



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De tegenprestatie, analyse en rechtsvragen

Westerveld, M.

**Publication date**  
2017

**Published in**  
TRA

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Westerveld, M. (2017). De tegenprestatie, analyse en rechtsvragen. *TRA*, 9(1), 16-20. Article 5. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CCF273&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## De tegenprestatie, analyse en rechtsvragen

Prof. dr. M. Westerveld, datum 18-12-2016

Datum	18-12-2016
Auteur	Prof. dr. M. Westerveld <sup>[1]</sup>
Folio weergave	<a href="#">Download gedrukte versie (PDF)</a>
Vakgebied(en)	Sociale zekerheid bijstand / Algemeen Sociale zekerheid algemeen / Bijzondere onderwerpen Arbeidsrecht / Algemeen

Over de tegenprestatie wordt veel beweerd en vaak niet in gunstige zin. Sommige gemeenten vinden de verplichting iets terug te doen voor je uitkering absoluut verwerpelijk, andere zien de tegenprestatie juist als waardevol middel om mensen weer bij de samenleving te betrekken. In deze bijdrage staat een gemeente centraal die de tegenprestatie al geruime tijd en met volle overtuiging verplicht stelt. Hoe gaat dat in zijn werk en welke rechtsvragen roept dit op? Zijn tegenpresteerders een soort quasi-werknemers? Hoe lang mag zo'n verplichting duren? En zijn de lokale verschillen die hier optreden bij een zo ingrijpende maatregel nog wel verdedigbaar?

## 1. Inleiding

In 2012 is de verplichting van bijstandsgerechtigden ingevoerd om een tegenprestatie te verrichten in ruil voor hun uitkering. Verschillende parlementariërs spraken hun verontwaardiging uit bij dit voorstel van destijds Rutte-1. Werken niet voor loon maar als tegenprestatie voor een uitkering, komt dat niet neer op dwangarbeid? Mag de overheid zoiets van haar burgers vragen alleen omdat ze in de bijstand zitten? Anderen vroegen zich af of er geen verdringing zal optreden als mensen werk voor niets doen dat voorheen door betaalde krachten werd gedaan. Er was in de debatten niet zoveel aandacht voor het feit dat de gemeente Rotterdam de tegenprestatie allang had omarmd als middel om mensen in de bijstand meer bij de samenleving te betrekken. Uiteindelijk is de regeling met een krappe meerderheid aanvaard. Aan de arbeidsplichten van art. 9 WWB (nu Participatiewet) is de verplichting toegevoegd 'naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt'. De gemeenteraad dient regels te stellen ten aanzien van 'het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in art. 9 eerste lid onderdeel c'. Nu is 'regels stellen' iets anders dan 'verplicht stellen' en ook het in 2013 aangescherpte maatregelregiem noemt het meewerken aan een tegenprestatie *niet* als overtreding waarop gemeenten in ieder geval een sanctie dienen te stellen.<sup>[2]</sup> Er is op dit punt dus enige beleidsruimte.

## 2. De uitvoeringspraktijk: 020 versus 010

Drie jaar later laat het Ministerie van SZW onderzoek uitvoeren naar de vraag of de gemeentelijke verordeningen voldoen aan 'de wettelijke grondslag van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie en de daarbij behorende maatregel indien de verplichting verwijtbaar niet wordt nagekomen'. Aanleiding tot dit onderzoek zijn 'signalen' dat dit bij meerdere gemeenten niet het geval is 'omdat aan de tegenprestatie een vrijwillig karakter is gegeven'.<sup>[3]</sup> Uit het onderzoek komt naar voren dat bijna alle gemeenten de tegenprestatie in hun verordening hebben opgenomen, maar dat de regelgeving bepaald niet uniform is. Bij twintig gemeenten is de tegenprestatie niet verplicht. Van hen zeggen sommige dat ze de wet anders interpreteren dan het ministerie, andere antwoorden dat ze niet overtuigd zijn van nut of noodzaak van een tegenprestatie. Zo meent een enkele gemeente dat andere instrumenten effectiever zijn en één geeft aan dat men bijstandsgerechtigden die vrijwilligerswerk doen liever een bonus geeft dan degenen die dit weigeren een maatregel op te leggen. De meeste hebben regels opgesteld over duur en omvang van de tegenprestatie, maar ook hier komen grote verschillen voor. Maatregelen wegens niet meewerken zijn doorgaans een korting tussen tien en vijftig procent gedurende één maand, bij één gemeente komt een sanctie voor van honderd procent gedurende één maand. Maar dit is, zoals het rapport stelt, 'slechts papier'.

In een bestuurlijke reactie geven VNG en Divosa aan dat de gemeenten die niet voldoen aan *het toetsingskader van de Inspectie SZW* van oordeel zijn dat de wet hen die mogelijkheid ook biedt. Daarnaast brengen ze onder de aandacht dat er met het inzetten van de tegenprestatie ook kosten gemoeid zijn, bijvoorbeeld 'voor verzekeringen en aansprakelijkheid voor mensen die een tegenprestatie uitvoeren'.<sup>[4]</sup> Deze laatste observatie is niet onbelangrijk. De kosten moeten uit het reguliere participatiebudget betaald worden en werken op tegenprestatie; dit leidt maar in een beperkt aantal gevallen tot uitstroom naar betaald werk, ofwel een besparing op de 'grote geldstroom'. Maar ook ideologische overwegingen spelen bij dit onderwerp mee. Deze kwamen naar voren in een interview in mei van dit jaar met de wethouders Struijvenberg (Leefbaar Rotterdam) en Vliegenthart (Amsterdam, SP). Het gesprek ging over meerdere aspecten van het bijstandsbeleid, voor de tegenprestatie zijn de volgende uitspraken relevant:

Struijvenberg: "Het over-, overgrote deel van de mensen die aanvankelijk met tegenzin en alleen omdat het verplicht is aan de tegenprestatie zijn begonnen zegt nadien: 'Toch goed dat ik het heb gedaan'. "Je hoeft mij niet te geloven. Vraag het ze."

"Ik wil je best geloven", reageert Vliegenthart, "maar ik geloof niet dat het juist is. Met de tegenprestatie wordt de link met betaald werk doorgesneden. De tegenprestatie is juist dat je op zoek gaat naar betaald werk. Dat je probeert onafhankelijk te worden van de uitkering. (...) Ik vind het verkeerd, ideologisch en politiek om te zeggen: u heeft een uitkering en nu gaan we nog iets extra's vragen in uw toch al benadeelde situatie."

Waarop Struijvenberg vaststelt: "Hoe goed het ook werkt, het maakt jou niet uit, want er zit een ideologisch verschil tussen ons. Zeg niet dat het niet werkt, zeg niet dat het een straf is, want dat is gewoon niet waar."<sup>[5]</sup>

### 3. De gemeente Rotterdam en de Taskforce tegenprestatie

Rotterdam gelooft dus in de tegenprestatie, maar hoe zet ze het middel in? Ik leg deze vraag voor aan de verantwoordelijke bestuurders, wethouder Maarten Struijvenberg (MS) en hoofd Taskforce Tegenprestatie Nico van Wijk (NvW). Mijn eerste vraag betreft de doelgroep. Wie zijn die mensen die een tegenprestatie moeten leveren?

NvW: "Rotterdam kent ongeveer 40.000 bijstandsgerechtigden en deelt deze in drie groepen in: matching (direct plaatsbaar), prematching (plaatsbaar na inzet van een re-integratievoorziening) en de doelgroep tegenprestatie.<sup>[9]</sup> Deze laatste groep bestaat uit ongeveer 20.000 mensen, is gemiddelde 51 jaar oud en zit ongeveer elf jaar in de bijstand. De meesten zijn laagopgeleid, een flink deel is niet geboren in Nederland en velen hebben problemen met de Nederlandse taal."

"Wat gebeurt er op het moment dat is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep hoort?"

MS: "Betrokkene krijgt een uitnodiging van zijn 'activeringscoach' die hem laat weten dat niets doen geen optie is. Iedereen moet een bijdrage leveren, voor zover mogelijk, en zo'n bijdrage kan van alles zijn. Als het maar valt onder de noemer vrijwilligerswerk of mantelzorg. Maar een bijdrage kan ook zijn 'werken aan je beperkingen' of een taal cursus volgen. In dat gesprek wordt aan mensen gevraagd: Wat zou je zelf willen doen?' De ervaring leert dat veel mensen blij verrast zijn met zo'n vraag. Die heeft nl. niemand hen ooit gesteld.

In dit interview ziet de coach drie typen mensen voorbijkomen. Mensen die al wat doen; die worden gevraagd bij het volgende gesprek een verklaring mee te nemen van de organisatie voor wie ze actief zijn dat ze voor 20 u/w vrijwilligerswerk verrichten.<sup>[4]</sup> Mensen die nog niets doen maar die al wel een idee hebben wat ze zouden willen en mensen die nog geen enkel idee hebben. Die laatsten worden verwezen naar instanties of websites waar ze ideeën kunnen opdoen, zoals de Vrijwilligersbank of het Centrum voor Dienstverlening. Rotterdam organiseert ook regelmatig vrijwilligersmarkten waar vraag en aanbod elkaar kunnen ontmoeten.

Na verloop van tijd worden degenen die nog niets deden opgeroepen voor een tweede gesprek. Als ze dan nog steeds niets doen en dat ook niet van plan zijn krijgen ze een sanctie. Die begint met een korting van 30% gedurende een maand, als dat niet werkt wordt de uitkering beëindigd. Maar in de praktijk loopt het zo'n vaart niet. We hoeven mensen nauwelijks te sanctioneren omdat ze niet meewerken. Dat komt deels vanwege de dreiging van de sanctie, maar ook omdat veel mensen eigenlijk blij zijn met deze aanpak."

"De Rotterdams Verordening stelt geen limiet aan de periode waarin een tegenprestatie moet worden geleverd. Is dat bewust?"

MS: "Ja, we willen ons hier nog niet op vastleggen. De tegenprestatie bevindt zich nog in de uitrolfase. Pas in 2018 is deze in alle wijken operationeel."

"Ik begrijp dat u niet kunt spreken voor uw opvolger, maar wat vindt u van het volgende (vooralsnog denkbeeldige) voorbeeld. Iemand begint op zijn 50<sup>e</sup> met een tegenprestatie. Na 7 jaar vindt hij het welletjes. Mag hij stoppen en toch zijn bijstand houden?"

MS: "Mijn formele antwoord luidt: 'dat zien we dan wel.' Maar als je het me persoonlijk vraagt: van mij kan de verplichting onbeperkt doorgaan, als het veertig jaar is, is het veertig jaar. Het argument dat iemand zelf ook beter wordt van de tegenprestatie (meer contacten, meer meedoen) mag dan wel verlopen zijn, maar het 'iets terugdoen voor je uitkering' blijft overeind zolang iemand in de bijstand zit."

"Laatste vraag. Een organisatie waar iemand al jaren 'presteert' wil die persoon een beloning geven als

dank voor alle goede diensten. Mag dat?”

NvW: “Zolang de beloning onder de wettelijke grens zit van € 764 p/j is dat geen probleem. Wordt het meer dan wordt het meerdere gekort. Dat is wettelijk voorgeschreven.”

Enkele maanden voor het interview stond – eveneens in de NRC – een artikel over de Rotterdamse tegenprestatie en daarin ging het over het thema ‘controle’.<sup>[8]</sup> De ‘verklaring’ waar Struijvenberg over sprak komt hierin terug als ‘contract’. De organisaties die met tegenpresteerders werken, moeten hen zo’n document geven ten bewijze dat ze de tegenprestatie ook echt leveren. Dit nu is voor sommigen een brug te ver. Zo stelt Marga Vintges, bestuurslid van een organisatie van wijkbewoners, dat ze er niets voor voelt om bij te houden of de tegenpresteerders voldoende uren maken, of ze op tijd komen en of ze goed werk afleveren.

“Ik ben niet werkzaam op de afdeling personeelszaken”, aldus Vintges, “ik ben vrijwilliger. Bovendien wil ik niet in de positie zijn dat ik als vrijwilliger mijn eigen buurtgenoten moet controleren en begeleiden, die ik daarna weer bij de Jumbo tegenkom. Ik vind dat principieel onjuist.” Vintges ziet mensen die zich geweldig inzetten, maar ook mensen die niet veel zin hebben in hun tegenprestatie. “En dan moet ik de kwaliteit van het werk beoordelen. Moet ik dan de één een handtekening geven en de ander niet? En het is niet symbolisch, het heeft serieuze consequenties voor de uitkering.”

Voorzitter Van der Voet van Jeugdcentrum Feyenoord herkent het dilemma. Ook hij heeft mensen in zijn organisatie die op tegenprestatie werken en ook zijn centrum draait met enkel vrijwilligers. “Je hebt erbij die het hartstikke goed doen”, aldus Van der Voet. “Anderen hebben steeds weer een smoesje. Ziek. Afspraak. Te koud.” Van der Voet geeft iedereen een kans en hij zorgt dat ze goed begeleid worden, maar hij weigert rapporten op te maken.

Ik vraag Van Wijk om een reactie.

NvW: “Ik wil wat ze zeggen niet ontkennen, maar de gemeente vraagt van vrijwilligersorganisaties niet om hun medewerkers te controleren. We zeggen wél dat we het op prijs stellen als ze het ons laten weten als een tegenpresteerder niet volgens de afspraken werkt. Dat is ook in het belang van de organisatie.”

Van der Voet signaleert nog een ander dilemma voor organisaties die met tegenpresteerders werken.

“Als iemand het goed doet, is het nadeel dat je hem soms snel kwijt bent. Dan vindt de gemeente dat diegene een ‘echte’ baan moet zoeken. Want de tegenprestatie is in Rotterdam alleen bedoeld voor ‘moeilijk bemiddelbaren’.”

Dit voorbeeld van Van der Voet is niet denkbeeldig. De gemeente beschouwt de tegenprestatie ook als mogelijk instrument tot re-integratie, zodat een goed presterende tegenpresteerder zomaar kan ‘promoveren’ van klasse 3 naar 2 (of 1). De indeling naar klasse is, aldus Van Wijk, een intern administratieve kwestie, wat betekent dat er geen bezwaar en beroep tegen openstaat.

## 4. Werkbezoek. Voorlichting in buurtcentrum Het Ravennest

Enkele weken na het interview bezoek ik een aantal locaties waar tegenpresteerders actief zijn. De excursie, in gezelschap van twee activeringscoaches, begint met een voorlichtingsbijeenkomst. Ik vraag één van de coaches naar zijn ervaring met de motivatie van de doelgroep. Zitten er ook mensen bij die er geen zin in hebben? Dat blijkt regelmatig voor te komen, zeker in het begin.

“In zo’n situatie heb je meer gesprekken nodig om motivatie te bewerkstelligen.”

“Wat als ‘meer gesprekken’ niet helpen?”

“Als het echt niet lukt, wijzen we mensen op de consequenties. Sommigen hebben dan zoiets van: Dertig procent over één maand? OK, laat maar komen. Daarna wordt het honderd procent gedurende een maand. Als ze dan nog steeds zeggen ‘laat maar komen’ laat ik een inkomensonderzoek instellen. Ze zitten dan al een maand zonder inkomen! Dat kan natuurlijk niet, dus dan is er wat anders aan de hand.”

De voorlichting begint, aanwezig zijn de twee coaches, twee vertegenwoordigers van welzijnsorganisaties (vandaag: Dock en WMO Radar) en ongeveer 25 deelnemers. Eén van de coaches leidt de sessie in:

“Het is de bedoeling dat met iedereen die is opgeroepen afspraken worden gemaakt en dat die afspraken worden neergelegd in een ondertekend plan van aanpak. Bij mensen die al zo’n plan hebben is de vraag: Hoe gaat het? Waar loop je tegen aan? Werk je nog steeds volgens plan?”

Hierna stellen de vertegenwoordigers van de welzijnsorganisaties zich voor en leggen ze uit wat hun organisatie voor de aanwezigen kan betekenen. De woordvoerder van Dock stelt dat haar organisatie heel hard vrijwilligers nodig heeft.

“En dan kan je aan allerlei soorten werk denken. Bijvoorbeeld ‘bewegingsmaatjes’, mensen die taalles kunnen geven. We hebben een breed cursusaanbod en veel hiervan wordt verzorgd door vrijwilligers. Maar er zijn ook basisgroepen waarbij u zich kunt oriënteren op wat voor u een geschikte tegenprestatie zou kunnen zijn. En bedenk, een tegenprestatie is niet per se een prestatie of een dienst. ‘Zelf werken aan je problemen’ kan ook tellen, bijvoorbeeld het volgen van een cursus ‘omgaan met stress’ of een ‘voel-je-goed’ workshop.”

De woordvoerder van WMO Radar voegt hieraan toe dat zijn organisatie verschillende buurtcentra onder zijn beheer heeft en dat die centra eveneens vrijwilligers nodig hebben.

“... Bijvoorbeeld om mensen welkom te heten, koffie te zetten of mee te helpen met het bezorgen van maaltijden bij buurtbewoners. Kortom: alles wat nodig is om je buurtcentrum levend te houden.”

Eén van de aanwezigen wil weten waarom hij een tegenprestatie moet leveren. Hij is namelijk vrijgesteld van de verplichting om werk te zoeken wegens gezondheidsproblemen. Dit blijkt een vraag voor de activeringscoaches. De tegenprestatie is verplicht, stelt de eerste, behalve als je heel ernstig ziek bent. Bijvoorbeeld je hebt een levensbedreigende ziekte. Bovendien, voegt de tweede coach toe: Een tegenprestatie kan ook het volgen van een cursus zijn, bijvoorbeeld ‘omgaan met je medische beperkingen’.

Na het plenaire deel krijgen alle aanwezigen een individueel gesprek, met hun activeringscoach of met

een vertegenwoordiger van de welzijnsorganisatie. Omdat het in het laatste geval meestal gaat om mensen die nog niet weten wat ze willen doen, staat dat gesprek in het teken van het boven water krijgen van voorkeuren. Dat gaat aan de hand van een vragenlijst: Werk je graag met dieren? Wil je iets buiten doen, bijvoorbeeld tuinieren? Ben je handig? Werk je graag met ouderen etc. Als de exercitie slaagt neemt de activeringscoach het gesprek over en wordt het resultaat opgetekend in het individuele plan van aanpak.

## 5. Werkbezoek: interviews met vrijwilligers en tegenpresteerders

Tijdens het werkbezoek spreek ik ook met tegenpresteerders, zoals de medewerkers van 'Kleurrijk Koken' (KK). KK is een groep van zes vrouwen die maaltijden kookt voor de buurt. Ze bedenken zelf de recepten, doen de boodschappen en stoppen flyers in brievenbussen om hun maaltijden aan te prijzen. Een maaltijd kost € 2 en daar kunnen ze het net van redden. De vrouwen zijn duidelijk trots op wat ze doen. S, die de groep heeft opgezet, treedt op als woordvoerder.

S. vertelt dat KK aanvankelijk onder de jurisdictie viel van welzijnsorganisatie 'Vliegwiel' en later is overgenomen door Dock. De vrouwen beschouwen de vertegenwoordiger van Dock als hun baas. Ik vraag of ze ook iets krijgen voor hun werk. Dat blijkt niet het geval, tenminste niet meer. Onder Vliegwiel kregen alle vrijwilligers elk jaar een 'vrijwilligerscompliment', bijvoorbeeld een dagje uit. Maar toen Dock de groep overnam hield dat op. De vertegenwoordiger van Dock zegt dat er geen geld voor is.

"Waarom verhogen jullie dan de prijs voor de maaltijd niet? Op die manier kan je zelf iets overhouden en zelf je compliment bekostigen?"

S: "Nee, dat gaat niet. Onze klanten zijn allemaal arm. Als we meer vragen blijven ze weg."

"Tja, dat betekent dus dat jullie het voor niets doen. Wat vinden jullie daarvan?"

Het antwoord luidt, niet verrassend, dat ze dat niet OK vinden.

"Goed, het is vrijwilligerswerk, maar helemaal niks is wel erg kaal. Al is het maar een bosje bloemen aan het eind van het jaar als waardering voor wat we doen."

De vrouwen zijn vastbesloten het er niet bij te laten zitten. S. zal nog eens teruggaan naar hun 'baas' om hun verzoek kracht bij te zetten.

"Wat als hij weer 'nee' zegt? Stoppen jullie dan met 'Kleurrijk Koken'?"

Een driewerf nee! Ze vinden het werk veel te leuk en van alleen maar thuis zitten word je ook niet vrolijk.

Na het interview vertel ik één van de activeringscoaches over dit gesprek. Die reageert verontwaardigd. Dock krijgt van de gemeente een budget en dat is ruim voldoende voor dit soort attenties. Hij zal dit punt met hem opnemen.

Die ochtend spreek ik ook met vrijwilligers die tegenpresteerders van een 'contract' voorzien. Eén van hen is A., een Turkse van rond de veertig die gedeeltelijk in de WAO zit. A runt een buurthuis voor allochtone vrouwen dat ze zelf heeft opgezet. Ze verzorgt hier ook cursussen. Het buurthuis wordt

bemenst door acht tot tien vrijwilligers en er komen per week zo'n vijftig tot tachtig bezoekers op af. Ik vraag A. of er in de staf ook tegenpresteerders zitten en zo ja, of ze verschil merkt met 'gewone' vrijwilligers.

A: "Soms wel. Een tegenpresteerder heeft een handtekening onder haar contract nodig dat ze aan haar activeringscoach moet laten zien. Als ik de indruk heb dat ze niet echt gemotiveerd is en alleen komt voor mijn handtekening kan ze wegblijven."

"Hoe kijkt ze aan tegen het fenomeen 'tegenprestatie'?"

A. opeens fel: "Dwang, ja hallo! Denk je nou echt dat die mensen zich voor 100% zullen inzetten?"

"Maar vinden ze het leuk?"

"Nee, niet allemaal. Voor sommigen zijn de sociale contacten belangrijk, anderen vinden het maar niks. Iedereen die hier komt heeft zijn eigen bagage."

"En de mensen die het maar niks vinden, waar ligt dat aan?"

"Nou, bijvoorbeeld aan de contacten met anderen. Er is nogal eens onderling geruzie... Toch is de verbinding die hen dit geeft belangrijk."

A's observaties worden gedeeld door R., de beheerder van buurttuin 'De Hef'. R. vertelt dat dit terrein vroeger een braakliggend stuk land was, nu is het een park dat uit ongeveer 35 tuintjes bestaat. Elk tuintje wordt onderhouden door twee tot drie vrijwilligers, wat betekent dat R. contactpersoon en aanspreekpunt is voor ongeveer 140 vrijwilligers. De meesten zijn buurtbewoners, maar er zitten ook tegenpresteerders tussen.

"Die laatsten zijn meestal minder fit", vertelt R. "Ze doen wat ze kunnen maar hun spankracht is niet zo groot. Daarom krijgen ze van mij ook niet meteen een contract. We beginnen altijd met een proefperiode waarin we wederzijds aankijken of het werk geschikt is. Als het van beide kanten, klikt kan die persoon een contract krijgen."

"Stel, iemand heeft een contract en komt daarna niet meer opdagen. Wat doe je dan? Bel je zijn activeringscoach?"

"Nee, daar begin ik niet aan. Bovendien is het niet nodig. Op een zeker moment loopt de contractperiode af en komt het vanzelf uit."

## 6. De tegenprestatie, rechtsvragen

Of het Rotterdamse model navolging zal vinden, is nog een open vraag. Wel is staatssecretaris Klijnsma – enigszins verbazingwekkend voor een bewindspersoon van een partij die destijds tegen de tegenprestatie heeft gestemd – op oorlogspad jegens gemeenten die het middel niet willen inzetten. Zolang ze hierin volharden krijgen ze van haar geen toestemming te experimenteren met vrijstellingen van de sollicitatieplicht.<sup>[9]</sup> In de bestuurlijke verhouding tussen rijk en gemeenten is dit een nieuw drukmiddel, zachter dan een wetwijziging maar misschien wel even effectief. Alle reden dus om stil te staan bij de vragen die de Rotterdamse tegenprestatie vanuit juridisch perspectief oproept.



Een eerste vraag is of gemeenten mensen in de bijstand inderdaad jaren lang (“als het veertig jaar is, is het veertig jaar”) mogen verplichten een tegenprestatie te leveren. Het handboek Hoofdzaken SZR stelt dat art. 9 lid 1 sub c Participatiewet gemeenten de bevoegdheid geeft bijstandsgerechtigden op te dragen *tijdelijk* een onbeloonde tegenprestatie te leveren,<sup>[10]</sup> maar het is niet duidelijk waarop deze stelling gebaseerd is. De wetsgeschiedenis ten aanzien van de tegenprestatie getuigt eerder van de wens gemeenten te verplichten iets met het instrument te doen dan om hun armslag op dit punt te beperken. En de tegenprestatie laat zich niet zomaar op één lijn stellen met de participatieplaats waarvoor die beperking er op gezag van de rechter wel is gekomen.<sup>[11]</sup> De tegenprestatie is namelijk niet per se gericht op re-integratie, voor dit instrument gelden, naast en los van elkaar, twee grondslagen: integratie en wederkerigheid. Of, zoals een Rotterdamse HBO-rechten student het uitdrukte:

“We moeten allemaal werken voor ons geld, dus waarom zou dat anders zijn voor mensen in de bijstand?”

In die opvatting staat ze niet alleen, uit enquêtes onder de Rotterdamse bevolking blijkt dat meer dan zestig procent de stelling onderschrijft dat mensen die langdurig werkloos zijn verplicht zouden moeten worden om vrijwilligerswerk te doen.<sup>[12]</sup> Vonk sprak in 2012 de verwachting uit dat de rechter als voorwaarde zal stellen dat de tegenprestatie wordt aangeboden in het kader van persoonlijke ontplooiing en sociale integratie. Zonder die kenmerken onttaardt het middel zijns inziens in een “zinloze, symbolische burgerstraf op bijstandsafhankelijkheid”.<sup>[13]</sup> Zinloos zou ik het onder de Rotterdamse vlag verrichte vrijwilligerswerk zeker niet willen noemen, maar ook mij komt voor dat de wederkerigheidsgrondslag op een zeker moment over de datum heen is. Op een bepaald moment moet een jarenlange verplichte vrijwilliger tegen de gemeente kunnen zeggen ‘genoeg is genoeg’, ook al is hij – nog altijd – bijstandsafhankelijk. Waar die grens ligt zal de tijd moeten leren, maar deze zou wel eens minder absoluut en meer persoonsgebonden kunnen zijn dan bij de participatieplaats.

Van de legitimiteit is het maar een kleine stap naar het thema rechtsbescherming. Hier roept de tegenprestatie serieuze bedenkingen op. Zo komt de stelling dat de indeling naar doelgroep niet vatbaar is voor bezwaar en beroep me onhoudbaar voor. De gevolgen voor het individu van deze classificering zijn immers ingrijpend: jarenlang halve dagen vrijwilligerswerk moeten verrichten, zich beschikbaar stellen voor arbeid, of aan de slag gaan op een in tijd beperkte participatieplaats. En dan is daar ook nog de mogelijkheid van een klasse-wisseling: de tegenpresteerder die wordt gepromoveerd naar klasse 2 en die het door hemzelf uitgekozen vrijwilligerswerk opeens moet verruilen voor een hem toegewezen participatieplaats. Mocht zo’n zaak aan een rechter worden voorgelegd, dan lijkt me waarschijnlijk dat deze de classificering wel als besluit zal aanmerken, net als – recent – de weigering een re-integratie instrument in te zetten.<sup>[14]</sup>

Ook intern laat de rechtsbescherming te wensen over. In een reguliere arbeidsorganisatie hebben werknemers kanalen waar ze hun grieven kenbaar kunnen maken of zich, bijvoorbeeld, kunnen beklagen als ze gediscrimineerd worden of anderszins onheus behandeld. De casus van de KK is een mooi voorbeeld van waar het binnen deze organisatie scheef kan lopen, zowel inhoudelijk (hoe redelijk is het als de toekenning van een bonus afhangt van de goedertierenheid of de financiële armslag van de welzijnsorganisatie die de bemiddeling verzorgt?) als procedureel. Een gemeente, die deze arbeidsorganisatie als een min of meer structureel fenomeen heeft opgezet, komt de verantwoordelijkheid toe te zorgen voor een aanspreekbaar inspraakorgaan dat medezeggenschap heeft in alle met werk gerelateerde kwesties.

Een andere belangwekkende vraag betreft de ongelijkheid *tussen* gemeenten. Bij re-integratie instrumenten valt voor een lokale benadering en de daarbij behorende verschillen wel wat te zeggen. Maar de tegenprestatie is niet zomaar een re-integratie instrument en de verschillen zijn hier meer te herleiden tot ideologie dan tot een verschil in lokale arbeidsmarkten. En verder zijn de verschillen nu wel erg groot. Die overweging pleit niet meteen voor een ingrijpen vanuit 'Den Haag', maar doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de lokale bestuurders (Divosa/VNG?) om tot meer uniformiteit te komen in de 'bestwil'-disciplinering van bijstandbehoevenden.

Voetnoten

[1]

Prof. dr. M. Westerveld (v) is hoogleraar sociale verzekeringsrecht en sociale rechtshulp aan de Universiteit van Amsterdam.

[2]

Art. 18 lid 4 Participatiewet.

[3]

Inspectie SZW, 'Verordeningen Tegenprestatie. Inventarisatie', november 2015 p. 7. Onderstreping in de tekst.

[4]

Inspectie SZW, 'Verordeningen Tegenprestatie. Inventarisatie', november 2015, p. 13, cursivering MW.

[5]

'Hard tegen zacht: 010 vs 020 in sociaal beleid', *NRC* 14 mei 2016.

[6]

Feitelijk is de indeling nog fijnmaziger. Er is ook nog een jongerenloket voor bijstandsgerechtigden onder de 27 en een doelgroep 'stedelijke zorg' voor mensen op wie echt geen beroep gedaan kan worden. Beide zijn relatief kleine groepen.

[7]

Twintig u/w is de norm of, als dat niet op te brengen is 'naar vermogen'.

[8]

'Buurtgenoten controleren? Nee dus.', *NRC* 21 maart 2016.

[9]

'Geen 'tegenprestatie' in de bijstand? Dan géén vrijheid.', *NRC* 15 november 2016.

[10]

S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, Den Haag: BJu 2015, p. 237.

[11]

CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093. Tegenwoordig: art. 10a Participatiewet.

[12]

R. Arnoldus & J. Hofs, 'Verplicht vrijwillig. Een onderzoek naar de verplichte tegenprestatie voor bijstandsgerechtigden', WMO, Hogeschool Rotterdam Inholland, 2014 o.v.n. Omnibus Enquête COS 2013 en 2014.

[13]

G.J. Vonk, 'Lokale verzorgingsstaat, nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat', *NJB* 2012/38, p. 2686-2693.

[14]

CRvB 12 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2576.