

Participatienota 2011-2014, opmerkingen en verbeterpunten

Algemeen

Toeleiding naar de arbeidsmarkt kan diep ingrijpen in de levens van mensen. Het is daarom belangrijk dat re-integratie zorgvuldig gebeurt, met respect voor het individu, maar ook dat mensen zonder kans op regulier werk niet zinloos trajecten moeten volgen of aan andere activiteiten moeten deelnemen. Dit laatste is bovendien een slechte besteding van de schaarser wordende financiële middelen.

De Cliëntenraad SoZA (CR) wenst re-integratie met een menselijk gezicht, waarbij de belangen en de waardigheid van de werkzoekenden voorop staan. De overheid dient burgers (dus ook bijstandgerechtigden) te behandelen zoals volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren zelf behandeld willen worden. Dit moet het leidende beginsel bij het re-integratie- of participatiebeleid zijn. Het past in dit verband niet om uitkeringsgerechtigden slechts als "schadelast" te zien.

Het cruciale concept voor de Cliëntenraad is maatwerk, d.w.z. er moet bij re-integratie worden uitgegaan van de mogelijkheden, de wensen, het kennisniveau, het opleidingsniveau, de persoonlijkheidsstructuur en de beperkingen van de individuele "cliënt". Die moet altijd serieus worden genomen en als een individu en gelijkwaardige partner worden beschouwd en behandeld.

Daarnaast is de CR van mening dat bij re-integratie altijd gekeken moet worden naar de langere termijn. De kortste of snelste weg naar betaald werk is dan niet altijd de beste of duurzaamste. De CR vindt in dit verband scholing een belangrijk instrument, ook op een (veel) hoger niveau dan leidend naar een startkwalificatie. Naast scholing moet de nadruk liggen op arbeidsmarktgerichte trajecten (vraaggerichte re-integratie), een nadruk die aansluit bij een aantal adviezen van de Raad voor Werk en Inkomen, die aandacht op verhoging van het opleidingspeil en permanente scholing. Maatwerk houdt dus ook in dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en dat vraag en aanbod zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Bovenstaande aspecten verdienen meer nadruk dan ze in de nota krijgen.

Jongeren tot 27 jaar

De Cliëntenraad onderschrijft de nadruk op onderwijs en het behalen van een diploma. Het is echter mogelijk dat voor een aantal jongeren een gecombineerd traject passender is. Ook voor deze groep is individueel maatwerk dus belangrijk. Dit geldt ook voor jongeren die weliswaar een opleiding hebben voltooid, maar van wie die onvoldoende aansluit bij de vraag vanuit arbeidsmarkt. Ook zij hebben scholing nodig.

Ouder dan 27 jaar, participatiecentrum, re-integratie

De CR heeft er meerdere keren op gewezen dat verloningstrajecten geen effectief middel zijn om werkzoekenden langdurig op de arbeidsmarkt te re-integreren, onder meer in verband met de gerichtheid op de korte termijn.

De CR heeft eveneens al meerdere keren gewezen op de onwenselijkheid van het werkatelier. Het instrument is ongericht (geen echt individueel maatwerk) en duur. Het college heeft in het verleden echter aangegeven dat het ook bedoeld is als handhavinginstrument, een oneigenlijke besteding van re-integratiegelden in de opvatting van de CR.

Deze bezwaren gelden nog steeds, ook als het werkatelier participatiecentrum heet. De ongerichtheid en de verplichte deelname voor iedereen is bovendien geen goede manier om schaarser wordende financiële middelen te besteden. De aard van de "eenvoudige werkzaamheden" doet geen recht aan het concept van individueel maatwerk en voedt het vermoeden dat het college geen hoge dunk heeft van de kennis en vaardigheden van mensen zonder betaald werk. Bovendien zijn het werkzaamheden die ook door het bedrijfsleven en instellingen worden uitgevoerd en is er dus sprake van concurrentievervalsing en verdringing op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan in dit verband worden gesproken van een vorm van dwangarbeid in de zin van art. 4 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

De CR heeft er geen bezwaar tegen dat werkzoekenden in een vroeg stadium worden geholpen en ook plichten krijgen opgelegd, maar vindt dat dit op basis van individueel maatwerk (dus rekening houdend met de

mogelijkheden van het individu) moet gebeuren. Aan het begin daarvan zou een competentietest, zoals het UWV Werkbedrijf die kent, kunnen staan. Betrokkene, casemanager en een trajectbegeleider van bijv. Re-integratie Leiden zouden dan gezamenlijk een traject kunnen opstellen.

De CR mist aandacht voor het instrument persoonsgebonden re-integratietraject (PRB) in de conceptnota. Een PRB biedt werkzoekenden een optimale mogelijkheid om zelf aan hun toekomst te werken. Helaas maakte de gemeente Leiden er nauwelijks gebruik van. De CR is van mening dat het PRB behouden moet blijven en actief onder de aandacht van werkzoekenden moet worden gebracht.

De CR vindt dat het college te gemakkelijk voorbij gaat aan de problemen met kinderopvang en aan de moeilijke positie van mensen met medische en psychische klachten. Het is niet duidelijk wat het college bedoelt met het creatief oplossen van problemen met kinderopvang. Wie een zorgtraject nodig heeft moet een goed traject kunnen krijgen, al is het wellicht verdedigbaar om hiervoor ook andere budgetten aan te spreken.

Verder is de CR van mening dat uitkeringsgerechtigden van wie objectief kan worden vastgesteld dat ze vrijwel kansloos zijn op de arbeidsmarkt (zoals ouderen) zoveel mogelijk met rust moeten worden gelaten, dat zij niet actief moeten worden benaderd voor re-integratie en dat zij op individuele basis moeten worden vrijgesteld van sollicitatieplicht. Op grond van het re-integratiebeleid tot 2007 konden WWB'ers van 50-57,5 jaar worden vrijgesteld van arbeidsplicht als ze 20 uur of meer vrijwilligerswerk en/of mantelzorg verrichtten en werden mensen van 57,5 jaar of ouder niet "actief benaderd" voor re-integratie. Dit is beter dan mensen zinloos en kansloos aan activiteiten te laten deelnemen, en is bovendien verstandiger i.v.m. de beperktheid van de financiële middelen.

Gesubsidieerde arbeid

De CR heeft gesubsidieerde arbeid altijd als een opstapje naar een reguliere baan beschouwd. De diverse regelingen waren nooit bedoeld om allerlei instellingen te subsidiëren of om andere gemeentelijke budgetten te ontzien. Toch is en wordt er nog steeds op grote schaal misbruik van gemaakt. Het college illustreert dit in de conceptnota met het voorbeeld Stadsparkeerplan dat 400.000 euro aan loonkostensubsidie van de gemeente ontvangt. De CR heeft hier in het verleden meerdere keren op gewezen en vindt dat dit bedrag ten laste moet komen van bijv. het budget voor parkeerbeleid én dat een inleenvergoeding moet worden betaald die meer in verhouding staat tot de kosten en de geleverde arbeid. Dit geldt ook voor andere instellingen die (nog steeds) profiteren van gesubsidieerde arbeid. Als het voorgaande in de praktijk zou worden gebracht is het wellicht zelfs mogelijk om meer opstapbanen, en zelfs weer volledig gesubsidieerde banen, te creëren.

Participatieplaatsen

De CR wijst werken met behoud van uitkering af. Buiten een relatief korte stage (bijv. drie maanden) moet werk altijd in dienstverband worden verricht, zodat de werkenden onder het arbeidsrecht vallen. Werk waarvan de samenleving vindt dat gedaan moet worden moet in een normaal dienstverband worden verricht en niet op een koopje. Participatieplaatsen zijn feitelijk een vorm van lijfeigenschap en staan op gespannen voet met internationale verdragen, zoals bijv. het al genoemde artikel 4 van het EVRM.

Het begrip "additionele arbeid" is betekenisloos, want alle arbeid die wordt weg bezuinigd of die de overheid weigert in dienstverband te laten uit te voeren of te subsidiëren wordt "additioneel". De staatssecretaris formuleerde het zo in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer:

"Een functie is niet per definitie regulier of additioneel. Het gaat om de wijze waarop activiteiten worden verricht binnen een bepaalde functie. Een functie die binnen een organisatie niet regulier voorkomt, kan met ondersteuning vanuit de organisatie en de gemeente als additioneel worden gecreëerd voor inzet als participatieplaats. Van een functie die binnen een organisatie regulier voorkomt, kan een additionele functie voor inzet als participatieplaats worden gemaakt (...)." (18 augustus 2008)

Allerlei regelingen voor gesubsidieerde arbeid waren vaak ook bedoeld voor "additionele arbeid", maar werden in de praktijk misbruikt om te kunnen bezuinigen op bepaalde budgetten en om geld over te houden voor andere zaken.

Het college noemt in de nota activiteiten die nu doorgaans door medewerkers van instellingen en bedrijven met een dienstverband worden, of zouden moeten worden, uitgevoerd. In de praktijk wordt er dan ook misbruik gemaakt van werken met behoud van uitkering en gaat het om werkzaamheden die elders gewoon tegen betaling (zouden moeten) worden verricht. In de onderwijswereld wordt bijv. nadrukkelijk gewezen op deze mogelijkheid van kostenbesparing: "Het voordeel voor de school is dat deze zonder vergoeding de beschikking krijgt over extra personeel." (SBO).

Het college schrijft dat voor participatieplaatsen "een ruimere markt" is. Het is het college toch niet ontgaan dat voor gratis altijd "een ruimere markt is"? Deze "ruimere markt" voor gratis arbeidskrachten zal uiteraard leiden tot verdringing van betaalde banen. Het is zelfs niet uitgesloten dat werknemers hun betaalde baan verliezen, bijv. door bezuinigingen, waarna ze uiteindelijk hetzelfde werk weer moeten doen met behoud van uitkering.

Het college wijst daar zelf eigenlijk al op en is blijkbaar van mening dat allerlei maatschappelijk nuttige activiteiten geen salarissen (meer) waard zijn en door gratis arbeidskrachten verricht moeten worden.

Aan de andere kant is niet duidelijk hoe werk dat eigenlijk niet bestaat op de arbeidsmarkt ("additionele arbeid") zou kunnen bijdragen aan het verkrijgen van een betaalde baan met werk dat wel bestaat op de arbeidsmarkt. Het college toont in het geheel niet aan dat participatieplaatsen in significante mate leiden tot betaalde banen. Uit Amsterdams onderzoek naar werken met behoud van uitkering bleek dat werkgevers minder dan tien procent van de mensen na twee jaar een vaste baan aanboden. Het "instrument" voegt eigenlijk niets toe, behalve gratis arbeidskrachten voor degenen die ervan profiteren.

Het is verder opmerkelijk dat het college niet ingaat op de zeer kwetsbare rechtspositie van de slachtoffers van dit "instrument" noch garanties biedt voor de beloofde "begeleiding, scholing en premies". Wat als een bijstandsgerechtigde een conflict heeft met de werkverschaffer? Onmiddellijk een strafkorting? Deze aspecten zullen minimaal in een verordening moeten worden geregeld.

Uitvoering door publieke en private partijen

De CR heeft altijd kritiek gehad op grote commerciële re-integratiebureaus omdat die de regionale arbeidsmarkt doorgaans niet goed kennen en daar geen netwerk hebben, wel eens met dubieuze onderaannemers werken, geen individueel maatwerk bieden, vaak incapabele medewerkers hebben. Kortom, ze leveren doorgaans weinig voor veel geld. De CR stond en staat niet alleen in die kritiek, die al in 2001 gehoord kon worden vanuit bijv. de vakbeweging en enkele jaren later in de Tweede Kamer.

In principe is de CR voorstander van het uitvoeren van re-integratie door gemeentelijke instellingen, mits uiteraard wordt voldaan aan het uitgangspunt van individueel maatwerk in al zijn facetten. In Leiden zijn DZB en het daar deel van uitmakende Re-integratie Leiden (op papier) de hiervoor de geëigende organisaties. Zij vallen onder de verantwoordelijkheid van het college, zijn geworteld in Leiden e.o., kennen de Leidse en regionale arbeidsmarkt en hebben veel contacten met werkgevers in de regio. DZB en Re-integratie Leiden zouden daarom in staat moeten zijn om (verborgen) vacatures te werven en vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar te kunnen laten aansluiten.

De casemanager zou samen met de cliënt de mogelijkheden voor betaald werk moeten bekijken en dan een trajectplan (laten) opstellen dat in principe door bijv. Re-integratie Leiden wordt uitgevoerd, maar waarvoor losse modules (bijv. scholing) kunnen worden ingekocht. De CR is verder van mening dat casemanagers een wat ruimer takenpakket moeten hebben dan alleen doorverwijzing naar een re-integratiebureau en het voeren van "regie" (een nogal vaag begrip). Daarvoor is verkleining van de "caseload" een voorwaarde.

Sociale winst bij aanbesteding (& subsidiëring)

De CR denkt dat op dit gebied nog veel winst te behalen is en dat meer aanbestedingen hiervoor in aanmerking kunnen komen dan nu de bedoeling van het college is. Daarnaast vindt de CR dat iets vergelijkbaars moet gelden voor instellingen die in het kader van een uitvoeringsovereenkomst of subsidieverstrekking aanzienlijke bedragen van de gemeente ontvangen. In de uvok of subsidievoorwaarden zou dan een paragraaf over sociale winst moeten worden opgenomen.

Voor een effectief beleid op dit punt zou echter een doorbreking van verkokering noodzakelijk kunnen zijn.

Bemiddeling en onafhankelijk advies?

De CR is van mening dat een traject samen met de "cliënt" tot stand moet komen. Indien hij en de gemeente of trajectbegeleider er niet uitkomen zou de werkzoekende onafhankelijk advies of een tweede mening moeten kunnen krijgen. In tamelijk beperkte mate bood de overeenkomst met de onafhankelijke arbeidsadviseur hiervoor een mogelijkheid. In de conceptnota wordt zo'n mogelijkheid niet genoemd. Bovendien heeft het rijk de financiering van de onafhankelijke arbeidsadviseurs stopgezet. De CR vindt daarom dat er een onafhankelijke ombudsfunctionaris moeten komen die kan bemiddelen bij onenigheid over trajecten e.d. Bovendien zal de adviserende rol van de onafhankelijke arbeidsadviseur door een onafhankelijke functionaris vervuld moeten worden.

(Leiden, 26 december 2010)