

## De tegenprestatie naar vermogen

### Inleiding

Op basis van vragen uit de raad over de invoering van de tegenprestatie naar vermogen heeft het college toegezegd de ontwikkelingen nauwgezet te volgen en hierover zo snel mogelijk te rapporteren. Ook toen al is opgemerkt dat dat de doelgroep uitkeringsgerechtigden die niet deelnemen aan een re-integratietraject worden gestimuleerd om actief te worden in maatschappelijke participatie; bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. Ook is gewezen op de gecompliceerdheid van de wet en uitvoering en te weinig houvast biedende jurisprudentie voor de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen.

### Wettelijke context

De gemeente kan aan iemand die bijstand krijgt diverse verplichtingen opleggen. Een hiervan is de plicht tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen (artikel 9, eerste lid, onderdeel c Wet werk en bijstand (WWB)). De bijstandsgerechtigde moet dan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten. De gemeente is niet verplicht tot het vragen van een tegenprestatie en kan hier eigen regels over maken. Aan het opleggen van de verplichting kleven echter diverse risico's. Zo moet voldaan worden aan de volgende voorwaarden.

### Eisen werkzaamheden

De werkzaamheden die de gemeente kan opleggen moeten voldoen aan de volgende eisen:

- De tegenprestatie moet onbeloond zijn.
- De tegenprestatie moet maatschappelijk nuttig zijn.
- De tegenprestatie mag geen belemmering zijn voor het accepteren van werk.
- De tegenprestatie mag geen belemmering zijn voor de re-integratie.
- De tegenprestatie moet beperkt zijn in omvang.
- De tegenprestatie moet beperkt zijn in tijdsduur.
- De tegenprestatie moet worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waar ze worden verricht.
- De tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
- De bijstandsgerechtigde moet in staat zijn de opgedragen werkzaamheden te verrichten.
- De bijstandsgerechtigde moet verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en aansprakelijkheid.

### Samenloop met arbeidsplicht en re-integratie

De plicht tot het leveren van een tegenprestatie staat in principe los van de arbeidsplicht en het re-integratietraject. De tegenprestatie mag re-integratie niet in de weg staan.

### Opleggen verplichting

De gemeente moet aan de hand van de individuele omstandigheden en de beschikbare onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten, de aard, duur en omvang van de tegenprestatie bepalen.

### Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het opleggen van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie zal de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen. Dit betekent dat de gemeente altijd de volgende activiteiten moet uitvoeren:

- Onderzoeken of de bijstandsgerechtigde in staat is om de werkzaamheden te verrichten (zorgvuldige voorbereiding). De gemeente zal daarom voordat ze de plicht oplegt hierover met de betrokkene moeten overleggen en indien nodig (medisch) advies moeten inwinnen bij derden. Het gaat immers om een tegenprestatie *naar vermogen*.
- Schriftelijk aannemelijk maken dat de werkzaamheden voldoen aan de daaraan gestelde eisen (motiveringsplicht).
- Een individuele benadering volgen omdat de plicht niet zo maar aan iemand kan worden opgelegd (verbod van willekeur).

- Zorgvuldige benadering moeten kiezen waardoor in vergelijkbare gevallen dezelfde soort verplichting tot het leveren van een tegenprestatie kan worden opgelegd. (gelijkheidsbeginsel).

### Verzekering

Als de gemeente de plicht tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen oplegt, zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de bijstandsgerechtigde tijdens het verrichten van de werkzaamheden verzekerd is. Het gaat daarbij om het afdekken van de risico's van arbeidsongeschiktheid en aansprakelijkheid. Dit voorkomt dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als het werk leidt tot arbeidsongeschiktheid van de bijstandsgerechtigde of tot schade bij derden.

### Combinatie met zorg voor gezinslid met AWBZ-indicatie

Als de gemeente de verplichting wil opleggen aan iemand die een [gezinslid met een AWBZ-indicatie](#) verzorgt, dan zal zij moeten nagaan of die zorg te combineren is met de tegenprestatie.

### Sanctie

Een ander aspect is dat de gemeente, als een bijstandsgerechtigde de opgelegde verplichting tot het leveren van een tegenprestatie niet nakomt, de bijstandsuitkering tijdelijk kan verlagen.

### **Risico's voor gemeente**

De mogelijkheid om de plicht tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen op te leggen is in de WWB opgenomen. Behalve het gegeven dat uitvoering van de tegenprestatie op organisatorisch niveau nogal wat betekent zijn er risico's op juridisch en financieel gebied.

1. Op organisatorisch gebied moet hierbij –naast de voorwaarden t.a.v. de uitkeringsgerechtigden- gedacht worden aan het realiseren van werk, het aanbieden en het faciliteren van de werkzaamheden, leiding en toezicht houden en handhaving.

2. Op juridisch gebied is het een risico' dat wanneer bijstand achteraf wordt teruggevorderd over een periode waarin de verplichting is opgelegd, betrokkene of het UWV mogelijk loon of een vergoeding kunnen claimen bij de gemeente voor de verrichtte werkzaamheden. Denk in het bijzonder aan situaties waarin er achteraf recht bestaat op een uitkering van het UWV (die deze verplichting niet kan opleggen).

3. Op financieel gebied zijn de kosten geheel voor rekening van de gemeente. Het kabinet gaat ervan uit dat gemeenten in staat zijn om de tegenprestatie zonder extra middelen uit te voeren. Het kabinet pleit er voor om de werkzaamheden zo op de persoon af te stemmen dat begeleiding feitelijk niet nodig is en indien begeleiding wel nodig is kan worden aangesloten bij de reguliere begeleiding van de organisaties waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd. Omdat de tegenprestatie niet onder het re-integratie instrumentarium valt, mogen eventuele kosten ook niet ten laste van het participatiebudget worden gebracht. Het is ook niet toegestaan om de tegenprestatie te ondersteunen met voorzieningen als scholing of kinderopvang. Deze benadering van het Rijk lijkt ons te rooskleurig voorgesteld. Het leidt geen twijfel dat de uitvoering van de tegenprestatie gepaard gaat met kosten. Denk alleen al aan de extra personele inzet van de IASZ om te voldoen aan de bovengenoemde eisen en voorwaarden, maar ook aan bijvoorbeeld bedrijfskleding, begeleiding, reiskosten, enz. Ook onze gemeente heeft geen andere keus dan deze kosten ten laste te brengen van de algemene middelen.

### **Landelijke ontwikkeling**

De bovengenoemde risico's hebben er toe geleid dat VNG en gemeenten zeer terughoudend zijn gestart met de tegenprestatie. Ook wij hebben toegezegd hierbij niet voorop te willen lopen. Wij constateren dat veel gemeenten hebben besloten (voorlopig) geen uitvoering te geven aan de tegenprestatie. De gemeenten die zeggen wel uitvoering te geven aan de tegenprestatie, doen dit over het algemeen op een wijze waarbij 'iets terug doen voor de maatschappij' wordt gestimuleerd, vooral door middel van vrijwilligerswerk. Hoewel dit formeel geen activiteit is in de zin van de tegenprestatie, lijkt het stimuleren van vrijwilligerswerk op dit moment de meest eenvoudige en doelmatige optie om te bereiken dat de uitkeringsgerechtigde iets terug doet voor de maatschappij. Op dit moment zijn volgens de VNG en gemeenten in de regio nog geen evaluaties of rapporten

beschikbaar die uitsluitel geven over de genoemde risico's, concrete voorbeelden van de invulling van de tegenprestatie, of die een eerste periode 'tegenprestatie' evalueren.

### **Ontwikkelingen in de regio.**

De IASZ zal de invulling van de tegenprestatie moeten uitvoeren. Ook in een aantal gemeenten in Zuid en Midden Kennemerland, bijvoorbeeld Heemstede, is besloten om de tegenprestatie zodanig in te vullen dat de doelgroep uitkeringsgerechtigden die niet deelnemen aan een re-integratietraject worden gestimuleerd om actief te worden in maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld door het verrichten van vrijwilligerswerk.

De beschreven risico's en het gegeven dat de regelgeving gecompliceerd is, maakt dat de tegenprestatie op een andere manier uitvoeren voor een kleine organisatie als de onze nauwelijks uitvoerbaar is. Hap-snap werk en een grote mate van incidenteel optreden kan de risico's opleveren die hiervoor zijn vermeld.

In onze gemeente zijn alle uitkeringsgerechtigden die niet actief deelnemen aan een re-integratietraject in beeld gebracht. Van het totale aantal uitkeringsgerechtigden in Haarlemmerliede en Spaarnwoude namen per 1 september 2012 17 personen niet deel aan een re-integratietraject. Alle 17 personen hebben zodanige belemmeringen dat zij in redelijkheid geen doelgroep zijn voor deelname aan de tegenprestatie. Inmiddels zijn 6 uitkeringsgerechtigden uit onze gemeente als gevolg van deze gesprekken als vrijwilliger gaan werken.

De huidige uitvoering van de tegenprestatie kan binnen de formatie van de IASZ en de bestaande aanpak en procedures worden gerealiseerd. Behoudens de inzet van consultants melden de vrijwilligers zichzelf aan bij instellingen zoals de vrijwilligerscentrale of direct bij zorginstellingen. Hieraan zijn voor onze gemeente geen extra kosten verbonden.

### **Conclusie**

Vanwege de bovengenoemde risico's is de tegenprestatie landelijk met de nodige voorzichtigheid opgepakt en mede hierdoor is er nog geen jurisprudentie voorhanden. Daarom kan op dit moment nog weinig duidelijkheid worden geschapen in de geschetste organisatorische, juridische en financiële risico's.

Het uitgangspunt van het re-integratiebeleid van Haarlemmerliede en Spaarnwoude is dat iedereen zijn uiterste best moet doen om arbeid in loondienst te verkrijgen, al dan niet gesteund door het inzetten van een re-integratie instrument door de gemeente. Alleen in die gevallen waarbij sprake is van objectiveerbare belemmeringen kan een uitkeringsgerechtigde een tijdelijke ontheffing krijgen van de arbeidsplicht. Hiermee overlapt de tegenprestatie deels het re-integratiebeleid, omdat de mogelijkheden tot het opleggen van de tegenprestatie worden beperkt door de redenen van deze ontheffing en in het individuele geval moet worden meegewogen of de tegenprestatie wordt opgelegd. Er moet namelijk steeds in het individuele geval worden vastgesteld of de uitkeringsgerechtigde in staat is de opgedragen werkzaamheden uit te voeren.

Door de aanwezige belemmeringen is de persoon aan wie ontheffing is verleend in de regel aangewezen op medische behandeling, professionele ondersteuning of participatieactiviteiten. Ons participatiebeleid sluit hierbij aan door o.a. ondersteuning te bieden bij het participeren en het vinden van vrijwilligerswerk. De huidige uitvoering van de tegenprestatie ligt dus in het verlengde van de uitvoering van het participatiebeleid.

Geconcludeerd kan daarom worden dat de huidige aanpak succesvol is. Het uitbreiden van het bestaande beleid met nieuwe opties wordt, gezien de bovenstaande risico's, vooralsnog afgeraden.