

# FNV LOKALE MONITOR 2018

**HET SOCIAAL BELEID  
VAN GEMEENTEN**

MAART 2019





# VOORWOORD

## LOKALE MONITOR STIMULANS VOOR VERBETERING

U heeft onze tweejaarlijkse monitor voor u liggen, een onderzoek dat veel tijd en werk heeft gekost, maar dat absoluut noodzakelijk is. Zeker nu de taken als jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen alweer enkele jaren bij de gemeenten liggen.

Opnieuw blijken uit het onderzoek de grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om armoedebeleid. Gemeenten hebben veel mogelijkheden om het sociaal minimum aan te vullen of kosten en lasten te verlichten, maar kiezen voor bureaucratische regelingen die de drempel te hoog maken voor de mensen die ondersteuning nodig hebben. Op deze manier werkt decentralisatie niet!

## JEUGDZORG

De Lokale Monitor laat duidelijk zien dat er in 75% van de gemeenten tekorten zijn op het budget van de jeugdzorg. Een deel geeft aan dat het tekort wordt weggewerkt met middelen uit andere domeinen, waardoor er dus minder geld is voor de andere taken.

## POSITIEF: EXTRA INSPANNING BIJ DE INKOOP VAN DE HUISHOUDELIJKE HULP

Sommige gemeenten verdienen hulde. Lichtpuntjes zijn bijvoorbeeld de gemeenten die zich inzetten voor een sociaal aanbestedingsbeleid bij de inkoop van de huishoudelijke hulp en dat bijna de helft zegt dat in het contract de ontbindende voorwaarde is opgenomen, die de gemeente het recht geeft om het contract te ontbinden als de zorgaanbieder de cao VVT niet naleeft.

## TOCH GAAT ER NOG VEEL NIET NAAR WENS

16% van de gemeenten volgt de uitstroom uit de bijstand niet, waardoor men niet weet of een uitstromer via de draaideur van flexwerk weer terugkeert in de uitkering.

3% van de gemeenten heeft geen specifieke inzet voor werkende armen en 21% van de gemeenten sluit een deel van mensen met een arbeidsbeperking zelfs uit voor betaald werk, door niet mee te werken aan loonkostensubsidie voor werkgevers.

Uit de Lokale Monitor blijkt dat te weinig gemeenten voldoende gebruik maken van de kennis en infrastructuur van het SW bedrijf. Dat is enorme kapitaalvernietiging van publiek geld. De FNV pleit voor het inzetten van sociaal ontwikkelbedrijven om mensen met een beperking aan het werk te helpen en te houden. Deze sociaal ontwikkelbedrijven fungeren dan als springplank én als vangnet voor deze doelgroep.

Ronduit zorgelijk is de behandeling van uitkeringsgerechtigde inwoners. Er worden commerciële bedrijven ingehuurd die algoritmes loslaten op specifieke data om zodoende uitkeringsfraude op te sporen. Iedere bijstandsgerechtigde is "bij voorbaat verdacht". Volgens FNV kán en mág dat niet!

De FNV constateert dat ons stelsel niet goed is ingericht. Die conclusie is niet overdreven wanneer 41% van de gemeenten zegt dat zij moeilijk kandidaten voor beschut werk kan vinden, omdat de mensen die daarvoor in aanmerking kunnen komen, niet door de keuring van het UWV komen. Daarnaast ziet FNV dat een grote meerderheid van de gemeenten niets doet om flexwerk binnen de eigen organisatie terug te dringen.

## DRUK VAN FNV HEEFT EFFECT

Eerdere druk van FNV op wat betreft de verplichte tegenprestatie in de bijstand heeft effect gehad: nog slechts een klein aantal gemeenten legt regelmatig een verplichte tegenprestatie op. De meeste gemeenten toetsen nu op verdringing van betaalde arbeid en wijzen op onafhankelijke ondersteuning voor cliënten. De gevoerde acties van FNV Zorg en Welzijn hebben effect gehad: het uurtarief voor huishoudelijke hulp wordt in meerdere gemeenten conform cao VVT betaald.

Deze monitor levert waardevolle informatie op om gericht met gemeenten aan de slag te gaan voor een beter sociaal beleid. Ik hoop dat gemeenten zich door onze Lokale Monitor gestimuleerd voelen zaken te verbeteren. In de jeugdzorg, in de zorg voor mensen in de bijstand en anderen met een laag inkomen, in de regelingen voor mensen met een arbeidsbeperkingen én als werkgever zelf, door mensen die structureel werk verrichten, in vaste dienst te nemen.

De scores van gemeenten zijn te vinden op [www.lokalemonitor.fnv.nl](http://www.lokalemonitor.fnv.nl)

Tot slot wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek. Divosa, de gemeente Haarlem en de regio Gooi- en Vechtstreek, de honderden medewerkers van de deelnemende gemeenten, die met veel inzet de vragenlijsten hebben ingevuld. Bijzondere dank gaat uit naar onze kaderleden die de gegevensverzameling hebben bevorderd en bewaakt. U gaat straks allemaal verder aan de slag. Het loont om u te bemoeien met lokaal beleid, dan wordt het socialer! *Ga daar mee door!*

**Kitty Jong**

Vicevoorzitter FNV

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>LEESWIJZER</b>	<b>6</b>
<b>VRAGENLIJST A: WERK EN INKOMEN</b>	<b>7</b>
Wachttijd aanvraag uitkering	7
Voorwaarden inkomenstoelage en andere voorzieningen	7
Werkende armen	8
Armoede onder kinderen	8
SW-bedrijven	9
Duurzame uitstroom	10
Loonkostensubsidie	10
Regelarme bijstand	10
Werken zonder loon	11
Beschut werk	12
Tegenprestatie	13
Banenafpraak	13
Flexwerkers	14
Doelgroepen	14
Algoritmes	14
Schuldhelpverlening	15
Jongeren	15
<i>Slotvragen</i>	16
<b>VRAGENLIJST B: ZORG</b>	<b>17</b>
Integrale woon- en zorgvisie	17
Aannemelijke meerkosten	17
Eigen bijdrage WMO-maatwerk	18
Budget jeugdzorg	18
Cliëntondersteuner	19
<i>Slotvragen</i>	19
<b>VRAGENLIJST C: INKOOP SOCIAAL DOMEIN</b>	<b>21</b>
Contracten	21
Criteria bij inkoop	21
Input voorbereiding inkoop	22
Uurtarief huishoudelijke zorg I	22
Ontbindende voorwaarde	23
Sociale wijkteams	23
Publiek vervoer	23
<i>Slotvragen</i>	24
<b>METHODE</b>	<b>25</b>

# LEESWIJZER

De FNV Lokale Monitor 2018 is een onderzoek onder 135 gemeenten. Gezamenlijk vertegenwoordigen deze gemeenten ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking. De FNV heeft deze gemeenten een serie vragen voorgelegd over hun beleid rond Werk en Inkomen, Zorg, en Inkoop Sociaal Domein. Het doel van dit onderzoek is om met gemeenten het gesprek aan te gaan over wat er goed gaat en wat verbeterd kan worden. De vragen in het onderzoek zijn gebaseerd op het FNV-beleid dat is vastgesteld door de leden en dat onder meer valt terug te vinden in het Beleidskader en het Tienpuntenplan van Lokaal FNV. Uiteraard heeft het onderzoek niet het doel of de pretentie om alle aspecten van het sociaal beleid van gemeenten in kaart te brengen - dat zou ook niet mogelijk zijn.

Als in de rapportage wordt gesproken over 'gemeenten', dan gaat het om de gemeenten die de betreffende vragenlijst hebben ingevuld, tenzij anders vermeld. De percentages in tabellen tellen niet altijd op tot honderd procent, ofwel omdat meerdere antwoorden gegeven konden worden (naast meerkeuzevragen betreft dit in enkele gevallen ook vragen waar de optie 'Anders' is toegevoegd op basis van nagezonden informatie), ofwel omdat de vraag niet door alle gemeenten is ingevuld, ofwel als gevolg van afronding. Verder is van belang dat gemeenten soms aangeven dat zij beleid hebben dat niet valt onder de aangeboden antwoordcategorieën of dat zij nieuw beleid in ontwikkeling hebben (daarbij speelt uiteraard een rol dat er vorig jaar nieuwe colleges zijn gevormd).

# VRAGENLIJST A: WERK EN INKOMEN

Vragenlijst A gaat over werk en inkomen. Deze vragenlijst is ingevuld door 116 gemeenten.

## WACHTTIJD AANVRAAG UITKERING

Wettelijk staat voor de beslistermijn van een uitkering maximaal 8 weken. Dat vindt de FNV veel te lang. Dit kan ertoe leiden dat mensen in de schulden raken. Mensen zitten bovendien lang in onzekerheid. De FNV wil dat aanvragers binnen maximaal 4 weken uitsluitel krijgen. Als aanvragers langer moeten wachten, moet de gemeente het voorschot in principe automatisch verstrekken of actief wijzen op het recht op een voorschot.

De gemiddelde wachttijd is 27 dagen. De wachttijd onder gemeenten die aan de monitor meedoen is teruggelopen sinds 2006, toen het 36 dagen was. Dat is op zich positief, maar het gaat om gemiddelden en in de praktijk moeten aanvragers nog vaak (veel) te lang wachten. De wachttijd gaat pas lopen als alle documenten correct zijn aangeleverd, waardoor de werkelijke wachttijd nog langer kan zijn.

Gelukkig is, mede door toedoen van de FNV, in de wet geregeld dat aanvragers in principe recht hebben op een voorschot wanneer de beslissing over hun bijstandsaanvraag langere tijd op zich laat wachten (ook al betekent dit dat het voorschot achteraf moet worden verrekend). De FNV pleit ervoor dat het voorschot (in principe) automatisch wordt verstrekt.

## VERSTREKT UW GEMEENTE IN PRINCIPE AUTOMATISCH EEN VOORSCHOT ZOLANG HET RECHT OP BIJSTAND NOG NIET IS VASTGESTELD?

	Percentage
Nee, dit is niet nodig omdat we de uitkering altijd binnen vier weken toekennen	8
Nee, maar we wijzen wel standaard op de mogelijkheid	36
Ja	22
Nee	3
Anders	28

Het blijkt dat veel gemeenten niet automatisch een voorschot verstrekken. Daarbij zitten ook nog eens 39 gemeenten waar de gemiddelde wachttijd langer dan 27 dagen is. De FNV vindt dit zorgwekkend. Sommige gemeenten zeggen dat het van de situatie afhangt of er een voorschot wordt verstrekt, enkele gemeenten zeggen dat hierover overleg wordt gevoerd met de aanvrager.

## VOORWAARDEN INKOMENSTOESLAG EN ANDERE VOORZIENINGEN

De individuele inkomensvoorslag is een inkomensondersteunende maatregel voor mensen met een langdurig laag inkomen die geen uitzicht op inkomensverbetering hebben. De toeslag mag niet meer categoriaal worden verstrekt. De FNV pleit al jaren voor een ruimhartig minimabeleid door het instellen van hogere inkomensgrenzen van minimaal 120 procent van het sociaal minimum, zodat deze voorzieningen ook toegankelijk zijn voor bijvoorbeeld werkende armen met een klein baantje en die ook rond het minimumniveau moeten leven.

## WELKE INKOMENSGRENZEN HANTEERT UW GEMEENTE OM IN AANMERKING TE KOMEN VOOR ONDERSTAANDE REGELINGEN, UITGEDRUKT ALS PERCENTAGE VAN HET SOCIAAL MINIMUM?

	Inkomensgrens als percentage sociaal minimum
Individuele inkomensvoorslag	110
Bijzondere bijstand	115
Overige minimaregelingen	120
Kwijtschelding lokale heffingen	100
Collectieve zorgverzekering	120

De tabel laat de mediaan zien voor de gehanteerde inkomensgrenzen voor verschillende voorzieningen. Daarnaast is nagegaan hoeveel gemeenten een lage inkomensgrens hanteren voor de individuele inkomensvoet. In de vorige editie hanteerde maar liefst 78% van de gemeenten een inkomensgrens van 110% of minder. Dit is niet verbeterd: in de huidige editie geldt dit voor 81%.

Daarbij is het ook belangrijk te kijken naar de volgende eis om in aanmerking te kunnen komen voor de individuele inkomensvoet; namelijk het aantal jaren dat mensen een laag inkomen moeten hebben gehad zonder enige uitzicht op inkomensverbetering.

De meeste gemeenten (89) hanteren een grens van 36 maanden. Hierin is weinig veranderd ten opzichte van eerdere jaren.

## WERKENDE ARMEN

In Nederland stijgt het aandeel werkende armen sinds 1990. Nederlandse gemeenten besteden in hun beleid weinig specifieke aandacht aan werkende armen en weten niet goed hoe ze deze groep moeten bereiken, zo blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

### HOE WORDEN IN UW GEMEENTE WERKENDE MET EEN LAAG INKOMEN ('WERKENDE ARMEN') BEREIKT ZODAT OOK ZIJ GEBRUIK KUNNEN MAKEN VAN DE REGULERINGEN BINNEN HET GEMEENTELIJK MINIMABELEID? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Voorlichting over de reguleringen	88
Actief benaderen van potentiële gebruikers via bijvoorbeeld bestandskoppeling of persoonlijk aanschrijven	43
Vereenvoudigen van de aanvraagprocedures	62
Inzet van vrijwilligers die de doelgroep informeren en ondersteunen	58
Inzet van professionals die de doelgroep informeren en ondersteunen (bijvoorbeeld een gemeentelijke armoederegisseur)	49
Geen specifieke inzet	3
Anders	26

De meeste gemeenten zetten zich in om werkende armen te bereiken, maar minder dan de helft van de gemeenten benadert deze groep actief, bijvoorbeeld door ze persoonlijk aan te schrijven. Apeldoorn geeft aan dat verschillende reguleringen worden gekoppeld zodat aanvragers daar ook voor in aanmerking komen. Verschillende gemeenten zeggen dat ze gebruik maken van organisaties, bijvoorbeeld scholen. Oldambt benadert werkgevers. Verder blijken er dus ook gemeenten te zijn die zeggen dat ze geen specifieke inzet hebben voor werkende armen.

## ARMOEDE ONDER KINDEREN

Gemeenten krijgen per 2017 structureel 85 miljoen euro extra per jaar voor de bestrijding van armoede onder kinderen en het voorkomen van sociale uitsluiting (de zogenaamde Klijnsmagelden). Dit geld is als een decentralisatieuitkering toegevoegd aan het gemeentefonds maar is volgens bestuurlijke afspraken met de VNG wel bestemd voor de doelgroep en zou niet aan andere zaken worden besteed moeten worden.

### HEEFT UW GEMEENTE HET BUDGET VOOR BESTRIJDING VAN ARMOEDE ONDER KINDEREN VOLLEDIG BESTEED?

	Percentage
De gemeente heeft het budget volledig besteed voor het doel	40
De gemeente heeft het budget niet volledig besteed voor het doel	24
De gemeente heeft zelf geld toegelegd op het budget	10
Anders	25



Slechts de helft van de gemeenten geeft aan dat dit ze dit geld gebruiken voor het doel, namelijk armoede onder kinderen bestrijden. Sommige gemeenten zeggen in een toelichting dat ze dit geld volgend jaar alsnog voor dit doel willen gebruiken, maar een deel zet dit geld dus ook in voor andere doeleinden.

## SW-BEDRIJVEN

In de afgelopen jaren is door het Rijk enorm bezuinigd op de sociale werkvoorziening. Veel gemeenten zijn daarom aan het heroverwegen wat de toekomst is van het SW-bedrijf, of hebben dat al gedaan. FNV Overheid ziet dat teveel gemeenten ervoor kiezen de SW-bedrijven te ontmantelen en zelf passend werk te gaan creëren voor mensen vanuit de Participatiewet en de SW. Dat is enorme kapitaalvernietiging van publiek geld. De SW bedrijven kunnen beter worden ingezet voor het realiseren van de garantiebanen en het beschutte werk.

### WORDT BINNEN UW GEMEENTE GEBRUIK GEMAAKT VAN DE SOCIALE INFRASTRUCTUUR VAN SW-BEDRIJVEN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Ja, het SW-bedrijf voert namens en/of samen met de gemeente de werk & participatie-activiteiten in het kader van de Participatiewet uit	16
Ja, het SW-bedrijf voert in opdracht van de gemeente een deel van de werk & participatie-activiteiten in het kader van de Participatiewet uit	57
Ja, de gemeente koopt andere diensten in of besteed andere werkzaamheden uit aan het SW-bedrijf	42
Nee, het SW-bedrijf voert alleen de WSW uit	5
Nee, het SW-bedrijf is volledig afgebouwd	1
Ja, de gemeente is gefuseerd met het SW-bedrijf	10
Ja, de kennis, kunde en fysieke infrastructuur van het SW bedrijf is integraal overgegaan in een nieuw Participatiebedrijf	17
Anders	13

Veel gemeenten geven aan dat ze een deel van de werkzaamheden in het kader van de Participatiewet laten uitvoeren door het SW-bedrijf. Weinig gemeenten geven aan dat het SW-bedrijf namens en/of samen met de gemeente de werk & participatieactiviteiten in het kader van de Participatiewet uitvoert. Dat bevestigt het beeld dat de FNV heeft dat gemeenten de SW kennis en infrastructuur nog onvoldoende inzetten om mensen naar en tijdens duurzaam werk te begeleiden. De FNV pleit voor het inzetten van sociaal ontwikkelbedrijven (doorontwikkelde SW-bedrijven) voor het aan het werk helpen en houden van mensen met een beperking. De sociaal ontwikkelbedrijven kunnen fungeren als springplank en vangnet voor deze groep.

Gemeenten kunnen het SW-bedrijf onder meer inzetten voor het aanbieden van beschut werk, voor re-integratie en voor werkgeverschap.

### WELKE ONDERDELEN VAN DE PARTICIPATIEWET VOERT HET SW-BEDRIJF UIT IN OPDRACHT VAN DE GEMEENTE, BUITEN DE SOCIALE WERKVOORZIENING? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Beschut werk (niet zijnde WSW)	53
Re-integratie (toeleiding en bemiddeling)	49
Werkgeverschap (dienstverbanden en detacheringen via SW-bedrijf)	48
Anders	5

Alle genoemde taken worden door ongeveer de helft van de gemeenten ondergebracht bij het SW-bedrijf. Opvallend is dat veel gemeenten het nieuwe beschutte werk niet hebben belegd bij het SW-bedrijf. Dit is namelijk bij uitstek de plaats daarvoor. Daarnaast blijkt ook hier weer dat gemeenten de SW kennis en infrastructuur nog onvoldoende inzetten om mensen naar en tijdens duurzaam werk te begeleiden. Dat is een gemiste kans. Maar gelukkig wel één die (vaak) nog kan worden rechtgezet.

## DUURZAME UITSTROOM

Het is mooi als mensen uit de bijstand stromen, maar het is ook belangrijk om te kijken wat er daarna gebeurt. Als mensen na een tijdelijke baan weer op straat komen te staan, dan is dat geen duurzame oplossing. Daarom vindt de FNV het belangrijk dat gemeenten een vinger aan de pols houden wat er gebeurt met mensen nadat zij de bijstand uitgestroomd zijn.

### OP WELKE WIJZE VOLGT UW GEMEENTE DE DUURZAAMHEID VAN DE UITSTROOM UIT DE BIJSTAND NAAR WERK? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
We volgen cliënten na uitstroom (minder dan 6 maanden)	32
We volgen cliënten na uitstroom (6 tot 12 maanden)	21
We volgen cliënten na uitstroom (12 maanden of langer)	11
We volgen het aantal herhaalde aanvragen voor bijstand	33
Niet	16
Anders	28

Slechts een klein deel volgt de uitstromers tenminste een half jaar; laat staan 12 maanden. Verschillende gemeenten zeggen dat er sprake is van maatwerk, daarnaast stelt Amsterdam dat aan mensen met een arbeids-handicap altijd nazorg wordt gegeven. Enkele gemeenten zeggen dat het vanwege de Algemene Verordening Persoonsgegevens niet meer toegestaan is om te volgen wat er gebeurt met mensen die zijn uitgestroomd uit de bijstand. Enkele kleine gemeenten, waaronder Texel, geven aan dat zij hun burgers zo goed kennen dat volgen niet nodig is.

## LOONKOSTENSUBSIDIE

Gemeenten kunnen loonkostensubsidies verstrekken aan werkgevers die mensen in dienst nemen met arbeidsvermogen, maar van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te kunnen verdienen. De werkgever betaalt zo alleen voor de werkelijke arbeidsproductiviteit van de werknemer. Er zijn gemeenten die de toegang tot de loonkostensubsidie beperken voor mensen met een beperkte loonwaarde door een ondergrens te hanteren. Vorig jaar heeft de Rechtbank Midden-Nederland bepaald dat de gemeenten hiertoe niet de bevoegdheid hebben.

### HANTEERT UW GEMEENTE EEN ONDERGRENS BIJ HET TOEKENNEN VAN LOONKOSTENSUBSIDIES?

	Percentage
Ja	21
Nee	73

Het blijkt dat ongeveer één op de vijf gemeenten ondanks de uitspraak van de rechter een ondergrens hanteert. Dit betekent dat voor een groep werknemers die onder de Participatiewet valt en arbeidsvermogen heeft geen loonkostensubsidie wordt ingezet.

## REGELARME BIJSTAND

Steeds meer gemeenten willen experimenteren in de vorm van regelarme bijstand door soepelere regels te hanteren voor bijstandsgerechtigden. Dit zou effectiever kunnen zijn om hen weer aan het werk te krijgen. Bovendien kosten controles en het opleggen van sancties ook veel tijd en geld. De experimenten worden mogelijk gemaakt op basis van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet. Voorwaarde is wel dat het experiment wetenschappelijk onderbouwd moet zijn en een antwoord moet geven op de vraag wat het beste werkt om mensen aan het werk te helpen. De FNV ziet het als een goede ontwikkeling als de strengere regels voor bijstandsgerechtigden worden versoepeld.

## EXPERIMENTEERT UW GEMEENTE MET REGELARME BIJSTAND?

	Percentage
Onze gemeente voert een experiment uit met regelarme bijstand waarvoor toestemming is verleend door het ministerie van SZW	2
Onze gemeente voert een experiment uit met regelarme bijstand zonder dat daarvoor specifieke toestemming is verleend door het ministerie van SZW	4
Onze gemeente voert geen experiment uit met regelarme bijstand	82
Anders	4

Van de gemeenten die meedoen aan de Lokale Monitor, voeren Utrecht en Nijmegen een experiment uit met toestemming van het ministerie. Amsterdam, Apeldoorn, Oss, Pekela en Veendam geven aan dat ze een experiment uitvoeren zonder dat daar specifiek toestemming voor is verleend. Bij de experimenten kan het gaan om ruimere regels voor bijverdienen in de bijstand.

## WERKEN ZONDER LOON

Gemeenten zijn, volgens de wettelijke en beleidsmatige kaders, verplicht om bij werken zonder loon te toetsen op mogelijke verdringing van betaalde arbeid. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om re-integratietrajecten, de tegenprestatie of wanneer social return bij aanbesteding wordt toegepast. De FNV vindt dat werken zonder loon tot oneerlijke concurrentie en tot verlies van echte banen leidt. Het gevaar op verdringing is in hoge mate aanwezig. Verdringing van betaalde arbeid raakt niet alleen de uitkeringsgerechtigden, maar ook de betaalde werkenden. De FNV wil voorkomen dat mensen tegen elkaar worden uitgespeeld. De toets volgens de omschrijving in de Participatiewet is volgens FNV overigens niet streng genoeg.

## TOETST UW GEMEENTE WERKZAAMHEDEN DIE UITKERINGSGERECHTIGDEN UITVOEREN OP VERDRINGING VAN BETAALD WERK?

	Percentage
Ja, altijd	60
Ja, maar niet altijd	19
Nee	4
Anders	8

Er lijkt sprake te zijn van een lichte verbetering ten opzichte van de vorige editie van de Lokale Monitor: toen zei krap de helft van de gemeenten systematisch te toetsen of er sprake is van verdringing. Wellicht hebben de acties van de FNV hier effect gehad. Westland en Midden-Delfland zeggen gebruik te maken van het verdringingsprotocol dat is gesloten tussen FNV en gemeenten. Bij veel gemeenten lijkt een ambtenaar een inschatting te maken of er sprake is van verdringing. Soms moet de werkgever een verklaring tekenen dat er geen sprake is van verdringing. Leiden controleert of er geen vacature is uitgezet voor de functie. Nijmegen houdt bovendien een lijst bij met bedrijven waarmee geen zaken meer wordt gedaan, bijvoorbeeld omdat zij misbruik maken van voorzieningen of omdat ze slecht met hun personeel omgaan. Hoorn, Koggenland en Opmeer hebben een commissie ingesteld waaraan belanghebbenden situaties kunnen voorleggen waar mogelijk sprake is van verdringing. Terneuzen en Nijmegen checken of er bij het bedrijf geen ontslagen of reorganisatie hebben plaatsgevonden. De FNV vindt het belangrijk dat verdringing van betaald werk goed en onafhankelijk wordt onderzocht, voorkomen en beëindigd.

De gemiddelde duur van dit soort trajecten is 6,5 maanden. Er zijn ook uitschieters; zo zijn er gemeenten waar de gemiddelde duur van dit soort trajecten oploopt tot maar liefst 26 maanden. 9 gemeenten melden dat ze geen enkele bijstandsgerechtigde op een traject hebben geplaatst waarbij ze werkzaamheden verrichten, zonder dat er sprake is van een regulier arbeidscontract (betreft het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn).

## BESCHUT WERK

De toegang tot de sociale werkvoorziening is per 1 januari 2015 afgesloten. Maar er zullen altijd mensen zijn die, ook met (structurele) begeleiding, redelijkerwijs niet bij een reguliere werkgever kunnen werken. De voorziening beschut werk moet ervoor zorgen dat mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, toch in een dienstbetrekking kunnen werken. Gemeenten zijn per 1 januari 2017 verplicht onder bepaalde voorwaarden beschut werk aan deze doelgroep te bieden. Beschut werk heeft altijd de vorm van een dienstbetrekking. Andere vormen van activering zonder dienstbetrekking, zoals dagbesteding, vallen niet onder de definitie van beschut werk volgens de Participatiewet. De FNV vindt beschut werk een noodzakelijke voorziening voor mensen met arbeidsvermogen die niet terecht kunnen op de arbeidsmarkt. Zij hebben, net als gewone werknemers, recht op een arbeidsovereenkomst en loon volgens de geldende cao of minstens het wettelijk minimumloon en aanvullende arbeidsvoorwaarden over reiskosten, verlof of pensioen.

### WAT IS DE ERVARING VAN UW GEMEENTE MET HET REALISEREN VAN BESCHUT WERK? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Het lukt om onze taakstelling te realiseren	38
We zoeken actief naar kandidaten	34
Het is moeilijk om voldoende kandidaten te vinden die door de keuring komen	41
We hebben beschut werk in deze vorm niet nodig omdat er alternatieven zijn	6
We vinden de financiële risico's te groot	7
Anders	26

Ongeveer veertig procent van de gemeenten heeft moeite om voldoende kandidaten te vinden die door de strenge keuring komen. Diverse gemeenten zeggen dat het moeilijk is om geschikte werkplekken te vinden voor kandidaten, vanwege hun afstand tot de arbeidsmarkt. Roermond stelt dat er veelal sprake is van bijkomende problemen of terugval. Noordwijkerhout stelt dat het proces ingewikkeld is, met name de financiering.

De FNV vindt het opmerkelijk dat gemeenten moeite hebben met het vinden van geschikte werkplekken voor beschut werk. Ze kunnen beschut werk namelijk gemakkelijk realiseren bij het SW bedrijf. Daar hebben ze de benodigde kennis en infrastructuur. Plaatsing bij reguliere werkgevers is juist voor de doelgroep voor beschut werk onrealistisch.

### WELKE ARBEIDSVOORWAARDEN HANTEERT UW GEMEENTE VOOR BESCHUT WERK? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Geen aanvullende arbeidsvoorwaarden (alleen WML en andere arbeidsvoorwaarden die uit de wet voortvloeien)	58
We hebben zelf aanvullende voorwaarden afgesloten	6
We brengen deze werknemers onder in een bestaande arbeidsvoorwaardenregeling	16
Anders	21

Minder dan een kwart van de gemeenten biedt arbeidsvoorwaarden aan boven het wettelijk minimum. De FNV vindt het goed dat er gemeenten zijn die aanvullende arbeidsvoorwaarden aanbieden voor deze groep. Het is echter hoog tijd voor landelijke arbeidsvoorwaarden voor mensen in beschut werk.

Aan gemeenten is gevraagd of zij duurzame arbeidscontracten aanbieden voor beschut werk.

## WAT IS DE DUUR VAN CONTRACTEN VOOR BESCHUT WERK?

	Percentage
Bepaalde tijd, langer dan 2 jaar	0
Bepaalde tijd, 2 jaar	2
Bepaalde tijd, korter dan 2 jaar	16
Onbepaalde tijd	22
Maatwerk	28
Anders	26

Slechts een minderheid van de gemeenten biedt contracten aan voor onbepaalde tijd. Verschillende gemeenten zeggen wel dat een contract na verloop van tijd kan worden omgezet in onbepaalde tijd. De FNV streeft naar duurzame banen, ook voor mensen met een arbeidsbeperking. Het is goed om te zien dat sommige gemeenten een vast contract aanbieden. Voor wat betreft de gemeenten die een tijdelijk contract aanbieden: mensen die beschut werken, hebben geen alternatief. Zij zijn aangewezen op beschut werk. We roepen gemeenten dan ook op om arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd om te zetten in arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

## TEGENPRESTATIE

Uitkeringsgerechtigden kunnen door gemeenten gedwongen worden om voor een uitkering een tegenprestatie te leveren. Het gaat om onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteiten van beperkte duur en omvang.

### ZET UW GEMEENTE DE TEGENPRESTATIE IN BIJ UITKERINGSGERECHTIGDEN?

	Percentage
Ja, maar alleen op vrijwillige basis	19
Ja, deze kan als verplichting worden opgelegd en dat gebeurt regelmatig	15
Ja, deze kan als verplichting worden opgelegd, maar dat gebeurt zelden of nooit	38
Nee	13
Anders	11

32 procent van de gemeenten zegt geen tegenprestatie in te zetten of alleen op vrijwillige basis. Verschillende gemeenten zeggen dat hun verordening het mogelijk maakt om een tegenprestatie op te leggen maar dat dit weinig of zelden gebeurt. Alkmaar: "We motiveren mensen om te participeren via een activiteit. Wil men dit niet dan leggen wij de tegenprestatie verplicht op. Dit gebeurt in 16% van het totale bestand". Smallingerland zegt dat ze de tegenprestatie in hun verordening hebben opgenomen omdat dit verplicht is, maar dat ze hem in de praktijk niet toepassen. Hoewel hier dus blijkt dat een deel van de gemeenten een lichter regime toepast bij het inzetten van de tegenprestatie, vindt de FNV dat de tegenprestatie helemaal zou moeten worden afgeschaft. Wat de FNV betreft kunnen mensen nooit worden verplicht tot het leveren van een tegenprestatie. In de meeste gevallen leveren uitkeringsgerechtigden al een tegenprestatie want ze zoeken naar werk. Tegenprestatie is volgens de FNV alleen toelaatbaar als er sprake is van volledige vrijwilligheid en vrijblijvendheid (zonder sancties dus) en als de werkzaamheden zijn getoetst op verdringing van betaalde arbeid.

## BANENAFSPRAAK

Het kabinet heeft met sociale partners een afspraak gemaakt om extra banen bij reguliere werkgevers voor mensen met een beperking te creëren. Het gaat onder meer om 25.000 banen bij de overheid.

Uit de antwoorden blijkt dat er grote verschillen zijn in het aantal gerealiseerde banen. Zo heeft Amsterdam bijvoorbeeld meer dan driehonderd banen gerealiseerd terwijl andere grote gemeenten onder de honderd zitten. Ook sommige kleinere gemeenten hebben relatief grote aantallen in dienst genomen.

## FLEXWERKERS

Uit onderzoek van FNV Overheid onder 5.000 leden die werkzaam zijn bij gemeenten blijkt dat flexwerk de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Vaak gaat het om structureel werk dat al minimaal 2 jaar bestaat, in plaats van tijdelijke inzet bij piek of ziek. Zodra flexwerkers structureel werk verrichten, hebben zij volgens de FNV recht op een echte baan met een vast contract. Onnodig flexwerk dient te worden voorkomen. Flexcontracten zijn bedoeld voor tijdelijk werk (piek) of vervanging bij ziekte. Ze dienen wel als een opstapje naar een vaste baan. Gemeenten en provincies moeten hierin het goede voorbeeld geven aan andere organisaties.

### HEEFT DE GEMEENTE EEN DOELSTELLING GEFORMULEERD OM HET AANDEEL FLEXWERKERS (WERKNEMERS ZONDER VASTE AANSTELLING) IN DE EIGEN ORGANISATIE TERUG TE DRINGEN OF TE MAXIMEREN?

	Percentage
Ja	16
Nee	30
Weet niet	25

Slechts 16 procent van de deelnemende gemeenten heeft een doelstelling om het aandeel flexwerkers in de eigen organisatie terug te dringen of te maximeren. Sommige gemeenten noemen voorbeelden waaruit blijkt dat dit wel degelijk mogelijk is. Bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal was sprake van een 'ongekend hoog' aandeel flexwerkers, het aantal is in opdracht van het bestuur teruggebracht naar 10%. Het doel is om dit nog verder terug omlaag te brengen. In Hulst is de doelstelling afbouw, zo mogelijk naar nul. Oss verwijst naar de cao-afspraken. Pekela heeft onlangs besloten om bijna alle inhuur te beëindigen en hiervoor vaste krachten aan te nemen. Sommige gemeenten hanteren een maximumpercentage van 10% of 15%.

## DOELGROEPEN

Aan gemeenten is gevraagd of zij specifiek beleid hebben voor een aantal doelgroepen.

### HEEFT UW GEMEENTE SPECIFIEK BELEID ROND WERK EN INKOMEN VOOR DE VOLGENDE DOELGROEPEN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Jongeren	74
Niet-uitkeringsgerechtigden (NUG)	37
Vluchtelingen	70
Laaggeletterden	46
Ouderen	24

Met name voor jongeren en vluchtelingen hebben gemeenten vaak specifiek beleid. Diverse gemeenten zeggen dat ze geen specifiek beleid hebben voor doelgroepen maar dat ze in de uitvoering van hun beleid wel rekening houden met doelgroepen. Sittard-Geleen noemt daarbij als voorbeelden een jongerenloket, samenwerking met Vluchtelingenwerk of het inzetten van een taalmeter.

## ALGORITMES

Sommige gemeenten maken gebruik van rekenmodellen (algoritmes) die profielen opstellen van groepen bijstandsgerechtigden die een grotere kans zouden hebben om fraude te plegen. Die groepen worden strenger gecontroleerd. Het voordeel zou zijn dat dit efficiënter is en dat andere bijstandsgerechtigden daardoor minder streng gecontroleerd hoeven te worden. De FNV vindt het echter een groot probleem dat de algoritmes niet transparant zijn, waardoor niet valt te controleren of bepaalde groepen gediscrimineerd worden, bijvoorbeeld op basis van hun beroep of postcode. De gemeente Amsterdam heeft zich ook uitgesproken tegen zo'n werkwijze: "De basis van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden is vertrouwen. Het college hecht ook grote waarde aan de privacy van de burger en de wijze waarop diens gegevens door de overheid worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van algoritmes."

## MAAKT UW GEMEENTE GEBRUIK VAN RISICOANALYSES OP BASIS VAN GEGEVENSANALYSE BIJ DE OPSPORING VAN UITKERINGSFRAUDE?

	Percentage
Ja	25
Nee	59
Weet niet	7

Inmiddels blijkt dat maar liefst 25% van de gemeenten gebruik maakt van algoritmes om bijstandsgerechtigden als mogelijke verdachte van fraude aan te merken.

Door de overheid is het Systeem Risico Indicatie opgezet om risicogroepen onder uitkeringsgerechtigden aan te wijzen. De FNV heeft zich aangesloten bij een rechtszaak tegen dit systeem. Daarnaast zijn er ook universiteiten en particuliere bedrijven op deze markt actief. De FNV maakt zich grote zorgen dat de problemen rond transparantie en controleerbaarheid zo mogelijk nog groter zijn als dit soort taken worden uitgevoerd door particuliere bedrijven.

## WAT VOOR GEGEVENSBRONNEN EN EXPERTISE SCHAKELT UW GEMEENTE HIERBIJ IN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
SyRI (Systeem Risico Indicatie)	3
Universiteit / onderzoeksinstituut, namelijk:	2
Gespecialiseerd bedrijf, namelijk:	9
Anders	8

Verschillende gemeenten schakelen een particulier bedrijf in om hun uitkeringsbestand te analyseren en mogelijke verdachten aan te wijzen. In de praktijk gaat het meestal om Totta Data Lab.

## SCHULDHULPVERLENING

Sinds 2012 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. Mensen kunnen bij de gemeente terecht voor advies en budgetbeheer en als de schulden flink zijn opgelopen, kan de gemeente helpen om een regeling met schuldeisers te treffen. Tussen de aanmelding en het eerste intakegesprek kan soms nog dagen of weken zitten. Als mensen met schulden lang moeten wachten op ondersteuning, dan kunnen hun problemen daardoor nog groter worden.

Gemiddeld zaten er in 2017 10,8 dagen tussen het moment waarop een aanmelding voor schuldhulpverlening werd ingediend én geregistreerd en het moment waarop het eerste gesprek met de schuldhulpverlener plaatsvond. Over de periode 2015-2017 is de wachttijd bij 6 gemeenten toegenomen en bij 20 gemeenten afgenomen. Overigens zijn preventieve maatregelen natuurlijk beter om problemen te voorkomen.

## JONGEREN

De Inspectie SZW heeft in 2015 onderzoek gedaan naar het beleid van gemeenten ten aanzien van jongeren die 'buiten beeld' zijn. De vrees bestaat dat deze jongeren moeilijk aan de slag komen op de arbeidsmarkt, dat ze in financiële problemen komen en wellicht ook op het verkeerde pad raken. Uit het Inspectieonderzoek bleek dat 6% van de gemeenten monitort wat er gebeurt met zogenaamde niet-melders, 13% wat er gebeurt met afhakers en 21% wat er gebeurt met uitstromers. FNV vindt dat gemeenten zicht moeten hebben op deze groepen vaak kwetsbare jongeren. Geen bericht is niet altijd goed bericht, zo blijkt. Als je problemen vóór wilt zijn, moet je hierin investeren.

## HEEFT UW GEMEENTE ZICHT OP DE VOLGENDE GROEPEN JONGEREN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Niet melders	Wel melders - afhakers	Wel melders- uitstromers
Wij hebben zicht op deze groep jongeren, weten bijvoorbeeld (globaal) om hoeveel jongeren het ongeveer gaat	50	69	70
We monitoren wat er met deze groep/groepen gebeurt in termen van werk, scholing, etc (onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd)	35	42	43
Er worden projecten of instrumenten ingezet om deze jongeren te bereiken en/of te helpen	53	56	53

Sinds het Inspectieonderzoek uit 2015 lijken gemeenten actiever te zijn geworden op dit gebied. Toch heeft nog altijd ruim een kwart van de gemeenten geen zicht op wat er gebeurt met afhakers en uitstromers en de helft heeft geen zicht op niet-melders.

Verschillende gemeenten geven een uitgebreide toelichting op de werkwijze. Amsterdam: "Voor de categorie 18-23 krijgen we via onderwijs/leerplicht lijsten. Voor de categorie 23-27 krijgen we lijsten van het Inlichtingenbureau, dat gekoppeld is aan het Ministerie van SZW. We benaderen deze doelgroep ook actief o.a. via huisbezoeken, maar ook bellen, appen, mailen. Wat betreft de categorie niet-melders hebben we een globaal beeld van de omvang middels OIS onderzoeken. We proberen ook via diverse vindplaatsen deze jongeren op te zoeken en we kunnen dan ook instrumenten inzetten."

### SLOTVRAGEN

We hebben aan gemeenten gevraagd of zij vernieuwingen hebben doorgevoerd ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel waar andere gemeenten van kunnen leren of waar ze trots op zijn. De volgende onderwerpen worden herhaaldelijk genoemd:

- Samenwerking met werkgevers en onderwijs
- Samenwerking tussen dienstverleners
- Preventie van schulden
- Inzet / omvorming van het SW-bedrijf
- Ondersteuning van statushouders

Ook is gevraagd of de landelijke wet- en regelgeving ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel elementen bevat die belemmerend werken om een goed beleid te kunnen voeren. De volgende onderwerpen worden herhaaldelijk genoemd:

- Regels rond beschut werk
- Regels rond de studietoelage
- De plannen voor loondispensatie (door gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld toen dit plan nog niet was ingetrokken)
- De Algemene Verordening Persoonsgegevens ('privacywet')



# VRAGENLIJST B: ZORG

Vragenlijst B gaat over zorg. Deze vragenlijst is ingevuld door 108 gemeenten.

## INTEGRALE WOON- EN ZORGVISIE

De overheid stimuleert dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. Dit veronderstelt een woningvoorraad die hierop voldoende aansluit, maar het gaat ook over bijvoorbeeld de betaalbaarheid en de veiligheid van wonen en hoe de zorg thuis is geregeld. In het kader van de Omgevingswet (invoering per 2021) zijn gemeenten verplicht integrale omgevingsvisies en -plannen uit te werken en te zorgen voor een brede participatie vanuit de burgers. In deze monitor is aan gemeenten de vraag gesteld in hoeverre gemeenten, in de geest van de nieuwe Omgevingswet, een integrale woon- en zorgvisie hebben uitgewerkt.

### HEEFT UW GEMEENTE EEN INTEGRALE WOON- EN ZORGVISIE UITGEWERKT, IN DE GEEST VAN DE OMGEVINGSWET, WAARIN MAATREGELEN STAAN OM LANGER ZELFSTANDIG THUIS BLIJVEN WONEN TE BEVORDEREN?

	Percentage
Ja	18
We zijn hier nog mee bezig	41
Nee	10
Anders	26

Slechts een minderheid van de gemeenten heeft op dit moment een integrale woon- en zorgvisie; veel gemeenten werken hier nog aan. Daarnaast zeggen verschillende gemeenten dat ze geen woon- en zorgvisie hebben, maar wel een integrale aanpak met samenwerking tussen betrokken partijen. Naast beleid op het gebied van wonen en zorg bevatten de woon- en zorgvisies ook plannen voor onderzoek, samenwerking, voorlichting en inzet van nieuwe technologie. Veel gemeenten hebben bijeenkomsten georganiseerd om belanghebbenden te betrekken bij de ontwikkeling van de woon- en zorgvisie.

## AANNEMELIJKE MEERKOSTEN

Gemeenten kunnen de meerkosten die chronisch zieken en gehandicapten maken op meerdere manieren tegemoetkomen, bijvoorbeeld via de collectieve ziektekostenverzekering of de bijzondere bijstand. De FNV vindt dit positief. Een categoriale regeling waarbij een vast bedrag wordt verstrekt aan de vooraf bepaalde doelgroep die aannemelijke meerkosten maakt, verdient onze bijzondere aanbeveling vanwege de besparing op de uitvoeringskosten, de administratieve eenvoud voor de aanvragers en de beperking van het niet-gebruik (de drempel wordt lager).

### VERSTREKT UW GEMEENTE JAARLIJKS EEN VAST BEDRAG VOOR DE AANNEMELIJKE MEERKOSTEN DIE CHRONISCH ZIEKEN EN/OF MENSEN MET BEPERKINGEN MAKEN?

	Percentage
Ja	24
Nee	42
Anders	39

Minder dan een kwart van de gemeenten geeft een vast bedrag voor aannemelijke meerkosten. In de vorige editie was dat nog ruim een derde. Gemeenten geven aan dat ze verschillende soorten tegemoetkomingen hanteren, afhankelijk van de hoogte van de gemaakte kosten. Ook is individuele bijstand mogelijk of een algemene verlaging op de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen. In bijna alle gevallen kan een aanvraag worden gedaan. Er is veel verschil tussen de gemeenten. FNV is vanwege de bureaucratie en de hoge drempel voorstander voor verstrekking van een vast bedrag.

## EIGEN BIJDRAGE WMO-MAATWERK

Gemeenten kunnen op verschillende manieren minima tegemoetkomen in de betaling van de eigen bijdrage voor Wmo maatwerk- en algemene voorzieningen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld de bevoegdheid om voor bepaalde categorieën het tarief te verlagen of op nihil te stellen, mits dat wordt vastgelegd in een verordening. De Wmo is een zorgwet. De inwoners hebben recht op zorg die nodig is, zonder dat het inkomen hierin een rol speelt. Door automatisch een eigen bijdrage te vragen en inwoners te verwijzen naar bijvoorbeeld bijzondere bijstand, wordt de zorg ondergeschikt aan het gemeentelijk inkomensbeleid. De FNV is geen voorstander van deze aanpak en volgt hierin de uitleg van voormalig staatssecretaris Van Rijn, die gemeenten al in 2015 gewezen heeft op hun zorgplicht.

### OP WELKE WIJZE KOMT UW GEMEENTE MINIMA TEGEMOET IN DE BETALING VAN DE EIGEN BIJDRAGE VOOR WMO MAATWERK- EN ALGEMENE VOORZIENINGEN? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Wmo maatwerk voorziening	Wmo algemene voorziening
Geen eigen bijdrage voor minima met inkomensgrens 120% sociaal minimum of hoger	6	9
Geen eigen bijdrage voor minima met inkomensgrens lager dan 120% sociaal minimum	12	9
Actief wijzen op compensatie via bijvoorbeeld bijzondere bijstand, collectieve ziektekostenverzekering etc.	82	31
Er wordt helemaal geen eigen bijdrage gevraagd	0	27
Niet	8	8

De meeste gemeenten kiezen er niet voor om de eigen bijdrage af te schaffen voor minima (en anderen). Verschillende gemeenten geven in een toelichting aan dat in individuele gevallen ondersteuning geboden kan worden, vaak via de bijzondere bijstand. Ook zeggen veel gemeenten dat in individuele gevallen besloten kan worden om geen eigen bijdrage te vragen.

## BUDGET JEUGDZORG

De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten sinds 2015, is tevens gepaard gegaan met flinke budgetkorting. Tegelijkertijd is de sector geconfronteerd met een toenemende vraag naar jeugdzorg. Dit leidt tot problemen; gemeenten proberen goedkoper aan te besteden door lagere tarieven te bieden. Daardoor staat de kwaliteit van jeugdzorg onder druk en is de werkdruk onder jeugdwerkers enorm hoog. Aan gemeenten is gevraagd of zij tekorten verwachten op het budget voor de jeugdzorg.

### HEEFT OF VERWACHT UW GEMEENTE DIT JAAR TEKORTEN OP HET BUDGET VOOR DE JEUGDZORG?

	Percentage
Ja	75
Nee	6
Weet niet	6
Anders	9

Een ruime meerderheid van de gemeenten verwacht tekorten op het budget. De omvang van het tekort loopt op tot 27 mln euro. Dit bevestigt de zorg van de FNV dat de budgetten te laag zijn. Het is code rood nu voor de FNV. Er moet meer (geoormerkt) geld naar de jeugdzorg (zie campagne KwaliTijd voor het kind). Zonder extra middelen van de Rijksoverheid leidt dit tot een onhoudbare situatie en zijn kinderen en jeugdwerkers de dupe.

## OP WELKE WIJZE VANGT UW GEMEENTE TEKORTEN OP? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Een (tijdelijke) toegangsstop	0
Hanteren van een wachtlijst	2
Compensatie met overschot uit andere domein binnen IUSD	39
We leggen geld bij uit eigen middelen	45
Niet (meer) mogelijk: het Rijk moet zorgen voor een oplossing	4
Onbekend	6
Anders	25

Als gevolg van de enorme tekorten op het budget voor de jeugdzorg, geeft 2/5 van de gemeenten aan dat het tekort wordt opgevangen met het overschot uit de integratieuitkering sociaal domein. Daarmee houden gemeenten dus nog minder geld over voor de andere taken binnen het sociaal domein. Enkele gemeenten geven aan dat ze proberen het tekort weg te werken, wat suggereert dat er bezuinigd wordt. Sommige gemeenten geven aan dat ze geld onttrekken aan andere delen van het sociaal domein. Eindhoven en Waadhoeke hanteren een wachtlijst.

## CLIËNTONDERSTEUNER

Mensen zien soms door de bomen het bos niet meer vanwege de vele regels, de bureaucratie en andere verplichtingen. Wanneer niet voldaan wordt aan de verplichtingen, kan de uitkering zelfs worden stopgezet. Mensen hebben, volgens de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), recht op een cliëntondersteuner die kan helpen met informatie, advies, ondersteuning en bemiddeling. De landelijke belangenorganisaties pleiten voor een "levensbrede" cliëntondersteuner, die niet alleen helpt met vragen over de Wmo, maar helpt met alle vragen die betrekking hebben op het gehele sociale domein. Overigens biedt ook de FNV deze ondersteuning.

## WORDEN ZORGVRAGERS IN UW GEMEENTE STANDAARD ACTIEF EN PERSOONLIJK GEWEZEN OP HET RECHT OP EEN ONAFHANKELIJKE EN GRATIS CLIENTONDERSTEUNER MET DAARBIJ PRAKTISCHE AANWIJZINGEN HOE HIERMEE IN CONTACT TE TREDEN?

	Percentage
Ja	91
Nee	0
Anders	6

De meeste gemeenten geven actief informatie over het recht op een cliëntondersteuner.

## SLOTVRAGEN

We hebben aan gemeenten gevraagd of zij vernieuwingen hebben doorgevoerd ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel waar andere gemeenten van kunnen leren of waar ze trots op zijn. De volgende onderwerpen worden herhaaldelijk genoemd:

- Samenwerking tussen dienstverleners (wordt verreweg het vaakst genoemd)
- Bewoners betrekken
- Laagdrempelige voorzieningen

Ook is gevraagd of de landelijke wet- en regelgeving ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel elementen bevat die belemmerend werken om een goed beleid te kunnen voeren. De volgende onderwerpen worden herhaaldelijk genoemd:

- Invoering abonnementstarief WMO: gemeenten vrezen dat het hierdoor onmogelijk wordt om specifiek voor mensen met lage inkomens de zorg betaalbaar te houden. Dit onderwerp wordt opvallend vaak genoemd
- Onvoldoende budget
- De Algemene Verordening Persoonsgegevens
- Hoge drempels Wet langdurige zorg / Zorgverzekeringswet leiden tot druk op gemeentelijke voorzieningen
- Belemmeringen voor resultaatgerichte inkoop Wet maatschappelijke ondersteuning



# VRAGENLIJST C: INKOOP SOCIAAL DOMEIN

Vragenlijst C gaat over de inkoop in het sociaal domein. Deze vragenlijst is ingevuld door 93 gemeenten.

## CONTRACTEN

Aan gemeenten is gevraagd naar de looptijd van contracten voor verschillende diensten. Een langere looptijd biedt over het algemeen meer zekerheid voor werknemers.

### HOE LANG IS DE LOOPTIJD (IN MAANDEN) VOOR DEZE CONTRACTEN?

	Looptijd in maanden
Hulp bij huishouden	48
Jeugdhulp	36
Welzijn	36
Specifiek / aanvullend publiek vervoer	48

De tabel laat de looptijd zien voor de verschillende soorten diensten (mediaan). Vaak gaat het om contracten van drie of vier jaar.

## CRITERIA BIJ INKOOP

De FNV ziet in de dagelijkse praktijk, in de verschillende sectoren, dat het nog steeds misgaat met het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Bij aanbestedingen is de laagste prijs vaak doorslaggevend. Goedkoop aanbesteden gaat over de rug van werknemers, maar heeft ook gevolgen voor burgers en cliënten die van de zorg- en dienstverlening afhankelijk zijn. Een te lage prijs leidt namelijk vaak tot een minder kwalitatief product, dienstverlening of zorg.

### WELKE VAN DE ONDERSTAANDE CRITERIA ZIJN BIJ DE INKOOP VAN TOEPASSING? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Hulp bij huishouden	Jeugdhulp	Welzijn	Publiek vervoer
De opdrachtnemer draagt zorg voor permanente (bij)scholing van medewerkers	75	62	51	58
De opdrachtnemer werkt uitsluitend bij piek en ziek met tijdelijke contracten. Een vaste baan is de regel.	23	11	13	17
De opdrachtnemer past de geldende cao toe	89	70	51	69
De opdrachtnemer geeft aan op welke wijze de werkdruk in zijn organisatie wordt beheerst	26	19	15	17
Wanneer social return van toepassing is, zorgt de opdrachtnemer er voor dat verdringing van regulier werk in zijn organisatie niet plaatsvindt en dat de cao of het wettelijk minimumloon wordt nageleefd	63	56	37	51
De opdrachtnemer werkt niet met vrijwilligers	46	30	4	38
In het geval van faillissement en/of bij het overgaan van contracten naar andere aanbieders, zorgt de opdrachtnemer er voor dat werknemers met behoud van arbeidsvoorwaarden worden overgenomen	65	39	29	41
De opdrachtnemer respecteert de fundamentele arbeidsnormen zoals afgesproken in ILO verband, zoals vrijheid van organisatie, recht op collectieve onderhandeling, verbod op discriminatie	58	51	31	48
De opdrachtnemer werkt niet met onderaannemers	16	5	10	9
Als er wel gewerkt wordt met onderaannemers, dan gelden alle criteria voor de aannemer ook voor de onderaannemer	75	67	43	58

Aan de ene kant blijkt dat veel gemeenten sociale criteria opnemen in hun inkoopbeleid. Aan de andere kant is er nog veel ruimte voor verbetering. Dit geldt het sterkst voor het terugdringen van flexwerk en voor het bestrijden van werkdruk. Enkele gemeenten zeggen dat zij zich niet of slechts beperkt willen bemoeien met de bedrijfsvoering van aanbieders.

Het besef dat sociale criteria een plek hebben bij de aanbesteding lijkt het sterkst ontwikkeld bij de inkoop van huishoudelijke hulp. Waarschijnlijk hebben de checklist en de voorlichting van de FNV hier een positief effect gehad.

## INPUT VOORBEREIDING INKOOP

Aan gemeenten is gevraagd welke partijen zij om input hebben gevraagd tijdens de voorbereidingsfase van de inkoop.

### WELKE PARTIJEN IS OM INPUT GEVRAAGD TIJDENS DE VOORBEREIDINGSFASE VAN DE INKOOP? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Clientenorganisaties	69
Individuele gebruikers	45
Vakbonden	12
Anders	67

Tweederde van de gemeenten heeft input gevraagd aan cliëntenorganisaties en één op de acht heeft input gevraagd aan vakbonden. FNV betreurt dat zij nog te vaak niet wordt betrokken als constructieve partner met veel kennis over op een sociale wijze aanbesteden van werk. Voor ons een aanmoediging om hier nog meer mee aan de slag te gaan en waar nodig actie te voeren met werknemers.

Gemeenten kunnen voorkomen dat de tarieven voor jeugdzorg te laag worden berekend door voorafgaand aan de definitieve gunning in overleg hierover te gaan met de jeugdzorgaanbieders. 53 procent van de gemeenten heeft voorafgaand aan de definitieve gunning (individueel) overleg georganiseerd met de te contracteren zorgaanbieders over het aantal jeugdigen die zorg nodig hebben, 64 procent over (de opbouw van) het tarief. De FNV wil een verbod voor gemeenten om onder de kostprijs jeugdzorg in te kopen en een kostprijsonderzoek.

## UURTARIEF HUISHOUDELIJKE ZORG I

FNV Zorg en Welzijn constateert al jaren de race naar beneden in de thuiszorg. Acties hebben effect gehad, want in 2017 is een nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van kracht waarbij de Wmo 2015 nader is uitgewerkt. Deze maatregel schrijft gemeenten voor dat zij een reële prijs moeten betalen voor Wmo-diensten. Dit betekent ook echt het betalen van de werkelijke kosten van arbeid zoals dat in de cao's is bepaald en waarbij de lonen mee kunnen groeien.

Het tarief dat gemeenten hanteren, varieert van afgerond 21 tot 29 euro. 50 gemeenten hanteren een uurtarief van minstens 25 euro; 28 gemeenten zitten daar onder en betalen dus te weinig om kwalitatief goede zorg op basis van de cao te kunnen leveren.

Om de race naar beneden te voorkomen, heeft FNV Zorg en Welzijn een checklist ontwikkeld waarmee wethouders en gemeenteraadsleden de aanbesteding kunnen toetsen aan de wet, jurisprudentie en of er van de tarieven wel een fatsoenlijke loon kan worden betaald. 55 gemeenten hebben het tarief voor huishoudelijke zorg vastgesteld met behulp van de rekentool. Andere gemeenten maken onder meer gebruik van onderzoek van Berenschot, advies van FNV, varianten op de rekentool, marktonderzoek of de Code Verantwoord Marktgedrag. De FNV zal deze tools lokaal en landelijk onder de aandacht blijven brengen.

## ONTBINDENDE VOORWAARDE

Gemeenten kunnen in hun contract opnemen dat het contract ontbonden kan worden als een zorgverlener zich niet aan de cao houdt. Een dergelijke voorwaarde zorgt er voor dat FNV meer druk kan zetten als een werkgever zich niet aan een cao lijkt te houden. Dit is goed voor de bescherming van werknemers en uiteindelijk ook voor de kwaliteit van de zorg.

### HEEFT UW GEMEENTE IN HET CONTRACT DE ONTBINDENDE VOORWAARDE OPGENOMEN DIE DE GEMEENTE HET RECHT GEEFT (ONDANKS WAARSCHUWINGEN) HET BESTEK OF CONTRACT TE ONTBINDEN ALS BLIJKT DAT DE OPDRACHTNEMER DE CAO VVT NIET NALEEFT?

	Percentage
Ja	44
Nee	25
Onbekend	12
Anders	17

Ruim veertig procent van de gemeenten heeft zo'n voorwaarde in het contract opgenomen. Alphen aan den Rijn geeft aan dat er sprake is van een escalatiemodel dat er uiteindelijk toe kan leiden dat het contract wordt ontbonden. De FNV juicht het toe dat gemeenten een ontbindende voorwaarde opnemen in het contract, dat het contract wordt ontbonden als de opdrachtnemer zich niet houdt aan de betreffende cao. De FNV rekent erop dat gemeenten deze bepaling ook daadwerkelijk in zullen gaan zetten wanneer organisaties zich niet aan de cao houden. Een aantal gemeenten geeft aan dit niet in het contract te hebben opgenomen, maar wel als criterium bij de aanbesteding. FNV vindt een opname in het contract sterker.

## SOCIALE WIJKTEAMS

Aan gemeenten is gevraagd of zij het sociale wijkteam hebben uitbesteed.

### HEEFT UW GEMEENTE HET SOCIALE WIJKTEAM UITBESTEED?

	Percentage
Ja, medewerkers blijven in dienst bij één of meerdere gecontracteerde zorgaanbieders	15
Ja, de gemeente werkt met één hoofdaanbieder die een sociaal wijkteam opricht	2
Ja, hiervoor is een aparte stichting opgericht waarbij medewerkers in dienst zijn van de stichting	4
Nee, het sociale wijkteam is onder het beheer van de gemeente	30
We kennen (nog) geen sociale wijkteam	19
Anders	28

Ongeveer één op de vijf gemeenten zegt het wijkteam te hebben uitbesteed. Bij ruim een kwart is het wijkteam onderdeel van de gemeentelijke organisatie en één op de vijf gemeenten heeft geen wijkteams. Sommige gemeenten geven in een toelichting aan dat er sprake is van een mengvorm. Het aandeel gemeenten dat aangeeft geen wijkteam te hebben, lijkt aan de hoge kant in vergelijking met eerder onderzoek van Movisie.

## PUBLIEK VERVOER

Veel gemeenten kopen het contractvervoer in (o.a. Regiotaxi, Valys, leerlingenvervoer, wsv vervoer, zorgvervoer), al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten. Taxichauffeur zijn, is een vak. Veel cliënten, die gebruik maken van contractvervoer, zijn gebaat bij vaste professionele chauffeurs die hun vak verstaan en de cliënten veilig kunnen vervoeren. Zij zijn ook de dupe. Chauffeurs en cliënten moeten voldoende tijd hebben om in- en uit te kunnen stappen, al dan niet met hulpmiddelen. Om binnen deze sector uit de race naar beneden te kunnen komen, heeft FNV Taxi, samen met KNV Taxi en het CNV, het Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM) opgericht om richting te geven aan opdrachtgevers wat belangrijk is om mee te nemen bij aanbestedingen in het taxi- en zorgvervoer. Het AIM is een onafhankelijk instituut dat er aan wil bijdragen dat de inkoop van vervoer wordt verbeterd en dat er weer wordt geïnvesteerd in onder andere de naleving van de cao, goede dienstverlening en goed personeelsbeleid.

Als het AIM constateert dat in een aanbesteding één of meer van de criteria, die door sociale partners zijn vastgesteld, niet zijn meegenomen, wordt er actie ondernomen.

### IS DE INKOOP VAN PUBLIEK VERVOER TER ADVISERING VOORGELEGD AAN HET AANBESTEDINGSINSTITUUT MOBILITEIT (AIM)?

	Percentage
Ja	20
Nee	15
Onbekend	32
Anders	11

Minder dan één op de vijf gemeenten heeft advies ingewonnen bij het AIM. Enkele gemeenten geven aan dat dit niet mogelijk was omdat de aanbesteding plaatsvond voor de oprichting van het AIM.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren de kwaliteit van het publiek vervoer bevorderen.

### OP WELKE WIJZE STREEFT UW GEMEENTE NAAR KWALITEIT IN HET PUBLIEK VERVOER? (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

	Percentage
Gebruikers worden bij de inkoop betrokken	38
Periodiek tevredenheidsonderzoek onder de gebruikers	78
Periodiek een medewerkers tevredenheidsonderzoek	16
Klachten over de vervoerder kunnen bij de gemeente worden ingediend, waarna deze volgens een klachtenprocedure worden behandeld	44
Gebruik van mystery guest onderzoeken	19
Anders	28

De meeste gemeenten houden tevredenheidsonderzoeken onder gebruikers, in mindere mate worden klachten centraal verzameld en worden gebruikers bij de inkoop betrokken. Een op de vijf maakt gebruik van mystery guests. Er is nog ruimte voor verbetering als het gaat om tevredenheidsonderzoeken onder werknemers.

## SLOTVRAGEN

We hebben aan gemeenten gevraagd of zij vernieuwingen hebben doorgevoerd ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel waar andere gemeenten van kunnen leren of waar ze trots op zijn. Gemeenten noemen vooral samenwerking bij inkoop en integrale inkoop.

De genoemde samenwerking kan overigens ook een keerzijde hebben, zo merkt de FNV hierbij op: samenwerking wordt vaak vormgegeven in gemeenschappelijke regelingen. Daarmee wordt het inkoopproces onttrokken aan het oog van de gemeenteraden. De grote vraag is hoe de gemeenteraden dan hun toezichhoudende en controlerende taak kunnen uitvoeren. Vervolgens is het dan ook de vraag of inwoners, waaronder FNV-leden, daadwerkelijk input kunnen geven, zodat gemeenteraden dit mee kunnen nemen in hun overwegingen. Transparantie van het Wmo-beleid, de uitvoering en het hele inkoopproces is voor de inwoners, maar ook de FNV over het algemeen onvoldoende en voor verbetering vatbaar. Dit draagt bij aan een betere kwaliteit van de zorg.

Ook is gevraagd of de landelijke wet- en regelgeving ten aanzien van de onderwerpen uit dit onderdeel elementen bevat die belemmerend werken om een goed beleid te kunnen voeren. De volgende onderwerpen worden herhaaldelijk genoemd:

- Te laag budget. Specifiek wijzen verschillende gemeenten op de AMvB die gemeenten verplicht om een reële prijs te betalen voor Wmo-voorzieningen, rekening houdend met loonkosten. Gemeenten zeggen dat ze geen invloed hebben op de loonkosten en geen budget om verhogingen door te voeren
- De Algemene Verordening Persoonsgegevens



# METHODE

De FNV heeft drie vragenlijsten opgesteld over het beleid van gemeenten ten aanzien van Werk en Inkomen, Zorg, en Inkoop Sociaal Domein, op basis van input van de sectorspecialisten van de FNV. De vragenlijsten zijn in concept voorgelegd aan Divosa, VNG, gemeente Haarlem, Regio Gooi- en Vechtstreek (VNG heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren). Wij danken hen voor hun zinvolle opmerkingen die hebben bijgedragen aan betere vragenlijsten. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke vragenlijsten bij de FNV.

De vragenlijsten zijn digitaal onder alle gemeenten verspreid. 135 gemeenten hebben tenminste één vragenlijst ingevuld. De FNV heeft op basis van het door leden vastgestelde beleid (o.a. vastgelegd in het Beleidskader Lokaal Beleid) indicatoren opgesteld waarmee de kwaliteit van het sociaal beleid van de deelnemende gemeenten wordt beoordeeld. De scores die hiermee zijn berekend, zijn ter controle voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. Sommige gemeenten maken zich zorgen dat het voor kleinere gemeenten moeilijker is om een goede score te halen. Wij hebben dit getoetst en kunnen deze zorg wegnemen: het is niet zo dat grotere gemeenten significant hoger of lager scores dan kleinere gemeenten.

Verschillende gemeenten die niet meedoen aan het onderzoek geven als toelichting dat zij momenteel daarvoor de capaciteit niet hebben, dat ze aan andere onderzoeken meedoen of dat het moeilijk is om aan gegevens te komen omdat (een deel van) het beleid is ondergebracht in een samenwerkingsverband. Sommige gemeenten hebben aangegeven in de toekomst wel weer mee te willen doen.

Waar in de rapportage wordt gesproken over '*gemeenten*' wordt bedoeld op de gemeenten die de betreffende vragenlijst hebben ingevuld, tenzij anders vermeld. De FNV heeft niet gecontroleerd of de aangeleverde informatie correct is; gemeenten zijn verantwoordelijk de aangeleverde informatie en wij gaan ervan uit dat deze correct is. In de rapportage worden verder soms voorbeelden genoemd van beleid van specifieke gemeenten, vaak op basis van antwoorden op open vragen. Deze voorbeelden zijn niet uitputtend.

**COLOFON**

Uitgave: Stichting FNV Pers

Vormgeving: Bataafsche Teeken Maatschappij, Rotterdam

Opmaak: Studio FNV

Druk: Drukkerij Boom+Verweij, Mijdrecht

**190184**



