

FNV onderzoek Beter zicht op werken in de bijstand, augustus 2013

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Naar aanleiding van het zwartboek 'Werken in de bijstand' heeft de FNV begin 2013 de lokale FNV-groepen gevraagd om in hun gemeente te onderzoeken hoe het re-integratiebeleid vorm heeft gekregen en wat de ervaringen zijn van bijstandsgerechtigden die in een traject zitten waarin men moet werken met behoud van uitkering.

59 lokale groepen hebben hun medewerking toegezegd. Niet alle groepen hebben succes gehad. De opgehaalde gegevens over het beleid van gemeenten en de ervaringen van bijstandsgerechtigden, verschillen nogal per groep. Enkele groepen hebben, ondanks hun inzet, helemaal geen gegevens kunnen verzamelen. Niet alle gemeenten waren bereid mee te werken en de vrees voor sancties is onder bijstandsgerechtigden enorm.

Er zijn 226 vragenlijsten van bijstandsgerechtigden in deze rapportage verwerkt uit bijna 70 gemeenten en 27 vragenlijsten die door gemeenten zijn ingevuld. Daarnaast zijn er gemeentescans gemaakt van gemeenten waarbij acht of meer bijstandsgerechtigden de vragenlijst hebben ingevuld.

TRAJECTEN WERKEN MET BEHOUD VAN UITKERING

Gemeenten en bijstandsgerechtigden zijn op grond van de wet verplicht zich in te spannen voor het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. De gemeente kan daarbij gebruikmaken van voorzieningen. Volgens de wet dienen deze voorzieningen maatwerk te zijn en afgestemd op de situatie van de betrokken bijstandsgerechtigde. Als het gaat over tegenprestatie of werken met behoud van uitkering, blijkt uit de wet en kamerstukken dat de werkzaamheden additioneel moeten zijn en niet mogen leiden tot verdringing.

Eén van deze voorzieningen zijn trajecten waar men met behoud van uitkering werkt c.q. werkervaring, arbeidsritme en werknemersvaardigheden opdoet. Een specifieke vorm van trajecten met behoud van uitkering zijn de participatieplaatsen, waaraan ook specifieke wettelijke regels verbonden zijn. Daarnaast bestaat er de tegenprestatie, die niet gericht is op arbeidsinschakeling. Echter in de praktijk gebruiken meerdere gemeenten de tegenprestatie als term voor trajectengericht op arbeidsinschakeling.

Het onderzoek richt zich met name op de vraag of de trajecten inderdaad gericht zijn op arbeidsinschakeling, of er sprake is van maatwerk en verdringing. Tevens is gevraagd naar de tevredenheid van bijstandsgerechtigden over de trajecten.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

GERICHTHEID OP ARBEIDSINSCHAKELING EN MAATWERK

• Doelgroep

Ruim veertig procent van de trajecten, werken met behoud van uitkering, richt zich op bijstandsgerechtigden die minder dan een jaar een uitkering ontvangen. Tweederde ontvangt korter dan twee jaar een bijstandsuitkering. Het merendeel ontvangt dus relatief kortdurend bijstand en blijkt grotendeels recente (jarenlange) werkervaring te hebben. Het is een groep die door de economische

recessie aangewezen is op bijstand. Het is niet aannemelijk dat deze groep werknemersvaardigheden moet leren, of arbeidsritme moet opdoen. Wat deze groep nodig heeft, is een baan met loon. Voor een groot deel richten de trajecten waarin men werknemersvaardigheden moet leren en arbeidsritme moet opdoen zich dus op de onjuiste doelgroep.

• Keuze in soort werk

Uit onderzoek blijkt altijd dat motivatie één van de beste voorspellers is om aan het werk te komen. In die zin mag je verwachten dat gemeenten er alles aan doen om hierop in te spelen, maar dat blijkt niet uit het onderzoek. Van de bijstandsgerechtigden die met een eigen voorstel kwamen als alternatief voor de werkzaamheden die de gemeente bood, wordt slechts eenderde goedgekeurd. Er zijn meerdere gemeenten waarbij honderd procent van de alternatieven wordt afgewezen. Er is dus nauwelijks keuze uit werkzaamheden voor bijstandsgerechtigden. Dat komt de motivatie niet ten goede en daardoor ook niet de uitstroomkans.

• Rekening houden met wensen, vooropleiding en vaardigheden

Alle deskundigen zullen beamen dat de uitstroomkans groter is als er rekening wordt gehouden met de wensen, vooropleiding en vaardigheden. Slechts minder dan eenderde van de geënquêteerden zegt dat er rekening is gehouden met wensen (27%) of met vooropleiding en vaardigheden (21%). Een veelgenoemde reden is dat er geen interesse is in persoonlijke omstandigheden of dat er geen keuze is. Overigens blijkt uit de gemeentelijke enquête dat gemeenten zeggen wel rekening te houden met iemands mogelijkheden.

• Persoonlijk trajectplan

Bijna alle gemeenten geven aan dat iedereen een persoonlijk trajectplan heeft waarin de route beschreven is die moet leiden tot betaalde arbeid. Ruim de helft van de bijstandsgerechtigden zegt dat er geen trajectplan is en veertien procent weet het niet. Van degenen die aangeven dat er een trajectplan is (29%) kan slechts een enkeling aangeven wat daarin staat. Dat wil dus zeggen dat de meerderheid wel in een traject zit, maar niet weet wat men kan verwachten, waar men zelf op moet sturen of wat de gemeente met hen van plan is.

• Begeleiding

Wanneer bijstandsgerechtigden moeten leren werken, dan mag je verwachten dat daar begeleiding bij is. Uit de gemeentelijke vragenlijst blijkt dan ook dat het beleid is dat iedereen in principe een persoonlijke begeleider toegewezen krijgt.

Uit de enquête onder bijstandsgerechtigden blijkt dat slechts eenderde aangeeft dat er begeleiding is bij het werk, waarbij meerderen de opmerking hebben geplaatst dat er eerder sprake is van toezicht. Bijna tweederde zegt geen begeleiding te krijgen, waarbij meerderen de opmerking plaatsen dat dat ook niet nodig is gezien de eenvoudige taken die verricht moeten worden.

• Bijdrage van het traject aan kans op werk

Trajecten worden door gemeenten ingezet om te komen tot arbeidsinschakeling. Slechts tien procent van de geënquêteerden denkt dat het traject bijdraagt aan kans op werk. Ruim de helft denkt dat dit niet het geval is en een kwart weet het niet of hoopt het. Er zijn geen gegevens over hoeveel trajecten inderdaad afgesloten worden omdat men aan het werk is.

• Werk vinden

Uit de gemeentelijke enquête blijkt dat bijna alle gemeenten aangeven dat solliciteren in werktijd mogelijk is. Uit de enquête onder bijstandsgerechtigden blijkt echter dat eenderde aangeeft geen tijd te krijgen tijdens 'werktijd' om te solliciteren, met als reden dat de gemeente meent dat men voldoende

tijd heeft om dat in eigen tijd te doen. De conclusie die uit het bovenstaande volgt, is dat de trajecten ruim onvoldoende gericht zijn op uitstroom naar betaalde arbeid en dat er ruim onvoldoende maatwerk geboden wordt. De doelgroep die met name in de trajecten terechtkomt, heeft veelal recente arbeidservaring en het opdoen van werknemersvaardigheden of arbeidsritme is onzinnig. Er is nauwelijks keuze in werkzaamheden, er wordt nauwelijks gekeken naar vooropleiding en vaardigheden, men weet niet of er een persoonlijk trajectplan is, men geeft aan dat er geen begeleiding is, er is geen tijd om te solliciteren noch is daar begeleiding bij.

Overigens zijn de bevindingen het gemiddelde van veel gemeenten. De FNV is gemeenten tegengekomen, waar wel maatwerk geboden wordt en waar de trajecten wel op uitstroom gericht lijken te zijn. De FNV krijgt de indruk dat het adagium 'beter iets dan niets doen' zonder al te veel nadenken uitgevoerd wordt, waarbij gemeenten voorbijgaan aan het feit dat veel bijstandsgerechtigden zich suf solliciteren en allang een zinvolle dagbesteding hebben gevonden, bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk. Ook krijgt de FNV de indruk dat er over het algemeen geen sprake is van leren werken, maar van gewoon productie leveren. In die zin zijn veel van de werkzaamheden uit de trajecten gewoon arbeid waar in het normale leven voor betaald wordt en waarvoor dan dus een arbeidsovereenkomst is.

VERDRINGING

Het thema verdringing is al vele malen onderwerp van discussie geweest, nu en in het verleden. Het is een concept waar verschillend over gedacht wordt, veelal geleid door belangen. Voor de FNV liggen de grenzen scherp. Als de gemeente geen geld meer (over) heeft voor huishoudelijke taken die vallen binnen de WMO-zorg en deze vervolgens laat uitvoeren door bijstandsgerechtigden zonder loon, dan is er sprake van verdringing. Gemeenten waar dit voorkomt doen iets fundamenteel mis en breken werkgelegenheid af. Immers de bijstandsgerechtigde die zonder loon in het groen werkt, werkt mee aan het creëren van een slechtere werkgelegenheid en een vermindering van zijn uitstroomkans naar werk. Al die werkzaamheden die normaalgesproken door betaalde arbeidskrachten verricht worden en aan de arbeidsmarkt onttrokken worden voor trajecten waarin zonder scholing of opleiding productie moet worden geleverd, noemt de FNV verdringing en zijn naar haar mening contra-legem (tegen de wet in).

Uit de gemeentelijke beleidsenquête blijkt dat geen enkele gemeente zegt dat de werkzaamheden voorheen door betaalde krachten werden uitgevoerd. Dat is ongeloofwaardig, want bijna de helft van de bijstandsgerechtigden laat weten dat dit wel het geval is en daarbij worden veel concrete voorbeelden gegeven. Naast deze voorbeelden heeft de FNV ook meerdere concrete bewijzen dat instanties en gemeenten met bijstandsgerechtigden direct de concurrentie aangaan met bijvoorbeeld verhuizers, fietsmakers, schilders, postbezorgers en schoonmakers.

DE MENING EN TEVREDENHEID VAN DE BIJSTANDSGERECHTIGDEN

Wat vinden bijstandsgerechtigden van werken met behoud van uitkering? Meer dan driekwart van de respondenten vindt het leveren van een tegenprestatie een goede zaak. De meesten verbinden daar wel voorwaarden aan; zo vindt men dat er meer rekening gehouden moet worden met de persoon en dat eigen inbreng wenselijk is; dat het werk perspectief moet bieden of men wil er financieel op vooruit gaan. Het idee van werken voor je uitkering, heeft dus ook bij de bijstandsgerechtigden postgevat. Er is ook gevraagd wat men vindt van het soort werk dat men doet. Gemiddeld beoordeelt men dat neutraal. De laagste score (op de items die tevredenheid meten) is voor de begeleiding (tussen slecht en neutraal) en de bejegening (net onder het niveau van neutraal).

Zoals eerder gesteld zijn dit gemiddelden. Uit de analyse per gemeente blijken er gemeenten die op vier van de vijf scores tussen 'heel slecht' en 'slecht' scoren. 'Contact met collega's' scoort overigens bij alle gemeenten goed. Geconcludeerd kan worden dat bijstandsgerechtigden in principe welwillend staan tegenover een tegenprestatie, maar de tegenprestatie moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen.

VOORLICHTING / COMMUNICATIE

Op meerdere vragen blijkt dat de bijstandsgerechtigden slecht op de hoogte waren (gebracht) over hun situatie. Zo wist eenderde niet wat er met hen zou gebeuren na afloop van het traject. Er waren zelfs mensen die zich ongerust maakten omdat men dacht dat dan de uitkering zou stoppen. Uit de beleidsenquête blijkt echter dat de meeste gemeenten het traject voortzetten (al dan niet in andere vorm), waarbij sommige gemeenten zeggen door te gaan totdat iemand werk heeft gevonden.

Ruim meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden zegt geen trajectplan te hebben of weet het niet, terwijl die er volgens de gemeenten wel is. Van degenen die weten dat er wel een trajectplan is, kent het merendeel niet de inhoud ervan. Ook weet men vaak niet hoe lang het traject duurt, wat men van de gemeente kan verwachten. In ieder geval is de communicatie hierover onvoldoende. Overigens wist bijna iedereen dat niet meewerken gevolgen kan hebben voor de uitkering. Die boodschap is wel goed overgekomen. Conclusie is dat gemeenten betere voorlichting moeten geven over meerdere aspecten van de uitvoering.

EINDCONCLUSIE

Het beleid van gemeenten is onderling redelijk eenduidig. De uitkomsten uit de enquête onder bijstandsgerechtigden laten zien dat de uitvoeringspraktijk fors afwijkt van het (papieren) beleid. Er is in de praktijk nauwelijks maatwerk en trajecten zijn niet gericht op uitstroom. Daarnaast is er vaak sprake van verdringing op de arbeidsmarkt. De verschillen in de uitvoeringspraktijken tussen gemeenten zijn groot. Er zijn gemeenten die op bijna alle items in de ogen van de bijstandsgerechtigden slecht scoren (maatwerk, tevredenheid, eigen inbreng etc.) en er zijn gemeenten die dit veel beter doen. Dat is, ons inziens, geen kwestie van geld maar van psychologie. De slechte bejegening die uit het eerdere zwartboek 'Werken in de bijstand' naar voren kwam, komt in de enquête minder naar voren.

AANBEVELINGEN

• Beloning van werk

Trajecten zonder loon waar productie geleverd wordt zonder dat er sprake is van een leertraject (die al dan niet leiden naar een certificaat of diploma) moeten stoppen. Werk hoort beloond te worden. Het werk dat bijstandsgerechtigden uitvoeren vertoont alle kenmerken van een normale arbeidsovereenkomst met uitzondering van het kenmerk loon. Immers er is sprake van een gezagsverhouding, men moet aanwijzingen van de werkgever opvolgen (anders volgt er een sanctie); en men moet een persoonlijke prestatie verrichten.

• Vergoeding van de kosten

Uit de enquête blijkt dat het regelmatig voorkomt dat bijstandsgerechtigden de kosten die men maakt om te gaan werken zonder loon (bijvoorbeeld reiskosten, kosten voor kinderopvang) niet vergoed krijgt, waardoor financiële problemen toenemen. Deze praktijk is onacceptabel; kosten die men maakt dienen vergoed te worden.

• Wettelijke regels

Een aantal begrippen uit de WWB dient nader ingekaderd te worden, bijvoorbeeld wat is 'beperkt in omvang en tijd' in de tegenprestatie, hoe wordt 'additioneel' gedefinieerd, hoelang kan werken met behoud van uitkering, etc. Het is niet goed dat de landelijke politiek hierover geen uitspraken durft te doen en dit overlaat aan rechters.

• Concrete re-integratieverordeningen

Zolang de landelijke politiek geen invulling geeft aan de tegenprestatie, verdringing, acceptabele duur van werken zonder loon etc., dan dient de gemeentelijke re-integratieverordening uitkomst te bieden. De huidige re-integratieverordeningen kenmerken zich door 'kan'-bepalingen en zetten de deur open naar willekeur. Bovendien kan er geen sprake zijn van een goede controle door de gemeenteraden als verordeningen 'leeg' zijn.

• Voor beroep vatbare beschikkingen

Het blijkt dat bijstandsgerechtigden vaak niet weten of men een beschikking heeft gekregen, omdat dit bijvoorbeeld niet op een uitnodiging staat voor een trajectdeelname. Bovendien staat vaak niet vermeld dat men in bezwaar en beroep kan gaan. De FNV vindt dit een slechte zaak en stelt dat gemeenten duidelijk dienen aan te geven wanneer een beschikking wordt afgegeven en dat daartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend.

• Toets op verdringing

Wat additioneel is of niet, is naar de mening van de FNV niet een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Maar zolang er niets landelijks op dit punt is geregeld, adviseert de FNV dat gemeenten transparante criteria hanteren om te beoordelen of de werkzaamheden al dan niet additioneel zijn.

• Gelegenheid werk te zoeken

Mensen die vanuit de WW of als ex-ZZP-er bijstand aanvragen, worden regelmatig voordat de uitkering toegekend is, naar een traject werken met behoud van uitkering gestuurd. Het dringend advies van de FNV is om aanvragers van bijstand enkele maanden de tijd te geven om passend werk te vinden volgens de bijstandsdefinitie (elk werk is passend) en ga dan pas over naar een kansrijk traject.

• Ruimte voor eigen inbreng

Eigen verantwoordelijkheid is het nieuwe adagium. Indien er serieus sprake is van eigen verantwoordelijkheid, dan zou er meer ruimte moeten zijn voor een eigen inbreng. Zo zouden alle bijstandsgerechtigden die opgeroepen worden voor een traject, de mogelijkheid moeten worden geboden om gedurende een aantal weken met een eigen invulling te komen als alternatief voor de werkzaamheden van de gemeente.

• Meer maatwerk

Naast eigen inbreng in het traject, is het noodzakelijk dat er veel meer dan nu rekening gehouden wordt met de vaardigheden, de opleiding en wensen van betrokkenen. Door hierbij aan te sluiten, zal men positief gemotiveerd worden om naar werk te zoeken en is de kans op werk ook groter. Bovendien schrijft de wet dit ook voor.

• Scholing

Veel bijstandsgerechtigden denken dat door gerichte scholing (in brede zin) de kans op werk toeneemt. In de praktijk blijkt echter, dat er nauwelijks scholing ingezet wordt met als reden onvoldoende budget. Maar ook trajecten kosten geld, verspild geld wanneer het niet tot uitstroom naar werk leidt. Een betere afweging zal de kans op werk doen toenemen.

• Onafhankelijk onderzoek

Naast de wenselijkheid van een landelijk onderzoek door de Inspectie SZW, is het zeer wenselijk volgens de FNV dat elke gemeente laat onderzoeken hoe de uitvoeringspraktijk is, of die effectief is

en hoe de bijstandsgerechtigden dit ervaren. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is dat de bijstandsgerechtigden er van overtuigd moeten zijn, dat zij hun ervaringen veilig kunnen geven. De angst voor repercussies van de gemeente is groot.

- **Veilig meldpunt voor klachten**

In de enquête van de bijstandsgerechtigden is niet gevraagd waar men met klachten terecht kan. In de beleidsenquête is

daar wel naar gevraagd. Het viel op dat er wel vaak een klachtenprocedure is, maar de klachten worden behandeld door het hoofd sociale dienst, een teamleider of B&W. Volgens de FNV is het noodzakelijk dat er een echt onafhankelijke klachtencommissie is waar mensen veilig hun klachten kunnen indienen.