasten beperkt.**Nadeel kan zijn dat bij aansluiting bij een bestaande pas de lokale beleidsvrijheid beperkt is.*

Verordening individuele inkomenstoeslag

Doel

De Individuele inkomenstoeslag is sinds invoering van de Participatiewet de opvolger van de Langdurigheidstoeslag en bedoeld om mensen die langdurig van een laag inkomen leven en die geen uitzicht hebben op inkomensverbetering financieel te compenseren voor het verlies van hun financiële reserves. De inkomenstoeslag is erop gericht om mensen in staat te stellen om beter rond te komen. De naamsverandering markeert dat deze toeslag niet langer een vorm van categoriale bijzondere bijstand is, maar een individuele beoordeling vraagt. Daarbij moet rekening worden gehouden met de krachten en bekwamen van de persoon en zijn inspanningen om tot inkomensverbetering te komen.

Keuzes

De wet bepaalt dat bij verordening in ieder geval moet worden geregeld wat wordt verstaan onder het begrip langdurig laag inkomen en hoe hoog de toeslag is.

Daarnaast kan de inkomenstoeslag worden ingezet om de groepen waar zich de grootste tekorten voordoen extra te ondersteunen. In de groep lage inkomens heeft immers niet elke (sub)groep evenveel moeite om rond te komen. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren uit de minima-effectrapportages (MER) van het Nibud.

Verbeterpunten uit de besprekingsessies

Uit de verschillende sessies zijn de volgende wensen en suggesties naar voren gekomen om de verordening te verbeteren:

- Concretisering van hetgeen van de aanvrager wordt verwacht ten aanzien van zijn inspanningen om tot inkomensverbetering te komen. Dit is met name lastig te duiden als het gaat om personen die geen uitkering van Ferm Werk ontvangen.
- Deelnemers onderschrijven hetgeen uit de MER is gekomen, dat er groepen zijn die tekort komen en zouden de mogelijkheden willen benutten om meer te differentiëren naar doelgroepen.

- De cliëntenraad suggereert om de inkomensgrens van 110% te verlaten en deze te verhogen zodat meer mensen in aanmerking komen voor de toeslag.

Voorstel

- *Wij stellen voor om in de verordening geen concrete bepalingen op te nemen over de inspanningen om het inkomen te verbeteren. Dat zou mogelijk via beleidsregels kunnen, maar probleem is dat hiervoor geen praktische oplossing denkbaar is zonder veel administratieve lastenverzwaring zowel voor de aanvragers als de uitvoerders. Vooralsnog wordt voorgesteld om de praktijk voort te zetten waarbij aanvragers wel informatie verschaffen over wat ze hebben ondernomen of aangeven waarom dit voor hen niet mogelijk was, maar dit niet systematisch te controleren.*
- *Verhoging van de inkomensgrens wordt niet voorgesteld. Dit zou directe financiële (budgettaire) gevolgen hebben. De huidige grens is daarnaast niet laag vergeleken met andere gemeenten. In onze regio komt het percentage van 110% meer voor. Andere gemeenten hebben vaker lagere percentages. Hogere percentages zijn zeldzaam.*
- *Wel wordt voorgesteld om meer differentiatie aan te brengen in de doelgroepen en hogere bedragen vast te stellen voor gezinnen met oudere kinderen. Dit zou betekenen dat er vijf in plaats van drie verschillende groepen en bedragen worden gehanteerd:*
 - *alleenstaanden*
 - *alleenstaanden met alleen jongere kinderen*
 - *alleenstaanden met één of meer oudere kinderen*
 - *(echt)paren en gezamenlijke huishoudens*
 - *(echt)paren en gezamenlijke huishoudens met één of meer oudere kinderen.*

Participatieverordening

Doel

In de participatieverordening worden regels gesteld met betrekking tot het bieden van ondersteuning bij arbeidsinschakeling. In de verordening wordt ook opgenomen welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling ingezet kunnen worden.

Keuzes

De wet bepaalt dat de verordening in elk geval afspraken bevat over wie onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor welke voorzieningen en hoe deze voorzieningen evenwichtig over doelgroepen/personen worden verdeeld. In de participatieverordening kunnen financiële kaders worden opgenomen die gelden voor de voorzieningen (budgetplafonds).

Overwegingen

- Afbakening van de doelgroep: op 5 oktober 2015 is tijdens een strategiesessie met directie, dagelijks bestuur en raad van commissarissen van Ferm Werk een inhoudelijke discussie gevoerd over de dienstverlening aan diverse doelgroepen. Hierin zijn de volgende uitgangspunten benoemd:
 - Ferm Werk biedt volledige dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden, jongeren en aan personen die zijn opgenomen in het doelgroepenregister.
 - De overige doelgroepen, waaronder NUG'ers en personen van wie de WWV uitkering binnen drie maanden afloopt, ontvangen basis dienstverlening. Dit betekent dat zij worden doorverwezen, gewezen worden op vacatures, tips krijgen om te solliciteren en er eventueel een korte training (taal, sollicitatie) kan worden aangeboden bij Ferm Werk.
- Instrumenten in de verordening en uitwerking hiervan in beleidsregels is op dit moment niet goed afgestemd en heeft verduidelijking.
- Wetgeving inzake de No Risk Polis is gewijzigd.
- Afstemming met de arbeidsmarktregio's: In Midden-Holland en Midden-Utrecht is afgesproken om het beleid op elkaar af te stemmen om te voorkomen dat werkgevers en werkzoekenden in elke gemeente anders behandeld worden.
- In december 2015 is een aanzet gedaan door Ferm Werk om deze verordening te wijzigen. Deze stukken zijn in december 2015 verspreid.

Verbeterpunten uit de besprekingsessies

Uit de verschillende sessies zijn de volgende wensen en suggesties naar voren gekomen om de verordening te verbeteren:

- Taken en verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk. Wat doet Ferm Werk zelf en wat wordt uitbesteed? (sociale activering, participatieplaats, dagbesteding etc)
- Inzet van de voorziening participatieplaats inclusief (maximale) premie
- Definitie participatieplaats verduidelijken en de afbakening met andere instrumenten.
- (Om)scholingsfaciliteiten opnemen in de verordening.
- Streef naar maatwerk en leg zo min mogelijk voorwaarden aan instrumenten wat betreft doelgroepen. Neem een algemene bepaling op over de inzet van instrumenten en de afweging van kosten en baten. Streef naar duurzame uitstroom met oog voor de belangen van de cliënt.
- Aandacht voor vluchtelingen; ontwikkel trajecten toegespitst op hun competenties en vaardigheden;
- Maak (tijdelijke) loonkostensubsidie ook mogelijk voor mensen zonder indicatie doelgroepenregister.

Voorstel

Het verduidelijken van de taken en verantwoordelijkheden is iets wat hoort bij uitvoeringsafspraken. In algemene zin kan hierover wel iets in de toelichting worden opgenomen. Bijvoorbeeld dat een taak (zoals sociale activering) niet door Ferm Werk zelf uitgevoerd hoeft te worden en dat cliënten dan overgedragen worden aan welzijnsinstellingen waarmee wordt samengewerkt.

In de verordening kan de definitie Participatieplaats worden verhelderd zodat duidelijker is wat ermee bedoeld wordt en wat het verschil is met andere instrumenten. Het verhogen van de premie is mogelijk maar heeft financiële gevolgen. Hierbij moet zeker ook de armoedeval worden betrokken: iemand met een participatieplaats heeft een hoger inkomen waardoor uitstroom minder aantrekkelijk is.

Waar mogelijk doelgroepbepalingen schrappen om meer maatwerk mogelijk te maken. In plaats daarvan algemeen uitgangspunt dat wordt uitgegaan van goedkoopste passende voorziening waarbij afweging wordt gemaakt tussen kosten en belangen cliënt.

Optie (tijdelijke) loonkostensubsidie voor mensen zonder indicatie garantiebanen is het overwegen waard.

Afstemmingsverordening

Doel

De participatiewet maakt onderscheid tussen geüniformeerde en niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen. In de afstemmingsverordening wordt bepaald welke regels gelden ten aanzien van het verlagen van de uitkering als iemand de arbeidsverplichtingen niet of onvoldoende nakomt.

Overwegingen

- De wet schrijft de op te leggen maatregel voor een groot deel dwingend voor bij de geüniformeerde arbeidsverplichtingen, maar er is enige beleidsruimte voor het bepalen van de duur van de maatregel. In de huidige verordening heeft het DB gekozen voor een “gemiddelde” binnen deze beleidsvrijheid.
- Bij niet-geüniformeerde arbeidsverplichtingen is meer vrijheid om hoogte en duur van maatregelen te bepalen. Hieronder vallen ook de arbeidsverplichtingen in de loaw en loaz. Deze zijn vergelijkbaar met de geüniformeerde arbeidsverplichtingen in de Participatiewet.

Verbeterpunten uit de besprekingsessies

Uit de verschillende sessies zijn de volgende wensen en suggesties naar voren gekomen om de verordening te verbeteren:

- De sancties zijn te zwaar, maatregelen zijn veel zwaarder dan boetes. Dit komt oneerlijk over want fraude is erger. Daarom wordt de suggestie gedaan dat Ferm Werk bij niet-geüniformeerde verplichtingen de ruimte zou kunnen nemen om eigen soepeler beleid te voeren.
- Ook bij maatregelen (net als bij boetes) rekening houden met beslagvrije voet. Dat zou betekenen dat de maximale verlaging bij een maatregel 10% van de norm is.
- Waarschuwingsmogelijkheid opnemen in de verordening: altijd eerst een waarschuwing waar dat kan.
- De maatregel bij schending van de verplichting om te solliciteren (trachten alg. geaccepteerde arbeid te verkrijgen en aanvaarden) zou ook voor loaw en loaz in de verordening geregeld kunnen worden.
- Afstemming bij niet verschijnen op uitnodiging voor gesprek over re-integratie/taaltoets opnemen in de verordening.

Voorstel

De zwaarte van de maatregelen bij niet-geüniformeerde verplichtingen is bedoeld door de wetgever. In nominale zin (euro's) zijn maatregelen niet zwaarder dan boetes. De zwaarte zit hem in de wijze van verrekening (in één keer). Dit is zo door de wetgever bedoeld om een sterke prikkel te hebben. Bij ingrijpende versoepeling zou sprake zijn van schending van het gelijkheidsbeginsel als eenzelfde schending binnen de Participatiewet veel zwaarder wordt bestraft als binnen de loaw/loaz. We zouden ook een sterk afwijkende positie innemen t.o.v. andere gemeenten. Maximeren op 10% zou wel een heel sterke breuk met (al lang bestaand) beleid inhouden en maakt het ook moeilijker om proportionaliteit te bewaren binnen deze groep van maatregelen. Deze versoepelingen worden daarom niet voorgesteld.

Het gebruik maken van de mogelijkheid om te waarschuwen alvorens een maatregel op te leggen kan worden overwogen. Maar bij de geüniformeerde verplichtingen kan dit niet. In dit verband is goede communicatie van belang. Als cliënten telkens goed worden geïnformeerd wanneer iets als een verplichting wordt opgelegd en dat een maatregel kan/zal volgen als de verplichting niet wordt nagekomen, dan is iemand gewaarschuwd.

Het weglaten van de maatregel bij schending van de sollicitatieplicht voor loaw'ers is conform de modelverordening. Volgens een strikt juridische redenering zou eigenlijk een heel zware sanctie moeten volgen, namelijk weigeren van de loaw-uitkering en instroom in de Participatiewet. Dit wordt niet als evenredig gevoeld. Het is (ook volgens juristen) mogelijk om in de verordening een maatregel te vermelden voor deze gedraging. Dit komt ook begrijpelijker over. Voorgesteld wordt dit te doen.

Conform de modelverordening was geen verlaging vermeld voor schending van verplichting om te verschijnen bij een gesprek over re-integratie. Gedachte van de juristen was dat een uitnodiging altijd zou gaan om de inlichtingenplicht. Toch staat het recht op bijstand niet altijd ter discussie. In de praktijk wordt daarom een dergelijke bepaling gemist. Zeker omdat nu voor het niet verschijnen op de taaltoets (wat een vergelijkbare gedraging is) een verlaging moet worden opgenomen, wordt voorgesteld deze omissie te repareren.