

Aan: De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mw. drs. T. van Ark  
Van: Gerharda van der Meulen  
Betreft: Consultatie wijziging Participatiewet voor verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand  
Amsterdam, 22 januari 2020

Geachte mevrouw Van Ark,

Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om te reageren op het concept wetsvoorstel wijziging participatiewet voor verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand.

In 2015 heb ik ter afronding van mijn masterstudie arbeidsrecht aan de UVA een scriptie geschreven over de tegenprestatie en de Arbowet. Het Nederlands Juristenblad (NJB) heeft in haar uitgave van 11 september 2015<sup>1</sup> aandacht besteed aan mijn scriptie en deze integraal gepubliceerd op de website van het Nederlands Juristenblad (NJB), zie: <https://www.njb.nl/Uploads/2015/9/Scriptie-Master-Arbeidsrecht-UVA-G.J.-van-der-Meulen-juli-2015.pdf>

Ik heb daarin onderzocht hoe het gesteld is met de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van tegenpresteerders. Als een bijstandsgerechtigde verplicht wordt om een tegenprestatie te leveren, dan wordt vaak gedacht aan vrijwilligerswerk. Vrijwilligers vallen sinds 2007 voor een belangrijk deel niet meer onder de Arbowet om de regeldruk bij vrijwilligersorganisaties te verminderen. Een tegenpresteerder is echter geen vrijwilliger. Veel tegenpresteerders vallen onder de definitie van 'werknemer' in de Arbowet, en daardoor valt de tegenpresteerder in beginsel onder de volledige werkingssfeer van de Arbowet.

Hiervoor wil ik aandacht vragen. De wetgever, gemeenten en vrijwilligersorganisaties zouden zich ervan bewust moeten zijn dat indien een bijstandsgerechtigde verplicht aan het werk gaat bij een vrijwilligersorganisatie, dat die organisatie Arbobeleid zal moeten voeren ter bescherming van die persoon en daarvoor de financiële middelen behoort te krijgen.

Divosa en VNG hebben op 16 november 2015 Uw ministerie ook al erop attent gemaakt dat tegenpresteerders onder de Arbowet vallen en dat dit tot hogere administratieve lasten kan leiden:

*"Gemeenten te maken krijgen met extra kosten voor verzekeringen en aansprakelijkheid voor de mensen die de tegenprestatie uitvoeren. Ook hiervoor zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld." en "Bovendien leidt dat verplichte karakter voor deze organisaties tot administratieve lasten omdat zij gedwongen zijn zich voor tegenpresteerders aan allerlei wettelijke bepalingen van de Arbowet te houden." Zie bijlage.*

In Uw concept memorie van toelichting ontbreekt een reflectie op de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van tegenpresteerders en op de consequentie voor vrijwilligersorganisaties dat zij door het aanscherpen van het verplichtende karakter van de tegenprestatie Arbobeleid dienen te voeren, indien zij gemeenten faciliteren om tegenpresteerders bij hen verplicht (maatschappelijk nuttig) werk te laten verrichten. Daarom adviseer ik U om aandacht te besteden aan de bescherming van tegenpresteerders voor hun veiligheid tijdens het werk zoals geregeld in de Arbowet, en aan de daarmee samenhangende extra regeldruk voor gemeenten en vrijwilligersorganisaties en de kosten die dat met zich meebrengt.

Met vriendelijke groeten,

Gerharda van der Meulen

---

<sup>1</sup> NJB, 11 september 2015, nr. 30, p. 2146



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW)  
Dhr. mr. J.A. van den Bos  
Postbus 90801  
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer (070) 373 8825	uw kenmerk 2015-0000282980	bijlage(n) -
betreft Conceptrapportage Verordeningen tegenprestatie	oms kenmerk ECSD/U201501896	datum 16 november 2015

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toezenden van de conceptrapportage Verordeningen Tegenprestatie. Dit onderzoek heeft de Inspectie SZW uitgevoerd op verzoek van Staatssecretaris Klijnsma naar aanleiding van signalen uit de media en de Tweede Kamer dat bij meerdere gemeenten het beleid voor de tegenprestatie door bijstandsgerechtigden niet zou voldoen aan de wettelijke grondslag.

Inspectie SZW heeft in haar onderzoek daarom verordeningen tegenprestatie en maatregelverordeningen van gemeenten beoordeeld. Daarbij heeft de Inspectie onderzocht of de verordening aanwezig is en of in de verordening het verplichtende karakter van de tegenprestatie tot uitdrukking komt, waaronder de toepasselijkheid van een sanctie bij onvoldoende naleving. Inspectie SZW concludeert dat 99% van de gemeenten beschikt over een verordening en dat circa 95% van de gemeenten voldoet aan het toetsingskader. Hieronder reageren wij op deze conclusie. Verder zullen we dit onderwerp tijdens een Bestuurlijk Overleg met staatssecretaris Klijnsma bespreken.

#### **Er is een juridische discussie...**

Circa 20 gemeenten voldoen niet aan het toetsingskader van de Inspectie. De gemeenten geven in een reactie aan de wet anders te interpreteren of zijn niet overtuigd van nut en noodzaak van een verplichte tegenprestatie. Zij stellen dat de Participatiewet hun ook de mogelijkheid biedt om eigen keuzes te maken in hun beleid rondom de tegenprestatie. Zij zijn verplicht om beleid te maken en dat vast te leggen in een verordening, maar mogen zelf de invulling van het beleid bepalen. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen of zij van de bevoegdheid gebruik willen maken om een tegenprestatie op te leggen en kunnen daarnaast, binnen de gestelde kaders, naar eigen inzicht invulling geven aan deze bevoegdheid.

De gemeenten die een andere keuze hebben gemaakt bij de invulling van de tegenprestatie doen dat ook op een onderbouwde manier. Deze gemeenten vinden bijvoorbeeld dat de tegenprestatie geen meerwaarde oplevert ten opzichte van de instrumenten die zij al tot hun beschikking hebben. Ook zijn er gemeenten die stellen dat zij effectiever kunnen opereren als ze mensen stimuleren om vrijwilligerswerk te doen in plaats van hen een verplichting daartoe op te leggen.

#### **...tegelijk is de uitvoering in lijn met geest van de Participatiewet**

De kern van decentrale wetgeving is dat de uitwerking en uitvoering van beleid bij gemeenten ligt. Dat betekent dat er gemeenten zijn die andere keuzes maken dan de voorstanders van een tegenprestatie wellicht hadden beoogd. Vergelijk het met activeringsinstrumenten zoals participatieplaatsen en

beschut werk. Ook daar maken gemeenten verschillende keuzes of ontwikkelen zij alternatieven. Uiteindelijk gaat het erom dat alle gemeenten hetzelfde doel nastreven dat geheel in lijn is met de geest van de wet: mensen activeren, het liefste naar werk. De gemeenten die een andere keuze maken rondom de tegenprestatie, verschillen daarin niet van de gemeenten die de toets van de Inspectie wel doorstaan.

Die gemeentelijke beleidsvrijheid moet gerespecteerd worden, vinden VNG en Divosa. Gemeenten zitten dicht op de burger en dragen de kosten voor de uitvoering van de Participatiewet en hebben dus beleidsvrijheid nodig om op een efficiënte manier te opereren binnen de context van de lokale democratie. Laat deze gemeenten hun eigen keuzes maken.

#### **En nu we het toch over de tegenprestatie hebben...**

Tot slot willen we van de gelegenheid gebruik maken om een aantal punten ten aanzien van de tegenprestatie nog eens onder de aandacht te brengen. Bij de Kamerbehandelingen van de Participatiewet hebben VNG en Divosa al geconstateerd dat:

1. De WWB-maatregelen, waaronder de verplichte tegenprestatie, hun doel voorbij schieten omdat hierdoor de nadruk zal komen te liggen op het controleren en handhaven van regels in plaats van maatwerk te kunnen leveren aan de burger.
2. Voor de organisatie van maatschappelijk nuttige activiteiten, de begeleiding en ondersteuning van mensen en de controle en handhaving van de tegenprestatie veel meer menskracht nodig is dan waar gemeenten over beschikken. Er zijn daarvoor geen extra uitvoeringsmiddelen beschikbaar gesteld aan gemeenten.
3. Gemeenten te maken krijgen met extra kosten voor verzekeringen en aansprakelijkheid voor de mensen die een tegenprestatie uitvoeren. Ook hiervoor zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld.

Ten overvloede willen we nog toevoegen dat maatschappelijke organisaties behoefte hebben aan intrinsiek gemotiveerde vrijwilligers. Dat rijmt niet met het verplichte karakter van de tegenprestatie. Bovendien leidt dat verplichte karakter voor deze organisaties tot administratieve lasten omdat zij gedwongen zijn zich voor de tegenpresteerders aan allerlei wettelijke bepalingen van de arbowet te houden.

Wij zijn ervan overtuigd dat gemeenten het beste zelf de afweging kunnen maken welke instrumenten zij inzetten om mensen te activeren. Wij vragen voldoende beleidsvrijheid om daar lokaal invulling aan te geven.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Divosa



Jantine Kriens  
Voorzitter Directieraad



René Paas  
Voorzitter