



Opdrachtgever

Inspectie SZW

Onderzoek

Startdatum – 1 juli 2014

Einddatum – 15 januari 2015

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Aan de slag met werk

Over de verschillende vormen van werken met behoud van uitkering voor bijstandsgerechtigden

Conclusie

Gemeenten zijn vrij, binnen de kaders van de wet, bijstandsgerechtigden te laten werken met behoud van uitkering. Dit doengemeenten dan ook op grote schaal en met een grote diversiteit aan vormen en namen.

Gemeenten mogen ook sinds 2012 van uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie naar vermogen vragen. Deze tegenprestatie wijkt af in de zin dat het niet hoeft te leiden tot een grotere kans op betaald werk voor de uitkeringsgerechtigde. Maar de activiteiten moeten wel beperkt in omvang en duur, en maatschappelijk nuttig zijn. De inspectie SZW doet onderzoek naar de variatie aan vormen c.q. instrumenten die gemeenten kennen en naar de manier waarop gemeenten beslissen hoe zij deze instrumenten inzetten. In dit rapport zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de inzet van instrumenten in lijn is met de doelen en de (wettelijke kaders) van het stelsel voor werk en inkomen.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/twpviuze>



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan de slag met werk

*Over de verschillende vormen van
werken met behoud van uitkering
voor bijstandsgerechtigden*

Aan de slag met werk

*Over de verschillende vormen van
werken met behoud van uitkering
voor bijstandsgerechtigden*

1

Inleiding

Gemeenten hebben de taak mensen die aangewezen zijn op een bijstandsuitkering te ondersteunen bij hun zoektocht naar werk. Een mogelijkheid daarbij is om hen te stimuleren dan wel te verplichten om te werken met behoud van uitkering. Dit soort werk is tijdelijk en heeft meestal het doel de uitkeringsgerechtigde voor te bereiden op een betaalde baan.



Gemeenten zijn vrij, binnen de kaders van de wet, bijstandsgerechtigden te laten werken met behoud van uitkering. Dit doen gemeenten dan ook op grote schaal en met een grote diversiteit aan vormen en namen. Instrumenten met dezelfde naam kunnen daarbij behoorlijk verschillend zijn. Andersom kunnen voorzieningen met verschillende namen dezelfde voorwaarden en doelen kennen en daarmee eigenlijk hetzelfde zijn. Wanneer gemeenten met elkaar in gesprek gaan over dit onderwerp en van elkaar willen leren, kunnen deze verschillen tot verwarring leiden en het gesprek bemoeilijken.

Gemeenten mogen ook sinds 2012 van uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie naar vermogen vragen. Deze tegenprestatie¹ wijkt af in de zin dat het niet hoeft te leiden tot een grotere kans op betaald werk voor de uitkeringsgerechtigde. Maar de activiteiten moeten wel beperkt in omvang en duur, en maatschappelijk nuttig zijn.

De inspectie SZW doet momenteel onderzoek naar de variatie aan vormen c.q. instrumenten die gemeenten kennen en naar de manier waarop gemeenten beslissen hoe zij deze instrumenten inzetten. Hierover zal de Inspectie een rapport uitbrengen aan de minister en staatssecretaris van SZW. In dit rapport zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre de

inzet van instrumenten in lijn is met de doelen en de (wettelijke kaders) van het stelsel voor werk en inkomen.

Met de huidige publicatie wil de Inspectie het gesprek tussen beleid en uitvoering, maar ook met andere betrokken partijen op basis van het uitgevoerde onderzoek voeren.

● PRAKTIJKVOORBEELD

Gemeente A maakt gebruik van een instrument dat zij werkervaringsplek noemen. Het doel van het instrument varieert echter afhankelijk van de persoon die het instrument krijgt aangeboden. Zo heeft het instrument voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt meer het karakter van een proefplaatsing. Er wordt dan gekeken of iemand geschikt is voor het aangeboden werk. Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft het instrument meer het karakter van sociale activering. Het betreft dan meestal werkzaamheden die nauwelijks productief zijn en ook niet in een reguliere functie worden vervuld.

¹ Voor meer informatie zie de werkwijzer van Divosa over dit onderwerp: <http://www.divosa.nl/actueel/nieuws/werkwijzer-tegenprestatie-biedt-praktische-handvatten-voor-beleidsontwikkeling>

2

Een indeling van instrumenten

Wanneer spreken we van werken met behoud van uitkering?

Instrumenten die werkactiviteiten combineren met een doorlopende uitkering worden getypeerd als 'werken met behoud van uitkering'. Er is sprake van wanneer uitkeringsgerechtigden werkactiviteiten moeten uitvoeren om het recht op uitkering te blijven behouden, terwijl men daarvoor geen loon ontvangt.

Binnen die omschrijving is sprake van een brede definitie van werkactiviteiten, waaronder ook activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk of de tegenprestatie. We spreken in dit kader over werkactiviteiten als er in meer of mindere mate sprake is van een bijdrage aan de totstandkoming van producten of diensten ten behoeve van derden.

De toevoeging 'aan derden' is van belang om onderscheid te kunnen maken tussen activiteiten die uitgevoerd worden om daarmee enige mate van toegevoegde waarde te creëren voor anderen, en activiteiten die worden ondernomen om zelf sterker, gelukkiger of beter te worden. In dat laatste geval spreken we meestal van scholing of sociale activering.

Een woud aan instrumenten

In de wet is vastgelegd, dat uitkeringsgerechtigden gebruik moeten maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen -waaronder sociale activering- gericht op arbeidsinschakeling, alsmede om mee te werken aan onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Er worden weinig nadere eisen aan deze voorzieningen gesteld.

Twee instrumenten zijn wel nader in de wet omschreven. Dat zijn de participatieplaats en de tegenprestatie. Voor het overige zijn de voorzieningen dus min of meer vormvrij. In de benaming en omschrijving van deze laatste groep instrumenten sluiten we waar mogelijk aan bij de benaming zoals die binnen de gemeente in de praktijk wordt gebruikt.

De vormvrijheid van veel instrumenten leidt tot een grote diversiteit qua invulling en benaming van de instrumenten. Dat maakt het lastig om de activiteiten die uitkeringsgerechtigden moeten uitvoeren op naam in te delen. Evenmin kan zo'n indeling plaatsvinden op basis van het uitvoeringskader waaronder gemeenten hun instrumenten organiseren. Inhoudelijk vergelijkbare trajecten worden soms onder verschillende juridische noemers geplaatst. Er is al met al sprake van een veelheid en een veelvormigheid van re-integratieinstrumenten waarin werk een rol speelt.

Een indeling op basis van prestatieniveau en begeleiding

In deze publicatie beoordelen we de instrumenten op de elementen prestatieniveau en begeleiding. Deze twee kenmerken zijn gekozen omdat zij in belangrijke mate bepalend zijn voor het karakter van de gevraagde werkactiviteiten. Bovendien hebben zij betrekking op de twee centrale actoren in deze context, te weten de uitkeringsgerechtigde en de gemeente. Daarnaast definiëren zij voor een belangrijk deel de verhouding tussen wat er van de uitkeringsgerechtigde gevraagd wordt en

wat de gemeente daar aan ondersteuning tegenover stelt.

Wat verstaan we onder prestatieniveau?

Het prestatieniveau is opgebouwd uit twee aspecten: de hoeveelheid werk die de uitkeringsgerechtigde in het kader van de activiteit levert en de complexiteit ervan.

Wat verstaan we onder begeleiding?

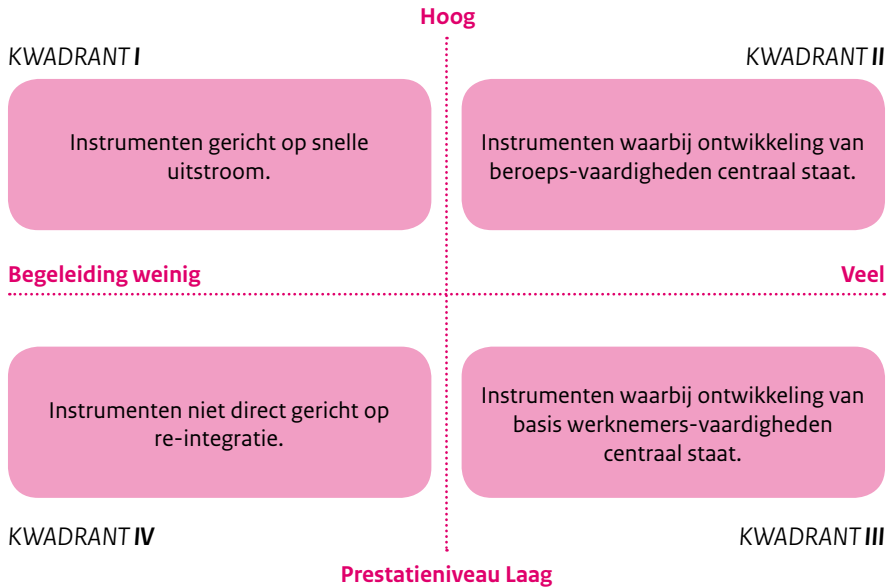
Onder begeleiding verstaan we de intensiteit van de supervisie en/of ondersteuning die op het werk wordt uitgeoefend alsmede de hoeveelheid hulp(middelen) die de uitkeringsgerechtigde nodig heeft om de werkactiviteiten uit te voeren.

Een modelmatige indeling van instrumenten

Door het gebruik van deze twee criteria is het mogelijk om instrumenten in te delen los van hun benaming. Dat kan door deze criteria tegen elkaar af te zetten in een assenstelsel waardoor er vier kwadranten ontstaan. In hoofdstuk 4 rubriceren we met behulp van deze kwadranten verschillende instrumenten. In hoofdstuk 5 geven we daarvan een grafische weergave. Gekoppeld aan de vertaling van doelen en doelgroepen naar instrumenten, zijn de kwadranten in figuur 2.1 weergegeven.

In figuur 2.1 worden in kwadrant I die voorzieningen geplaatst waarvoor er al een hoge prestatie wordt gevraagd en waarbij de begeleiding gering is. Kwadrant II staat voor voorzieningen waarbij eveneens een behoorlijke prestatie verwacht wordt, maar

Figuur 2.1
 een modelmatige indeling van instrumenten aan de hand van prestatieniveau en begeleiding.



waarbij de begeleiding op aanzienlijk hogere schaal ligt. In kwadrant III volgen de voorzieningen waar het gevraagde prestatieniveau veelal laag is en de begeleiding hoog.

Op hoofdlijnen kan bij deze drie kwadranten gesteld worden dat hoe hoger het gevraagde prestatieniveau en hoe lager de begeleidingsgraad die daarbij nodig is, wordt, hoe meer het instrument overeenkomsten vertoont met een betaalde baan. Dan staat immers de prestatie centraal en niet de begeleiding. Hoe lager het prestatieniveau en hoe hoger de graad van begeleiding, dan is er vaker sprake van werkzaamheden in een meer beschermde werkomgeving. De begeleiding (en ontwikkeling) staat dan centraal. Kwadrant IV ten slotte wijkt af van de andere kwadranten omdat instrumenten die daarin

geplaatst kunnen worden, over het algemeen niet direct gericht zijn op re-integratie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan vrijwilligerswerk of de tegenprestatie. Instrumenten waarmee de participatie weliswaar gestimuleerd wordt, maar waar uitstroom naar betaald werk een beperkte rol speelt.

Welk type instrument ingezet wordt bij een uitkeringsgerechtigde is afhankelijk van zijn of haar mogelijkheden. Gemeenten bepalen over het algemeen eerst wat deze mogelijkheden zijn zodat het instrument daar zo goed mogelijk bij aansluit. De wijze waarop gemeenten bepalen wat de mogelijkheden van een uitkeringsgerechtigde zijn, wordt in het volgende hoofdstuk nader bekeken.

3

De diagnose

Gemeenten bepalen zelf hoe zij het re-integratiebeleid vormgeven. Het belangrijkste doel daarbij is om zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen of op een andere manier te laten participeren in de samenleving. Het stellen van een goede diagnose is belangrijk voor een effectieve re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Het zorgt ervoor dat het aangeboden traject goed past bij de situatie van de uitkeringsgerechtigde. In de praktijk is het stellen van een diagnose vaak niet beperkt tot één moment. Er is eerder sprake van een diagnoseproces, waarbij (de mogelijkheden van) de uitkeringsgerechtigde op meerdere momenten onder de loep wordt genomen.

De kennismaking met de klant

Wanneer mensen een bijstandsuitkering aanvragen, worden zij door de gemeente uitgenodigd voor een gesprek. Aan de hand van dit gesprek maakt de klantmanager een eerste inschatting van de wensen en mogelijkheden van de aanvrager. In sommige gemeenten gebeurt dit aan de hand van een diagnose-instrument. Voorbeelden van diagnose-instrumenten zijn: ABC-methode, Diagnose-platform, Dariuz, Szeebra, Human Talent Matching, Scan Werkvermogen Werkzoekenden en ZRM.² Vaak speelt ook de participatieladder hierbij een rol. Op basis van dit instrument bekijken gemeenten de mate waarin

² zie voor meer informatie de Werkwijzer van Divosa 'Diagnose-instrumenten' (2013); <http://www.divosa.nl/publicaties/werkwijzer-diagnose-instrumenten>

betrokkene in de maatschappij participeert. De treden van de participatieladder variëren van een nagenoeg sociaal isolement, tot volledige participatie in de maatschappij, inclusief werk.

Het doel van de eerste fase in de dienstverlening is aan de hand van gerichte vragen in kaart te brengen hoe groot de afstand van de uitkeringsgerechtigde tot de arbeidsmarkt is, of iemand in staat is zelfstandig werk te zoeken of ondersteuning moet krijgen en waar de voorkeuren van de uitkeringsgerechtigde liggen. In sommige gemeenten wordt gelijktijdig ook het risico op fraude in kaart gebracht.

● PRAKTIJKVOORBEELD

diagnose-instrument 'Dariuz'

Aan de hand van een webapplicatie vult de uitkeringsgerechtigde voorafgaand aan het gesprek een uitgebreide vragenlijst in. In deze vragenlijst wordt o.a. ingegaan op werkervaring, werkinteresses, scholing, taalvaardigheid, gezinssituatie, financiën, psychische en lichamelijke gesteldheid en de ondersteuningsbehoefte van de uitkeringsgerechtigde. De klantmanager bespreekt de ingevulde vragenlijst met de uitkeringsgerechtigde en stelt op basis van de uitkomsten van dat gesprek een trajectplan op.

Gemeenten maken zo'n indeling in klantgroepen omdat zij veelal werken vanuit het uitgangspunt dat de kans op succes het grootst is als het ingezette instrument past

bij de kansen en belemmeringen van de uitkeringsgerechtigde, en als het traject de verbinding legt tussen de aard van de werkzaamheden en de motivatie van de klant.

In sommige gemeenten wordt geen diagnose-instrument gebruikt maar maakt de klantmanager zelf, op basis van zijn eigen ervaring en inzicht een inschatting van de mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. Een klantmanager beschrijft het als volgt:

"Op basis van 'boerenverstand' en ervaring, meer dan op basis van een wetenschappelijk onderbouwde diagnose komt men tot een conclusie. Het gaat eigenlijk op de volgende wijze: 'Het is meer van je komt hier, er is een intake, je hebt affiniteit met groen, je wordt in contact gebracht met de afdeling groen, je krijgt ... zo moet je het zien.'"

Een eerste indeling in klantgroepen

Uit de eerste fase in het uitkeringsproces volgt veelal een indeling van de uitkeringsgerechtigden in drie of vier groepen. Deze groepen kunnen ook geplaatst worden op een assenstelsel met de variabelen begeleiding (vanuit de gemeente) en prestatieniveau. Sommige uitkeringsgerechtigden zijn direct bemiddelbaar (kwadrant I). Zij hebben weinig begeleiding nodig en kunnen presteren op hoog niveau. Dan is er een grote middengroep van uitkeringsgerechtigden die aanvullende vaardigheden moeten ontwikkelen voordat zij bemiddelbaar zijn (kwadrant II en III). Deze groep wordt in sommige gemeenten verdeeld in twee groepen, waarbij de ene groep de basis

werknemersvaardigheden al beheerst (kwadrant II), terwijl de andere groep deze vaardigheden nog moet ontwikkelen (kwadrant III). De uitkeringsgerechtigden in deze groepen hebben veel begeleiding nodig. Zij kunnen zowel een hoog als een laag prestatieniveau hebben.

De groep in kwadrant IV bestaat uit uitkeringsgerechtigden die kampen met veel verschillende problemen en op dit moment niet geschikt zijn voor de arbeidsmarkt. Zij hebben vaak wel begeleiding nodig, bijvoorbeeld vanuit zorginstellingen, maar (vooral nog) niet vanuit de afdelingen werk en inkomen van de gemeenten. Ook uitkeringsgerechtigden die een ontheffing hebben of aan wie om andere redenen geen voorziening wordt aangeboden, bijvoorbeeld om financiële redenen, zijn in deze groep te plaatsen.

De nadere diagnose

Na de eerste fase volgt in sommige gemeenten een meer uitgebreide, vaak individuele diagnose, terwijl in andere gemeenten op basis van de eerste screening al een keuze wordt gemaakt voor een vervolgtraject. In de gemeenten met een meer uitgebreide diagnose komt de groep uitkeringsgerechtigden met een midden-grote afstand tot de arbeidsmarkt daarvoor in aanmerking (kwadrant II en III in figuur 3.1). De uitkeringsgerechtigden uit deze groep worden doorverwezen naar een werkomgeving waar zij onder begeleiding werkzaamheden uitvoeren. Een werkleider noteert aan de hand van vragenlijsten welke vaardigheden zij bezitten. Ook kan deze

persoon kijken naar de motivatie, werknemersvaardigheden, voorkeuren en behoeften van de uitkeringsgerechtigde. De duur van de langere diagnose varieert van één week tot drie maanden. In sommige gemeenten volgen uitkeringsgerechtigden bij langere diagnosetrajecten soms ook een paar uur per week trainingen of cursussen, zoals een sollicitatietraining.

● PRAKTIJKVOORBEELD

diagnose

Gedurende maximaal 6 weken wordt iedereen, behalve degenen die overduidelijk direct aan het werk kunnen of die zonder verdere twijfel als zorgklant kunnen worden bestempeld, ingezet op eenvoudige inpakwerkzaamheden, in de fietsen reparatiehal, in de montage of in de groenvoorziening. Doel is om uit te zoeken welke ondersteuning iemand nodig heeft. De begeleiding geschiedt door de klantmanager en de werkleider. In zes weken tijd wordt minimaal drie keer een driegesprek gevoerd. Aan het eind van het traject maakt de klantmanager in samenspraak met de klant een analyse. Als alsnog blijkt, dat de klant toch direct aan het werk kan, gaat het werkplein intensief bemiddelen. Als de klant nog niet zonder steun kan maar wel nog groeimogelijkheden heeft, wordt er een ander passend instrument ingezet. Klanten met zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt worden doorgeleid naar vrijwilligerswerk of naar sociale activering en/of zorg.

Figuur 3.1

een modelmatige indeling van klantgroepen aan de hand van prestatieniveau en begeleiding.



Wanneer de diagnose in een werkomgeving plaatsvindt en er producten of diensten tot stand komen is er vaak sprake van een combinatie van doelen in het instrument. Al tijdens het diagnostisch traject is dan namelijk sprake van ‘werken met behoud van uitkering’.

Naast de informatie die de uitvoerder krijgt over de kansen en belemmeringen van de uitkeringsgerechtigde doet deze laatste ook direct werknemersvaardigheden op. Maar ook worden dergelijke instrumenten in een enkele gemeente ingezet om aanvragers van bijstand af te schrikken.

Ook komt het voor dat uitkeringsgerechtigden na afloop van het diagnosticerende traject dezelfde werkzaamheden blijven

uitvoeren als tijdens de diagnose. De diagnose verandert dan na verloop van tijd in het re-integratie-instrument zelf, waarbij de uitkeringsgerechtigde voor een langere periode dezelfde werkzaamheden blijft verrichten.

● **PRAKTIJKVOORBEELD**

overlap diagnose en re-integratie-instrument

Uitkeringsgerechtigden gaan na het intakegesprek drie maanden werkzaamheden verrichten binnen de infrastructuur van de sociale werkvoorziening. Vier dagen per week werken zij in de detailhandel, de openbare ruimte of de facilitaire dienstverlening. Daarnaast volgen zij een sollicitatietraining en zo nodig een taal- en/of

rekencursus. De focus ligt op de basis werknemersvaardigheden.

Een klantmanager beschrijft het zo:

“Het gaat in eerste instantie veel meer over de basisvaardigheden van onder een baas werken, dus in een hiërarchische structuur werken, je houden aan afspraken, op tijd komen, snappen dat je een eigen verantwoordelijkheid hebt en daar ook naar handelen.

Basisvaardigheden van communicatie en basisvaardigheden van veiligheid. Op dat soort basisvaardigheden wordt hier wel heel erg gestuurd.”

Wat bepaalt het traject?

In gemeenten waar een uitgebreide diagnose plaatsvindt, dient deze als belangrijke basis voor de keuze van de klantmanager voor een bepaalde vorm van ‘werken met behoud van uitkering’. Hoewel de werkleider daarbij een adviserende rol speelt, neemt de klantmanager hierover uiteindelijk de beslissing.

In gemeenten waar geen uitgebreide diagnose plaatsvindt, besluit de klantmanager direct na het intakegesprek welk vervolgtraject het beste past bij de uitkeringsgerechtigde. Overigens hoeft de diagnose niet altijd te resulteren in een re-integratietraject, maar kan de uitkeringsgerechtigde ook doorverwezen worden naar bijvoorbeeld een zorginstelling.

Uit het intakegesprek en/of het uitgebreide diagnosetraject volgt een beeld van de mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde. De klantmanager betreft daarbij de

werknemersvaardigheden, beroepsvaardigheden, ontwikkelingsmogelijkheden, motivatie, persoonlijke omstandigheden en interesses. Deze criteria zijn mede bepalend voor het vaststellen van de afstand tot de arbeidsmarkt en spelen een belangrijke rol bij de match tussen uitkeringsgerechtigde en vervolgtraject. Daarnaast is in sommige gemeenten meer aandacht en ruimte voor de specifieke individuele aspecten die van invloed zijn op de klant. Het gaat dan meer om individueel maatwerk met betrekking tot de persoonlijke omstandigheden, voorkeuren en behoeften van de uitkeringsgerechtigde dan in andere gemeenten waar de nadruk sterker op groepsindelingen en diagnose ligt.

Tot slot blijkt in de praktijk de ideale match tussen uitkeringsgerechtigde en instrument niet altijd mogelijk. Dit lijkt veelal door externe factoren als beschikbaarheid van werkplekken veroorzaakt te worden. Omdat gemeenten vaak toch de persoon in kwestie actief willen houden, wordt dan een ander, minder passend instrument ingezet.

4

Instrumenten en voorbeelden

Werkervaringsplaatsen, proefplaatsingen, leerwerkplekken en workfirst-trajecten bestaan in de gemeentelijke praktijk naast elkaar en worden bij verschillende gemeenten soms onder vergelijkbare voorwaarden ingezet. Instrumenten met dezelfde naam worden soms ook onder heel verschillende juridische voorwaarden bij uitkeringsgerechtigden ingezet. Om vat te krijgen op het gemeentelijk instrumentarium, hebben we de instrumenten gegroepeerd op basis van de inhoud van de instrumenten.

Zoals al eerder genoemd wijken de instrumenten participatieplaatsen en tegenprestatie af van de andere instrumenten die door gemeenten gebruikt worden. Beide zijn in wetgeving nader omschreven. Waar deze twee instrumenten genoemd worden doelen we op deze wettelijke instrumenten. De andere instrumenten worden niet in wetgeving genoemd, maar komen uit gemeentelijk beleid en de gemeentelijke uitvoering naar voren.

Participatieplaatsen

Een participatieplaats mag toebedeeld worden aan uitkeringsgerechtigden voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor nog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt. Deze mensen mogen maximaal twee jaar met behoud van uitkering additionele werkzaamheden verrichten. Onder voorwaarden mag de termijn nog met twee jaar verlengd worden. De gemeente is gehouden tot het betalen van een halfjaarlijkse premie, tot het bijhouden van de vorderingen van de uitkeringsgerechtigde

en in sommige gevallen tot het bieden van scholing. Het begeleidingsniveau is hoog en de prestaties zijn doorgaans wat minder.

Tegenprestatie

Het wettelijke instrument tegenprestatie bestaat uit het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. De tegenprestatie onderscheidt zich van de andere voorzieningen doordat het doel niet direct gelegen is op inschakeling op de arbeidsmarkt.

Kenmerken zijn dat er niet veel begeleiding geboden wordt en dat de gevraagde prestaties afhankelijk zijn van de persoon die de werkzaamheden uitvoert en de werksoort zelf. De tegenprestatie moet naar vermogen worden uitgevoerd en moet beperkt in omvang en duur zijn. Er zijn echter ook veel gemeenten die met de tegenprestatie willen bijdragen aan de ontwikkeling van de uitkeringsgerechtigde en niet louter de maatschappij ter wille willen zijn.

● PRAKTIJKVOORBEELD

tegenprestatie

Een gemeente heeft wel eens uitkeringsgerechtigden stembiljetten laten rondbrengen als tegenprestatie. Daarbij doet de uitkeringsgerechtigde tevens enige werkervaring op. Een andere gemeente laat de uitkeringsgerechtigde gemeentegidsen bezorgen, maar beschouwt dit als onderdeel van een werkervaringsplaats.

Voor meer informatie over de tegen-

prestatie, raadpleeg de werkwijzer³ van Divosa over dit onderwerp. Verder richt het rapport 'Voor wat hoort wat' dat de Inspectie in september 2013 uitgebracht zich op de uitvoering van de tegenprestatie en de dilemma's die daarmee gepaard gaan.

Proefplaatsingen

Bij een proefplaatsing is er over het algemeen sprake van een vacature bij een reguliere werkgever en deze werkgever heeft de intentie om de uitkeringsgerechtigde aan te nemen. Alleen het laatste beetje twijfel bij de werkgever of hij een geschikte kandidaat heeft, moet worden weggenomen. Dat kan door de uitkeringsgerechtigde een tijdje met behoud van uitkering op proef te laten werken. Zo'n proefperiode varieert meestal van één tot drie maanden, waarin de werknemer werkt. De aansturing en begeleiding wordt gedaan door de werkgever en van de uitkeringsgerechtigde wordt veelal een productieniveau verwacht, vergelijkbaar met dat van alle nieuwe medewerkers. Na afloop van de proefperiode wordt geëvalueerd of de uitkeringsgerechtigde aan de verwachtingen heeft voldaan en of hij een (tijdelijk) arbeidscontract kan krijgen.

³ <http://www.divosa.nl/actueel/nieuws/werkwijzer-tegenprestatie-biedt-praktische-handvatten-voor-beleidsontwikkeling>

● PRAKTIJKVOORBEELD

proefplaatsing

Een groot regionaal bedrijf met seizoensgericht werk, houdt elk jaar bij aanvang van het seizoen een banenmarkt met speeddates. Dat zijn gesprekjes van vijf minuten waar gelet wordt op presentatie, gedrag, motivatie en dergelijke. Mensen met een WWB-uitkering vielen vaak af, omdat zij zich niet altijd snel goed kunnen presenteren. De gemeente nam daarop contact op met het bedrijf en voert sindsdien voor het bedrijf een voorselectie uit. Het bedrijf kiest dan op basis van CV en doet nog een sollicitatiegesprek. Om het risico voor het bedrijf te beperken mogen de kandidaten één maand met behoud van uitkering op proef werken. Als de proef goed uitpakt krijgen de werkzoekenden een contract voor het seizoen. Uitkeringsgerechtigden gaan aan het werk als reguliere werknemers in het restaurant, bij de receptie, of doen klein onderhoud. Nieuwe mensen krijgen een collega als vast aanspreekpunt. Als beide partijen tevreden zijn, kan iemand het volgend seizoen weer terugkomen en direct een contract krijgen.

Een proefplaatsing kan daarnaast ook gebruikt worden in combinatie met een andere constructie om uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen. Een voorbeeld daarvan is social return on investment, waarbij de gemeente bedrijven stimuleert om in het kader van een aanbestedingsprocedure moeilijk plaatsbare mensen een kans te geven.

● PRAKTIJKVOORBEELD

Een middelgroot aannemingsbedrijf, actief in grond-, weg- en waterbouw, heeft afspraken met de gemeente lopen in het kader van social return on investment. In ruil voor een iets hogere aanneemsom voor een werkproject neemt het bedrijf de verplichting op zich om een aantal jonge mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt als leerling aan te nemen en op te leiden, al dan niet in combinatie met een scholingsinstituut. Dat kan gaan om WWB-gerechtigden, om mensen met een Wajong-uitkering of om (vroegtijdige) schoolverlaters zonder uitkering. Jongeren moeten gemotiveerd zijn. Vier dagen werken en één dag naar school. Die opleiding wordt betaald door de ondernemer. Voor het bedrijf is het een goede manier om aan nieuwe jonge krachten te komen die door het bedrijf zelf opgeleid zijn.

Stageplaatsen

Stageplaatsen zijn er voor personen die al een (bijna afgeronde) opleiding in een bepaalde richting hebben of werkervaring hebben die verouderd is. Willen zij voor werkgevers aantrekkelijk zijn, dan is enige gerichte werkervaring gewenst. Hier gaat het dan vaak om zo'n drie tot zes maanden. De begeleiding die iemand nodig heeft is werkgerelateerd en wordt door de werkgever geleverd. Van een stagiaire wordt over het algemeen een zichtbare prestatie verwacht.

● PRAKTIJKVOORBEELD

stageplaats

Voor een uitkeringsgerechtigde die op eigen initiatief een schriftelijke opleiding in de accountancy volgde, wilde de gemeente inzetten op een stageplaats. De accountmanager sprak zijn contacten aan en regelde een stageplaats bij een accountantskantoor. Voor de duur van een paar maanden mocht de uitkeringsgerechtigde met behoud van uitkering daar praktijkervaring opdoen.

Werkervaringsplaatsen

Een werkervaringsplaats is eigenlijk een containerbegrip dat verschillende dingen kan betekenen. Werkervaringsplaatsen worden voor verschillende groepen klanten en met verschillende doelen ingezet. Een groot verschil daarbij is de locatie waar de werkzaamheden verricht worden. Als dat bij een externe werkgever is, zijn bij de uitkeringsgerechtigde de basis werknemersvaardigheden meestal aanwezig. De uitkeringsgerechtigde verricht dan buiten de gemeentelijke uitvoeringspraktijk productief werk. Er wordt al een redelijke prestatie verricht, maar er is nog wel (veel) begeleiding nodig. Het werktraject kan eventueel samengaan met een scholingscomponent. In die zin wordt er soms ook gesproken van een leerwerktraject.

● PRAKTIJKVOORBEELD

werkervaringsplaats bij private werkgever

Bij een filiaal van een winkelketen is een aantal uitkeringsgerechtigden met behoud van uitkering aan de slag. Zij werken tussen de 20 en 32 uur per week en moeten na maximaal zes maanden plaatsmaken voor nieuwe mensen. De gemeente selecteert de kandidaten en het bedrijf heeft een kennismakingsgesprek. Mensen voeren ondersteunende taken in het horecagedeelte van de winkel uit - bijvoorbeeld tafels afruimen of vitrines aanvullen - of werken op de winkelvloer. Bijvoorbeeld het netjes houden van rekken, of dozen opruimen en kassawerk. Het adviseren van klanten over producten blijft voorbehouden aan de reguliere krachten. Cruciaal is voor dit bedrijf dat de begeleiding door de gemeente geleverd wordt. Zeker waar het sociaal maatschappelijke problematiek of ziekmeldingen betreft. De winkel zelf doet de dagelijkse aansturing. Incidenteel regelt het bedrijf een sollicitatietraining of iets dergelijks voor de groep WWB'ers.

Als uitkeringsgerechtigden nog niet over de basale werknemersvaardigheden beschikken, zijn interne werkervaringsplaatsen vaak een oplossing. Het gaat dan om aspecten van werk als 'op tijd komen', 'collegiaal gedrag', 'afspraken nakomen', etc. Deze worden bij veel gemeenten aan de orde gesteld op plekken die door de gemeente zelf gecreëerd zijn of door

organisaties die aan de gemeente gelieerd zijn. Er is daarvoor soms bijvoorbeeld een gemeentelijk leeratelier of werkplaats opgericht of er wordt aangesloten bij het SW-bedrijf. Het aanleren van de basale vaardigheden staat voorop. Dat vergt vaak veel begeleiding en het prestatieniveau is over het algemeen laag.

● PRAKTIJKVOORBEELD

werkervaringsplaats bij een aan de gemeente gelieerd werkbedrijf

Jaren geleden richtten een paar gemeenten een leerwerkbedrijf op voor mensen uit de bijstand die men in beweging wilde krijgen, maar die niet bij reguliere werkgevers of het SW-bedrijf terecht konden. Hieruit is een organisatie gegroeid die op vele terreinen actief is. Zo wordt onder andere een kringloopwinkel gerund, wordt er oude kleding gesorteerd, is er samenwerking met een regionaal milieubedrijf ten aanzien van afvalverwerking, zijn er diverse groenprojecten, is er samenwerking met woningbouwverenigingen voor het opknappen van woningen en is er een dienstenbureau dat klussen doet bij particulieren. Het bedrijf heeft naast WWB'ers ook gedetacheerde WSW'ers in huis en mensen uit de GGZ-sector voor dagbesteding. Door de vele werksoorten hebben mensen een ruime keuze aan taken die ze zouden willen doen. Doorgaans wordt er een ploeg gevormd met betaalde voormannen die voor de begeleiding zorgen en mensen die

betaald worden (WSW-dienstverbanden) of met behoud van uitkering werken. Een betaalde kracht zorgt voor de persoonlijke coaching. De duur dat een WWB'er deelneemt varieert. Uitgangspunt is ongeveer zes maanden. Als de uitstroomkansen nagenoeg nihil zijn, wordt het door de gemeente gezien als een vorm van sociale activering. Liever aan de slag dan op de bank thuis, maar dat kan soms wel twee, drie jaar of langer duren. Daar hangt voor gemeenten dan wel een prijskaartje aan.

Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk is per definitie werk dat uit vrije wil gedaan wordt. Dat werk valt buiten het kader van voorzieningen, die immers worden opgelegd door de gemeente. Gemeenten kunnen echter ook iemand stimuleren om zich te melden bij een vrijwilligerscentrale teneinde zich te oriënteren op de mogelijkheden. Daarmee kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat iemand in een sociaal isolement geraakt. Als het tot een match komt, zijn de voorwaarden om het werk te verrichten min of meer gelijk aan die voor de klassieke vrijwilligers. Na een inwerkperiode is het de bedoeling dat iemand zelfstandig werkt zonder al teveel begeleiding. De mate van prestatie is afhankelijk van de kandidaat en verschilt per werksoort. Het diffuse karakter van vrijwilligerswerk in het kader van voorzieningen wordt geïllustreerd door het beschreven praktijkvoorbeeld. De gemeente heeft het daarin over een leerwerkplek

terwijl de instelling het heeft over vrijwilligerswerk.

● PRAKTIJKVOORBEELD

vrijwilligerswerk

Bij een instelling in de ouderenzorg zijn circa vierhonderd vrijwilligers werkzaam. Ongeveer de helft daarvan met behoud van uitkering (WW of WWB). De activiteiten van vrijwilligers zijn divers. Ze variëren van het serveren van koffie en thee tot spelletjes doen met de bewoners, ondersteuning bij dagactiviteiten, schoonmaken en helpen in de keuken. De gemeente noemt deze plaatsen leerwerkplekken, maar voor de zorgorganisatie betreft het expliciet 'vrijwilligerswerk'. Dat schept volgens de organisatie duidelijkheid naar de bewoners omdat een vrijwilliger iemand is die niet alle taken in de zorg mag verrichten. Maar ook naar het vaste personeel, omdat iemand die drie maanden op een afdeling werkt geen vaste plek inneemt.

De instelling werft de vrijwilligers via een regionale maatschappelijke organisatie op het terrein van leren, werken en zorg. Deze organisatie heeft met de gemeente een samenwerkingsconvenant afgesloten. Binnen deze organisatie is één contactpersoon voor de instelling die als er een plaats is, zorgt voor de voorselectie van kandidaten waaruit de instelling kan kiezen. De periode waarin mensen vrijwilligerswerk doen, verschilt van zeer kort tot jarenlang. Het aantal uren dat gewerkt

wordt, verschilt eveneens. Begeleiding vindt vooral plaats vanuit de zorginstelling en de maatschappelijke organisatie. De zorginstelling zegt zich gelukkig te prijzen met zoveel vrijwilligers: "Dat maakt dat we heel veel dingen kunnen blijven doen."

Oriëntatieplaats

De oriëntatieplaats is bedoeld om mensen die nog niet goed weten wat ze willen of kunnen te laten snuffelen aan verschillende werksoorten. Het gaat vaak om kortdurende werkjes. De begeleiding is bescheiden en er wordt geen echte output verwacht of geleverd.

● PRAKTIJKVOORBEELD

oriëntatieplaats

Een gemeente heeft een afspraak gemaakt met een externe werkgever waar mensen zich kunnen oriënteren in de techniek of in de bouw. Iemand mag dan bijvoorbeeld één tot maximaal drie maanden meelopen en werken met een bouwvakker. De werkgever geeft enige begeleiding en uitkeringsgerechtigden doen er eerste beroepsvaardigheden op. Een andere gemeente laat uitkeringsgerechtigden een magazijn opruimen of een kasboek kopiëren. De bedoeling van deze gemeente is om de uitkeringsgerechtigde in kleine beetjes werkervaring te laten opdoen als opstap naar bijvoorbeeld een werkervaringsplek.

Work-first

Work-First onderscheidt zich van het re-integratieinstrumentarium omdat het primair een visie op de begeleiding van uitkeringsgerechtigden biedt, die in combinatie met verschillende soorten instrumenten en doelstellingen gepaard kan gaan. De gemene deler van verschillende invullingen van een Work-first aanpak is de onderliggende veronderstelling dat de uitkeringsgerechtigde het best geholpen is door zo snel mogelijk in een werksituatie terecht te komen. Waar mogelijk eist een Work-first aanpak dat een klant die zich aanmeldt voor een uitkering, direct aan de slag gaat. Verschillen in de aanpakken ontstaan bij het formuleren van de doelen ervan. Die kunnen variëren van Diagnose - als in een werkomgeving wordt nagegaan waar de kansen en belemmeringen van de uitkeringsgerechtigde liggen – tot directe plaatsing in werk – als de uitkeringsgerechtigde in plaats van een uitkering direct geplaatst wordt in bijvoorbeeld een uitzendbaan - of zelfs als instroombeperking door mensen te dwingen in ruil voor hun uitkering een substantiele hoeveelheid tijd te werken.

Meestal worden de trajecten op een werklocatie (vaak een SW- of leerwerkbedrijf van de gemeente) uitgevoerd.

● PRAKTIJKVOORBEELD

work-first

In een gesimuleerde werkomgeving of op een beschermde werkplek (zoals bijvoorbeeld een sociale werkplaats) moeten nieuwe WWB-aanvragers (die nog niet direct rijp zijn voor de arbeidsmarkt) 32 uur per week aanwezig zijn. Daarvan worden 24 uur gevuld met arbeidsgerelateerde activiteiten en kan 8 uur worden besteed aan trainingen om werknemersvaardigheden aan te leren of korte beroepsgerichte opleidingen, bijvoorbeeld het halen van een beveiligingsdiploma of een heftruckdiploma. De werkzaamheden variëren van arbeid in de groenvoorziening, of bij een fietsenstalling tot werken in de kringloopwinkel of in de productiesfeer. Klantmanagers zorgen voor begeleiding, kiezen het traject en stemmen af met de begeleiding op de werkvloer. In beginsel is de maximale trajectduur 12 maanden, maar onder voorwaarden kan dat nog verlengd worden.

5

Tot slot

In de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet hoe de instrumenten gepositioneerd worden op het assenstelsel met de variabelen prestatieniveau en begeleiding. Ook de doelgroepen van re-integratiebeleid worden op soortgelijke wijze gesitueerd. Zo'n indeling kan behulpzaam zijn om te reflecteren op de relatie tussen de beleidsdoelen van de gemeente en de beschikbare instrumenten. Het instrument dat wordt ingezet voor een specifieke groep uitkeringsgerechtigden moet passen bij de beweging die de gemeente bij deze doelgroep wil bewerkstelligen.

In de praktijk is er echter sprake van overlap tussen de instrumenten. Zo is het onderscheid tussen de tegenprestatie en vrijwilligerswerk niet altijd helder. Waar iemand door de gemeente verplicht wordt om vrijwilligerswerk te doen met als doel iets terug te doen voor zijn uitkering, zou in een andere gemeente sprake (kunnen) zijn van een tegenprestatie. Als het doel van het vrijwilligerswerk is om een eerste stap op de participatieladder te zetten, neigt het instrument naar sociale activering. Let wel, in alle drie de gevallen zou het kunnen gaan om een activiteit als koffie schenken in een verzorgingscentrum.

Een ander voorbeeld is een werkervaringsplaats in een aan de gemeente gelieerd werkbedrijf waar mensen drie tot zes maanden werken. Met een aantal verlengingen loopt die periode op tot twee jaar of langer en vertonen deze werkervaringsplaatsen sterke overeenkomsten met de

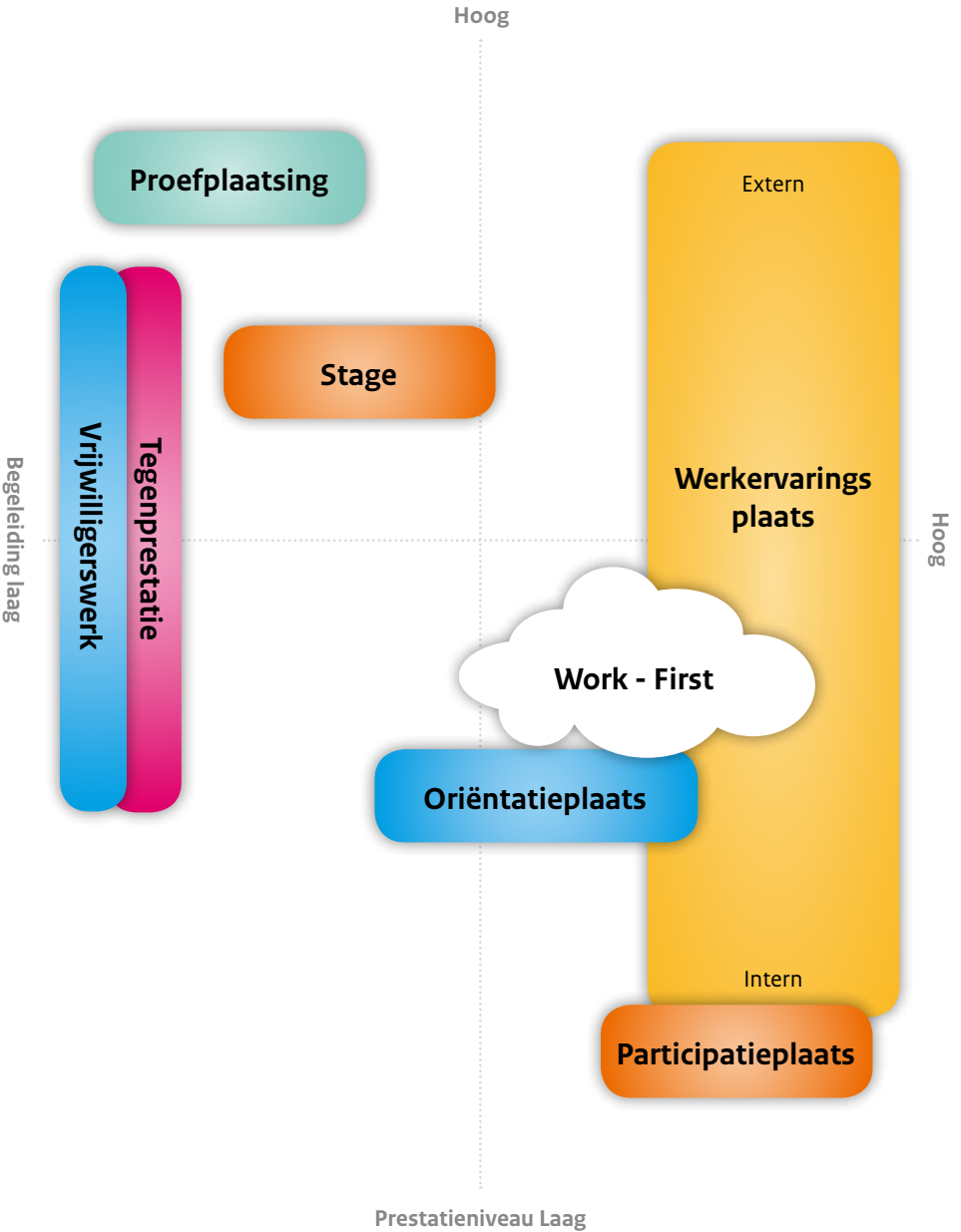
juridische definitie van de participatieplaats. Anders is het bij Work-first benaderingen. Hier betreft het een beleidsvisie die zich verhoudt tot verschillende combinaties van doelen en instrumenten, gedomineerd door de nadruk op het belang van werkactiviteit boven thuiszitten. Work-first is zelf echter geen instrument maar zal vaak de vorm krijgen van een werkervaringsplaats of oriëntatieplaats.

Een indeling zoals die mede uit de resultaten van het onderzoek van de Inspectie tot nu toe naar voren komt is als volgt te zien in figuur 5.1.

In het algemeen is de inzet van instrumenten gericht op het vergroten van de zelfstandigheid en productiecapaciteit van de uitkeringsgerechtigde met als uiteindelijk doel uitstroom naar werk. Een beweging vanuit het kwadrant rechtsonder naar linksboven. Voorzieningen die een ander doel hebben dan inschakeling op de arbeidsmarkt kunnen ook in het schema geplaatst worden op basis van prestatieniveau en mate van begeleiding, maar zullen vaker aan de onderkant van de figuur te plaatsen zijn.

De werkelijkheid laat zich evenwel niet beperken tot ideaaltypische schema's. Het is niet de exacte positie die instrumenten op basis van dit onderzoek innemen die volgens de Inspectie van belang is, maar het gesprek tussen uitvoerders, beleidsmakers en belanghebbenden over de relatie tussen doelen, doelgroepen en instrumenten die de kwaliteit van de gemeentelijke re-integratietaak bepalen.

Figuur 5.1
een indeling van instrumenten op prestatieniveau en begeleiding.



**De Inspectie SZW werkt samen aan eerlijk, gezond
en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen**

Dit is een uitgave van:

Inspectie SZW
Publicatienummer

De Inspectie SZW maakt deel uit van het
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

vijfkeerblauw | sss-625856

© Rijksoverheid | September 2014

