



Aan Gemeente Roerdalen
T.a.v. het College van Burgemeester en Wethouders
Postbus 6099
6077 ZH SINT ODILIENBERG

Ons kenmerk: 2013/np/gve/advies 130621

Uw kenmerk:

Bijlage(n):

Onderwerp: Werken met behoud van een uitkering

Heerlen/Posterholt, 25 juni 2013

Geacht College,

Graag vragen wij uw aandacht voor het navolgende.

Onlangs publiceerde FNV Meldpunt een zwartboek over werken in de bijstand. Dit zwartboek met de titel 'Werken in de bijstand, alles behalve gewoon goed werk' geeft ervaringen weer van bijstandsgerechtigden met de gedwongen tewerkstelling in het kader van een tegenprestatie voor de uitkering op basis van de Wet Werk en Bijstand (WWB). We gaan ervan uit dat u dit Zwartboek kent; bovendien is op onze website dit zwartboek beschikbaar gesteld.

Op 5 juni jongstleden heeft over dit zwartboek een bespreking plaatsgevonden in het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie Sociale zaken. Inmiddels heeft staatssecretaris Klijnsma¹, hierop schriftelijk gereageerd. In haar reactie gaat ze in op het zwartboek, hetgeen ook in een uitzending van 'Nieuwsuur' is gebeurd. De staatssecretaris geeft in haar brief tevens de wettelijke kaders aan voor werken met behoud van een uitkering. Voorts besteedt ze aandacht aan een uitspraak van de rechtbank Breda².

Gemeenten hebben wettelijke mogelijkheden (artikel 9 lid 1 sub c WWB) om, in het kader van re-integratie, mensen met behoud van een WWB-uitkering tijdelijk te laten werken, mits dit niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt³. Voor participatieplaatsen ten behoeve van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bestaat een afzonderlijke regeling in artikel 10a WWB. Doch ook deze participatieplaatsen zijn additioneel en mogen niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt⁴.

Er gaat veel mis in de uitvoering hetgeen leidt tot negatieve randverschijnselen die nooit bedoeld kunnen zijn (zie het zwartboek en de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Rb Breda). De CRR maakt zich daar zorgen over en wijst daarbij, wellicht ten overvloede op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) terzake. Door dit college wordt in de hier bedoelde uitspraak ook aangegeven wanneer er sprake is van 'verboden verplichte arbeid' als bedoeld in artikel 4 Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)⁵.

1 Brief d.d. 9 april 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal.

2 Rechtbank Breda; LJN:B2Z5171, 12/3649: De rechtbank is van oordeel dat met een standaardovereenkomst van 32 uur per week gedurende 1 jaar aan alle uitkeringsgerechtigde de vereisten van de tegenprestatie zijn overschreden. Een aanbod om 32 uur per week als algemeen medewerker te worden aangesteld kan niet als een tegenprestatie naar vermogen worden aangemerkt. Uit de overeenkomst moet duidelijk blijken om welke tegenprestatie het gaat. Gelet op de bedoeling van de wetgever is met een aanbod van werkzaamheden voor 32 uur per week de grens van een tegenprestatie overschreden. Bij het aanbod moet rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden van een uitkeringsgerechtigde.

3 In artikel 9, eerste lid, onder c, van de WWB is bepaald dat de belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, verplicht is vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid c naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

4 Artikel 10a lid 2 WWB: Onder additionele werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid worden primair op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden verstaan die onder verantwoordelijkheid van het college in het kader van deze wet worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

5 CRvB d.d. 8 februari 2010; NJB 2010, 410; LJN/ BL1093 : Bij de beantwoording van de vraag of een op de in de WWB neergelegde regeling inzake arbeidsinschakeling gebaseerd concreet besluit verenigbaar is met artikel 4 van het EVRM, komt in elk geval aan de volgende omstandigheden betekenis toe:

1) de aard, de plaats, de duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te

In het Zwartboek van de FNV worden enkele conclusies getrokken die de CRR met klem onder uw aandacht brengt. De CRR constateert dat deze conclusies strijd opleveren met het wettelijk kader en de hiervoor genoemde jurisprudentie:

1. Er is sprake van verdringing

Illustratief voor dit verschijnsel is het verhaal van een man die ontslagen werd uit zijn betaalde baan en via de WW en de sociale dienst op dezelfde functie gezet werd met behoud van uitkering. Veel banen binnen het gemeentelijk domein worden omgezet in banen met behoud van uitkering. Dit vaak vanuit een economisch perspectief. Zo worden baliewerkzaamheden, digitalisering van archieven, groenvoorziening, postbezorging en het schoonhouden van de openbare buitenruimte steeds vaker uitgevoerd door uitkeringsgerechtigden.

2. Geen kans op reguliere arbeid

Veel respondenten klagen dat ze totaal geen uitzicht hebben op regulier werk. Terwijl het toch de bedoeling is dat door het werken met behoud van uitkering reguliere arbeid dichterbij komt. Gemeenten hebben de wettelijke taak om bijstandsgerechtigden te ondersteunen naar regulier werk. Dat lijkt in de praktijk vaak moeizaam te verlopen, vaak lijkt het leveren van productie op de eerste plaats te staan. Op de tweede plaats lijkt de invulling van de wegbezuinigde betaalde medewerkers te staan, waardoor er evident sprake is van arbeidsmarktverdringing.

3. Negatieve bejegening

Als je je maar genoeg inspant, kom je vanzelf wel aan het werk lijkt de algemene opinie te zijn. Daarmee lijkt de weg vrij tot het aanspreken van bijstandsgerechtigden als profiteurs die onder druk gezet moeten worden. Heel veel mensen melden een dergelijke onheuse bejegening.

verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, de werkervaring, de opleiding en de gezinssituatie van de betrokkene,
2) de duur van de werkloosheid van de betrokkene,
3) of en zo ja, hoe de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de betrokkene, en
4) de zwaarte van de sanctie bij niet meewerken aan de aangeboden voorziening.

...

Pas zodra van een (beoogde) deelnemer aan een voorziening als het onderhavige project gelet op alle omstandigheden, niet (meer) verlangd kan worden de opgedragen activiteiten of werkzaamheden te verrichten vanwege het excessief of disproportioneel belastende karakter ervan en/of het totaal ontbreken daaraan van enig perspectief richting arbeidsinschakeling, zou naar het oordeel van de Raad sprake kunnen zijn van verplichte arbeid en zal in zoverre met succes een beroep kunnen worden gedaan op artikel 4 van het EVRM.

Vaak betreft het echter mensen die radeloos en machteloos zijn omdat ze niet uit hun uitzichtloze situatie komen en niets liever doen dan gewoon aan het werk gaan. Dat wil zeggen werk dat beloond wordt, werk waarin men aangesproken wordt als werknemer en niet als uitkeringstrekker.

Mensen solliciteren eindeloos maar komen er niet tussen, vaak vanwege de leeftijd of het feit dat men inmiddels langdurig werkloos is. Uit de verhalen blijkt dat dit vaak komt door het negatieve beeld dat er bestaat van uitkeringsgerechtigden.

4. De mogelijkheid van tegenprestatie wordt misbruikt

Het leveren van een tegenprestatie lijkt op de eerste plaats te komen, in plaats van dat mensen duurzaam en betaald aan het werk komen. Langdurig wordt van mensen verlangd dat men iets terug doet voor de uitkering. Terwijl in de wet is vastgelegd dat een tegenprestatie kortdurend in tijd en omvang zou moeten zijn. Helaas wordt die maatregel door gemeenten veel ruimer geïnterpreteerd.

5. Gemeenten gebruiken bijstandsgerechtigde om kosten te drukken

Gemeenten hebben een nieuwe vorm gevonden om de kosten van bijstandsgerechtigden te drukken: hen met behoud van uitkering werk te laten verrichten met een productieomzet. De inlener, vaak een regulier bedrijf, betaalt de gemeente hiervoor een inleenvergoeding. Op die manier snijdt het mes aan twee kanten en verdienen beide partijen aan de bijstandsgerechtigde. Uit de verhalen blijkt dat dit veelvuldig voorkomt. Het is zeer bevreemdend dat uitkeringsgerechtigden worden ingezet voor bedrijven met een winstoogmerk zonder dat die uitkeringsgerechtigden zelf profiteren van de arbeid: niet uit de uitkeringssituatie geraken, niet ten minste het minimumloon voor het geleverde werk, geen uitkering bij ziekte, geen pensioenopbouw, et cetera.

Bij FNV zijn veel situaties bekend waar sprake is van verdringing. Als de gemeente iemand van het uitzendbureau moet inhuren om een bijstandsgerechtigde te vervangen die ziek is, dan is er sprake van verdringing. Als een werkzoekende schilder door de gemeente uitgeleend wordt aan een woningstichting om woningen te schilderen, dan is er sprake van verdringing. Er is sprake van verdringing als een bijstandsgerechtigde het werk doet van zijn Wsw-geïndiceerde vrouw.

Als de gemeente niet langer delen van de (thuis-) zorg of groenvoorziening uitbesteedt maar die taken laat uitvoeren door bijstandsgerechtigden, dan is er sprake van verdringing.

Ten vervoelge op het Zwartboek zijn meerdere FNV Lokaalgroepen via een enquête gaan het inventariseren hoe het in hun gemeente gesteld is. De selectie van gemeenten is dus niet gedaan op basis van het perspectief waar het niet goed loopt, maar waar lokaalgroepen actief zijn.

Uit 230 ingevulde enquêtes komt het volgende beeld naar voren:

- Meer dan de helft van de geënquêteerde bijstandsgerechtigden die werkt met behoud van uitkering is van mening dat dit traject niet bijdraagt aan hun kans op werk.
- 2 op de 3 zeggen dat er geen trajectplan is of weet het niet. 1 op de 3 zegt een trajectplan te hebben, maar weet nauwelijks aan te geven wat daarin staat.
- Meer dan de helft van de plannen die men als alternatief indient om invulling te geven aan werken met behoud van uitkering, wordt afgewezen.
- Ruim meer dan de helft vindt dat de gemeente geen rekening houdt met wensen en met vaardigheden/vooropleiding.
- Men is vooral ontevreden over het gebrek aan begeleiding. Meer dan 60 procent zegt geen begeleiding te krijgen.
- Meer dan 40 procent zegt geen tijd te krijgen om te solliciteren tijdens 'werktijd'.
- Bijna de helft zegt dat hun werk voorheen gedaan werd door een betaalde kracht.
- Er bestaan forse verschillen tussen gemeenten in met name de tevredenheidsscores van bijstandsgerechtigden over de uitvoering van de trajecten.

Onze conclusie is dat hieruit blijkt dat er geen maatwerk geboden wordt, dat de trajecten niet op uitstroom gericht zijn, de begeleiding onder de maat is en dat er sprake is van arbeidsmarktverdringing.

De FNV ziet in de resultaten van de enquête aanleiding voor verandering en verbetering. De CRR onderschrijft deze punten.

Aan de Tweede Kamer zijn de volgende voorstellen gedaan:

1. Te pleiten voor een breed onderzoek door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid hoe gemeenten invulling geven aan werken met behoud van uitkering en de

tegenprestatie en of dit in overeenstemming is met de wettelijke kaders. Voor gemeenteraden zou het erg behulpzaam zijn als in de publicatie van een dergelijk onderzoek gemeenten bij naam genoemd worden. Gemeenten kunnen zich anders gemakkelijk hullen in anonimiteit.

2. Te pleiten voor heldere kaders in de WWB. Bijvoorbeeld hoe lang werken met behoud van uitkering toelaatbaar is. De FNV stelt dat 3 maanden voldoende is indien er daadwerkelijk een afstand tot de arbeidsmarkt is. Voor bijstandsgerechtigden die jarenlang gewerkt hebben is werken met behoud van uitkering volstrekt overbodig. Zij dienen een gewoon cao-loon te krijgen wanneer ze werken. Uit de enquêtes blijkt dat de meesten jarenlang gewerkt hebben.

De staatssecretaris suggereert dat de grens bij 6 maanden ligt en de praktijk laat zien dat 2 tot 5 jaar voor komt. Derhalve wordt ervoor gepleit invulling te geven aan 'beperkt in omvang en duur' bij de tegenprestatie. De staatssecretaris doet daar geen uitspraak over. Gevolg is dat rechters moeten gaan invullen wat de politiek laat liggen. En de dupe zijn bijstandsgerechtigden, omdat procederen in ieder geval betekent dat men vaak verstoken is van inkomsten als gevolg van sancties.

3. Te pleiten voor een toets op additionaliteit ter voorkoming van verdringing uitgevoerd door de sociale partners in de Sociale Werkbedrijven. Werkgevers zien zich geconfronteerd met oneerlijke concurrentie wanneer commerciële bedrijven gaan werken met bijstandsgerechtigden zonder loon. Werknemers ervaren dat de lonen onder druk komen, en voor werkzoekenden wordt de werkgelegenheid nog krappere wanneer betaalde banen verdwijnen naar onbetaalde banen.

Er blijken derhalve nogal wat misstanden te zijn rond het werken met behoud van een uitkering.

Dit leidt wat de CRR betreft tot de volgende vragen aan u:

1. Heeft de gemeente een beleid vastgesteld ten aanzien van het leveren van een tegenprestatie voor het verkrijgen van een WWB-uitkering?⁶ Deelvragen zijn:

⁶ Conform artikel 8, eerste lid, onder a, van de WWB stelt de gemeente re-integratieverordening vast;

- a. Heeft de gemeente specifiek beleid vastgesteld met betrekking tot 'participatieplaatsen'? en Heeft uw gemeente ter zake hiervan regels gesteld met betrekking tot scholing en opleiding en over het verstrekken van een premie?
 - b. Is dit beleid gericht op re-integratie?
 - c. Is er in dit beleid sprake van additionaliteit c.q. is dit begrip nader uitgewerkt in uw beleid?
 - d. Zijn er bij verordening regels gemaakt over scholing, opleiding en over het verstrekken van een premie?⁷
 - e. Welke begeleiding wordt geboden? Welke stimuli zijn er ingebouwd in het beleid? Is er ruimte gemaakt voor eigen voorstellen van de uitkeringsgerechtigde?
2. Zo ja, kunnen we een afschrift krijgen van de notities en verordeningen waarin dit beleid is vastgelegd?
 3. Zo nee, is de gemeente van plan een dergelijk beleid te ontwikkelen?
 4. Heeft de gemeente een beleid vastgesteld ten aanzien van het werken met behoud van uitkering?
 5. Zo ja, kunnen we een afschrift krijgen van de notitie waarin dit beleid is vastgelegd?
 6. Zo nee, is de gemeente van plan een dergelijk beleid te ontwikkelen?
 7. Houdt u bij het ontwikkelen van beleid rekening met bovenstaande conclusies en aanbevelingen van de FNV?
 8. In hoeverre past u uw beleid aan naar aanleiding van de jurisprudentie?
 9. Past u, in het algemeen, op grond van voortschrijdend inzicht uw beleid aan?
 10. Hoe informeert u uw cliënten over het een en ander?

De CRR hoopt met het bovenstaande een aanzet te geven tot een discussie over het onderwerp werken met behoud van een uitkering. Als zijn algemene visie poneert onze raad de stelling dat

⁷ Zie artikel 8, eerste lid, onder e en f, van de WWB;

door de overheid een baangarantieplan⁸ opgezet dient worden, waarbij iedereen een baan wordt gegarandeerd c.q. wordt aangeboden op zijn/haar niveau tegen tenminste het wettelijk minimumloon. Recht op goede werkgelegenheid is een uitgangspunt van beschaving en sociaal onmisbaar (voor individu en maatschappij). De overheid dient te garanderen dat er voldoende geschikt werk voor eenieder die kan werken, beschikbaar komt. Dat is geen vrijblijvende aangelegenheid, maar een zorgplicht die voortvloeit uit het recht op arbeid en het gelijkheidsbeginsel. Beide zijn, behalve in het Handvest voor de Grondrechten van de EU, verankerd in door Nederland geratificeerde internationale verdragen⁹. Daarbij komt dat onbenutte (arbeids-) capaciteit vanuit economisch oogpunt inefficiënt en kostbaar is. Stimulerend overheidsbeleid is juist bij een economische crisis belangrijk, zo beweren economen. Hier ligt een uitdaging voor uw gemeente.

We wachten uw reactie graag af. Mocht u een gesprek hierover op prijsstellen dan vernemen we dat graag van u.

hoogachtend,
namens de Cliëntenraad Roerdalen,

Mr. G.C. van Elk,
voorzitter

Drs. N. van Poll
secretaris

⁸ Zie: Full employment abandoned; by William Mitchell and Joan Muyskens in de serie: Shifting Sands and Policy Failures. Joan Muyskens is macro-econoom en hoogleraar aan de Universiteit van Maastricht en gaf op 7 juni jl. over dit onderwerp een boeiende inleiding ter gelegenheid van het 5^e lustrum van de Werkgroep Armoede van de Stg. De Pijler.

⁹ Het recht op arbeid hangt samen met het recht op vrijheid van arbeidskeuze. Zie art. 2, 7 en 23 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM); art. 2 en 6 lid 1 en 2 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR); art. 8 lid 2 en 26 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR); art. 1 lid 1 ILO Conventie nr. 111, nr. 122 en nr. 168; art. 1 en art. E ESH en art. 5 lid 2, 15 en 20 Handvest van de Grondrechten EU. Van belang is verder dat art. 30 ESH (herzien) het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting erkent. Art. 34 lid 3 van het Handvest erkent dit recht ook, zij het in beperktere vorm.