



Recht hebben

Recht krijgen

Recht doen

De balans tussen rechten en plichten

Student: Anita Adriaens

Studentnummer: 2046311

Afstudeerorganisatie: gemeente Veldhoven

Afstudeerbegeleider: mevr. drs. A. Manders

Eerste afstudeerdocent: mr. W.J.H. Struijlaart

Tweede afstudeerdocent: mevr. Mr.J.A. Pop

Mei 2014

Een praktijkgericht juridisch onderzoeksrapport

Recht hebben
Recht krijgen
Recht doen

De balans tussen rechten en plichten

Student: Anita Adriaens
Studentnummer: 2046311
Afstudeerorganisatie: gemeente Veldhoven
Afstudeerbegeleider: mevr. drs. A. Manders
Eerste afstudeerdocent: mr. W.J.H. Struijlaart
Tweede afstudeerdocent: mevr. mr. J.A. Pop

Mei 2014

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie: Recht hebben, Recht krijgen, Recht doen, de balans tussen rechten en plichten. De afsluiting van vier jaar opleiding aan de Juridisch Hogeschool.

Wellicht had een titel als “voor niets gaat de zon op” meer voor de hand gelegen. Toch heb ik voor deze gekozen en hoop ik dat na het lezen van deze scriptie duidelijk is waarom.

Vier jaar geleden ben ik met deze opleiding begonnen vanuit een bepaald idealisme. Ik had wel iets met rechtvaardigheid. Inmiddels en wellicht toen al, ben ik er achter dat rechtvaardigheid en recht niet per definitie in elkaars verlengde liggen. ‘Recht hebben’ wil niet altijd zeggen dat je ‘recht krijgt.’ Bij ‘recht doen’ komt meer kijken dan het recht alleen. ‘Recht doen’ is verbonden aan ‘goed doen’. ‘Goed doen’ vraagt om rekening te houden met de menselijke aspecten, keuzes maken en het leveren van maatwerk waarbij rekening wordt gehouden met, zoals dat in het recht heet, “de omstandigheden van het geval.”

Ergens tijdens de afgelopen vier jaar werd ik geattendeerd op het boek “Niemandland” van Marcel van Dam. Hij beschrijft hierin de verandering van onze ideologische samenleving waarin we verantwoordelijk zijn voor elkaar, in een samenleving waarin iedereen voor zichzelf moet zorgen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat er een groep is waarbij niet iedereen over de vaardigheden beschikt dit te kunnen. Over deze groep maakte hij de documentaire “de onrendabelen.”¹ Burgers die niet kunnen voldoen aan de steeds strengere eisen die in de prestatimaatschappij worden gesteld en die de maatschappij meer geld kost dan oplevert. Dat verklaart wellicht ook het gemeentelijke jargon ‘schadelastbeperking’ wanneer gesproken wordt over het omlaag brengen van het aantal bijstandsuitkeringen.

Tegenwoordig is het bijna gemeengoed dat niet alleen iedereen voor zichzelf moet kunnen zorgen, maar ook dat wanneer dat niet gaat, men iets terug moeten doen voor de uitkering die men ontvangt. Voor wat, hoort wat! Op zich misschien een gedachte waar iets voor te zeggen valt. Maar kan en mag dat dan zomaar?

Toen ik zelf in de periode dat ik zonder betaald werk zat aan de slag wilde als vrijwilliger mocht dat niet met behoudt van WW-uitkering. De Centrale Raad van Beroep bepaalde dat het werkzaamheden waren waarvoor in het maatschappelijk verkeer een beloning mag worden verwacht. Maar hoe rijmt dat dan met de “voor wat, hoort wat” gedachte? Daarnaast ligt er een wetsvoorstel waarin is opgenomen dat de gemeente uitkeringsgerechtigden mag opdragen een maatschappelijk nuttige tegenprestatie te verrichten. Zijn dat dan geen werkzaamheden waarvoor een beloning mag worden verwacht? Hierop voortbordurend is het onderwerp van deze scriptie tot stand gekomen.

Het schrijven van een scriptie gaat niet zonder de hulp van anderen. Allereerst wil ik Annelies Manders bedanken dat ze me de gelegenheid heeft geboden deze scriptie voor de gemeente Veldhoven te schrijven en haar ondersteuning tijdens het proces. Eveneens wil ik Wim Struijlaart bedanken voor zijn waardevolle feedback, de kritische noot en de inhoudelijk discussies. Ingeborg Lunenburg bedank ik voor haar hulp en feedback op mijn laatste concept die ik als erg waardevol heb ervaren. Niet in de laatste plaats wil ik mijn omgeving bedanken voor hun steun en feedback.

Met veel enthousiasme heb ik aan deze scriptie gewerkt omdat het onderwerp me raakt en aan het hart ligt. Rest mij u veel plezier te wensen bij het lezen.

Anita Adriaens
26 mei 2014
Eindhoven

¹ onrendabelen.vara.nl

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen en gebruikte termen	8
---	---

SAMENVATTING	9
---------------------------	----------

H.1 Inleiding	11
1.1 De gemeente Veldhoven.....	11
1.2 Probleembeschrijving	11
1.3 Centrale vraag	13
1.4 Doelstelling.....	13
1.5 Deelvragen.....	13
1.6 Bronnen en methoden	13
1.7 Leeswijzer	14

Deel I Inleidend kader	15
-------------------------------------	-----------

H.2 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving	15
2.1 De ontstaanshistorie van de sociale zekerheid.....	15
2.2 De noodzaak om het sociaal zekerheidsstelsel aan te passen	16
2.3 De relatie met internationaal recht en verdragen	17
2.4 Tot besluit	17

H 3 De juridische beweging als gevolg van de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving	19
3.1 Decentralisatie	19
3.2 Discretionaire bevoegdheid.....	20
3.3 Disciplinerings	20
3.4 Tot besluit	22

Deel II Juridisch kader	23
--------------------------------------	-----------

H 4 Wederkerigheid en participatie in de WWB	23
4.1 De maatschappelijk nuttige tegenprestatie.....	23
4.1.1 Taken en verantwoordelijkheden	23
4.1.2 Wettelijk kader.....	23
4.1.3 Voor wie?.....	24
4.2 Onbeloonde additionele werkzaamheden	24
4.2.1 Taken en verantwoordelijkheden	25
4.2.2 Wettelijk kader.....	25
4.2.3 Voor wie?.....	25
4.3 De maatschappelijk nuttige tegenprestatie versus de participatieplaats.	25
4.4 Juridische aspecten die een rol spelen bij het opleggen van een maatschappelijk nuttige tegenprestatie of onbeloonde additionele arbeid	26
4.4.1 Verbod op dwangarbeid.....	26
4.4.2 Sanctionering	28
4.4.3 Verdringing van arbeidsplaatsen	30
4.4.4 Oneerlijke concurrentie.....	31
4.4.5 Onbeloonde arbeid	31
4.4.6 Dienstbetrekking.....	32
4.4.7 Recht op minimumloon.....	33
4.4.8 Aansprakelijkheid.....	34
4.5 Tot besluit	34

H.5	De Wet maatschappelijke ondersteuning.	36
5.1	Belangrijke verschillen in tussen de Wmo 2007 en de Wmo 2015.	36
5.1.1	Taken en verantwoordelijkheden	37
5.1.2	Wettelijk kader	37
5.1.3	Voor wie?	38
5.2	Juridische aspecten die een rol spelen bij dienstverlening in het kader van de Wmo	38
5.2.1	Aansprakelijkheid	38
5.2.2	Kwaliteit	38
5.3	Tot besluit	38
H6	Een integrale benadering van de WWB en Wmo	39
6.1	Mogelijkheden om te komen tot een verbinding tussen de WWB en Wmo	39
6.2	Belemmeringen	39
6.3	Voordelen en knelpunten van een koppeling	40
6.4	Tot besluit	40
Deel III	Praktisch kader	41
H.7	De huidige wijze van invulling wederkerigheid en participatie door de gemeente Veldhoven	41
7.1	De klantgroep Wet werk en bijstand	41
7.2	De inzet van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie	41
7.3	De inzet van onbeloonde additionele werkzaamheden	42
7.4	De inzet van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie en onbeloonde additionele arbeid voor taken voortvloeiend uit de Wmo verplichtingen	43
7.5	Sanctionering	44
7.6	Verdringing arbeidsmarkt en oneerlijke concurrentie	44
7.7	Financiering	44
7.8	Tot besluit	44
H.8	De huidige invulling van de compensatieplicht door de gemeente Veldhoven	45
8.1	De klantgroep maatschappelijke ondersteuning	45
8.2	Algemene werkwijze	45
8.3	Veranderingen in werkwijze sinds 'de kanteling'	45
8.4	Cliënten en burgerparticipatie	46
8.5	Tot besluit	46
H.9	De huidige verbinding tussen de WWB en Wmo taken in de gemeente Veldhoven	47
9.1	Het participatiewiel	47
9.2	De verbinding van WWB en Wmo	47
9.2.1	Veldhoven Vernieuwend Vitaal	47
9.2.2	Het participatieplein	48
9.3	Tot besluit	48
H.10	De invulling van andere gemeenten aan de maatschappelijk nuttige tegenprestatie en additionele arbeid.	49
10.1	De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de praktijk	49
10.2	Onbeloonde additionele arbeid in de praktijk	49
10.3	De aanpak van andere gemeenten	50
10.4	Voorbeelden van de verbinding WWB – Wmo uit de praktijk	51
10.5	Tot besluit	52

Deel IV	Conclusies en aanbevelingen	53
H. 11	Conclusies en aanbevelingen	53
11.1	Conclusies	53
11.2	Aanbevelingen	57
11.3	Randvoorwaarden	58
11.4	Tot besluit	58
Literatuurlijst		59

Bijlage A

Bijlage B

Lijst van afkortingen en gebruikte termen

ABW	Algemene Bijstandswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
B & W	burgemeester en wethouders
cao	collectieve arbeidsvoorwaarden
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
CRvB	Centrale Raad van Beroep
Divosa	Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen.
ESH	Europees Sociaal Handvest
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
ILO	International Labour Organisation
IOAW	Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen
MNT	maatschappelijk nuttige tegenprestatie
MvT	memorie van toelichting
participatieladder	Meetinstrument dat binnen gemeenten wordt gebruikt om de participatie in de samenleving te bepalen. Er zijn 6 gradaties op deze ladder die uiteenlopen van geïsoleerd tot betaald werk.
PGB	persoonsgebonden budget
Schadelastbeperking	beperken van de uitgaven op het gebied van sociale zekerheid
SROI	Social Return on Investment
SW bedrijf	Bedrijf dat werk in opdracht van gemeenten en de WsW regeling uitvoert
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wet BMT	Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
WWB	Wet werk en bijstand

SAMENVATTING

De participatiesamenleving is op dit moment een actueel onderwerp. In het verlengde hiervan ligt de slogan die eveneens steeds meer de kop op steekt: voor wat, hoort wat! De gedachte is dat wanneer een burger gebruik maakt van een vorm van sociale zekerheid, hier een tegenprestatie voor verlangd mag worden. Daarnaast is de regering van mening dat naleving en handhaving van opgelegde arbeidsverplichtingen consequenter moeten worden nageleefd. Ze heeft daarom drie wetsvoorstellen gedaan waarin wederkerigheid, participatie en de handhaving een centrale rol spelen.

- de Participatiewet;
- de Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten;
- de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

De invoering van deze wetten heeft consequenties voor een gemeente wiens taken en verantwoordelijkheden met de invoering hiervan sterk worden uitgebreid. Daar staat tegenover dat het budget dat zij hiervoor beschikbaar heeft kleiner is dan het budget dat de centrale overheid had om deze taken uit te voeren.

Gemeenten zijn dan ook op zoek naar methoden waarmee zij met de beperkte middelen die zij hebben, invulling kunnen geven aan de taken die zij krijgen.

In deze scriptie onderzoek ik voor de gemeente Veldhoven of er een mogelijkheid bestaat een koppeling te maken tussen de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijk ondersteuning. De vraag die hierin centraal staat is:

Van welke mogelijkheden kan de gemeente Veldhoven gebruik maken, rekening houdend met de juridische aspecten en consequenties, om burgers met een bijstandsuitkering middels het principe van wederkerigheid en participatie te betrekken en in te zetten bij het uitvoeren van een deel van haar taken met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning uit de Wmo.

Om antwoord te geven op deze vraag is onderzoek gedaan naar het juridisch kader van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie, onbeloonde additionele arbeid en het deel van de Wet maatschappelijke ondersteuning dat van belang is voor de beantwoording van de centrale vraag. Onderzocht is welke ruimte wetgeving aangevuld met rechtsregels uit jurisprudentie biedt om invulling te geven aan wederkerigheid en participatie. Daarnaast is beperkt praktisch onderzoek gedaan bij de gemeente Veldhoven en zijn de ervaringen van een aantal andere gemeenten in dit kader onderzocht.

Voor de maatschappelijke nuttige tegenprestatie geldt dat de gemeente de opdracht heeft een verordening te maken waarin zij de regels met betrekking tot de plicht tot tegenprestatie vastlegt. Zij bepaalt zelf de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie. De wet en nadere regelgeving zijn, behoudens het feit dat 32 uur per week gedurende één jaar niet is toegestaan, vaag over deze en andere kaders. Dat maakt dat een gemeente veel vrijheid heeft de tegenprestatie invulling te geven. Ben je hierin als gemeente te ruim, dan loop je hooguit het risico teruggefloten te worden op het moment dat een bijstandsgerechtigde zich hiertegen verzet.

Onbeloonde additionele arbeid is duidelijker geregeld in de wet. De kaders zijn helder zowel uit de wet als nadere jurisprudentie. Essentieel is onder meer dat er maatwerk wordt geleverd, dat keuzes gemotiveerd en vastgelegd worden en de te verrichten werkzaamheden bijdragen aan de arbeidsinschakeling van betrokkene.

Wanneer de Wmo-cliënt op grond van de Wmo aanspraak doet op een voorziening en er geen enkele voorliggende voorziening beschikbaar is, leent de voorziening waar aanspraak op gemaakt wordt zich niet om als tegenprestatie te worden verricht. Er is dan geen sprake van additionele arbeid. Er zijn wel mogelijkheden om, onder voorwaarden, additionele onbeloonde arbeid in te zetten.

Zoals gezegd heeft een gemeente ruimte invulling te geven aan participatie en wederkerigheid middels een tegenprestatie. Het is aan de gemeente hier op een passende manier mee om te gaan. Door haar verordening in duur, omvang en inhoud te beperken voldoet zij aan haar wettelijke verplichtingen waarbij zij (naar mijn inzien) een verantwoordelijkheid heeft zorg te dragen voor de balans tussen rechten en plichten. Andere factoren dan strikt juridisch spelen hierbij een belangrijke rol.

Of zoals één van de geïnterviewden het verwoordde:

“Je moet wel blijven nadenken. Uitgaan van de mens in zijn situatie en niet van het systeem.”

H.1 Inleiding

1.1 De gemeente Veldhoven

Op haar website omschrijft de gemeente Veldhoven zichzelf als een gemeente met het beste van twee werelden; het combineert plezierig dorps wonen met voorzieningen op stadsniveau waarmee een comfortabele woon- en leefsituatie wordt gecreëerd voor haar inwoners.

“De gemeenteraad heeft een Maatschappelijke Structuurvisie vastgesteld die gaat over mensen, hun behoefte gezien te worden en elkaar te ontmoeten. In een gezonde samenleving doet iedereen mee en draagt iedereen bij. Buurthuizen, verenigingen en vrijwilligers vormen samen het cement van de samenleving.

De gemeente zet nadrukkelijk in op gemeenschapsvorming. Dat betekent: elkaar helpen en niet ‘automatisch’ terugvallen op de overheid, extra aandacht voor kwetsbare groepen, attent zijn op mensen die kampen met achterstanden, armoede of eenzaamheid en de zorg kleinschalig en herkenbaar organiseren in de wijk. Met deze toekomstvisie investeert Veldhoven de komende decennia in wijkbeheer en participatie, in leefbaarheid en zorg.”²

De gemeente Veldhoven telt ruim 44.000 inwoners. Ongeveer 600 burgers maken gebruik van de Wet werk en bijstand waarvan bijna de helft behoort tot de groep met een grote achterstand tot de arbeidsmarkt. 1165 inwoners³ deden in 2012 een beroep op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op het gebied van huishoudelijke zorg en maatschappelijke ondersteuning.

Binnen de gemeente is de afdeling Werk Inkomen en Zorg (WIZ) verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van beleid ten aanzien van WWB en voor individuele aanspraken ten aanzien van de Wmo. De afdeling Maatschappelijke en Stedelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de algemene voorzieningen op het gebied van de Wmo.

1.2 Probleembeschrijving

Het onderwerp ‘de participatiesamenleving’ is actueel. De nieuwe koning las het voor in zijn eerste troonrede: *“De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving.”* In het verlengde van participatie ligt de slogan die eveneens steeds meer de kop op steekt: voor wat, hoort wat! De gedachte is dat wanneer een burger gebruik maakt van een vorm van sociale zekerheid, hier een tegenprestatie voor verlangd mag worden. Wederkerigheid en participatie willen we, maar hoe moeten die dan vorm krijgen?

Concreet liggen er op dit moment ter behandeling twee wetsvoorstellen op het gebied van werk en inkomen in de Eerste Kamer waarvan bij beide de boogde ingangsdatum 1 januari 2015 is.

- De Participatiewet waarin de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en de arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) worden samengevoegd tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Doel van deze wet is iedereen die kan werken, aan werk te helpen. Ook mensen met een arbeidsbeperking. De verantwoordelijkheid voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om daadwerkelijk aan het werk te gaan, komt bij de gemeenten te liggen. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk mensen volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. Het liefst via een reguliere baan, maar als dat (nog) niet mogelijk is, door op andere manieren te participeren.⁴

² www.veldhoven.nl <geraadpleegd op 28 januari 2014>

³ jaarrekening 2012, gemeente Veldhoven.

⁴ brief staatsecretaris Klijnsma 2013-000087548.

- De Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten. Deze wet heeft twee doelen. Bijstandsgerechtigden aanspreken op de inzet van hun eigen mogelijkheden, waarbij zoals de regering het zelf zegt, zij oog houdt voor de menselijke maat. Dit doel beoogt zij te bereiken door onder meer de invoering van geüniformeerde arbeidsverplichtingen om naleving te uniformeren en tegelijkertijd ruimte bij de gemeente te laten voor maatwerk. Daarnaast beoogt de regering de sociale zekerheid betaalbaar te houden waarmee deze toekomstbestendig is en ook in de toekomst kan dienen als vangnet.

Wanneer beide wetten worden goedgekeurd, wordt laatst genoemde wet geïntegreerd in de Participatiewet.

Ook voor de Wmo staan de nodige veranderingen op stapel. In januari 2014 is een wetsvoorstel hierover naar de Tweede Kamer gestuurd dat inmiddels ook ter behandeling ligt in de Eerste Kamer.

- De Wet maatschappelijk ondersteuning 2015 maakt de gemeente verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. Doel is dat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving blijven wonen. Ook hier speelt het bieden van maatwerk een grote rol.

Evenals bij de voorgestelde wetten op het gebied van werk en inkomen speelt participatie een centrale rol en is het uitgangspunt “meedoen van iedereen.”

De gemeente heeft na de invoering van bovengenoemde wetten een grotere verantwoordelijkheid. De achterliggende gedachte van de centrale overheid bij deze beleidskeuze is dat het beter is genoemde dienstverlenende taken zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren. Dit omdat de gemeente dichter bij de burger staat dan de centrale overheid. Daarnaast denkt de centrale overheid dat de gemeente dat efficiënter kan doen waardoor een besparing op het budget gerealiseerd kan worden.

Bij de invulling van deze taken krijgt een gemeente enerzijds meer beleidsvrijheid terwijl anderzijds die ruimte verder wordt ingeperkt. Een voorbeeld van beleidsvrijheid ligt bij het invullen van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie. De gemeente heeft de vrijheid hier zelf beleid voor te maken. Tijdens de Masterclass van Divosa met als onderwerp: “De Tegenprestatie in de praktijk”, is bij het verschil tussen onder meer re-integratie en activering letterlijk genoemd: *het zijn “rubberen begrippen”, je kunt ze kneden zoals je wilt.*⁵ Een dergelijke vrijheid roept echter ook de nodige vragen op met betrekking tot het mogelijke ontstaan van willekeur.

Een voorbeeld waarbij lagere overheden geen of nauwelijks beleidsvrijheid hebben is bij de uitvoering van het fraudebeleid.⁶

Het budget dat de gemeente krijgt voor het uitvoeren van bovengenoemde taken is door de doelmatigheidskorting kleiner dan het budget dat de rijksoverheid hiervoor beschikbaar had. De uitvoering van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie moet uit eigen middelen van de gemeente worden bekostigd. Hiervoor mag geen gebruik worden gemaakt van het beschikbare participatiebudget. De vraag is dan ook hoe de gemeenten de taken die zij op haar schouders krijgt kan invullen met de middelen die zij heeft en krijgt. Is het wellicht mogelijk om op het kruispunt van WWB en Wmo tot een win-win situatie te komen? Beide wetten hebben immers als doel ‘participatiebevordering’. Ook hebben zij beiden deels dezelfde doelgroep: kwetsbare burgers. Is het mogelijk middels integraal beleid doelstellingen gelijktijdig na te streven en te behalen?

⁵ Memo Divosa n.a.v. Masterclass: “De Tegenprestatie in de praktijk”, 1 maart 2013.

⁶ Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

In de Kadernota Maatschappelijke Participatie zet de gemeente in op gemeenschapsvorming. Dit sluit aan bij de eerder genoemde wederkerigheid en participatie. De gemeente is op zoek naar handvatten waarmee zij met de discretionaire bevoegdheid die zij heeft én met het beperkte budget, maatwerk kan leveren. Dit voor zowel haar burgers met een WWB uitkering als voor burgers die aanspraak doen op een Wmo voorziening. Bovenal wil de gemeente een beleid formuleren dat bijdraagt aan de gemeenschapsvorming. Een gemeenschap waarin burgers actief zijn en participeren.

De ambitie is: *“Iedereen telt mee, iedereen doet mee en iedereen draagt bij.”*⁷

1.3 Centrale vraag

De centrale vraag die uit bovengenoemde probleemstelling naar voren komt is:

Van welke mogelijkheden kan de gemeente Veldhoven gebruik maken, rekening houdend met de juridische aspecten en consequenties, om burgers met een bijstandsuitkering middels het principe van wederkerigheid en participatie te betrekken en in te zetten bij het uitvoeren van een deel van haar taken met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning uit de Wmo.⁸

1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het overhandigen van een afstudeerscriptie aan de gemeente Veldhoven op 26 mei 2014. Hierin staan de resultaten van een onderzoek naar literatuur en jurisprudentie alsmede van een beknopt praktijkgericht juridisch onderzoek. Deze scriptie bevat aanbevelingen hoe de gemeente Veldhoven, binnen de juridische kaders, een verbinding kan maken tussen de WWB en Wmo. Specifiek door de inzet van burgers met een bijstandsuitkering middels de maatschappelijk nuttige tegenprestatie of onbetaalde arbeid bij taken die zij vanuit de Wmo opgelegd heeft gekregen.

1.5 Deelvragen

Om een antwoord te geven op bovengenoemde centrale vraag zijn deelvragen geformuleerd. Deze hebben betrekking op het juridische kader en de praktische invulling.

1. Wat is het juridisch kader waaraan een gemeente moet voldoen met betrekking tot de maatschappelijk nuttige tegenprestatie op grond van art. 9 lid 1 sub c WWB en de onbeloonde additionele werkzaamheden op grond van art. 10a WWB en welke taken en verantwoordelijkheden vloeien hieruit voort?
2. Wat is het juridisch kader waaraan een gemeente moet voldoen met betrekking tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning zoals vermeld in de Wmo en welke taken en verantwoordelijkheden vloeien hieruit voort?
3. Welke mogelijkheden zijn er voor een integrale benadering van de Wmo en de WWB met betrekking tot bovengenoemde aspecten die leiden tot een bijdrage aan maatschappelijke en/of economische participatie?
4. Hoe geven de gemeente Veldhoven en andere gemeenten in het land op dit moment invulling aan de genoemde taken en welk beleid heeft de gemeente Veldhoven hiervoor mogelijk al in gedachten?

1.6 Bronnen en methoden

Voor het inleidend en juridisch kader is onderzoek gedaan naar relevante literatuur, wetgeving en de totstandkoming hiervan, de van toepassing zijnde Memories van Toelichtingen en andere kamerstukken alsmede bestaande jurisprudentie. Voor het

⁷ ondertitel van Kadernota Maatschappelijke Participatie.

⁸ in het kader van deze scriptie wordt met wederkerigheid bedoeld de maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Bij participatie beperk ik me tot de onbeloonde additionele werkzaamheden.

onderzoek naar de praktijk is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek, rapporten en adviezen. Daarnaast heeft een beperkt praktisch onderzoek plaats gevonden binnen de gemeente Veldhoven. Hier voor zijn medewerkers van de gemeente benaderd en een medewerker van de Stichting Stimulans⁹. Ook is gebruik gemaakt van (interne) documenten van de gemeente Veldhoven. Het onderzoek naar de integratie bij andere gemeenten heeft plaats gevonden middels telefonische, semi-gestructureerde interviews en gebruikmaking van bestaand onderzoek.¹⁰ Tenslotte is een aantal deskundigen benaderd die hun visie hebben gegeven op het onderwerp.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een korte uiteenzetting gegeven van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat naar de beoogde participatiesamenleving. De veranderingen die daaruit voortvloeien voor wet- en regelgeving in de sociale zekerheid wordt in hoofdstuk 3 belicht. Samen vormen deze twee hoofdstukken het inleidend kader. In hoofdstuk 4 komt het juridisch kader met betrekking tot wederkerigheid en participatie aan de orde. Het juridisch kader van de wet maatschappelijke ondersteuning is beschreven in hoofdstuk 5 waarna een mogelijke verbinding volgt in hoofdstuk 6. Hiermee is het juridisch kader neergezet en wordt een antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen. Deelvraag vier wordt beantwoord in het praktisch kader dat is opgebouwd uit hoofdstuk 7, 8 en 9 waarin achtereenvolgens de huidige wijze van invulling van wederkerigheid en participatie, de wijze van invulling van het compensatiebeginsel en de verbinding tussen WWB en Wmo taken zoals die op dit moment door de gemeente Veldhoven worden ingevuld. In hoofdstuk 10 zijn enkele voorbeelden opgenomen van andere gemeenten in het land. Conclusies en aanbevelingen zijn vermeld in hoofdstuk 11.

⁹ welzijnsorganisatie in Veldhoven die onder meer het vrijwilligerswerk coördineert.

¹⁰ in de literatuurlijst zijn de gebruikte onderzoeken opgenomen.

H.2 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving

In januari 2015 treden volgens de huidige planning de “Participatiewet”, de “Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten” en de “Wet maatschappelijke ondersteuning 2015”, in werking. Om beoogde veranderingen in deze wetten te kunnen plaatsen, volgt in dit hoofdstuk een beknopte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van beide wetten alsmede hoe en waarom deze zich door de tijd heen hebben ontwikkeld. Deze ontwikkelingen en vooral de gevolgen hiervan liggen ten grondslag aan de voorgenomen wetgeving.

2.1 De ontstaanshistorie van de sociale zekerheid

Pas in 1983 zijn de sociale grondrechten in de grondwet opgenomen. Artikel 20 lid 1 van deze wet schrijft voor dat de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van de welvaart een onderwerp van zorg is van de overheid. In het tweede en derde lid, waarin het recht op sociale zekerheid en bijstand is vastgelegd, wordt hieraan nadere invulling gegeven. Daarmee is het rechtzekerheidsbeginsel en solidariteitsbeginsel in de grondwet verankerd. De overheid heeft de plicht zich zoveel mogelijk in te spannen deze rechten te verwezenlijken. Een beroep op de rechter om dit recht af te dwingen is echter lastig. Het grondrecht bevat slechts instructies aan de overheid en wijst haar op haar zorgplicht. Rechten kunnen er niet aan worden ontleend.¹¹ Dat kan wel wanneer deze rechten voortvloeien uit bijzondere wetgeving.

De wieg van het sociale zekerheidsstelsel

De ontwikkeling van het stelsel van collectief gefinancierde ondersteuning heeft met name plaats gevonden in de loop van de twintigste eeuw. Daarvoor waren burgers vooral overgeleverd aan onderlinge hulpfondsen. In de eerste armenwet uit 1854 werd de zorg voor armen nog overgelaten aan de vrijheid van kerkelijke en bijzondere instellingen. Bij de aanpassing van de wet in 1912 werd de aanspraak op het bestaansminimum expliciet opgenomen en werd dit in rechte afdwingbaar. Ook werd het met deze wet mogelijk dat gemeenten ondersteuning aan hulpbehoevenden konden bieden middels werkverschaffing. Bijvoorbeeld door uitzending naar een arbeiders- of landkolonie.¹² In 1963 werd met het vervangen van de armenwet door de Algemene Bijstandswet (ABW) voor het eerst erkend dat bijstand in het geval van behoefte geen gunst is maar een juridisch afdwingbaar recht.¹³ Een voorwaarde om voor bijstand in aanmerking te komen was ‘de inschakeling in de arbeid’. In de praktijk werd echter weinig invulling gegeven aan deze voorwaarde.¹⁴ Bij de herziening van de grondwet in 1983 werd het artikel over de armenzorg niet meer als representatief gezien voor het - inmiddels brede en kwalitatief hoogwaardige - socialezekerheidsstelsel dat de overheid had ontwikkeld in het kader van de zogeheten verzorgingsstaat. De overheid bood haar burgers een steeds groter wordend vangnet.

“In essentie is de verzorgingsstaat de maatschappelijke belichaming van een garantieformule: de samenleving, georganiseerd als nationale staat, waarborgt alle burgers een redelijk bestaan. Daartoe houdt die samenleving, geleid en gestimuleerd door de overheid, een uitgebreid stelsel van voorziening in stand die een gevarieerde ‘verzorging’ van de burgers tot opdracht hebben. (...) Wat ontstaan is – en bedoeld was – als aanvullende hulp voor de zwaksten in de samenleving, heeft zich ontwikkeld tot een pakket van voorzieningen ten dienste van het overgrote deel van de bevolking.”¹⁵

¹¹ Verheugt 2009, blz. 50-51.

¹² Eleveld 2013.

¹³ Houwerzijl & Vlemminx 2014.

¹⁴ Eleveld 2013.

¹⁵ oorspronkelijk van Jacques van Doorn, 1978. Overgenomen uit Van der Veer 2013 p.11.

In de jaren 80 doet het begrip de 'actieve burger' zijn intrede. Aan deze burger worden meer eisen gesteld. Hij kan niet langer voor allerlei hulp bij de overheid aankloppen, maar moet veel van zijn problemen voortaan zelf oplossen. Met de wijziging van de ABW in 1995 wordt de voorwaarde tot arbeidsinschakeling vervangen door een plicht tot arbeidsinschakeling. Bovendien wordt de doelgroep verder uitgebreid. Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) wordt het motto: "werk gaat boven uitkering."

De huidige slogan "iedereen doet mee!"¹⁶ komt ook tot uiting in de nieuw in te voeren participatiewet die momenteel¹⁷ in de kamer wordt behandeld. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering zoveel mogelijk mensen met en zonder beperking aan het werk te helpen.¹⁸ Het is een participatiewet en geen zorgwet.

De mogelijkheid bijstandsgerechtigden in te zetten in een traject van sociale activering gericht op arbeidsinschakeling wordt inmiddels door veel gemeenten gebruikt. Dit zijn de bekende Work-first trajecten.¹⁹ Met de invoering van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie is de mogelijkheid bijstandsgerechtigden te activeren verder uitgebreid. Holtmaat noemde het rechtskarakter van de Nederlandse bijstandswetgeving vaag en omstreden. Zij sprak van een symbolisch recht op bijstand, "nu dit recht slechts was gecodificeerd om plichten te kunnen opleggen aan uitkeringsgerechtigden."²⁰

2.2 De noodzaak om het sociaal zekerheidsstelsel aan te passen

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is een van de naoorlogse wetten uit het pakket sociale zekerheid. De zorg waarop een verzekerde aanspraak kon maken is in de loop der tijd behoorlijk verbreed en de doelgroep uitgebreid. In de jaren 80 ontstaat de eerste vrees dat de uitvoering van de AWBZ op (korte) termijn niet meer betaalbaar is. Er vinden dan ook diverse aanpassingen plaats: het voorzieningenaanbod wordt versoberd, enkele voorzieningen worden overgeheveld naar de ziektekostenverzekeringen en een inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt ingevoerd en verhoogd. Wat aan deze ontwikkeling heeft bijgedragen is een rechterlijke uitspraak in 1999. Een groep burgers stapt naar de rechter omdat zij van mening waren dat zij recht hadden op de geïndiceerde zorg. Het argument de zorg niet te verlenen omdat het budget op was, was volgens de rechter in Utrecht niet valide. "In ieder geval kon, gelet op het zorgkarakter van de AWBZ, een mogelijk budgettair tekort niet worden afgewenteld op degene die zorg nodig hebben."²¹ Dit maakte dat de AWBZ daarmee in financieel opzicht feitelijk een "open einde" had en niet meer beheersbaar was.²²

Een ander antwoord op de groeiende uitgaven is de introductie van marktwerking. De gedachte is dat aanbieders van zorg door concurrentie worden gestimuleerd doeltreffende (effectief) en doelmatiger (kostenefficiënt) zorg te leveren. Daarmee wordt een kostendaling verwacht. Bij de invoering hiervan zet de Raad van State vraagtekens bij de verenigbaarheid met art. 20 Gw. Specifiek vraagt zij "inzicht zal moeten worden geboden op welke wijze de balans tussen solidariteit enerzijds en eigen inspanning en initiatief anderzijds thans moet worden gevonden." De regering laat weten dat zolang de (potentieel) negatieve effecten van privatisering opgeheven worden door een wettelijk kader dat de betrokken werknemers voldoende bescherming biedt, er geen sprake is van strijdigheid. Bovendien is zij van mening dat het belang van uitsluitend publieke verzekeringen afneemt. Of particuliere verzekeringen kunnen participeren in het stelsel van sociale zekerheid is afhankelijk van het te verzekeren

¹⁶ naar de titel van een project van het Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid uit 2011 met als doel het verstrekken van de sociale samenhang waarbij participatie een sleutelbegrip is.

¹⁷ voorjaar 2014.

¹⁸ Brief staatssecretaris Klijnsma, 3 februari 2014.

¹⁹ En soortelijke trajecten als Hoya

²⁰ oorspronkelijk van Holtmaat. Overgenomen uit Eleveld 2013.

²¹ RB Utrecht 29 oktober 1999, ECLI:NL:RBUTR:1999:AA1045.

²² Kruiter 2010, p. 321 -322.

risico. Slechts wanneer dit risico te groot is, dan is particuliere verzekering niet aan de orde, bijvoorbeeld bij werkloosheid.²³

Een wijziging die eveneens plaatsvond is de verschuiving van beleidstaken van de centrale overheid naar lokale overheden. In diverse wetten²⁴ krijgen de gemeenten meer taken en verantwoordelijkheden toebedeeld. Daarbij wordt het argument genoemd dat financiële verantwoordelijkheid daar hoort te liggen waar voorzieningen worden verstrekt. In één adem wordt daaraan toegevoegd dat gemeenten, beter dan de rijksoverheid, in staat zijn beleid te voeren dat is afgestemd op de maatschappelijke vraagstukken die specifiek zijn voor een gemeente.²⁵ Een vervolgstap hierop is dat de gemeenten volledige financiële verantwoordelijkheid krijgen voor de uitbetaling van uitkeringen. Hiervoor ontvangen zij een bijstandsbudget, voor het betalen van uitkeringen en een re-integratiebudget (thans het participatiebudget) voor het begeleiden van mensen naar werk. Hiermee zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor tekorten maar mogen zij een eventueel overschot behouden.²⁶

2.3 De relatie met internationaal recht en verdragen

Met de bestaanszekerheid uit art. 20 Gw wordt de financiële bestaanszekerheid van burgers bedoeld. De zorg die de overheid hier heeft moet blijken uit het algemene economische overheidsbeleid én uit de sociale wetgeving. Hieronder valt niet alleen de sociale zekerheidswetgeving, maar ook het wettelijk minimumloon.²⁷ Daarnaast is de in lid 1 genoemde welvaart meer dan alleen bestaanszekerheid. Het is ook de mate waarin voorzien wordt in wensen en behoeften, waaruit een bepaalde tevredenheid voortvloeit.

In diverse internationale verdragen zijn bepalingen opgenomen verwant aan art. 20 Gw. Enerzijds betreft dit bepalingen die het recht op sociale zekerheid als (sociaal) grondrecht borgen, anderzijds zijn het normstellende bepalingen die aan dit grondrecht nadere inhoud beogen te geven. Zo worden bijvoorbeeld in art. 12 ESH partijen die zich aan het ESH verbinden verplicht tot onder meer invoering of instandhouding van een stelsel van sociale zekerheid. Andere verdragsbepalingen zijn: art. 34 van het 'handvest van de grondrechten van de EU' dat betrekking heeft op Sociale zekerheid en bijstand, art. 26 IVRK "ieder kind heeft het recht op voorzieningen voor sociale zekerheid." Nederland heeft daarbij het voorbehoud gemaakt dat Nederlandse kinderen geen eigen aanspraak hebben maar dit regelt via de ouders. Voor de individuele burger is de juridische betekenis van deze bepalingen gering. Het betreft instructienormen aan overheden en geen een ieder verbindende bepalingen zoals bedoeld in de art. 94 Gw.

Naast bovengenoemde verdragen wordt ons stelsel van sociale zekerheid beïnvloedt door klassieke mensenrechten waaronder art. 8 EVRM, het recht op eerbiediging van privéleven, familie en gezinsleven maar ook art. 6 EVRM waarin is vastgelegd dat een ieder recht heeft op een eerlijk proces.²⁸

2.4 Tot besluit

De tijd van "Vadertje Staat" is niet meer. Deze benaming stamt uit de tijd van minister – president Drees en staat symbool voor een overheid die een uitgebreid vangnet biedt aan haar burgers. In de loop der tijd heeft dit vangnet zich ontwikkeld tot een verzorgingsstaat die niet meer te hanteren en niet meer te financieren is. De maakbare samenleving maakte plaats voor een smallere opvatting van de rol van de overheid. De overheid kon en moest de samenleving niet sturen, hoogstens faciliteren. Paul Schnabel verwoordde dit in 2001 als volgt:

²³ *Kamerstukken II* 1975/76, 24 439, nr. 3, p.2 (MvT).

²⁴ o.a. Welzijnswet (1987), WVG (1994).

²⁵ TK 1980/1981, TK 1992/1993.

²⁶ *Kamerstuk II*, 2002/03, 28 870, nr. 3 p. 2-3 (MvT).

²⁷ Houwerzijl & Vlemminx 2014.

²⁸ Houwerzijl & Vlemminx 2014.

“De overheid is in de 19^e en 20^e eeuw in toenemende mate in staat gebleken maakbaarheid te bewijzen op maatschappelijke gebieden waar eerst de natuurlijke orde van het toeval of het lot leek te heersen. Niettemin hebben de ervaringen inmiddels wel geleerd, dat de prijs van de maakbaarheid al gauw te hoog wordt als de overheid in principe alles als door haar maakbaar wil zien en dat bovendien nog wil beschouwen als een taak van de overheid alleen.”²⁹

Als reactie op eerder genoemde ontwikkelingen vindt een kentering plaats waarbij de overheid de burger wijst op haar eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht. Er wordt gestuurd op maatschappelijke verantwoordelijkheid waarbij niet alleen de gemeente moet zorgdragen voor de maatschappij maar ook de burger zijn steentje moet bijdragen. Niet alleen voor zichzelf, maar ook voor een ander. Veranderingen op het gebied van sociale zekerheid vloeien hier als vanzelfsprekend uit voort. Op zich is daar niets mis mee. Maar de vraag is of dit allemaal ook kan en mag. En hoe zit het met het terugtrekken van de (centrale) overheid? Trekt ze zich werkelijk terug of is haar bemoeizucht op sommige terreinen groter dan ooit? Hier zal in het volgende hoofdstuk nader op in worden gegaan.

²⁹ oorspronkelijk van Paul Schnabel, 2001. Overgenomen uit Van der Veer 2013

H 3 De juridische beweging als gevolg van de ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving

De verschuiving in sociale zekerheid van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving zorgt voor veranderingen in wet- en regelgeving. Het legaliteitsbeginsel vereist immers dat elk overheidshandelen dient te berusten op een wettelijke grondslag. Fundamentele wijzigingen zoals beoogd met eerder genoemde ontwikkeling vereisen aanpassing van bestaande wetgeving. Binnen recent ingevoerde en op korte termijn nog in te voeren wetgeving is een rode lijn te herkennen in thematiek. Namelijk decentralisatie, discretionaire bevoegdheid en disciplineren. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van deze thema's en welke relatie zij hebben met de uitvoering van de Wmo en WWB.

3.1 Decentralisatie

De gemeente voert haar taken uit op grond van autonomie of medebewind. Wanneer sprake is van autonomie, heeft zij de bevoegdheid zelfstandig bepaalde aangelegenheden te regelen en te besturen. Zo heeft een gemeente op grond van art. 124 lid 1 Gw de bevoegdheid tot regeling en bestuur van haar huishouding. Wanneer sprake is van medebewind, moet de gemeente op grond van art. 124 lid 2 Gw meewerken aan hetgeen op centraal niveau is geregeld of besloten. Dit doet zij door nadere normen te stellen bij door de centrale wetgever gestuurde en ingekaderde opdrachten. Deze worden vervolgens vastgelegd in verordeningen op beleidsplannen waarmee zij een eigen invulling geeft aan bepaalde taken.³⁰ Bij sociale zekerheid is sprake van medebewind.

In de WWB en Wmo zijn verschillende artikelen opgenomen waaruit het medebewind van de gemeente blijkt. Zo is in art. 9 WWB vastgelegd dat de gemeente voorzieningen aanbiedt gericht op arbeidsinschakeling en bijstand verleent om te voorzien in noodzakelijke kosten aan personen die niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. In art. 2.1.1. Wmo krijgt de gemeente de opdracht zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning alsmede de zorg voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen. Art. 2.1.3. Wmo verplicht de gemeente een verordening op te stellen waarin de regels worden vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het door haar opgestelde beleidsplan op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.³¹ De gemeente is vrij dit plan naar eigen inzicht op te stellen waarbij zij rekening dient te houden met de in lid 2 van dit artikel genoemde bepalingen en is in lid 3 verder uitgewerkt hoe zij ingezetene dient te betrekken. Door deze vrijheid is het mogelijk dat gelijke gevallen in verschillende gemeenten verschillend worden behandeld. Een kanttekening is hier wellicht op zijn plaats. Gemeentelijke verschillen moeten herleidbaar zijn tot een expliciete en bewuste afweging van gemeentelijke organen ten aanzien van de eigen koers die men wil varen. Bij een eventuele procedure bij de bestuursrechter toetst deze de beleidsmatige aspecten van het besluit marginaal. Hij toetst daarmee niet alleen aan de geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen, maar ook of het besluit kennelijk onredelijk is.

Toch leidt de genoemde decentralisatie niet tot een oneindige beleidsvrijheid voor gemeenten. Enerzijds krijgen gemeenten nieuwe bevoegdheden. Anderzijds worden zij geconfronteerd met nieuwe of hernieuwde regels, rapportage verplichtingen en uiteenlopende vormen van toezicht en sancties. Zo wordt met de in de WWB ingevoerde geüniformeerde arbeidsverplichtingen de beleidsvrijheid van de gemeente verder ingeperkt. Feitelijk is er sprake van een decentraliseringsparadox; meer decentralisatie, meer toezicht.³² De in 2012 ingevoerde wet revitalisering generiek toezicht geeft de minister van SZW de bevoegdheid in te grijpen middels schorsing of vernietiging (repressief toezicht). Daarnaast heeft hij de mogelijkheid op grond van art. 76 WWB aanwijzingen te geven indien hij ernstige tekortkomingen vaststelt in de rechtmatige uitvoering van de wet.

³⁰ Vonk 2012, p. 7.

³¹ art. 2.1.2 Wmo.

³² Vonk 2012, blz. 9.

3.2 Discretionaire bevoegdheid

Middels artikel 7 en 8 WWB heeft de gemeente de beleidsruimte en de beleidsverantwoordelijkheid het doel van de wet te realiseren. Vonk omschrijft de discretionaire bevoegdheid als “het honoreren van vrijheidsgraden op het niveau van de individuele gevalsbehandeling.” Ter voorkoming van willekeur en bevordering van rechtsgelijkheid, is de discretionaire bevoegdheid aan nadere regels onderworpen. Wanneer desondanks een afwijkende beslissing moet worden genomen dan dienen daarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen te worden.

In de huidige WWB komt de discretionaire bevoegdheid bijvoorbeeld naar voren in art. 26 WWB: *“Het college kan de norm, bedoeld in (...), verlagen voor zover de belanghebbenden lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander.”* In de voorgestelde wet vervalt dit artikel door de invoering van een kostendelersnorm.³³ In de Wmo komt deze discretionaire bevoegdheid naar voren bij onder meer het begrip maatwerkvoorziening art. 2.3.1. Wmo 2015 e.v. De gemeente moet in samenspraak met de betreffende burger bepalen hoe deze gecompenseerd kan worden in zijn beperkingen. Daarbij dient onder meer rekening gehouden te worden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager. Dezelfde vraag kan daarmee bij verschillende personen tot een andere oplossing leiden. De bevoegdheid die de gemeente hier van de overheid heeft gekregen, wordt door de rechter weer ingeperkt. Bij een rechtelijke toetsing van een besluit van de gemeente werd de motivering in de huidige Wmo op grond van art. 26 Wmo³⁴ getoetst. Deze toetsing is echter niet marginaal maar ten volle.³⁵ Of dit in de toekomst zo blijft is de vraag.

3.3 Disciplinerend

Participatie en activering zijn evenals wederkerigheid een speerpunt van de huidige politiek. ‘Voor wat hoort wat’ en dat betekent dat degene die afhankelijk is van een uitkering iets moet doen voor deze uitkering. Tegelijkertijd is er de roep om aanscherping van regels en het tegengaan van misbruik en fraude in de sociale zekerheid. De huidige regering vindt discipline noodzakelijk. Desnoods met harde hand: wie niet horen wil, moet voelen... In zijn oratie ‘Gulzig bestuur’ beschrijft Willem Trommel dit als een preoccupatie met het controleren van het gedrag van uitkeringsgerechtigden. De overheid probeert de samenleving te plooiën in een uniform patroon van normen en waarden. Daarbij schuwt zij niet de persoonlijke levenssfeer te raken.³⁶ Gijsbert Vonk voegt daar in zijn oratie ‘Recht op sociale zekerheid’ aan toe dat wanneer sprake is van een eenzijdig geloof in een strenge aanpak en straf, dat duidt op repressiviteit.

De gewenste wederkerigheid komt tot uitdrukking in art. 9 WWB waarin de maatschappelijk nuttige tegenprestatie is opgenomen. Het college mag uitkeringsgerechtigden opdragen, naar vermogen, onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten naast of in aanvulling op reguliere arbeid die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het grote verschil met het instrument onbeloonde additionele arbeid uit art. 10a WWB is dat het ingezet kan worden voor alle doelgroepen. Voor uitkeringsgerechtigden die niet in aanmerking komen voor participatie omdat er gezien hun omstandigheden geen reëel perspectief is op re-integratie. Maar eveneens voor uitkeringsgerechtigden die op basis van de in jurisprudentie gestelde eis dat maatwerk geleverd moet worden, niet voor een Work-first traject in aanmerking komen.³⁷ In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan. In het door

³³ Kamerstukken I 2013/14, 33 801, nr. A, p. 5-6.

³⁴ dubbele motiveringsplicht, wat is het besluit en in hoeverre draagt de al dan niet toegekende voorziening bij aan de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.

³⁵ de rechter toets niet alleen of het besluit - gelet op de belangen - in redelijkheid genomen had mogen worden, maar ook de inhoud van het besluit. Zie ook CRvB 10 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612.

³⁶ Trommel 2009.

³⁷ Eleveld 2013.

staatssecretaris Klijnsma ingediende wetsvoorstel³⁸ is voorgesteld dit als verplichting op te nemen. Tijdens de recente behandeling in de Tweede Kamer is hier alsnog van afgezien. In zoverre dat de gemeente wel verplicht is een verordening op stellen waarin zij haar beleid voor het verrichten van een tegenprestatie vastlegt, maar zij zelf duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie dient vast te leggen.³⁹

Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

In antwoord op de roep om aanscherping van regels en tegengaan van misbruik⁴⁰ en fraude⁴¹ is de “Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving”⁴² ingevoerd. Deze wet, ingegaan per 1 januari 2013, voorziet in een strenge aanpak bij fraude en misbruik van sociale zekerheid gerelateerd aan het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Bij fraude kan de overtreder⁴³, naast het terugvorderen van het benadelingsbedrag⁴⁴ rekenen op een bestuurlijke boete (tot 100% van het benadelingsbedrag). Bij eventuele recidive wordt deze boete verhoogd.⁴⁵ Bovendien wordt gedurende maximaal vijf jaar geen rekening gehouden met de beslagvrije voet. Bij een bijstandsuitkering is die periode maximaal drie maanden. In vergelijking met sanctiemogelijkheden in andere wetgeving zoals de Arbowet en de Wet arbeid vreemdelingen zijn deze sancties buiten proportioneel.⁴⁶ Of inmiddels, in lijn met de aangescherpte wet en regelgeving in de sociale zekerheid en lezers van Elsevier, ook politici zwaarder worden gestraft bij frauduleus handelen,⁴⁷ is mij niet bekend.

Een strafrechtelijke vervolging in het kader van bovengenoemde wet vindt pas plaats bij een benadelingsbedrag boven de €50.000,-. Het niet voldoen aan de inlichtingen of mededelingsverplichting zonder dat dit een benadelingsbedrag (of een lager benadelingsbedrag) oplevert, is een overtreding waarbij de bestuurlijke boete minimaal € 150,- bedraagt. Uitvoerende instanties zijn verplicht deze wet uit te voeren en hebben geen bevoegdheid af te wijken. Indien er geen sprake is van benadeling kan bij verminderde verwijtbaarheid een waarschuwing worden opgelegd. Of een verminderde verwijtbaarheid ook kan leiden tot een boete lager dan € 150,- is een punt van discussie.

Uitvoeringsinstanties menen op grond van de zinsnede uit art.2. lid 1 Boetebesluit: “met dien verstande dat zij op te minste € 150,- wordt vastgelegd” dat hier geen ruimte voor is. De rechtbank is van mening dat hier wel ruimte voor is. In lid 1 en 3 van hetzelfde artikel staat namelijk eveneens de zin “Bij verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd.” De Rechtbank Overijssel deed hierover op 26 februari 2014 een uitspraak. In een zaak waarin betrokkene zelf had gemeld dat hij teveel WW-uitkering had ontvangen en er geen sprake was van benadelingsbedrag, stelde hij de boete vast op € 50,-. Een boete van € 150,- werd in deze zaak beschouwd als een punitieve sanctie.⁴⁸

Medewerkingsverplichting

Bij niet nakomen van een door de gemeente opgelegde verplichting gebruik te maken van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling, mag deze op grond van art. 18 lid 2 WWB de uitkering verlagen. De gemeente dient aannemelijk te maken dat betrokkene door zijn gedrag niet voldaan heeft aan de opgelegde verplichting.⁴⁹ De voorgestelde omkering van de bewijslast waarbij betrokkene op verzoek van het college moest aantonen dat hij aan de verplichtingen had voldaan, is bij de nadere beschouwingen komen te vervallen.⁵⁰

³⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 29 en 54 (MvT).

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 801 nr. 24, p. 6.

⁴⁰ misbruik is gerelateerd aan ‘onnodig gebruik’ en kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van niet voldoen aan re-integratieverplichtingen.

⁴¹ bij fraude is sprake van overtredingen van de inlichtingverplichtingen.

⁴² verder uitgewerkt in het Boetebesluit socialezekerheidswetten.

⁴³ dit kan zowel een bedrijf zijn als een uitkeringsgerechtigde.

⁴⁴ Het bedrag dat een uitkeringsgerechtigde ten onrechte of teveel heeft ontvangen.

⁴⁵ bij een bedrijf kunnen de werkzaamheden maximaal drie maanden worden stop gelegd.

⁴⁶ Vonk 2014.

⁴⁷ www.elsevier.nl/Politiek/blogs/2013/8/Frauderende-politici-moeten-zwaarder-worden-gestraft-geraadpleegd op 17 mei 2014>.

⁴⁸ RB Overijssel, 26 februari 2014, zaaknr. Awb 13/2835.

⁴⁹ Eleveld 2014.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 801 33 161 nr. 23 herdruk, p. 4.

Evenredigheidsbeginsel

De CRvB heeft diverse uitspraken gedaan waaruit is af te leiden wanneer een maatregel nog evenredig is. Een verlaging van 100% van de bijstandsnorm gedurende een periode van drie maanden wegens weigering van een aanbod tot re-integratie te zeer afbreuk aan het karakter van de WWB als inkomenswaarborg.⁵¹ Wat eveneens mede bepalend voor de evenredigheid is, is een mogelijke recidive. Wanneer een sanctie van meerdere maanden veroorzaakt is door recidive (met als gevolg meerdere opeenvolgende uitsluitingen van een maand) dan oordeelt de rechter hier anders over. De gewenste gedragsverandering heeft dan niet plaatsgevonden met als gevolg x maanden een korting van 100%.⁵² De aanwezigheid van minderjarige kinderen hoeft ook geen belemmering te zijn de uitkering in het geval van recidive gedurende 6 maanden met 100% te korten. Volgens de Raad zijn de ouders als eerste verantwoordelijk voor het waarborgen van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind en niet het college.⁵³

Overigens is een bepaling in de gemeentelijke verordening waarin opgenomen dat de bijstand voor onbepaalde duur mag worden verlaagd niet geoorloofd. Indien de verordening een dergelijke bepaling bevat dan acht de CRvB⁵⁴ deze onverbindend.⁵⁵

Nadere jurisprudentie

Ook voor het afleggen van huisbezoeken heeft de CRvB kaders aangegeven. Zo kan aan het niet meewerken van een huisbezoek pas gevolg worden gegeven wanneer hiervoor een redelijke grond bestaat. In deze zaak werd een huisbezoek gebracht aan een vrouw die, omdat zij bij haar ouders inwoonde, in de categorie 'burgers met een risicoprofiel' was ingedeeld. Zij weigerde hieraan mee te werken waarop haar WWB- uitkering werd ingetrokken. De Raad oordeelde dat de enkele omstandigheid dat de vrouw onder een risicoprofiel viel geen grond was om bij een weigering mee te werken aan een huisbezoek de uitkering in te trekken.⁵⁶

3.4 Tot besluit

In dit hoofdstuk zijn de veranderingen in wet- en regelgeving besproken die een effect hebben op de uitvoering van de sociale zekerheid door gemeenten. Deze hebben betrekking op decentralisatie, discretionaire bevoegdheid en disciplineren. De woorden decentralisatie en discretionaire bevoegdheid wekken de indruk dat gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen. Een nadere bestudering leert echter dat deze door dwingende bepalingen sterk wordt ingeperkt. Ook de per 1 januari 2013 ingevoerde van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving beperkt de beleidsvrijheid waarover bestuursorganen belast met het opleggen van sancties beschikten. Al met al trekt de centrale overheid zich een stuk minder terug dan wordt uitgedragen. Daarnaast treedt zij met haar beleidsinterventies binnen in de persoonlijke levenssfeer van de burger. De balans tussen rechten en plichten lijkt te verschuiven naar de plichten. Het is de taak van de rechterlijke macht hier zo nodig corrigerend op te treden.

⁵¹ CRvB 14 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP6843.

⁵² onder meer CRvB 10 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH6483.

⁵³ CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2847.

⁵⁴ CRvB 11 maart 2008 ECLI:NL:CRVB:2008:BC7032.

⁵⁵ Eleveld 2014.

⁵⁶ CRvB 3 september 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF3007.

Deel II Juridisch kader

H 4 Wederkerigheid en participatie in de WWB

Het kabinet is van mening dat van iemand die een uitkering⁵⁷ ontvangt uit algemene middelen, verlangd mag worden dat hij - naar vermogen - iets terug doet voor deze uitkering. Het beroep op de bijstand is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Bovendien verklaart diegene, door een beroep te doen op de bijstand dat hij niet alleen aanspraak wil maken op de rechten maar zich ook wil binden aan de verplichtingen. Een bijstandsgerechtigde kan niet gedwongen worden tot een tegenprestatie of participatie, maar het niet meewerken hieraan kan wel leiden tot een (financiële) maatregel door de gemeente. Voor de burger die een uitkering heeft en in staat is tot werken, is werk geen keuze maar een verplichting.⁵⁸ In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de vertaling van wederkerigheid en participatie in de vorm van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie (MNT) en onbeloonde additionele werkzaamheden in de wet is opgenomen en welke taken en verantwoordelijkheden de gemeente hierin heeft. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen beide instrumenten. Tenslotte worden juridische belemmeringen beschreven die een rol spelen bij de inzet van deze instrumenten.

4.1 De maatschappelijk nuttige tegenprestatie

Sinds 1 januari 2012 beschikken gemeenten op grond van art. 9, sub c WWB over de mogelijkheid de maatschappelijke betrokkenheid van uitkeringsgerechtigden te vergroten. Een uitkeringsgerechtigde is daarmee verplicht om:

‘naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid die niet leiden tot verdringen op de arbeidsmarkt.’

4.1.1 Taken en verantwoordelijkheden

De gemeenteraad krijgt de in de voorgestelde wet de opdracht⁵⁹ bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de plicht tot tegenprestatie.

Het college bepaalt welke uitkeringsgerechtigden zij een MNT wil laten verrichten en welk type werkzaamheden (binnen de wettelijke kaders) hiervoor in aanmerking komt. Duur, omvang en inhoud wordt door de gemeente bepaald. Het college doet dit conform de door de gemeenteraad vastgestelde verordening.⁶⁰ Indien een uitkeringsgerechtigde weigert de tegenprestatie te verrichten, dient het college op basis van het individuele geval de hoogte en duur van de op te leggen maatregel te bepalen. Het college legt op grond van de verantwoordings- en inlichtingenplicht⁶¹ verantwoording af over de uitvoering van de WWB aan de gemeenteraad. Deze ziet daarmee toe op de uitvoering conform de opgestelde verordening en het wettelijk kader.

4.1.2 Wettelijk kader

De gemeente heeft de discretionaire bevoegdheid zelf beleid te ontwikkelen omtrent het verrichten van een MNT en op grond van individuele omstandigheden maatwerk te leveren. De wet⁶² stelt eisen aan de aard van de werkzaamheden die onder de MNT geschaard mogen worden. Het moet gaan om onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten, die geen

⁵⁷ Me t de boogde invoering van de participatiewet per 1 januari 2015 is de MNT ook van toepassing op jongeren met een arbeidsbeperking die nu aanspraak maken op een Wajong uitkering en voor uitkeringsgerechtigden die alleen in een beschutte omgeving kunnen werken en die onder de huidige WsW vallen.

⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 30-31 (MvT).

⁵⁹ art. 8 lid 1 sub c WWB.

⁶⁰ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 29 (MvT) en *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 801 nr. 24, p. 6.

⁶¹ art. 168 Gemw.

⁶² art. 9 lid 1 sub c WWB.

verdringend effect op de arbeidsmarkt mogen hebben. De werkzaamheden dienen additioneel te zijn en naast of in aanvulling op de reguliere arbeid binnen een bedrijf of organisatie worden verricht.⁶³ Er moet sprake zijn van een aparte invulling in tijd, duur en omvang. Daarnaast hoeven de werkzaamheden niet direct gericht te zijn op toetreding tot de arbeidsmarkt, maar mogen deze niet in de weg staan aan acceptatie van algemeen geaccepteerde arbeid of aan de re-integratie gericht op arbeidsinschakeling. Het uitgangspunt: 'werk boven uitkering' staat voorop. Verder moeten de werkzaamheden betreffen die betrokkene naar vermogen⁶⁴ kan verrichten. In het nieuwsbericht ter begeleiding van het rapport "Voor wat, hoort wat", geeft staatssecretaris Klijnsma aan dat "Talenten moeten worden benut." Ik vind het belangrijk dat gemeenten luisteren naar en rekening houden met de persoonlijke wensen en kwaliteiten van de mensen."⁶⁵ De uitkeringsgerechtigde kan daarmee invloed hebben op de keuze van de MNT maar het college bepaalt welke tegenprestatie wordt opgedragen.

In 2012 gaf de minister van SZW in reactie op Kamervragen bij het toenmalige voorstel aan dat vrijwilligerswerk in principe geen tegenprestatie is. Vrijwilligerswerk is immers *vrijwillig* terwijl de MNT een verplichtend karakter heeft.⁶⁶ Van deze rigide stelling is afstand genomen en kan de gemeente in haar verordening opnemen dat vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang als MNT kan dienen.⁶⁷ Ook de beoogde verplichting tot het laten verrichten van de MNT in het oorspronkelijke wetsvoorstel⁶⁸ is komen te vervallen.

4.1.3 Voor wie?

De plicht tot het verrichten van de MNT geldt, wanneer deze door het college wordt opgelegd, voor iedere bijstandsgerechtigde.⁶⁹ Het kan worden ingezet voor zowel cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt als voor cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het hogere doel is en blijft werk boven uitkering. De MNT moet een snelle toetreding tot de arbeidsmarkt niet in de weg staan. Dat betekent dat dit primair een middel is dat ingezet kan worden voor die burgers die op dit moment een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Hun inzet bij de MNT heeft twee doelen. Enerzijds draagt het bij aan de gewenste wederkerigheid. Anderzijds helpt het mensen een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te krijgen en draagt het bij aan de persoonlijke ontwikkeling van betrokkene waarmee de kansen op de arbeidsmarkt worden vergroot. De tegenprestatie wordt niet opgelegd aan personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.⁷⁰

Het tweede lid uit artikel 9 WWB biedt het college de ruimte in individuele gevallen tijdelijk ontheffing te verlenen van bovengenoemde verplichting. Hieronder kunnen bijvoorbeeld zorgtaken voor alleenstaande ouders worden geschaard. In een dergelijke situatie moet het college zich ervan overtuigen dat de betrokkene de zorgtaken niet kan combineren met het leveren van een tegenprestatie zoals hier bedoeld.⁷¹ De wetgever stelt uitdrukkelijk dat het niet de bedoeling is categoriale ontheffingen te verlenen.

4.2 Onbeloonde additionele werkzaamheden

Een instrument ter ondersteuning van arbeidsinschakeling van burgers met een WWB uitkering is onbeloonde additionele arbeid. Dit valt in de categorie participatieplaatsen⁷² en biedt de mogelijkheid uitkeringsgerechtigden met behoud van uitkering bij (semi)overheidsinstellingen of in het bedrijfsleven te laten werken aan een terugkeer op de

⁶³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 30 (MvT).

⁶⁴ naar vermogen heeft betrekking op de mogelijkheden waarover betrokkene beschikt om werkzaamheden te verrichten.

⁶⁵ verondersteld mag worden dat Klijnsma hier ook bijstandsgerechtigden mee bedoelt.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2011/12, 32 815 nr. 10, p. 18 (NV).

⁶⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 24, p. 6.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 29 (MvT).

⁶⁹ de tegenprestatie is ook opgenomen in de IOAW en IOAZ.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801, nr. 3, p. 29 (MvT).

⁷¹ Kamerstukken II 2010/11, 328 15 nr. 7, p. 52.

⁷² art. 10a WWB.

arbeidsmarkt. Onbeloonde additionele arbeid wordt met name ingezet wanneer de kansen op werk niet zo groot zijn of wanneer hulp nodig is bij het vinden van werk. Daarnaast kan het opdoen van arbeidsritme een doel zijn. Het soort werk is veelal eenvoudig van aard waarbij niet wordt gekeken naar het opleidingsniveau van het individu. Door bijstandsgerechtigden wordt dit instrument nogal eens als repressief ervaren⁷³ en zijn diverse rechtszaken aangespannen door bijstandsgerechtigden die zich niet neerlegden bij de opgelegde verplichting en daaruit voortvloeiende maatregel. Een aantal hiervan wordt besproken in paragraaf 4.4.

4.2.1 Taken en verantwoordelijkheden

De gemeente draagt de zorg voor activering en re-integratie van burgers met een uitkering⁷⁴ en is verantwoordelijk hen te ondersteunen bij het vinden van werk en het aanbieden van voorzieningen gericht hierop.⁷⁵ Burgers kunnen hier op grond van art. 10 WWB aanspraak op maken. Voor bijstandsgerechtigden die vooralsnog niet bemiddelbaar zijn tot de arbeidsmarkt is de gemeente bevoegd deze onbeloonde additionele werkzaamheden te laten verrichten waarmee hun kans op werk toeneemt. Zij dient aan betrokkene kenbaar te maken voor welke voorziening is gekozen, de duur hiervan en te motiveren waarom hiervoor is gekozen.⁷⁶ Doet zij dit niet of niet zorgvuldig bijvoorbeeld wanneer de opgelegde voorziening niet passend is, dan zal de rechtbank in een eventuele door de cliënt aangespannen procedure het besluit vernietigen.⁷⁷

4.2.2 Wettelijk kader

Ook hier stelt de wet kaders waaraan voldaan moet worden. Primair is het doel arbeidsinschakeling waarmee het een re-integratie instrument is. Het moet gaan om een additionele functie. Dat wil zeggen, een speciaal gecreëerde functie of een bestaande functie die een uitkeringsgerechtigde alleen met speciale begeleiding kan vervullen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde niet beschikt over een startkwalificatie, moet hem na zes maanden scholing of opleiding worden aangeboden. Tenzij dit naar het oordeel van het college niet bijdraagt aan de arbeidsmarktkansen. De gemeente kan elke zes maanden een premie uitkeren mits betrokkene voldoende heeft gedaan om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De gemeente mag een uitkeringsgerechtigde gedurende maximaal twee jaar onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten. Onder voorwaarden kan deze periode met maximaal twee keer een jaar worden verlengd waarbij de totale duur vier jaar wordt.

4.2.3 Voor wie?

Op grond van art. 10a WWB kan het college dit instrument inzetten voor burgers voor wie de kans op arbeidsinschakeling gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn. Het uiteindelijke doel is dat deelnemers door een lange en intensieve begeleiding weer inzetbaar worden in reguliere arbeid.

4.3 De maatschappelijk nuttige tegenprestatie versus de participatieplaats.

Het belangrijkste verschil is dat een participatieplaats gericht is op de betrokkene en deze hem helpt richting arbeidsmarkt. Het uitgangspunt van de MNT is dat de bijstandsgerechtigde een wederdienst verricht voor zijn uitkering. Bijkomend is dat dit nuttig kan zijn voor de persoon zelf omdat dit hem uit zijn isolement kan halen en mogelijk zijn capaciteiten en eigenwaarde kan vergroten. In tegenstelling tot participatieplaatsen waar de plaatsing maximaal vier jaar mag zijn, mag de duur en omvang bij de MNT slechts beperkt zijn.

⁷³ www.dwangarbeidnee.blogspot.nl, www.doorbraak.eu <geraadpleegd op 17 mei 2014>

⁷⁴ zij draagt deze verantwoordelijkheid ook voor burgers zonder uitkering, de zgn. nugger. Omdat deze echter geen "schadelast" voor de gemeente zijn, wordt hier door gemeenten nauwelijks tot geen aandacht aan besteed.

⁷⁵ art. 7.1 WWB.

⁷⁶ CRvB 13 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV8884.

⁷⁷ Rechtbank Den Haag 19 maart 2014, nr. 13/8610.

Daarnaast kunnen cliënten geen aanspraak maken op scholing en ontvangen zij geen beloning voor de tegenprestatie, dat bij de participatieplaats wel mogelijk is. Tevens is er qua financiering een verschil. Participatietrajecten worden gefinancierd uit het participatiebudget. Voor uitvoering van de MNT krijgt de gemeente geen financiële middelen ter beschikking en dient zij haar eigen middelen aan te spreken.

Overeenkomsten zijn er ook. Zo mogen beide instrumenten niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid en moet het gaan om additioneel werk. Daarnaast moet het college in beide gevallen rekening houden met de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde en daarmee maatwerk leveren.

Tenslotte is de gemeente met ingang van de voorgestelde nieuwe wet, art. 44 lid 5 WWB, verplicht om voor iedereen van 27 jaar en ouder na het besluit tot toekenning van bijstand een plan van aanpak op te stellen.⁷⁸

In een aantal gemeenten wordt de MNT gebruikt als ontmoedigingsbeleid. De hoop is dat het opleggen van een MNT bijstandsgerechtigden weerhoudt een uitkering aan te vragen waardoor schadelastbeperking mogelijk is. De praktijk⁷⁹ wijst uit dat dit ook lukt.

4.4 Juridische aspecten die een rol spelen bij het opleggen van een maatschappelijk nuttige tegenprestatie of onbeloonde additionele arbeid

Naast het hierboven omschreven wettelijk kader gebaseerd op de van toepassing zijnde wetten, wordt het wettelijk kader nader bepaald en ingevuld door internationale verdragen en jurisprudentie. Onderstaand een uiteenzetting van aspecten die in het licht van de MNT en onbeloonde additionele arbeid van belang zijn.

4.4.1 Verbod op dwangarbeid

De MNT is een verplichting die door het college kan worden aangeboden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel waarmee de MNT in 2012 in de WWB is opgenomen, heeft de Raad van State haar bedenkingen kenbaar gemaakt. Zo vraagt zij zich af in hoeverre er een relatie is tussen de MNT en het verbod op dwangarbeid uit art. 4 EVRM en art. 2 tweede lid, onder d van de ILO nr. 29.⁸⁰ De regering is van mening dat er geen sprake is van een conflict met art. 4 EVRM. Dat de MNT daarnaast op gespannen voet zou staan met het ILO verdrag nr. 2 weerlegt zij door de MNT te bestempelen als een normale burgerverplichting die daarmee niet als dwangarbeid kan worden beschouwd.⁸¹ Deze burgerplicht is door de wetgever feitelijk gecreëerd door de MNT op te nemen in de wet. Naar haar mening impliceert het beroep doen op een bijstandsuitkering ook de acceptatie van de bijbehorende verplichtingen waaronder de MNT. Bovendien heeft de uitkeringsgerechtigde een keuze en leidt het niet voldoen aan de MNT enkel tot een (financiële) maatregel.⁸²

Is de uitleg van de regering in deze correct? Allereerst is de vraag wat onder een burgerplicht wordt verstaan. Het ILO verdrag spreekt expliciet over een 'kleine gemeenschapsdienst' die in het directe belang van de gemeenschap moet staan en een zeer beperkte omvang heeft. Deze kleine gemeenschapsdienst komt tot uitdrukking in de korte periode waarin de activiteiten plaatsvinden. De conclusie van Eleveld in haar artikel "*Verplicht werken in de bijstand (...)*", is dat de duur van een gemeenschapsdienst in ieder geval korter dan 60 dagen is.⁸³ Dat zou betekenen dat een MNT een periode korter dan 60 dagen moet beslaan.

⁷⁸ Eleveld 2014.

⁷⁹ uitzending "de wereld draait door" d.d. 21 november 2013, Werken in de bijstand, allesbehalve gewoon goed werk alsmede genoemd door een aantal van de benaderde deskundigen.

⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 815 nr. 4, p. 7-8.

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 30-31 (MvT) en *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 815 nr. 4, p. 9.

⁸² *Kamerstukken II*, 2020/11, 32 815 nr. 3, p. 15 (MvT).

⁸³ Eleveld 2014.

Jurisprudentie over specifiek de relatie MNT en dwangarbeid ontbreekt. In de verderop in deze paragraaf besproken casus⁸⁴ behandeld door de rechtbank in Breda voert eiser dit wel aan, maar wordt dit door de rechter niet beoordeeld. Ook de grenzen van de burgerplicht zijn niet aan te geven op basis van jurisprudentie.

Wel zijn er diverse uitspraken in het kader van onbeloonde additionele arbeid en dwangarbeid. Een bekende casus is die van de zogenoemde “Arnhemse schoffelaar.”⁸⁵ Een 44 jarige man met 20 jaar werkervaring wordt in het kader van re-integratie een traject aangeboden gericht op arbeidsinschakeling. Hij moet deelnemen aan een Work-first traject waarbij de werkzaamheden bestaan uit schoffelen. Dit weigert hij waarop de gemeente hem een maatregel oplegt. Betrokkene is het hier niet mee eens en is van mening dat er sprake is van dwangarbeid waarop hij naar de rechter stapt. Deze geeft hem hierin geen gelijk. Wel is de rechter van mening dat de gemeente onvoldoende naar de individuele situatie van de man heeft gekeken en moet deze de uitbetaling van de bijstandsuitkering alsnog hervatten. Alhoewel de Rechtbank aangeeft, dat dwangarbeid niet aan de orde is, geeft zij aan dat daar onder omstandigheden wel sprake van kan zijn. Bijvoorbeeld indien betrokkene werkzaamheden moet verrichten waarbij het volstrekt duidelijk is dat deze geen enkel positieve invloed hebben op re-integratie tot het reguliere arbeidsproces. Daarnaast bepaalt de rechtbank dat de verplichting tot deelname aan het traject geen normale burgerplicht is zoals bedoeld in art. 4 lid 3 c onder d EVRM. Dit in tegenstelling tot de rechtbank in Dordrecht die nog geen maand later van oordeel is dat de opgelegde re-integratieverplichting wel als normale burgerplicht kan worden beschouwd.⁸⁶ Tot op heden zijn geen zaken voorgelegd aan de CRvB waarin de burgerplicht aan de orde is gesteld, zodat niet bekend is hoe deze hierover oordeelt. In een Amsterdamse zaak⁸⁷ beroept een bijstandsgerechtigde zich op onder meer een schending van art. 4 EVRM. Betrokkene geniet ruim 18 jaar een uitkering, heeft geen psychische of lichamelijke beperkingen en heeft diverse re-integratie trajecten doorlopen. Hij weigert een door de gemeente opgelegd Hoyatraject⁸⁸ te volgen. De CRvB oordeelt in deze zaak dat in incidentele gevallen sprake kan zijn van dwangarbeid waarbij vier omstandigheden bepalend zijn:

- *de aard, de plaats, de duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, de werkervaring, de opleiding en de gezinssituatie van betrokkene;*
- *de duur van de werkloosheid van betrokkene;*
- *of en zo ja, hoe de aangeboden voorziening kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van betrokkene;*
- *en de zwaarte van de sanctie bij niet meewerken aan de aangeboden voorziening.*

Hiermee biedt de CRvB een duidelijk kader waarmee getoetst kan worden of een aangeboden traject toelaatbaar is in de zin van art. 4 EVRM.

De uitkeringsgerechtigde heeft de keuze werkzaamheden te weigeren. De omstandigheid dat dit naar verwachting zal leiden tot een maatregel krachtens art. 18 WWB betekent volgens de rechter in Amsterdam niet dat sprake is van dwang.⁸⁹ In deze casus had betrokkene zich gewend tot de bestuursrechter. Eiser was in het kader van zijn re-integratie verplicht tot het verrichten van onbetaalde en ongeschoolde werkzaamheden in een snoepfabriek. Eiser beriep zich onder meer op art. 4 lid 2 EVRM. De rechter was op grond van bovengenoemde redenen van oordeel dat daar geen sprake van was. Tot eenzelfde oordeel kwam het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in haar uitspraak in de zaak Schuitemaker. In deze zaak stelt klaagster dat de in 2004 in WWB opgenomen verplichting tot het accepteren van

⁸⁴ RB Zeeland-West-Brabant 25 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171.

⁸⁵ RB Arnhem 8 oktober 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BF7284.

⁸⁶ RB Dordrecht 17 oktober 2008, ECLI:NL:RBDOR:2008:BG3529.

⁸⁷ CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093.

⁸⁸ vergelijkbaar met Work-first en gericht op het aanleren van arbeids- en werknemersvaardigheden.

⁸⁹ Rechtbank Amsterdam 8 juli 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD7415.

'algemeen maatschappelijk aanvaard werk' strijdig is met het verbod op dwangarbeid. Het Hof constateert dat deze verplichting geen strijd oplevert met het verbod op dwangarbeid. Staten zijn gerechtigd voorwaarden te verbinden aan de toekenning van een uitkering. Voorwaarde is wel dat het moet gaan om algemeen maatschappelijk aanvaard werk waartegen geen gewetensbezwaren bestaan.⁹⁰ Daarnaast heeft het EHRM in een andere uitspraak bepaald dat pas van dwangarbeid gesproken kan worden wanneer sprake is van fysieke of mentale dwang.⁹¹

In zijn lezing "Law and the Rise of the Repressive Welfare State"⁹² haalt Vonk een Tsjechische uitspraak aan. De rechter van het Constitutionele Hof heeft over de lokale variant van de maatschappelijke nuttige tegenprestatie een verdergaande uitspraak gedaan. Van iedere werkloze werd verwacht dat deze na drie maanden werkloos zijn, meewerkte aan verplicht werk. Bij een weigering werd betrokkene uitgeschreven uit het werkloosheidsregister en ontving daarmee geen uitkering meer. De uitkeringsgerechtigde had geen inspraak over het werk en de omstandigheden waaronder deze werden uitgevoerd. Het Hof maakte hier, tot tevredenheid van Vonk, korte metten mee.

"The state treats them in the same manner as persons sentenced for a crime, only for the reason that they became unemployed and are exercising their legal rights, without violating any legal obligation. Therefore, the obligation to accept an offer of public service does not serve to limit social exclusion, but to intensify it, and it can cause those performing it, whose work has the same elements externally (for other people) as serving a sentence, humiliation to their personal dignity."

De uitspraak is daarmee een stuk stilliger dan uitspraken die, tot op heden, door Nederlandse rechters zijn gedaan.

4.4.2 Sanctionering

In paragraaf 3.3 is sanctionering al aan de orde gekomen. Onderstaand een nadere uitwerking die specifiek betrekking heeft op het huidige wetsvoorstel WWB.

Op grond van art. 18a lid 1 WWB heeft de gemeente maximale bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen wanneer een uitkeringsgerechtigde de aan het recht op uitkering verbonden verplichtingen niet nakomt.

De naleving en handhaving van opgelegde arbeidsverplichtingen (art. 18 WWB) is volgens de staatssecretaris van SZW voor verbetering vatbaar. In de MvT van het ingediende wetsvoorstel geeft zij aan dat "de gemeenteraad onvoldoende invulling geeft aan de rol om (op dit vlak) sterk beleidsmatig invloed uit te oefenen. De Klantmanagers hebben een grote beoordelingsvrijheid wat leidt tot verschillen tussen gemeenten én klantmanagers onderling." Met de voorgestelde wijziging van de "Wet Maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten" streeft de regering ernaar het maatregelenstelsel transparant, robuust en efficiënt te maken door de diverse arbeidsverplichtingen te uniformeren inclusief de bijbehorende maatregelen. Transparant betekent "voor iedereen gelijk en glashelder", robuust is "een landelijk normenkader", efficiënt "houdt in dat niet elke gemeente het wiel hoeft uit te vinden."

⁹⁰ EHRM 4 mei 2010, *Schuitmaker v. The Netherlands*, zaaknr. 15906/08.

⁹¹ EHRM 23 november 1983, *Van der Mussele v. Belgium*, zaaknr. 8919/80. Eiser was advocaat-stagiair en was van mening dat zijn verplichte, onbetaalde stage die (in België) een vereiste is om advocaat te worden dwangarbeid was. Het Hof was van mening dat hij de keuze had een ander beroep te kiezen waaraan deze verplichting niet was verbonden. Het Hof redeneert dat je bij echte dwang deze keuze niet hebt. Deze redenering is door te trekken naar de bijstandswetgeving waarbij je de keuze hebt deze niet aan te vragen.

⁹² In de literatuurlijst aangehaald als de repressieve verzorgingsstaat.

De regering heeft daarom in het wetsvoorstel geüniformeerde verplichtingen opgenomen welke zijn verwoord in art. 18 lid 4 WWB, waarbij naar haar mening “geen discretionaire bevoegdheid meer past.”⁹³ Wanneer een bijstandsgerechtigde deze verplichtingen niet naleeft, zal dit leiden tot een verlaging van de bijstand.⁹⁴ Bij het opleggen van een maatregel op grond van het niet voldoen aan de verplichtingen, dient het college zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Eveneens dient zij dit voldoende te motiveren en dient het besluit redelijk te zijn.

De door het college op te leggen maatregel is fors. Gedurende een periode van maximaal drie maanden dient de uitkering met 100% te worden verlaagd waarna deze automatisch herleeft. Daarmee is het geen weigering van de uitkering en kan, volgens de toelichting in de memorie van toelichting en de brief van de staatssecretaris van 3 februari 2014,⁹⁵ de maatregel de proportionaliteitstoets doorstaan. Uit eerder advies van de Raad van State blijkt dat deze hier een andere mening over is toegedaan: “*uitsluiting van uitkering is niet evenredig aan het doel namelijk zorgen dat mensen hun inlichtingplicht naleven.*” Daarbij wordt eveneens opgemerkt dat een dergelijke maatregel indruist tegen de zorgplicht van de overheid en in strijd is met het grondrecht voor bestaanszekerheid, sociale zekerheid en bijstand.⁹⁶

Desondanks blijft de regering in eerste instantie bij haar standpunt. De regering beoogt de sanctie een reparatoir karakter te geven door belanghebbende de mogelijkheid te geven weer bijstand te ontvangen (binnen de drie maanden waarbij de uitkering met 100% is verlaagd). Hij moet hierom verzoeken én uit diens houding en gedragingen moet ondubbelzinnig blijken dat hij de verplichtingen uit voornoemd artikel nakomt.⁹⁷ Doordat belanghebbende hiermee de mogelijkheid heeft tot herstel van de onrechtmatige situatie (inkeerbepaling) is volgens de regering geen sprake van een punitieve sanctie en daarmee ook geen sprake van een ‘*criminal charge*’ met bijbehorende rechtsbescherming.⁹⁸

Na Kamervragen over het verplichtende karakter van de op te leggen maatregelen en het advies van de Raad van State heeft de staatssecretaris alsnog aanpassingen gedaan. Naast de eerder besproken verminderde verwijtbaarheid en de inkeerregeling kan de gemeente maatwerk leveren door bij het “opleggen van een maatregel rekening te houden met de individuele situatie van de belanghebbende en diens mogelijkheden middelen te verwerven, indien naar het oordeel van het college, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.”⁹⁹ Zij hoeft zich in die gevallen niet te houden aan de in de WWB opgedragen minimaal voorgeschreven verlaging van de uitkering.

Of de gedachtegang wat betreft de toelaatbaarheid van het sanctiebeleid - ook na de aanpassingen - juist is, is de vraag. De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn reactie op het oorspronkelijke wetsvoorstel laten weten dat de beoogde prikkel aan belanghebbende zijn gedrag bij te stellen, even zo goed kan wijzen op een strafrechtelijk karakter van de maatregel. Zij wijst de wetgever daarbij op de criteria van het Europese Hof van de Rechten van de Mens. In deze is bepalend het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de maatregel. De Raad voegt hieraan toe dat het opleggen en de gevolgen van deze maatregel voor mensen die leven op het bestaansminimum een leedtoevoegend karakter heeft. Deze reactie was in lijn met het eerdere advies van de Raad voor de Rechtspraak inzake het conceptwetsvoorstel “aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.”¹⁰⁰ Hierin wijst hij de regering expliciet op het feit dat de bestuurlijke boete zoals ingevoerd met de Wet

⁹³ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 31-32 en 56 (MvT).

⁹⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 23 herdruk, p. 5.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2013/14, nr. 23 herdruk, p. 12.

⁹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 4, p. 13.

⁹⁷ de zogenaamde ‘inkeerregeling.’

⁹⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 3, p. 37 (MvT).

⁹⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 801 nr. 23 herdruk, p. 3-4.

¹⁰⁰ brief Raad van de Rechtspraak d.d. 19 oktober 2011, wetgevingsadvisering nr. 2011/44.

Boeten, Maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid uit 1996 een strafrechtelijke sanctie was in de zin van art. 6 EVRM. Betrokkene kan daarmee aanspraak maken op de uit art. 6 EVRM voortvloeiende rechtsbescherming. Deze stelling wordt ondersteund door onder meer de uitspraak van de Rechtbank Gelderland. In deze zaak had eiseres (lerares) geen klokuren maar lesuren opgegeven. Hierdoor was een te hoog bedrag aan WW-uitkering betaald. Eiseres voerde aan dat haar geen verwijt was te maken wat betreft het niet nakomen van de inlichtingplicht. De rechter oordeelde dat er weliswaar geen opzet in het spel was, maar dat haar zowel objectief als subjectief toch een verwijt viel te maken. Desondanks was de rechter van mening dat er redenen waren de boete af te stemmen op de omstandigheden van het geval. Eiseres had nog maar kort een WW-uitkering, zij had wel uren doorgegeven en daarnaast was de onjuiste opgave van uren van korte duur. De opgelegde boete werd daarom gehalveerd tot een bedrag van € 510,-.¹⁰¹

Bij het in het wetsvoorstel opgenomen artikel met betrekking tot uniformering van diverse arbeidsverplichtingen art. 18 WWB luidt lid g:

“het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag (...). Dit ziet op contacten met re-integratiebedrijven en potentiële werkgevers, e.d.”¹⁰²

De memorie van toelichting zegt hierover: ‘dit zijn keuzes die de bijstandsgerechtigde maakt en waarvan de gevolgen voor zijn verantwoordelijkheid komen’.

Uiteraard heeft dit artikel de nodige op- en aanmerkingen opgeleverd maar is het in het wetsvoorstel zoals dat nu in de Eerste Kamer ligt, opgenomen. Dit artikel impliceert dat er een norm is waaraan voldaan moet worden. Daarmee geeft de overheid een oordeel over een burger als persoon die subjectief is en gezien kan worden als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw), de onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11 Gw) en art 8 EVRM. In een uitspraak uit 2009 oordeelt de CRvB over een politieagent die ervoor kiest een hanenkam te dragen dit geen reden is de betreffende agent op basis van zijn uiterlijke verschijning te ontheffen van zijn reguliere taken in de buitendienst. De Raad is het met de agent eens dat een ontheffing van zijn taken vanwege zijn gekozen haardracht in strijd is met de persoonlijke levenssfeer van art. 10 en 11 Gw alsmede met art. 8 EVRM.¹⁰³

4.4.3 Verdringing van arbeidsplaatsen

In 2012 heeft de RvS, bij de behandeling van het toenmalige wetsvoorstel al de vraag gesteld hoe onderscheid gemaakt kan worden tussen werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren en werkzaamheden die daar niet toe behoren. Hij gaf aan dat het ook bij de MNT kennelijk gaat om werkzaamheden waar behoefte aan is. Omdat bijstandsgerechtigden beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt én zij kennelijk ook geschikt zijn deze werkzaamheden te verrichten, is er volgens de Raad sprake van een reëel arbeidsaanbod. Dit creëert een risico van verdringing op de arbeidsmarkt. De staatssecretaris heeft daarop aangegeven dat het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden de mogelijkheid én bereidheid is om minimaal het wettelijk loon te willen betalen.¹⁰⁴ Symbolisch hiervoor staat het verhaal van de 53 jarige Harry uit Den Haag. Drie jaar geleden verloor hij zijn baan als straatveger. Nu hij in de bijstand zit moet hij hetzelfde werk doen. Hij ontvangt € 400,- minder dan dat hij kreeg toen dit zijn baan was met als argument ‘ervaring opdoen’.¹⁰⁵ Jurisprudentie over dit onderwerp is niet bekend. Analoog is wel de uitspraak van de CRvB over de bijstandsgerechtigde die voor een baan als conciërge zich het gelijkheidsbeginsel beroept en claimt dat hij recht heeft op de arbeidsvoorwaarden passend bij de functie. De rechter oordeelt dat een bijstandsgerechtigde per definitie niet gelijk is aan een niet-bijstandsgerechtigde.¹⁰⁶ Dit impliceert dat een werkgever goedkoper uit

¹⁰¹ Rechtbank Gelderland, 20 maart 2014, zaaknr. ARN Awb 13/5432.

¹⁰² Kamerstukken II, 2014/14, 33 801, nr. 3, p. 56.

¹⁰³ CRvB 24 december 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK8782.

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 32 815 nr. 4, p. 7-8.

¹⁰⁵ www.heerhugowaard.abvakabofnv.nl/nieuws/532849 <geraadpleegd op 4 mei 2014>.

¹⁰⁶ CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8954.

kan zijn wanneer hij een bijstandsgerechtigde aantrekt voor een participatieplaats waarmee verdringing op de loer ligt.

4.4.4 Oneerlijke concurrentie

De werkgeverskant van verdringing is oneerlijke concurrentie. In 1984 waarschuwt de SER al voor dit risico in zijn advies met betrekking tot de Wet onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden.¹⁰⁷ Hij wijst op de economische risico's die ontstaan wanneer ondernemingen door inschakeling van werklozen met behoud van uitkering goedkoper kunnen produceren. Overigens wijst de Raad eveneens op het risico van de hierboven beschreven verdringing van reguliere arbeidsplaatsen.¹⁰⁸ Ook over dit onderwerp is nauwelijks jurisprudentie beschikbaar. In 2012 heeft het bedrijf Quercus uit Groningen een kort geding aangespannen tegen de provincie Groningen. Deze is een niet-openbare aanbesteding gestart voor het onderhoud aan bomen in de provincie. Het gunningscriterium was de laagste prijs. Quercus stelt dat het bedrijf dat de opdracht gegund is als SW/overheidsbedrijf¹⁰⁹ met een opmerkelijk lage prijs, oneerlijke concurrentie is voor 'gewone bedrijven' zoals Quercus. De rechter oordeelt dat de WsW medewerkers niet over de kwalificaties beschikten om dit werk uit te voeren. Op een ploeg van 12 medewerkers worden slechts 2 WsW medewerkers ingezet voor ondersteunende taken. Er kan daarom niet worden gesproken van oneerlijke concurrentie.¹¹⁰ De CRvB heeft zich in de zaak van de conciërge waar betrokkene zich eveneens beriep op het feit dat een voorziening van gesubsidieerde arbeid (art. 9 lid 1 sub b WWB) in strijd is met Europese regels over oneerlijke concurrentie niet uitgelaten. "De stelling, wat daar verder ook van zij, gaat het geding te buiten."¹¹¹

4.4.5 Onbeloonde arbeid

Voor onbeloonde werkzaamheden in het kader van de WWB geldt dat deze hetzij naast of in aanvulling van reguliere werkzaamheden dienen plaats te vinden, hetzij additioneel van aard zijn. De definitie van additionele werkzaamheden is vaag. Het moet gaan om extra functies/taken die voorheen niet aanwezig waren of een bestaande functie die een uitkeringsgerechtigde alleen met veel begeleiding kan doen.¹¹² In het geval van de MNT heeft de Rechtbank Zeeland – Oost-Brabant in twee zaken aangegeven wat de MNT in ieder geval niet is. Een uitkeringsgerechtigde krijgt van de gemeente het aanbod een werkstageovereenkomst te tekenen. Deze weigert waarop de gemeente hem verschillende kortingsmaatregelen oplegt. De man legt zijn zaak voor aan de rechter en stelt dat de gemeente onvoldoende heeft gemotiveerd dat zijn weigering de overeenkomst te tekenen, betekent dat hij niet wil deelnemen aan gemeentelijke projecten. Verder voert hij aan dat in de overeenkomst meer verplichtingen zijn opgenomen; deze in strijd was met de voorlichting van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid; dat in strijd met art. 4 EVRM en 2 ILO nr. 29 word gehandeld; de sanctie disproportioneel is én de voorziening niet bijdraagt aan arbeidsinschakeling. De rechter oordeelt dat geen sprake is van een MNT. In de overeenkomst is namelijk opgenomen dat de werkstage als doel heeft het opdoen van werkervaring middels 32 uur werken gedurende een jaar. Het was daarmee een re-integratietraject voor een langere periode. Daarmee druist deze in tegen de bedoeling van de wetgever bij de MNT en kan dan ook niet worden aangemerkt als een tegenprestatie naar vermogen zoals bedoeld in art. 9 lid 1c WWB.¹¹³

De andere zaak betreft een man, van beroep metselaar, die gedurende 32 uur per week bij de Sociale Werkvoorziening demontage-werkzaamheden moet verrichten. Hij voert aan dat geen rekening is gehouden met zijn ervaring noch is onderzoek gedaan naar zijn

¹⁰⁷ Advies over het voorontwerp Wet Onbeloonde Arbeid Uitkeringsgerechtigden, publicatie nr. 23 – 21 december 1984.

¹⁰⁸ Omdat ook de Eerste Kamer deze bezwaren had, heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiernaar onderzoek laten verrichten door het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening (CBA). De uitkomst hiervan was dat in 24 van de 28 RBA's (Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening) al een regionale toetsingsvoorziening operationeel was. Op basis hiervan én op basis van gewijzigde economische omstandigheden is het toenmalige wetsvoorstel ingetrokken. *Kamerstukken II 1985/86 19 549, nr. 24, p.1*

¹⁰⁹ dit bedrijf ontvangt overheidssubsidie omdat zij werkt met werknemers die een WsW indicatie hebben.

¹¹⁰ RB Groningen 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBGRO:2012:BX9238.

¹¹¹ CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8954.

¹¹² Memo Divosa n.a.v. Masterclass: "De Tegenprestatie in de praktijk", 1 maart 2013

¹¹³ RB Zeeland-West-Brabant 25 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171.

mogelijkheden voor arbeidsinschakeling. De rechtbank gaat hierin mee en oordeelt dat geen rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de eiser en dat het primaat van arbeidsinschakeling wordt verdrongen door de - additionele - plicht tot tegenprestatie.¹¹⁴

Een andere vorm van onbeloond werk is 'traditioneel vrijwilligerswerk'. Volgens vaste jurisprudentie betreft dit:

“onverplichte activiteiten binnen een organisatie die een ideële doelstelling heeft of een maatschappelijk nut nastreeft, welke activiteiten doorgaans een aanvullend karakter hebben op bestaande maatschappelijke voorzieningen. Deze organisatie is overwegend afhankelijk van de inzet van onbetaalde medewerkers.”

De te verrichten activiteiten worden niet beloond en worden normaal gesproken niet door betaalde werknemers verricht. Daarnaast geldt dat voor deze activiteiten in het maatschappelijk verkeer geen beloning mag worden verwacht. Op grond van deze definitie mag je verwachten dat de activiteiten die potentieel als MNT worden beschouwd hier onder vallen.¹¹⁵ Uit diverse uitspraken¹¹⁶ van de CRvB alsmede het huidige beleid¹¹⁷ van het UWV blijkt dat werkzaamheden die in het dagelijks verkeer als traditioneel vrijwilligerswerk worden gezien, bij de beoordeling door het UWV niet als zodanig worden bestempeld.¹¹⁸ De belangrijkste motivatie hiervoor is het feit dat het werkzaamheden betreft waarvoor in het maatschappelijke verkeer een geldelijke beloning mag worden verwacht. Daarnaast wordt aangevoerd dat vrijwilligerswerk geen banen mag verdringen. In lijn met deze gedachte is het de vraag hoe dit zich verhoudt tot de MNT en onbeloonde arbeid.

Tenslotte zijn er diverse vormen van op geld waardeerbaar activiteiten. Er is zijn verschillende uitspraken waarin eisers in het verweer komen tegen een door de uitvoeringsinstantie opgelegde boete of korting in verband met veronderstelde inkomsten. Het op naam hebben staan van een groot aantal auto's waarbij na korte tijd deze registratie eindigt, impliceert dat daaruit op geld waardeerbare activiteiten hebben plaatsgevonden. Het zoeken en vinden van een motor in opdracht van een zwager kan eveneens beschouwd worden als een op geld waardeerbare activiteit. Dat blijkt overigens niet alleen uit de constatering dat op Markplaats advertenties hebben gestaan waarin auto's te koop worden aangeboden.¹¹⁹ Ook het rijles geven aan je dochter wordt beschouwd als een op geld waardeerbare activiteit. Dat de dochter daar niet voor betaald, is in deze niet van belang naar het oordeel van de CRvB.¹²⁰ Het verrichten van een vriendendienst in de vorm van structureel voor iemand koken en voor een ander oppas-oma zijn gecombineerd met het verrichten van wat lichte huishoudelijke werkzaamheden, is ook niet zonder consequenties. Betrokkene geeft aan hier niet voor betaald te worden en dit als vriendendienst te verrichten. Zij procedeert tot de CRvB maar ook deze stelt haar in het ongelijk en oordeelt dat de inlichtingenplicht is geschonden. “In aanmerking genomen de aard, omvang, duur en het terugkerende karakter van de werkzaamheden moeten deze gekwalificeerd worden als op geld waardeerbare werkzaamheden die van belang zijn voor het recht op bijstand.” Bovendien waren hierover onderling afspraken gemaakt.¹²¹ In al deze situaties is het naar het oordeel van de CRvB terecht dat de uitvoerende instantie een sanctie heeft opgelegd.

4.4.6 Dienstbetrekking

Bij het verrichten van werkzaamheden gedurende een langere periode bestaat het risico dat dit beschouwd wordt als een arbeidsovereenkomst. In een dergelijke situatie heeft de

¹¹⁴ RB Zeeland-West-Brabant 7 februari 2013 ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ2912.

¹¹⁵ Daarbij de discussie vrijwillig versus verplicht buiten beschouwing latend.

¹¹⁶ CRvB 15 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT8814, CRvB 19 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA3775.

¹¹⁷ www.nov.nl/actueel/nieuws/ww-geraadpleegd-op-5-april-2014

¹¹⁸ een WW-gerechtigde heeft voor het verrichten van vrijwilligerswerk toestemming nodig van het UWV. Deze bepaalt of het verrichten van vrijwilligerswerk van invloed is op de beschikbaarheid voor arbeid.

¹¹⁹ CRvB 14 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:236.

¹²⁰ CRvB 19 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC5113.

¹²¹ CRvB 5 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2011:BU9927.

betrokkene recht op loon. Het strikt houden aan de kaders van de wet met betrekking tot duur van de overeenkomst is essentieel om te voorkomen dat aanspraak gemaakt kan worden op een arbeidsovereenkomst en de daaruit voortvloeiende rechten. Dit speelt met name bij participatiebanen die voor een langere periode worden aangegaan. Reeds in 2006 zijn door de toenmalige CDA- en PvdA fracties vragen gesteld over langdurige trajecten waarbij met behoud van uitkering, onbeloonde additionele werkzaamheden werden verricht. Namelijk: is er jurisprudentie beschikbaar waarbij de rechter, bij een activeringstraject voor een periode langer dan een half jaar, heeft geconstateerd dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst en hoe waarschijnlijk is het dat gesproken kan worden van een dienstbetrekking, zolang er sprake is van additionele arbeid?¹²² De staatssecretaris laat hierop weten dat in dit verband aansluiting wordt gezocht bij de bepalingen uit het arbeidsrecht (art. 7:610 Bw) waaruit duidelijk moet worden wanneer het werken met behoud van uitkering overgaat in een dienstbetrekking. Hier is sprake van wanneer het gaat om een persoonlijke verplichting tot het verrichten van arbeid, die arbeid wordt verricht onder gezag van een ander, die ander betaalt voor de arbeid een zeker bedrag dat beschouwd kan worden als loon en aan deze maatstaven wordt gedurende zekere tijd voldaan.¹²³ In het geval van re-integratie van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, verwacht de staatssecretaris hier geen probleem mee. Voor zover bekend is er tot op heden geen jurisprudentie waarbij dit aan de orde is gesteld. Wel is geprocedeerd over het recht op een WW-uitkering op grond van al dan niet bestaan van een privaatrechtelijke dienstbetrekking. De CRvB heeft diverse uitspraken¹²⁴ gedaan. In alle gevallen betreft het ex-uitkeringsgerechtigden die, via de gemeente, een overeenkomst zijn aangegaan met een re-integratiebureau. In de meeste gevallen is geen productieve arbeid verricht en zijn de activiteiten gericht op sollicitatietraining en solliciteren. In een enkel geval is bij een derde (inlener) wel productieve arbeid verricht. De rode lijn in deze uitspraken is dat volgens de CRvB geen sprake is van een privaatrechtelijke dienstbetrekking omdat “de overeenkomst in wezen uitsluitend gericht is op het aanbieden van en deelname aan re-integratieactiviteiten met het oogmerk de uitstroom van betrokkene naar betaalde arbeid.” Dat er werkzaamheden zijn verricht bij een inlener doet daar niet aan af, “deze werkzaamheden zijn geen doel op zich maar enkel een middel de re-integratie van betrokkene in het arbeidsproces te bevorderen.”¹²⁵ Opmerkelijk is dat de CRvB in een zaak waarin een ex-bijstandsgerechtigde onder dezelfde condities als bovengenoemd werkzaam is, tot de conclusie komt dat wel sprake is van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Het verschil is dat betrokkene zich tijdens zijn dienstverband heeft misdragen en hierop een waarschuwing krijgt met de mededeling dat bij een volgende overtreding zijn dienstverband wordt beëindigd. Betrokkene maakt hiertegen bezwaar bij de gemeente maar deze verklaart dit bezwaar niet-ontvankelijk. Betrokkene procedeert verder waarbij de CRvB tenslotte oordeelt dat hij zich moet wenden tot de civiele rechter.¹²⁶

4.4.7 Recht op minimumloon

De Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag bepaalt in art. 7 dat de werknemer die de leeftijd van 23 jaar heeft bereikt, maar nog niet de pensioengerechtigde leeftijd, aanspraak kan maken op tenminste het minimumloon. Daarbij is eveneens vermeld dat dit geldt voor een overeenkomst waarop een dienstbetrekking rust. Onder dienstbetrekking wordt verstaan de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht zoals deze hierboven is beschreven. Wanneer een beroep op het hebben van een arbeidsovereenkomst faalt, faalt daarmee ook de aanspraak op het minimumloon.

Daarnaast is in art. 3 lid 2 van deze wet opgenomen dat in verband met bijzondere omstandigheden bij algemene maatregel van bestuur bepaald kan worden dat de arbeidsverhouding van personen behorende bij een bepaalde categorie geen

¹²² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 650 Nr. 6, p.1 (NVII).

¹²³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 650 Nr. 6, p.2 (NVII) en *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3, p. 39 (MvT).

¹²⁴ onder meer: CRvB 23 juni 2011: ECLI:NL:CRVB:2010:BM8971, CRvB 25 april 2013: ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ8952.

¹²⁵ CRvB 17 mei 2011: ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4881.

¹²⁶ CRvB 6 juli 2010: ECLI:NL:RBARN:2010:BM9734.

dienstbetrekking is in de zin van deze wet. Ook op dit vlak is nauwelijks jurisprudentie vindbaar. In 2010 heeft de CRvB zich uitgesproken of de aangeboden baan gesubsidieerde arbeid betreft of een reguliere baan met bijbehorende arbeidsvoorwaarden. Deze zaak betreft de eerder besproken werkervaringsplaats als conciërge. Het standpunt van betrokkene is dat dit een reguliere baan is waarvoor de arbeidsvoorwaarden van de van toepassing zijnde CAO gelden. De CRvB bepaalt dat de aangeboden functie gesubsidieerd werk is in het kader van de WWB en concludeert dat dit een voorziening is zoals bedoeld in art. 9 lid 1 sub c WWB. Dat de arbeid wordt aangeboden via een detachingsconstructie is volgens de Raad conform de bedoeling van de wetgever en daarmee dus toegestaan. De opgelegde maatregel is in deze dan ook terecht omdat betrokkene niet heeft meegewerkt aan een verplichting uit de WWB en geen sprake is van een verminderde verwijtbaarheid. De klacht over ongelijke behandeling ten opzichte van een niet-bijstandsgerechtigde slaagt evenmin. De Raad zegt hierover dat een bijstandsgerechtigde niet in dezelfde omstandigheden verkeert als een niet-bijstandsgerechtigde.¹²⁷ In art. 23 van de Universele verklaring van de Rechten van de Mens, lid 2 is opgenomen: “Eenieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.” Het gebruikte argument verhoudt zich niet met dit artikel. Immers, per definitie verkeert niemand in dezelfde omstandigheden als een ander.

4.4.8 Aansprakelijkheid

De aansprakelijkheid van een werkgever is geregeld in art. 7:658 Bw. Deze aansprakelijkheid geldt niet alleen in de relatie werknemer – werkgever, maar ook in andere overeenkomsten zoals uitzendarbeid, uitlening en aanneming van werk wat is uitgewerkt in art. 7:658 lid 4 Bw. Op grond van een uitspraak van het Hof in Arnhem is deze aansprakelijkheid ook van toepassing op vrijwilligerswerk.¹²⁸ In het verlengde daarvan is deze van toepassing bij het laten verrichten van onbeloonde arbeid. Daarnaast is er de mogelijke aansprakelijkheid indien een uitkeringsgerechtigde schade oploopt als gevolg van een verkeersongeval tijdens de uitvoering van zijn werkzaamheden.¹²⁹ In beide gevallen is er een zorgplicht waar aandacht aan besteed dient te worden. Via de VNG worden twee verzekeringen aangeboden waar gemeenten gebruik van kunnen maken voor het verzekeren van hun vrijwilligers. Dit betreft echter een zogenaamde secundaire verzekering waarop vrijwilligers alleen een beroep kunnen doen indien er geen andere verzekering is waarop zij een beroep kunnen doen. Daarnaast is het een verzekering voor vrijwilligers terwijl de onbeloonde arbeid nu juist niet vrijwillig is. In die zin is het zeer de vraag of de betreffende verzekering – los van de voorwaarden – een passende oplossing is. Tenslotte zal aandacht besteed moeten worden voor de aansprakelijkheid van de bijstandsgerechtigden op het moment dat hij schade toebrengt aan derden.

4.5 Tot besluit

De taken, verantwoordelijkheden en het wettelijk kader voor zowel de MNT als de onbeloonde additionele arbeid staan in de wet omschreven. Toch is een concrete invulling niet zo eenvoudig. De MNT mag slechts kortdurend van aard zijn en additioneel. Maar wat is kort en welke activiteiten lenen zich daar dan voor? Een pasklaar antwoord is er niet. Bij additionele arbeid moet het gaan om een speciaal gecreëerde functie of een functie die alleen met speciale begeleiding kan worden vervuld.

Een juridisch probleem kan ontstaan wanneer de MNT en participatiebanen worden afgezet tegen andere wet- en regelgeving. De jurisprudentie of al dan niet sprake is van dwangarbeid biedt duidelijke kaders. Alhoewel aan de stelling in het verlengde van de Van der Mussele uitspraak dat een uitkeringsgerechtigde keuze heeft al dan niet een bijstandsuitkering aan te vragen nog wel wat valt af te dingen. Heeft een bijstandsgerechtigde die juist bijstand aanvraagt omdat hij geen andere middelen van bestaan heeft echt een keuze?

¹²⁷ CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8954.

¹²⁸ Gerechtshof Arnhem 11 januari 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AS2588.

¹²⁹ art. 7:611 Bw.

Ook is het interessant in deze discussie is de vraag of de Tsjechische uitspraak een voorbeeld zal zijn verdere jurisprudentie.

Andere vragen zijn er eveneens. Hoe verhoudt de uitspraak van de CRvB dat arbeid waarvoor in het reguliere maatschappelijke verkeer een beloning mag worden verwacht, geen traditioneel vrijwilligerswerk is zich tot de MNT? Kennelijk maakt het uit wie het initiatief tot het verrichten van onbetaalde werkzaamheden neemt bij de bepaling of dit van invloed is op de continuering of hoogte van de uitkering.

Ook uitspraken over andere vormen van arbeid waarvoor een geldelijke beloning mag worden verwacht, roepen de vraag op of een beroep op een geldelijke vergoeding van ten minste het minimumloon niet reëel is. Werkzaamheden die onbeloond of in het kader van de MNT worden verricht vertegenwoordigen ook een economische waarde. Wanneer behoren werkzaamheden een baan te zijn waarvoor betaald moet worden? Is dat wanneer we mensen opleiden tot het bijbehorende beroep, zoals schoonmaker en medewerker groenonderhoud? Of rechtvaardigt het feit dat de opdrachtgever niet de bereidheid heeft te betalen voor diensten dat een ander ze onbeloond dient te verrichten? En is de redenering dat een uitkeringsgerechtigde niet in dezelfde omstandigheden verkeert dan een niet-uitkeringsgerechtigde niet te simpel? Immers, per definitie verkeert geen enkel mens in dezelfde omstandigheden als een ander. Is genoemde stelling in overeenstemming met het recht op gelijk loon voor gelijke arbeid? De vraag is hoe deze uitspraken zich verhouden tot het verrichten van additionele arbeid met behoud van uitkering of het verrichten van een tegenprestatie.

H.5 De Wet maatschappelijke ondersteuning.

Een belangrijk onderdeel van de hervormingen in de langdurige zorg wordt gevormd door de Wmo 2015. Met deze wet krijgen de gemeenten meer verantwoordelijkheid voor het organiseren van passende ondersteuning voor mensen in de eigen leefomgeving wanneer zij niet op eigen kracht kunnen deelnemen aan de samenleving. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat het belangrijkste verschil is met de vorige wet, welke taken en verantwoordelijkheden een gemeente hierin heeft, wat het wettelijk kader is en wie hiervoor in aanmerking komt. Deze beschrijving is beperkt tot dat deel uit de wet, dat relevant is voor de onderzoeksvraag.

5.1 Belangrijke verschillen in tussen de Wmo 2007 en de Wmo 2015.

In 2013 is een wetsvoorstel ingediend voor een nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. De regering maakt gemeenten breed verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning aan mensen met beperkingen binnen het sociaal domein. Daarnaast wil zij de betrokkenheid van mensen bij elkaar vergroten waarbij wordt voortborduurd op het maatschappelijke doel van de huidige Wmo **“meedoen.”**

Er zijn drie motieven die hebben geleid tot de voorgenomen veranderingen:

1. Het bieden van een betere kwaliteit van ondersteuning en zorg. Hiermee wordt beoogd dat de burger zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kan blijven wonen. Daarbij moet meer gekeken worden naar de persoon dan alleen naar de aandoening of indicatie van betrokkene.
2. De betrokkenheid van mensen naar elkaar vergroten waarbij mensen meer voor elkaar gaan zorgen. In de afgelopen jaren zijn de eigen mogelijkheden van mensen zelf en hun sociale netwerk op de achtergrond geraakt. Daarnaast geeft een grote groep ouderen aan dat zij zich eenzaam voelen. Dit probleem kan in eerste instantie in de eigen omgeving en eventueel met vrijwilligers worden opgelost. Wanneer dat niet mogelijk is kan er sprake zijn betaalde en verzekerde zorg.
3. De financiële houdbaarheid van de langdurige zorg. Met de huidige uitgavengroei is de langdurige zorg op termijn onbetaalbaar. Wil er ook in de toekomst gebruik gemaakt kunnen worden van deze zorg, dan dienen de kosten beteugeld te worden.¹³⁰

Zelfredzaamheid en participatie

De compensatieplicht uit de huidige Wmo wordt afgeschaft. Deze is vervangen door het ondersteunen van zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving. De gemeente heeft vanaf 1 januari 2015 geen compensatieplicht meer ten aanzien van de vier huidige taakvelden.¹³¹

Zelfredzaamheid wordt in de wet gedefinieerd als “in staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden.” De wettelijke definitie van participatie is “het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.” Dat wil zeggen dat iemand, ondanks zijn lichamelijke of geestelijke beperkingen, op gelijke voet met anderen in redelijke mate mensen kan ontmoeten, contacten kan onderhouden, boodschappen kan doen en aan maatschappelijke activiteiten kan deelnemen. Daarvoor is vereist dat betrokkene zich kan verplaatsen.¹³² Hiermee wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid tot het ondersteunen van mensen die niet op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk in slagen zelfredzaam te zijn of te participeren in de samenleving sterk verbreed.

¹³⁰ Kamerstukken II 2012/13, 30 597 nr. 296, p. 1.

¹³¹ Art. 4 Wmo; het voeren van een huishouden, zich verplaatsen in en om de woning, zich *lokaal* te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen ontmoeten en op basis daarvan verbanden aangaan.

¹³² Lunenburg 2014, p. 32.

Verzekerde zorg waarop na 1 januari 2015 geen aanspraak kan worden gemaakt

In art. 7.1 van het wetsvoorstel wordt hiervan opsomming gegeven. In het kader van de centrale vraag van deze scriptie is alleen lid 1 sub b van belang. Het betreft de begeleiding zoals omschreven in art. 6 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ.¹³³ Concreet betekent dit dat geen aanspraak kan worden gemaakt op vergoeding van extramurale¹³⁴ begeleiding. Daarbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld ondersteuning bij het aanbrengen van structuur in het huishouden.

5.1.1 Taken en verantwoordelijkheden

De gemeente dient zorg te dragen voor de maatschappelijke ondersteuning van haar burgers alsmede voor de kwaliteit en continuïteit hiervan. Hiertoe stelt de gemeenteraad periodiek een beleidsplan op waarin opgenomen het door het gemeentebestuur te voeren beleid. De regels die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bovengenoemd beleid worden in een verordening vastgesteld door de gemeenteraad. Eveneens zijn daarin opgenomen de regels rondom de te nemen besluiten of te verrichten handelingen. Jaarlijks dient het college op grond van art. 2.5.1. Wmo te onderzoeken hoe cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en de resultaten hiervan te publiceren.

5.1.2 Wettelijk kader

Om de gemeente de maximaal benodigde beleidsvrijheid te geven waarmee zij aan haar verplichtingen moet voldoen, heeft de wet zich beperkt tot het stellen van kaders. Binnen deze kaders heeft de gemeente een grote vrijheid in de uitvoering. In het wetsvoorstel Wmo 2015 is de nieuwe definitie van “maatschappelijke ondersteuning” in art. 1.1.1 Wmo welke bestaat uit het:

1. *bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld;*
2. *ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving;*
3. *bieden van beschermd wonen en opvang.*

Algemene voorzieningen en maatwerkvoorziening

De gemeente kan deze maatschappelijke ondersteuning invullen middels algemene voorzieningen en/of een maatwerkvoorziening.¹³⁵

De algemene voorzieningen is “het aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op het versterken van zelfredzaamheid en participatie, of op opvang.”

De maatwerkvoorziening is “een op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.”

Bij het al dan niet toekennen van maatwerkvoorzieningen moet de gemeente voldoende onderzoek doen naar de persoonskenmerken en individuele behoeften van de aanvragen in relatie tot de gewenste zelfredzaamheid en participatie. Het is dan ook niet toegestaan een lijst van maatwerkvoorzieningen op te stellen en deze automatisch toe te passen. Zorgvuldig onderzoek en het leveren van maatwerk is een vereiste. De gemeente mag de uitvoering van de wet, behoudens vaststelling van rechten en plichten van cliënt, laten uitvoeren door derden.¹³⁶

¹³³ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 2, p.33.

¹³⁴ voor cliënten niet verblijvend in een instelling.

¹³⁵ art.1.1.1 Wmo.

¹³⁶ art. 2.6.4. Wmo.

5.1.3 Voor wie?

De doelgroep van de Wmo bestaat uit personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen.

5.2 Juridische aspecten die een rol spelen bij de dienstverlening in het kader van de Wmo

5.2.1 Aansprakelijkheid

De aanbieder van Wmo dienstverlening mag zowel professionals als vrijwilligers in zetten. De Wmo-cliënt mag van de aanbieder verwachten dat de aangeboden dienstverlening verantwoord is. De aanbieder dient er (verzekeringstechnisch) rekening mee te houden dat hij op grond van art. 6:76 Bw aansprakelijk is indien de cliënt schade lijdt door het handelen van door hem ingeschakelde hulp van anderen zoals de vrijwilliger.¹³⁷

5.2.2 Kwaliteit

De gemeente kan taken laten uitvoeren door derden. Bij de eventuele aanbesteding hiervan dient zij zich wel aan criteria te houden die in de wet zijn opgenomen. Deze zijn terug te vinden in art. 3.1 Wmo. Onder lid 2 sub c is vermeld dat de voorziening in elk geval wordt “verstrekkt in overeenstemming met de op de beroepskracht rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de professionele standaard.” Dat betekent dat, indien een kwaliteitsstandaard voor een type ondersteuning bestaat, deze in beginsel volgens deze standaard moet worden verleend. Een vrijwilliger moet dus beschikken over dezelfde kennis en kunde als een beroepskracht om de taken verantwoord uit te kunnen voeren. Afwijkingen van de standaard die een hulpverlener noodzakelijk acht, dienen gemotiveerd uitgelegd te kunnen worden.¹³⁸ Op grond van de tekst in de memorie van toelichting dienen gemeenten cliënten daar actief bij te betrekken. Daarnaast moet de gemeente streven naar diversiteit in aanbieders met wie zij een contract aangaat. Wanneer de door de aanbieders geboden pakketten niet toereikend zijn, moet er ruimte zijn voor individueel maatwerk waarbij gebruik wordt gemaakt van innovatie en creativiteit. De aanbieders moeten zich richten naar de cliënt en niet (of minder) naar regels en gebruiken binnen hun organisatie.¹³⁹

5.3 Tot besluit

Kort samengevat is de doelstelling: “niet leunen, maar steunen.” Meer eigen verantwoordelijkheid bij de burger met ondersteuning van het eigen sociale netwerk en eventueel met hulp van met vrijwilligers. Wanneer de burger “onmogelijk” zelf een regeling of oplossing kan vinden, pas dan behoort de overheid¹⁴⁰ haar verantwoordelijkheid te nemen. De gemeente zal dan ook over de instrumenten moeten beschikken waarmee zij deze kan nemen.¹⁴¹ De gemeente kan ondersteuning aan een Wmo cliënt niet af dwingen. Noch bij betrokkene zelf noch bij het bestaande netwerk waaronder familie, burens en vrienden. In een dergelijke situatie moet de gemeente invulling geven aan haar wettelijke opdracht.

¹³⁷ indien sprake is van een causaal verband tussen de geleden schade en het handelen. Indien sprake van opzettelijk of bewust roekeloos gedrag kan de schade verhaald worden op de veroorzaker, art. 7:661 Bw.

¹³⁸ Lunenburg 2014, p. 111.

¹³⁹ www.movisie.nl/artikel/wmo-2015-wat-verandert-er <geraadpleegd op 12 april 2014>

¹⁴⁰ In het kader van deze wet is de gemeente “de overheid.”

¹⁴¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 131 P. 8 (MvT).

H6 Een integrale benadering van de WWB en Wmo

Het budget dat de gemeenten krijgen voor de uitvoering van de Wmo is lager dan het budget dat de rijksoverheid ter beschikking heeft. Het is de uitdaging passende en adequate zorg te leveren tegen een lager budget. In dat licht is het interessant te onderzoeken of het mogelijk is taken die de gemeente heeft op het gebied van de Wmo, in het kader van economische of maatschappelijke participatie, te laten verrichten door burgers met een bijstandsuitkering.

Dit vraagt om een integrale benadering van beide wetten. Zowel de WWB als de Wmo beogen participatiebevordering. De WWB heeft als doel burgers te activeren, re-integreren en economische zelfstandigheid. De Wmo benadert dit vanuit het perspectief 'meedoen' waarbij beoogd wordt dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig blijven in hun eigen leefomgeving en meedoen in de samenleving. In beide wetten bestaat de doelgroep uit kwetsbare burgers. Voor zowel de Wmo als de WWB heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor beleid, financiën en uitvoering. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke belemmeringen worden ervaren bij de invoering van een integraal beleid, welke mogelijkheden er zijn beide wetten te verbinden, welke voordelen en knelpunten worden ervaren en welke juridische aspecten er zijn.

6.1 Mogelijkheden om te komen tot een verbinding tussen de WWB en Wmo

Belangrijk voor een mogelijke verbinding tussen beide wetten is de samenwerking tussen professionals. Zeker wanneer sprake is van cliënten met meervoudige problematiek kan winst gehaald worden door een intensievere samenwerking met betrekking tot de uitvoering van regelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan een gezamenlijke diagnose en het opstellen van een plan van aanpak. Ook kan, vaker dan nu, een beroep worden gedaan op de eigen kracht van mensen. Iedereen heeft eigen hulpbronnen ook al zijn deze soms beperkt. In het huidige wetsvoorstel Wmo is deze zienswijze wettelijk verankerd.

Vanuit het perspectief van de WWB zijn een aantal mogelijkheden waarop de verbinding gemaakt kan worden. Een uitkeringsgerechtigde kan (deels) met behoud van uitkering diensten verrichten voor mensen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Bijvoorbeeld als hulp in de huishouding of bij andere hand en spandiensten. Daarnaast kan sociale activering plaatsvinden door bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt middels (tijdelijke) werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid in bijvoorbeeld het lokale welzijnswerk of dagbestedingsprojecten voor dak- en thuislozen te plaatsen. Eveneens is het mogelijk dat de gemeente in het kader van social return on investment (SROI) afspraken maakt. Werkgevers aan wie zij Wmo-diensten uitbesteedt, nemen in ruil hiervoor een aantal uitkeringsgerechtigden in dienst.

6.2 Belemmeringen

Gemeenten zoeken naar mogelijkheden de verbinding te maken tussen de doelstellingen van beide wetten. Uit de Divosa-monitor 2011 blijkt dat een grote groep gemeenten wel wil, maar (nog) niet doet. In een eerder onderzoek van het Verwey-Jonker instituut¹⁴² kwamen hiervoor drie oorzaken naar voren:

1. Een verschillende visie op participatie. Bij de Wmo wordt uitgegaan van maatschappelijke participatie terwijl het uitgangspunt bij de WWB arbeidsparticipatie is. Wanneer maatschappelijke participatie bij de WWB voorkomt betreft dit vooral burgers op de laatste trede van de participatieladder.
2. Schotten tussen afdelingen. Veelal zijn de WWB en Wmo ondergebracht op verschillende afdelingen en diensten. Dit maakt dat er weinig zicht is op elkaars beleid en activiteiten weinig op elkaar worden afgestemd.

¹⁴² Op het kruispunt van twee wetten, p. 28-3.

3. Gescheiden financieringsstromen. Wmo-bestedingen zijn in de regel langdurig vastgelegd. De financiering van integrale projecten komt daarmee vaak ten laste van het WWB budget. Het deel van het WWB-participatiebudget mag echter alleen gebruikt worden voor re-integratieactiviteiten. Dat maakt financiering complex.

Daarnaast speelt een rol dat niet alle WWB'ers zonder meer inzetbaar zijn omdat zij niet over de nodige capaciteiten beschikken en zijn continuïteit in inzetbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid aandachtspunten.¹⁴³

6.3 Voordelen en knelpunten van een koppeling

Zowel de WWB- als de Wmo cliënt kunnen voordeel hebben bij een koppeling. Beiden participeren in de samenleving en worden meer betrokken. Wmo cliënten kunnen langer zelfredzaam blijven. WWB cliënten doen werkervaring op. Wanneer met name wijkgericht wordt gewerkt zal ook de sociale cohesie, leefbaarheid en samenhang in de wijk worden versterkt. Daarnaast is de gedachte dat de samenleving het als positief ervaart dat mensen met een uitkering iets terug doen in het kader van de wederkerigheid. Gemeenten die al werken met een integraal beleid tussen Wmo en WWB noemen als voordeel een kostenbesparing als gevolg van efficiëntere inzet van mensen en middelen. Daarnaast wordt aangegeven dat er op het gebied van Wmo verder kan worden bespaard door te bezuinigen op individuele voorzieningen, meer inzet van vrijwilligers en het opzetten van algemene voorzieningen.

Een knelpunt dat voortvloeit uit de belemmering op het gebied van inzetbaarheid is financiering. De noodzakelijke begeleiding en eventuele opleiding is kostbaar. Ook spelen continuïteit en motivatie een rol. Andere knelpunten zijn de financieringsstromen die gescheiden zijn en de schotten tussen afdelingen binnen de gemeente die samenwerking last maken. Ook de samenwerking met andere maatschappelijke organisaties die betrokken zijn loopt niet altijd vlekkeloos. Ook hier is sprake van verkokering. De financiering van projecten, bezuinigingen en eigen belangen gaan niet altijd gelijk op.¹⁴⁴

6.4 Tot besluit

Door het ontwikkelen van integrale beleidslijnen is het mogelijk verschillende doelstellingen gelijktijdig na te streven en te behalen. Het bewerkstelligen van een succesvolle integratie vraagt niet alleen om duidelijkheid omtrent een wettelijk kader en het oplossen van genoemde knelpunten, maar daarnaast en niet onbelangrijk het managen van de gemeentelijke organisatie. Intern maar ook extern in relatie tot partners waarmee samenwerking is en wordt beoogd.

¹⁴³ Werkt participatie naar vermogen? p. 33.

¹⁴⁴ Werkt participatie naar vermogen? p.12 – 20.

Deel III Praktisch kader

H.7 De huidige wijze van invulling wederkerigheid en participatie door de gemeente Veldhoven

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven hoe wederkerigheid en participatie in relatie tot de Wet werk en bijstand in praktijk worden gebracht in Veldhoven. Eerst wordt de klantgroep kort beschreven, gevolgd door de werkwijze met betrekking tot de maatschappelijk nuttige tegenprestatie en de onbeloonde additionele arbeid. Vervolgens wordt de gemaakte koppeling met de Wmo beschreven. Tenslotte een korte beschrijving van het gehanteerde sanctioneringsbeleid, geconstateerde risico's en de financiering.

7.1 De klantgroep Wet werk en bijstand

Binnen de gemeente Veldhoven ontvangen ± 600 burgers een bijstandsuitkering.¹⁴⁵ Hier zitten ook paren bij waardoor het aantal uitkeringen rond de 500 ligt. Van deze groep wordt iets meer als de helft gekwalificeerd als burgers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De participatieladder bestaat uit 6 niveaus.¹⁴⁶

niveau 6	Betaald werk
niveau 5	betaald werk met ondersteuning ¹⁴⁷
niveau 4	onbetaald werk
niveau 3	deelname aan georganiseerde activiteiten
niveau 2	sociale contacten buitenshuis
niveau 1	geïsoleerd

Met betrekking tot de WWB zijn de niveaus 1 tot en met 4 relevant. Dit zijn eveneens de doelgroepen waarop de Maatschappelijk nuttige tegenprestatie en het instrument additionele onbetaalde werkzaamheden zijn gericht.

De gemeente Veldhoven geeft in haar re-integratieverordening¹⁴⁸ als doelgroep aan de personen als bedoeld in art. 1 van de Wet Participatiebudget¹⁴⁹, dit voor zover dit naar het oordeel van het college noodzakelijk is voor hun re-integratie. Door de toevoeging “naar het oordeel van het college” gebruikt zij de discretionaire bevoegdheid die zij heeft om de middelen al dan niet in te zetten. De ondersteuning kan zich richten op het vinden van algemeen geaccepteerde arbeid of indien de afstand tot de arbeidsmarkt (nog) te groot is, maatschappelijke participatie.

7.2 De inzet van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie

Als onderdeel van het re-integratietraject kan de gemeente activiteiten aanbieden in het kader van maatschappelijke participatie. Hiermee worden personen die werkloos zijn, gestimuleerd deel te nemen aan de samenleving. Indien mogelijk ter voorbereiding op een traject gericht op arbeidsinschakeling. De gemeente Veldhoven heeft de keuze gemaakt de het opleggen van de MNT te beperken tot de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij doet dit om twee redenen. Allereerst wordt de doelgroep die direct of op korte termijn bemiddelbaar is gestimuleerd tot economische participatie. Indien nodig worden daarbij andere re-integratiemiddelen aangewend. Daarnaast beschikt de gemeente over

¹⁴⁵ dit is ongeveer 2% van de beroepsbevolking van Veldhoven. Landelijk ligt dit op 4%. Bron: www.cbs.nl <geraadpleegd op 11 mei 2014>

¹⁴⁶ De gemeente Veldhoven heeft geen indeling naar categorie.

¹⁴⁷ ondersteuning in de vorm van een participatie-instrument, uitkering, WSW of opleiding.

¹⁴⁸ re-integratieverordening Veldhoven 2010.

¹⁴⁹ iedere in Nederland woonachtige Nederlander of vreemdeling van achttien jaar of ouder die rechtmatig in Nederland verblijft en in Nederland woonachtige personen jonger dan 17 jaar die voldaan hebben aan de kwalificatieplicht of hiervoor over een vrijstelling beschikken.

onvoldoende middelen (budget en bezetting) om het totale bestand van cliënten met een WWB uitkering actief te benaderen. In Veldhoven zijn ongeveer 350 bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor het verrichten van een MNT. Een deel van deze populatie is inzetbaar voor de MNT en voor een deel is dat (op korte termijn) niet reëel, het zogenaamde 'granietenbestand'. Van de inzetbare groep verricht een deel al vrijwilligerswerk of mantelzorg.

Manier van aanpak

Binnen de afdeling Werk Inkomen en Zorg werken drie klantmanagers met als taak het bevorderen van de maatschappelijke participatie van cliënten met een WWB uitkering. Elke klantmanager begeleidt circa 30 tot 40 cliënten. Qua werkwijze heeft de gemeenten gekozen voor de het voeren van keukentafelgesprekken zoals dit ook bij de Wmo gebeurt. Hierbij wordt geprobeerd de cliënt te motiveren en te verleiden tot het participeren in de samenleving. Bijstandsgerechtigden die in aanmerking komen voor plaatsing in het kader van de MNT worden doorverwezen naar Stimulans die de inzet van vrijwilligers in Veldhoven coördineert. Hierop volgt een introductiegesprek bij Stimulans waarin wordt onderzocht in hoeverre betrokkene gemotiveerd is én potentieel in staat is tot het verrichten van vrijwilligerswerk. Indien geen mogelijkheden worden gezien, wordt de cliënt terug verwezen naar de klantmanager WWB. Wanneer er wel mogelijkheden zijn, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt wat betreft zijn keuze voor een tegenprestatie. Ook is er het project "zorg voor elkaar" waarbij burgers met een hulpvraag worden gekoppeld aan vrijwilligers. Deze verrichten activiteiten als: klussendienst, budgetcoach, taalcoach of maatjesdienst. Doelstelling is dat betrokkene ongeveer 20 uur per week vrijwilligerswerk gaat verrichten. In eerste instantie van "niets naar iets" en indien de hij al vrijwilligerswerk doet van "iets naar iets meer." Wanneer een bijstandsgerechtigde meer dan 20 uur vrijwilligerswerk kan doen, wordt in gekeken of betrokkene niet een stap op de participatieladder heeft gemaakt en economisch kan participeren.

De activiteiten waarvoor Stimulans bemiddelt zijn in principe kortdurend. Het maatjesproject is gezien de aard van de activiteit in de regel wel structureel. Het betreft dan bijvoorbeeld het wekelijks spelletjes doen met een jongere met een beperking. In beide gevallen gaat het om activiteiten die niet onder de reguliere zorg van de WMO vallen. Hulpvragen die betrekking hebben op schoonmaak worden in principe niet gehonoreerd. Een uitzondering wordt gemaakt indien dit een incidentele, kleine vraag betreft.

Voor het project budgetcoach, waaraan Stimulans in samenwerking met Bureau Sociaal Raadslieden Veldhoven uitvoering geeft, worden uitsluitend vrijwilligers ingezet die hiervoor geschoold zijn. De overige projecten stellen geen eisen aan opleiding of niveau. Uiteraard worden wel eisen gesteld aan de sociale vaardigheden, betrouwbaarheid met betrekking tot het maken van afspraken en dergelijke.

7.3 De inzet van onbeloonde additionele werkzaamheden

In haar re-integratieverordening Veldhoven 2010 noemt de gemeente een aantal instrumenten die zij kan inzetten om uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij het vinden van betaald werk. In het kader van deze scriptie wordt alleen het instrument "participatieplaats" verder uitgewerkt.

Participatieplaats

De gemeente kan een uitkeringsgerechtigde werkervaring laten opdoen met behoud van uitkering in de vorm van additionele arbeid met als doel de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Het college kan dit middel inzetten wanneer aan de hand van onderzoek is vastgesteld dat betrokkene voortsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt. De duur van de participatieplaats is maximaal twee jaar. Zoals gezegd kan deze onder bijzondere omstandigheden ten hoogste twee maal met één jaar worden verlengd. Wanneer de

bijstandsgerechtigde niet beschikt over een startkwalificatie, beoordeelt het college binnen zes maanden na aanvang van de additionele werkzaamheden in hoeverre scholing of opleiding kan bijdragen aan het vergroten van de kans op inschakeling in het arbeidsproces. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met het oordeel van degene in wiens opdracht additionele arbeid wordt verricht alsmede met de scholingswens van betrokkene. Het doel én de wijze waarop begeleiding plaatsvinden worden in ieder geval vastgelegd in een overeenkomst tussen werkgever en bijstandsgerechtigde. Het college kan gedurende de participatieplaatsing een vergoeding vragen van het betreffende bedrijf of instelling. De hoogte van deze vergoeding wordt afgestemd op de productiviteit van de betrokkene.

In de praktijk wordt de participatieplaats beperkt ingezet als re-integratie instrument. Op grond van de wet betreft het additionele arbeid die alleen kan worden verricht met speciale begeleiding. Op de werkvloer verricht de bijstandsgerechtigde in de meeste gevallen echter al na zeer korte tijd dezelfde werkzaamheden als zijn directe collega's. Deze collega's zijn wel in dienst van de werkgever en worden minimaal beloond met het minimumloon. Dit is demotiverend voor betrokkene en kan zijn uitwerking hebben op de werkvloer. Het verschil tussen een uitkering en het (minimumloon) salaris dat zijn collega ontvangt is groot. Een alleenstaande heeft met ingang van 1 januari 2014 recht op een netto WWB uitkering van € 643,41, een alleenstaande met kind €900,77 en een paar €1.286,81.¹⁵⁰ Het minimumloon voor een 23 jarige bedraagt per maand netto ± €1.280, -.¹⁵¹ (genoemde bedragen zijn exclusief vakantiegeld). De premie die een uitkeringsgerechtigde kan ontvangen compenseert dit verschil slechts beperkt. Dit mogelijke effect staat haaks op het beleid waarvoor de gemeente Veldhoven heeft gekozen; uitstroom naar een betaalde baan middels motiveren en verleiden cliënten laten participeren met als doel uitstroom naar een betaalde baan.

7.4 De inzet van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie en onbeloonde additionele arbeid voor taken voortvloeiend uit de Wmo verplichtingen

Binnen de gemeente Veldhoven wordt de MNT niet ingezet voor het verrichten van taken voortvloeiend uit verplichtingen van de Wmo. Ook zijn er geen plannen dit wel te gaan doen. De reden hiervoor is dat de zorgvraag van de cliënt meer is dan wat vanuit een maatschappelijk nuttige tegenprestatie kan worden geboden. De zorgvraag van de Wmo-client is praktisch altijd structureel van aard en betreft werkzaamheden die ook door betaalde krachten worden verricht. Een wettelijk vereiste van de MNT is dat het gaat om additionele arbeid die geen reguliere werkzaamheden betreft en die een aparte invulling heeft in tijd, duur en omvang. Wanneer de zorgvraag incidenteel is, betreft het vaak zorg die vanuit de Wmo niet voor compensatie in aanmerking komt. In de praktijk wordt hier wel invulling aan gegeven door het vervullen van een MNT. Dit kan bijvoorbeeld door het klusjesproject in de vorm van werkzaamheden als het ophangen van een schilderij of dozen inpakken bij een verhuizing. Daarnaast speelt het niveau van de bijstandsgerechtigden een rol bij deze keuze. Het gaat om cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer zij deze afstand niet hadden, zouden ze hoger op de participatieladder staan en in aanmerking komen voor een traject richting economische participatie.

De onbeloonde additionele arbeid wordt zeer beperkt ingezet als re-integratiemiddel en daarmee ook niet voor taken die voortvloeien uit de Wmo verplichtingen. Zoals eerder beschreven is gebleken dat het zeer demotiverend werkt wanneer betrokkenen met behoud van uitkering dezelfde activiteiten verrichten als collega's die wel een dienstverband en daarmee een volwaardig loon hebben.

¹⁵⁰ persbericht Sociale Verzekeringen en Bijstandsuitkeringen per 1 januari 2014.

Bij deze bedragen is geen rekening gehouden met eventuele toeslagen waar uitkeringsgerechtigden op grond van hun woonsituatie mogelijk recht op hebben.

¹⁵¹ wettelijk minimumloon miv 1 januari 2014 €1.485,60 bruto per maand.

7.5 Sanctionering

Op dit moment maakt de gemeente geen of nauwelijks gebruik van haar wettelijke bevoegdheid te sanctioneren wanneer een cliënt niet meewerkt aan een MNT traject. De gemeente Veldhoven wil bijstandsgerechtigden “*verleiden en motiveren*” tot het verrichten van vrijwilligerswerk. Zij gelooft niet in sanctioneren als middel waarmee gewenst gedrag kan worden afgedwongen en verwacht dat dit zelfs averechts kan werken. Uiteenlopende studies waarbij onderzoek is gedaan naar de beïnvloeding van gedrag ondersteunt deze gedachte.

7.6 Verdringing arbeidsmarkt en oneerlijke concurrentie

De gemeente Veldhoven is zich bewust van de risico’s op dit vlak wanneer zorgtaken, voorheen verricht door professionals, worden overgenomen door mantelzorgers of vrijwilligers. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken heeft ze een intern memo¹⁵² opgesteld met tips om in te schatten of sprake is van arbeidsmarktverdringing of oneerlijke concurrentie. Deze toets is niet van toepassing op burgerinitiatieven die mogelijk concurreren met bestaande bedrijven zoals de Veldhopper.¹⁵³

7.7 Financiering

Voor de financiering van de Wet werk en bijstand ontvangt de gemeente een budget van de overheid dat is verdeeld in een inkomensdeel (bedoeld om uitkeringen mee te betalen) en een participatiebudget (bedoeld om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar werk). Indien de gemeente minder uitkeringen verstrekt en daardoor de uitgaven in het inkomensdeel beperkt, dan mag zij deze gelden behouden. Eventuele tekorten zijn voor eigen rekening van de gemeente. Met dit beleid beoogt de overheid een prikkel aan de gemeente te geven om het bijstandsvolume zo laag mogelijk te houden.¹⁵⁴ Het budget dat de gemeente ontvangt van de centrale overheid is de laatste jaren afgenomen en zal ook in de toekomst verder afnemen. Daar staat tegenover de gemeente meer taken heeft gekregen en op korte termijn deze nog verder toenemen. Dit betekent dat zij met minder middelen meer activiteiten moet uitvoeren.¹⁵⁵

7.8 Tot besluit

De gemeente besteedt actief aandacht aan participatie en wederkerigheid van haar burgers in het algemeen en specifiek voor bepaalde doelgroepen binnen de WWB. De visie van de gemeente is dat zij uitkeringsgerechtigden wil verleiden en motiveren. Concreet betekent dit dat zij zich hiermee beperkt tot de uitkeringsgerechtigden die de wil en de mogelijkheid hebben zich in te zetten voor de samenleving. Vanuit de gedachte is dat sanctioneren niet werkt om het beoogde doel te bereiken, wordt geen actief sanctioneringsbeleid gevoerd. Bij deze keuzes speelt eveneens een rol dat de gemeente met de beperkte middelen die zij heeft keuzes moet maken hoe zij deze inzet.

¹⁵² intern memo Verdringing Arbeidsmarkt en Concurrentievervalsing, d.d. 24 september 2013.

¹⁵³ een taxidienst voor senioren geïnitieerd door SWOVE (Stichting Welzijn Ouderen Veldhoven).

¹⁵⁴ kamerbrief staatssecretaris Klijnsma, aanbieding onderzoek naar doorwerking van de prikkel van de WWB binnen gemeenten, 5 maart 2014.

¹⁵⁵ de bijbehorende bedragen konden niet door de gemeente worden verstrekt.

H.8 De huidige invulling van de compensatieplicht door de gemeente Veldhoven

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze beschreven zoals de gemeente die op dit moment uitvoert. Deze vindt plaats op basis van de huidige wetgeving waarin nog sprake is van het compensatiebeginsel op grond van art. 4 Wmo. De gemeente anticipeert sinds 'de kanteling' op toekomstige wetgeving. Er wordt kort aandacht geschonken aan de veranderingen die de gemeente in het kader van 'de kanteling' heeft aangebracht. Daarnaast wordt de wijze waarop de gemeente vorm geeft aan haar verplichtingen in het kader van cliënten- en burgerparticipatie beschreven.

8.1 De klantgroep maatschappelijke ondersteuning

Het totaal aantal 'actieve' Wmo cliënten in de gemeente Veldhoven bedraagt ± 2300. Verstrekte voorzieningen hebben onder meer betrekking op: hulp bij het huishouden, rolstoelvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en woonvoorzieningen.

8.2 Algemene werkwijze

Voordat ondersteuning wordt geboden vanuit de huidige compensatieplicht van de gemeente wordt een afweging gemaakt over de eigen mogelijkheden die een hulpvrager heeft. De gemeente tracht middels een (keukentafel)gesprek hier inzicht in te krijgen. Samen met de aanvrager wordt het participatieprobleem integraal in kaart gebracht. Specifiek wordt aandacht geschonken aan datgene wat de aanvrager zelf al heeft bedacht. De eigen verantwoordelijkheid die betrokkene én zijn directe omgeving dragen bij het oplossen van belemmeringen wordt hierin meegenomen.

Concreet betekent dit dat de burger:

- eerst kijkt naar zijn eigen mogelijkheden;
- een beroep doet op het eigen (sociale) netwerk.

Als aanvulling hierop compenseert de gemeente de beperking van de hulpvrager. Daarbij staat voorop:

- aanbod van algemene voorziening die voldoet aan het oplossen van het probleem;
- maatwerk: ondersteuning op maat. Noodzakelijke ondersteuning gebeurt op basis van individuele omstandigheden en leeftijd;
- keuzevrijheid: bij een noodzakelijke voorziening krijgt men de keuze uit een PGB of zorg in natura. Bij zorg in natura de keus uit minimaal drie aanbieders voor hulp in het huishouden.¹⁵⁶

8.3 Veranderingen in werkwijze sinds 'de kanteling'

Met de eerder ingevoerde 'kanteling' heeft de gemeente al veranderingen in haar werkwijze doorgevoerd. Onder meer:

Aanbod algemene voorziening

De gemeente heeft de vrijheid een veelgevraagde voorziening uit de WMO te tillen en deze als algemene voorziening aan te bieden. De algemene voorziening is daarmee een voorliggende voorziening geworden waardoor geen individuele voorziening (maatwerk) voor deze ondersteuning wordt geboden en hiermee een bezuiniging kan worden gerealiseerd. Een gedachte voor de toekomst is bijvoorbeeld of taken uit de indicatie voor hulp bij het huishouden gehaald kunnen worden en deze als algemene voorziening kunnen worden aangeboden.

¹⁵⁶ Beleidsregels individuele voorzieningen Gemeente Veldhoven 2011.

Voorliggende voorziening

De Wmo is uitsluitend bedoeld om voorzieningen aan te bieden als het niet in iemands eigen vermogen ligt zelf het probleem op te lossen. De eigen verantwoordelijkheid van de cliënt houdt in dat hij gebruik moet maken van algemeen beschikbare voorliggende voorzieningen. Daarbij valt te denken aan de aanschaf van strijkvrije kleding of gebruik te maken van een commercieel strijkbedrijf, het gebruik maken van 'tafeltje dek je' of regulier verkrijgbare kant-en-klaar maaltijden. Maar ook continuering van de zelf betaalde poetshulp die er voor de beperking al was en inzet van huisgenoten die in staat zijn huishoudelijk werk te verrichten.

Kostenbewustzijn

In het verleden was de zorg aanbod gericht. Dit heeft geresulteerd in een claimgerichte cliënt die wellicht ook voorzieningen aanvroeg die hij niet nodig had maar naar zijn inzien 'recht' op had, aanvroeg en kreeg. De kanteling heeft teweeg gebracht dat de zorg vraag gestuurd is waarbij cliënten bewust worden gemaakt van de kosten van de zorg. In elke beschikking wordt de prijs vermeld van de te leveren zorg.

8.4 Cliënten en burgerparticipatie

De gemeente Veldhoven heeft gekozen voor de methode van samenspraak.¹⁵⁷ Daarbij betrekken burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of (andere) overheden elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium om door middel van een open wisselwerking en/of samenwerking te komen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid of een thema. Het doel is een inhoudelijke verrijking te krijgen, draagvlak te creëren en verantwoordelijkheid te delen waarbij beoogd wordt dat betrokken partijen kunnen zeggen: *"We zijn gehoord, we denken mee, we doen dingen op de manier die bij ons past. Samen pakken we zaken aan."*¹⁵⁸ Het centrale thema is: "Vertrouwen, verbinden en loslaten."

8.5 Tot besluit

De beleidsregels van de gemeente geven richting aan de oplossingsmogelijkheden waarmee zij participatieproblemen kan compenseren. Bij de besluitvorming op de aanvragen wordt de wijze waarop de burger heeft geanticipeerd (of heeft kunnen anticiperen) op diens beperkingen, nadrukkelijk betrokken. Er wordt minder nadruk gelegd op voorzieningen als zodanig, maar meer op eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden maar ook op compenserende maatregelen. Een oplossing voor een participatieprobleem is niet langer meer beperkt tot een gelimiteerd voorzieningenpakket, maar wordt gevonden in maatwerk: passend bij het individu en zijn participatieprobleem. Zo individueel verschillend als personen zijn, zo individueel verschillend kunnen de oplossingen zijn.

¹⁵⁷ De afdeling Werk Inkomen en Zorg heeft, vanuit de wettelijke verplichting hiertoe, een aparte cliëntenraad.

¹⁵⁸ Kadernota Samenspraak.

H.9 De huidige verbinding tussen de WWB en Wmo taken in de gemeente Veldhoven

De verbinding tussen WWB en Wmo is niet nieuw voor de gemeente Veldhoven. In haar kadernota maatschappelijke participatie en de Programmabegroting 2013 wordt hier expliciet aandacht aan besteed. Middels een integrale benadering geeft zij vorm aan haar participatiebeleid waarbij zij gebruik maakt van het participatiewiel van MOVISIE. Ook werkt zij wijkgericht waarbij initiatieven om inspanningen van professionals, vrijwilligers, informele zorgverleners en bewoners te bundelen, wordt ondersteund.

9.1 Het participatiewiel

Het participatiewiel (bijlage A) maakt inzichtelijk welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn en bevordert een integrale en vraaggerichte benadering. De doelen, activiteiten en wetten die bij participatie van toepassing zijn staan hierin geordend. Zo is in een oogopslag de onderlinge samenhang zichtbaar. Het is daarmee een handvat dat gemeenten kan helpen een aanbod op maat samen te stellen.

In het kader van de verbinding Wmo – WWB spelen de onderdelen gericht op sociale contacten, maatschappelijke participatie en maatschappelijke bijdrage een rol.

‘Sociale contacten’ richt zich op het in contact brengen van kwetsbare burgers met andere mensen of hen helpen bestaande contacten te intensiveren. Activering gericht op ‘maatschappelijke participatie’ heeft betrekking op deelname aan activiteiten buiten het eigen huis en buiten de eigen sociale kring. Bij de ‘maatschappelijke bijdrage’ gaat het om de activiteiten waarbij de betrokkene een actieve bijdrage levert aan de maatschappij en/of zich daarop toerust.¹⁵⁹

Het doel is dat de cliënt weer regie krijgt over zijn eigen situatie. Bij aanvang van een traject met betrokkene moeten doelen en beperkingen waar rekening mee gehouden moet worden helder zijn en moeten met alle betrokken partijen duidelijke afspraken gemaakt worden over wederzijdse verwachtingen.¹⁶⁰ De gemeente gebruikt dit wiel actief tijdens ‘*Het Gesprek*’¹⁶¹ met de cliënt en ter ondersteuning bij het bepalen van ‘*Het Arrangement*’.¹⁶²

9.2 De verbinding van WWB en Wmo

Al eerder heeft de gemeente Veldhoven het actiepunt “Samenspel tussen WWB en Wmo” benoemd. Zij beoogt synergie te creëren op het terrein van sociale activering, participatie en werk/scholingsarrangementen. In haar kadernota heeft de gemeente Veldhoven negen ontwikkelingslijnen benoemd waarmee zij dit doel beoogt te behalen. (zie bijlage B) De gemeente zet hiervoor twee trajecten in: Veldhoven Vernieuwend Vitaal (VVV) en het Participatieplein. De gemeente streeft hiermee binnen het bestaande budget de maatschappelijke participatie van haar inwoners met een minimum inkomen en/of beperking te verbeteren.

9.2.1 Veldhoven Vernieuwend Vitaal

Veldhoven Vernieuwend Vitaal is een samenwerkingsverband van professionele organisaties, lokale zorg- en ondersteuningsnetwerken en de gemeente Veldhoven. Dit traject is ingezet voor het uitwerken van de ontwikkelingslijnen “wijkgericht werken in zorg en- en welzijnsteams” en “van ziekte en zorg naar gezondheid en gedrag.” Het is ontstaan vanuit de noodzaak de zorgkosten beheersbaar te maken door de zelfredzaamheid van inwoners binnen hun eigen sociale netwerk te versterken.

“De activiteiten focussen zich op drie thema’s:

¹⁵⁹ participatiewiel: een andere manier van kijken. Aanwijzingen voor gebruik door gemeenten.

¹⁶⁰ participatiewiel: een andere manier van kijken. Ideeën voor gebruik door activeerders en hun cliënten.

¹⁶¹ het proces waarmee in gezamenlijkheid bepaald wordt wat de ondersteuningsbehoefte van de burger is waarin tevens afspraken gemaakt worden over passende oplossingen.

¹⁶² het totaal van het pakket aan oplossingen die de burger heeft voor zijn ondersteuningsbehoefte.

1. Wijkondernemerschap: een wijknetwerk prioriteert acties op basis van een wijkscan; (breder) wegzetten van initiatieven als Participatieplein, wijkzuster, digitale marktplaats;
2. Integrale zorg en ondersteuning: opzetten casusoverleg, afstemmen met andere netwerken en uitrol van Sharecare (digitale mantelzorgondersteuning);
3. Verbinden en versterken van welzijn, eerstelijnszorg, cure en care: initiatieven voor laagdrempelige voorzieningen in wijken versterken, keten rond complexe ouderenzorg lokaal inbedden, inbedden FACT-ontwikkeling vanuit GGZ.”¹⁶³

9.2.2 Het participatieplein

Veldhoven wil bouwen aan een lokale samenleving waarin iedereen naar vermogen mee doet. “Het zwaartepunt ligt binnen het participatieplein op maatschappelijke participatie en het verbinden van de WMO met de WWB; meer burgers naar vermogen mee laten doen aan de samenleving om de sociale cohesie te bevorderen en het beroep op (gemeentelijke) inkomens- en zorgvoorzieningen te verminderen. In 2012 is vooral ingezet op het toeleiden van uitkeringsgerechtigden naar beroepen in de huishoudelijke zorg. In 2013 ligt de nadruk op inzet van burgers met een WWB uitkering met behoud van hun uitkering. In het participatieplein zullen wij:

1. Niet, of minder, participerende inwoners spreken om hun mogelijkheden in kaart te brengen en de mogelijkheden inzetten om hen duurzaam te matchen aan de vraag naar zorg;
2. Uitkeringsgerechtigden inzetten om de sociale cohesie in de wijk te bevorderen, bijvoorbeeld door eenvoudige klussendiensten, “social talks”, was- en strijkservice, boodschappendienst, licht- en zwaar huishoudelijk werk. Eind 2013 zijn bij deze activiteiten 40 klanten met behoud van uitkering aan het werk.
3. Ondersteuning bij “tweede kans hulpmiddelen”; uitkeringsgerechtigden knappen Wmo-hulpmiddelen en voorzieningen op om opnieuw te kunnen gebruiken.”¹⁶⁴

In de praktijk is een kostenbesparing niet gerealiseerd. Wel zijn er door WWB’ers klusjes verricht voor inwoners met een beperking (waaronder Wmo-klanten), maar dit betrof werkzaamheden die niet voor compensatie op grond van de Wmo in aanmerking kwamen. Het heeft wel geleid tot sociaal maatschappelijke winst en sterke sociale structuren. Natuurlijk kan een sterke sociale structuur en minder vereenzaming er in de toekomst toe leiden dat iemand beter in staat is hulpvragen binnen zijn eigen netwerk op te lossen. Indirect kan dit tot financiële winst leiden, omdat minder snel een beroep zal worden gedaan op bijvoorbeeld de Wmo.

9.3 Tot besluit

Veldhoven heeft twee belangrijke trajecten waarmee ze de verbinding tussen WWB en Wmo legt, Veldhoven Vernieuwend Vitaal en het participatieplein. Enerzijds is dit gedreven vanuit financiële noodzaak, anderzijds om de participatie en zelfredzaamheid van burgers te bevorderen.

WWB cliënten worden actief gestimuleerd te participeren in de samenleving en kwetsbare doelgroepen worden ondersteund.

¹⁶³ Programmabegroting 2013, p. 67.

¹⁶⁴ Programmabegroting 2013, p. 68

H.10 De invulling van andere gemeenten aan de maatschappelijk nuttige tegenprestatie en additionele arbeid.

Bij diverse gemeenten is ervaring opgedaan met de maatschappelijke nuttige tegenprestatie. De Vrije Universiteit Amsterdam heeft hier recentelijk onderzoek naar gedaan. In dit hoofdstuk is een samenvatting opgenomen van de bevindingen van dit onderzoek. De participatiebanen, waarvan de onbeloonde additionele arbeid deel uitmaakt, bestaan al langer. Toch kwam ik dit tijdens mijn onderzoek nauwelijks tegen. Dat ze wel bestaan blijkt uit de negatieve berichten hierover in de media en in rapporten zoals “Werken in de bijstand, allesbehalve gewoon goed werk” van de FNV.

Eveneens zijn voorbeelden opgenomen hoe uiteenlopende gemeenten uitvoering geven aan de MNT en additionele arbeid al dan niet in relatie tot de Wmo en praktijkvoorbeelden van gemeenten die in algemene zin een verbinding hebben gelegd tussen de WWB en Wmo

10.1 De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de praktijk

Gemeenten die ervaring hebben met de MNT noemen als redenen om hiervoor te kiezen: het zichtbaar maken van het feit dat een uitkering niet vrijblijvend is, het bijdragen aan zingeving en de ontwikkeling van cliënten. Daarnaast wordt het ook als afschrikmiddel gebruikt om mensen te weerhouden een uitkering aan te vragen. Van de gemeenten die uitvoering geven aan de MNT heeft een aantal gekozen deze verplicht stellen voor alle bijstandsgerechtigden, anderen beperken zich tot een specifieke doelgroep. In de ene gemeente mag de cliënt zelf een keuze maken welke MNT, in de andere gemeente wordt deze opgelegd. De differentiatie in duur en omvang is groot. Van één maand tot een jaar, van twee uur per week tot minimaal 20 per week. Ook de werkzaamheden zijn divers en variëren van (traditioneel) vrijwilligerswerk tot taken in de groenvoorziening en stadsreiniging. Bij het niet voldoen aan opgelegde verplichtingen hebben gemeenten wel de wil te sanctioneren maar slechts weinigen doen dit.¹⁶⁵

10.2 Onbeloonde additionele arbeid in de praktijk

Tijdens dit onderzoek bleek dat de benaderde gemeenten nauwelijks tot geen gebruik maken van de mogelijkheid bijstandsgerechtigden een participatieplaats aan te bieden. Uit literatuur onderzoek blijkt dat in 2012 een meerderheid van gemeenten aangaf dat zij voldoende alternatieven voor deze doelgroep had. Genoemde opties waren: vrijwilligerswerk, leerwerkbanen en het vragen van een “tegenprestatie naar vermogen.” Deze bieden het voordeel dat eisen voor additionaliteit, scholing en premies ontbreken. In vergelijking met de andere opties is de participatieplaats een betrekkelijk duur re-integratie instrument.¹⁶⁶ Dit gecombineerd met de opmerkingen dat het demotiverend is een uitkeringsgerechtigde gedurende langere tijd met behoudt van uitkering te laten werken, verklaart wellicht de lage inzet van dit instrument.

Dat de additionele arbeid wel wordt toegepast blijkt uit de ervaringen van bijstandsgerechtigden zoals weergegeven in het rapport “Werken in de bijstand, allesbehalve gewoon goed werk.” De conclusie uit dit onderzoek is dat sprake is van verdringing van arbeid, dat bijstandsgerechtigden geen kans krijgen op reguliere arbeid, de bejegening negatief is en dat gemeenten bijstandsgerechtigden misbruiken om kosten te drukken. Dit laatste gebeurt wanneer de gemeente medewerkers met behoud van uitkering productiewerk laat verrichten en de inlener aan de gemeente het minimumloon betaald. Bijvoorbeeld zoals het geval was in de gemeente Sittard-Geleen waar bijstandsgerechtigden aan het werk waren bij PostNL. Een ander voorbeeld van verdringing speelt zich af in de gemeente Schagen. Op basis van afspraken in het kader van social return is een werkgever verplicht uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen. Dat betekent ook dat het voorkomt dat een

¹⁶⁵ De maatschappelijk nuttige tegenprestatie in de praktijk.

¹⁶⁶ Een stap in de goede richting.

werknemer die al in dienst was zijn baan verliest.¹⁶⁷ Daarnaast gebeurt het dat een werknemer een tijdelijk contract heeft op een gesubsidieerde baan die hij bij het bereiken van de maximum termijn verliest. Zijn baan wordt dan opnieuw ingevuld door een langdurig werkloze die vooraan in de keten begint.¹⁶⁸

10.3 De aanpak van andere gemeenten

Rotterdam

Rotterdam is regelmatig in het nieuws met haar beleid voor bijstandsgerechtigden. Van de 36.000 van haar inwoners die een bijstandsuitkering ontvangt heeft ruim 40% weinig kans op een betaalde baan. In 2010 is Rotterdam de pilot “Full Engagement”¹⁶⁹ gestart. Daarbij werd wijkgericht gewerkt en gestart in de sociaal zwakkere wijken. Tot en met 2014 wordt dit uitgerold in de hele stad. Cliënten met een WWB-uitkering worden verplicht 20 uur per week onbetaald, nuttig werk te doen. Voor alleenstaande ouders met een kind onder de vier jaar is dit 12 uur per week. Wanneer dit aantal uren niet haalbaar is, zoveel uren als iemand aankan. Het niet voldoen aan deze verplichting kan leiden tot een korting op de uitkering. Het beoogde doel is afhankelijk van de trede op de participatieladder. Bij trede 1 en 2 is dit gericht op activering en doorstroom op de ladder, bij trede 3 en 4 is dit gericht op het opdoen van werkervaring en kansen op de arbeidsmarkt vergroten.

In ieder geval wordt beoogd dat de cliënt actief aan de slag gaat, een dagritme krijgt, werkervaring en sociale contacten opdoet.¹⁷⁰ Een bijstandsgerechtigde kan zelf vrijwilligerswerk zoeken of gebruik maken van bestaande vrijwilligersvacatures. Op haar website¹⁷¹ verwijst de gemeente naar een link waarop vacatures staan die gericht zijn op werkzoekenden met een uitkering. Gevonden vacatures zijn: kok, medewerker winkel, medewerker website, medewerker huishoudelijke dienst, timmerman, chauffeur etc... Het is niet duidelijk op basis waarvan de gemeente deze vacatures geschikt acht voor de uitvoering van een tegenprestatie.

Onbeloonde additionele arbeid wordt naar verluid beperkt ingezet. Wel vinden regelmatig proefplaatsingen plaats. De gemeenten heeft overeenkomsten met diverse thuiszorgorganisaties. Cliënten met een WWB-uitkering krijgen gedurende twee á drie maanden een proefplaatsing met de mogelijkheid, bij goed functioneren, een dienstverband te verwerven. In de praktijk wordt slechts weinigen een contract aangeboden.¹⁷²

Er is geen specifieke koppeling tussen de WWB en Wmo.

Op het niet voldoen aan afspraken staan sancties die strikt worden gehandhaafd.

Almere

De gemeente Almere heeft gekozen voor een ruimere begripsdefinitie voor de MNT namelijk “maatschappelijk nuttige activiteiten.” Middels het activeringscentrum beoogt zij cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een stap te laten zetten. In het activeringscentrum wordt voor elke cliënt maatwerk geboden. Samen met betrokkene wordt gekeken naar de persoonlijke situatie om oplossingen en mogelijkheden voor passend vrijwilligerswerk te zoeken. Dit activeringstraject duurt maximaal één jaar. Het doel is de uitkeringsgerechtigde duurzaam actief te maken als vrijwilliger binnen de wijk of stad.¹⁷³ Daarnaast coördineert de Vrijwilligers en Mantelzorg Centrale Almere het project “aandacht voor elkaar.” Cliënten met een bijstandsuitkering die niet in aanmerking komen voor het activeringscentrum kunnen hier vrijwilligerswerk doen. Alhoewel cliënten door de gemeente worden doorverwezen, is het geen verplicht traject. Wanneer zij dit willen worden ze ingezet voor burgers in de wijk die ondersteuning van een vrijwilliger nodig hebben. Dit betreft veelal taken die Wmo gerelateerd

¹⁶⁷ zie uitzending Zembla, Werkloos in crisistijd, 3 oktober 2013.

¹⁶⁸ zie uitzending EZ, De arbeidsmarkt: mensen aan werk helpen, werk dat?, 9 mei 2014.

¹⁶⁹ Sinds 2013 is de naam gewijzigd in “Maatschappelijke Inspanning Rotterdam.”

¹⁷⁰ Tegenprestatie op maat biedt kansen.

¹⁷¹ www.rotterdam.nl/product:vrijwilligerswerkenuitkering <geraadpleegd op 20 april 2014>

¹⁷² informatie ingewonnen bij het werkcafé Rotterdam

¹⁷³ www.almere.nl/werken/uitkering/activeringscentrum < geraadpleegd op 22 april 2014>

zijn zoals boodschappen doen, klusjes en dergelijke. Er worden geen vrijwilligers ingezet voor schoonmaakactiviteiten. Het streven is vrijwilligers enigszins structureel in te zetten.¹⁷⁴ Het instrument onbeloonde additionele arbeid wordt niet of nauwelijks ingezet. Wel wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van proefplaatsingen. Mensen kunnen met behoudt van uitkering gedurende maximaal drie maanden geplaats worden. Gedurende deze periode draagt de gemeente zorg voor de verzuimbegeleiding en coaching op de werkvloer.

Helmond

Helmond en een aantal omliggende gemeenten in de Peelregio zijn gestart met de pilot “Talent Verplicht!” Hiermee richten zij zich op jongeren tussen de 18 en 27 jaar die momenteel geen uitzicht hebben op betaald werk. In het kader van de MNT vragen zij jongeren een bijdrage te leveren aan de maatschappij die past binnen hun mogelijkheden zoals klussen voor verenigingen, bedrijven en instellingen. Het gaat om tegenprestaties die aanvullend zijn aan betaalde werkzaamheden.¹⁷⁵

Gilze Rijen

In Gilze Rijen wordt elke cliënt die een beroep doet op een bijstandsuitkering gevraagd een tegenprestatie naar vermogen te verrichten. Dit voor één dagdeel per week gedurende vier weken. Mantelzorg en vrijwilligerswerk kunnen van invloed zijn of de tegenprestatie wordt opgelegd. De cliënt zorgt in principe zelf voor een tegenprestatie en is hierin zelf verantwoordelijk. Mocht betrokkene er niet in slagen zelf een activiteit te vinden, dan zijn er wel vrijwilligersvacatures beschikbaar. Het uitgangspunt is de intrinsieke motivatie en de zelfredzaamheid van betrokkene. De opgedane ervaringen zijn positief. Cliënten zijn zelf in staat een activiteit aan te dragen en continueren deze vaak na afloop van de verplichte tegenprestatie. Op korte termijn wil zij de tegenprestatie uitrollen over het zittende bestand. Onbeloonde additionele arbeid is mogelijk in de vorm van een werkervaringsplaats. Deze duurt maximaal drie maanden en kan eventueel met drie maanden worden verlengd.

10.4 Voorbeelden van de verbinding WWB – Wmo uit de praktijk

Er zijn diverse voorbeelden van gemeenten met initiatieven voor de verbinding Wmo- WWB. Weliswaar wordt hier niet direct een koppeling gemaakt tussen de MNT, onbeloonde additionele arbeid en de Wmo, maar wordt met deze projecten wel voldaan aan de participatiedoelstellingen.

Vaals

“Vaals Helpt” is een project gericht op actief burgerschap en elkaar helpen. Er is onder meer een hulpdienst waarbij mensen met een WWB-uitkering ingezet worden om boodschappen te doen voor mensen die dat zelf niet meer kunnen. Ook kunnen kleine klusjes in en om het huis gedaan.¹⁷⁶

Culemborg

De Doenerij¹⁷⁷ in Culemborg biedt burgers met een uitkering de mogelijkheid hun kwaliteiten en talenten te ontdekken en werkervaring op te doen. Zij doet dit door laagdrempelige activiteiten aan te bieden voor en door mensen met een uitkering. Het betreft activiteiten zoals hulp bij het invullen van formulieren, een cursus ‘uitkomen met inkomen’ en een workshop ‘zelfstandig ondernemerschap’. De Doenerij is verbonden aan een klussendienst die de gemeente en een woningcorporatie ondersteunt. Onderzocht wordt of de klussendienst een rol kan spelen bij individuele voorzieningen uit de Wmo. Dit zal echter uitsluitend op kleine schaal zijn zoals het plaatsen van een beugel op een WC.

¹⁷⁴ www.vmca.nl/informatie-voor-vrijwilligers-gids <geraadpleegd op 22 april 2014>

¹⁷⁵ www.alles-over-tegenprestaties.nl/home <geraadpleegd op 22 april 2014>

¹⁷⁶ Winst door verbinden werk, activering en maatschappelijke ondersteuning, p. 38.

¹⁷⁷ www.doenerij.nl <geraadpleegd op 22 april 2014>

Roosendaal

In Roosendaal heeft men tot 2011 gewerkt met STA-teams. Deze teams, Samen Tegen Armoede, werden ingezet in de strijd tegen armoede. De teams die bestonden uit ex-bijstandsgerechtigden die in dienst kwamen van een welzijnsorganisatie. Zij gingen het gesprek aan met mensen die rond moesten komen van een minimum inkomen. Vanwege hun gelijke achtergrond maakte de teams gemakkelijk contact met de doelgroep waardoor snel een vertrouwensband ontstond. Naast financiële problemen werd door de teams het onderwerp participatie ter sprake gebracht waarbij deelnemers werden gestimuleerd actief te worden in hun persoonlijke leven, werk en inkomen en sociaal leven. Indien noodzakelijk kon iemand worden doorverwezen naar gespecialiseerde ondersteuning. Bewoners werden gestimuleerd gebruik te maken van bestaande voorzieningen waarmee het armoede probleem werd aangepakt. De succesfactor in dit project was het vertrouwen dat burgers hadden in de teams waardoor participatie werd bewerkstelligd. De reden voor stopzetting was vanwege een gemeentelijke bezuiniging en omdat de teamleden doorgestroomd naar betaalde arbeid. Een voorbeeld van activering door een duwtje in de rug.

10.5 Tot besluit

Er zijn uiteenlopende alternatieven en uitwerkingen over de invulling van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Door het gebrek aan middelen maken de gemeenten een keuze in de doelgroep die ze aanspreken. Vaak betreft dit uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of nieuwe aanmeldingen. Rotterdam zet in op alle burgers en Helmond kiest bewust voor de jongeren. De expliciete verbinding met de Wmo wordt nauwelijks gemaakt. Daarbij wordt meestal aangegeven dat de eis die aan de MNT gesteld wordt dat deze van korte duur moet zijn, maakt dat dit niet of nauwelijks werkbaar is in relatie tot de inzet bij de Wmo.

De gemeente Gilze Rijen legt een MNT op duidelijk begrenst in tijd en duur. Rotterdam kiest voor 20 uur en inzet bij Roteb. Daarmee krijgt de MNT een repressief karakter. De plaatsingsmogelijkheden die in de Rotterdamse vacaturebank zijn opgenomen hebben veel overeenkomsten met reguliere banen. Voorbeelden zijn kok, winkelmedewerker, chauffeur en timmerman. De mogelijkheid van verdringing is hier dan ook zeker aanwezig. Rotterdam kiest voor de weg alle ruimte die zij heeft te nemen totdat zij hierop wordt teruggefloten.

Verdringing speelt overigens ook bij het incidentele plaatsen van een beugel op een WC zoals genoemd in Culemborg. Voorheen werd dit uitbesteed aan een klusbedrijf die nu deze opdracht en inkomsten misloopt.

De invulling van de MNT in de praktijk lijkt inderdaad uitgevoerd te worden zoals tijdens de eerder vermelde masterclass van Divosa genoemd: *het is een rubberen begrip dat je kunt kneden zoals je wilt*.

Dit maakt het een instrument dat niet alleen positief ingezet kan worden maar bij verkeerd gebruik ook risico's met zich meebrengt zoals repressie.

Wat betreft de onbeloonde additionele arbeid is inmiddels de nodige jurisprudentie ontwikkeld waarmee de grenzen van het toelaatbare beter zijn afgebakend.

Deel IV Conclusies en aanbevelingen

H. 11 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zijn de conclusies van dit onderzoek verwoord. Op basis hiervan worden enkele aanbevelingen gedaan aan de gemeente Veldhoven.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Van welke mogelijkheden kan de gemeente Veldhoven gebruik maken, rekening houdend met de juridische aspecten en consequenties, om burgers met een bijstandsuitkering middels het principe van wederkerigheid en participatie te betrekken en in te zetten bij het uitvoeren van een deel van haar taken met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning uit de Wmo.

Om deze vraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd die in de voorgaande hoofdstukken zijn uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven op basis waarvan aanbevelingen volgen.

11.1 Conclusies

De WWB stelt wettelijke kaders waaraan de gemeente zich moet houden bij de inzet van uitkeringsgerechtigden voor een maatschappelijk nuttige tegenprestatie of onbeloonde additionele arbeid. Daarnaast is in jurisprudentie nadere regelgeving bepaald.

In onderstaande tabel is het juridisch kader in tabelvorm opgenomen.

Maatschappelijk nuttige tegenprestatie	Onbeloonde additionele arbeid
artikel 9 lid 1 sub c WWB ¹⁷⁸	artikel 10a WWB ¹⁷⁹
Er is sprake van een WWB uitkering	Er is sprake van een WWB uitkering
Voor iedere uitkeringsgerechtigde, tenzij duurzaam volledig arbeidsongeschikt.	Voor uitkeringsgerechtigde met grote afstand tot de arbeidsmarkt, tenzij duurzaam volledig arbeidsongeschikt.
Onbeloond met behoud van uitkering	Onbeloond met behoud van uitkering
Additioneel werk. In die zin, dat het verricht wordt naast of in aanvulling op regulier arbeid. Mag geen verdringend karakter hebben.	Additioneel werk. In die zin, dat het een speciaal gecreëerde functie is of de functie alleen met speciale begeleiding kan worden verricht.
Nuttig voor de samenleving	Nuttig voor betrokkene en gericht op zijn arbeidsparticipatie.
Niet gericht op re-integratie en daarmee geen recht op scholing- of opleidingsmogelijkheden.	Gericht op re-integratie en indien nodig is scholing of opleiding mogelijk.
Afgestemd op de capaciteiten van betrokkene en duidelijk omschreven.	De werkzaamheden moeten een positieve invloed hebben op re-integratie in het reguliere arbeidsproces.
Duur en omvang zijn beperkt. De MNT mag acceptatie van algemeen geaccepteerde arbeid niet in de weg staan.	Duur is maximaal twee jaar wat onder omstandigheden met maximaal twee keer een jaar kan worden verlengd.
Geen premie beschikbaar.	De gemeente kan een premie toekennen.

¹⁷⁸ ook opgenomen in artikel 37 lid 1 sub f IOAW en artikel 37 lid 1 sub f IOAZ.

¹⁷⁹ ook opgenomen in artikel 38a IOAW en artikel 38a IOAZ.

Verdere uitwerking van de kader.

Duur en omvang

De MNT moet in duur en omvang beperkt zijn. Wat dit concreet betekent is niet duidelijk omschreven. In het verlengde van internationale regelgeving lijkt een duur van 60 dagen zoals aangegeven door Eleveld¹⁸⁰ maximaal.

De duur van onbeloonde additionele arbeid is maximaal twee jaar. Onder omstandigheden is deze met maximaal twee keer een jaar te verlengen. (zie hier ook de geplaatste opmerking bij 'additionele werkzaamheden').

Naar vermogen van betrokkene

De MNT moet afgestemd zijn op het vermogen van de betrokkene. Deze moet fysiek in staat zijn tot het verrichten van de opgelegde tegenprestatie. Er dient eveneens rekening gehouden te worden met de individuele situatie van betrokkene.

Onbeloonde additionele arbeid moet bijdragen aan de arbeidsinschakeling van betrokkene. Deze moet 'passend' zijn waarbij rekening gehouden wordt met de individuele situatie. Er moet dus maatwerk worden geleverd.

Additionele werkzaamheden

De MNT moet bestaan uit additioneel werk dat verricht wordt naast of in aanvulling op reguliere arbeid. Het mag geen verdringend karakter hebben.

Onbeloonde additionele werkzaamheden moeten worden verricht in een speciaal gecreëerde functie of in een functie die alleen met speciale begeleiding kan worden verricht.

Werkzaamheden die als additioneel werk worden aangeboden in het kader van de Wmo zijn in de regel eenvoudig van aard, zoals licht huishoudelijk werk. Een langdurig opleidingstraject of inwerkperiode komt niet overeen met de aard van de werkzaamheden. Indien een betrokkene zich de taken niet in relatief korte tijd eigen kan maken, is het de vraag of de kandidaat geschikt is voor de werkzaamheden. Wanneer de bijstandsgerechtigde beschikt over de vaardigheden om de functie volwaardig in te kunnen vullen, is geen sprake meer van een functie die alleen met speciale begeleiding kan worden verricht. Wel kan gesproken worden over een speciaal gecreëerde functie. Indien dit speelt is het de vraag of het moreel te rechtvaardigen is dat een bijstandsgerechtigde geen loon ontvangt voor hetzelfde werk waarvoor zijn collega met dienstverband wordt beloond conform de van toepassing zijnde CAO. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel in het kader van gelijk loon, gelijke arbeid lijkt dan op zijn plaats.

Verbod op dwangarbeid

Het juridisch kader rondom dwangarbeid is impliciet opgenomen in de tabel. Dit kader is tot stand gekomen in relatie tot onbeloonde additionele arbeid. Jurisprudentie over de relatie met de MNT ontbreekt. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre de MNT en additionele arbeid onder de normale burgerplicht geschaard kan worden. Lagere rechters spreken elkaar hierin tegen en een uitspraak van de CRvB ontbreekt

Sanctionering

In het kader van de Wet werk en bijstand is relevant dat een eventueel op te leggen maatregel geen punitief karakter mag hebben. Daarnaast mag een opgelegde maatregel geen afbreuk doen aan karakter van de WWB als inkomenswaarborg.

Verdringing van arbeidsplaatsen en oneerlijke concurrentie

Hoewel dit een punt is waar de vakorganisaties sterk mee bezig zijn, is er nauwelijks jurisprudentie. Op vragen over dit onderwerp geeft de staatssecretaris aan dat de factor of voor werkzaamheden al dan niet betaald wordt, ligt in de bereidheid die een ander heeft om minimaal het wettelijk loon te willen betalen. Het marktmechanisme bepaalt kennelijk de waarde van arbeid.

¹⁸⁰ Eleveld 2014

Afgaande op ervaring van Harry uit Den Haag, rapporten zoals “Werken in de bijstand”, diverse fora op internet en gemaakte documentaires, kan het niet anders dan dat sprake is van aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake is van verdringing van reguliere banen. Toch heeft dat tot op heden niet geleid tot noemenswaardige juridische beletselen waar gemeenten rekening mee moeten houden.

Dienstbetrekking en recht op minimumloon.

Beiden zijn onderwerpen die onder uitkeringsgerechtigden en hun vertegenwoordigers leven. Toch is ook hier nauwelijks jurisprudentie over te vinden. De jurisprudentie die een relatie heeft met dienstbetrekking, bijvoorbeeld over het bestaan van verzekeringsplichtige arbeid is niet bruikbaar. In al deze gevallen betrof het personen die geen productieve arbeid verrichtten. De enige uitspraak van de CRvB die betrekking had op de aanspraak op het cao-loon is niet getoetst op art. 23 lid 2 Universele verklaring van de Rechten van de Mens. De indruk bestaat dat het gebrek aan jurisprudentie naar alle waarschijnlijkheid is gelegen in de populatie die geraakt wordt. Het gaat veelal om een kwetsbare groep in de samenleving die niet beschikt over de middelen en methoden om een (juridisch) weerwoord te geven. Procederen kost geld, ook wanneer geprocedeerd wordt met een toevoeging. Dit maakt dat er weinig advocaten zijn die zich hier hard voor willen maken. Tenslotte speelt de afhankelijkheidspositie van betrokkenen een rol. Bovendien leeft de angst voor een korting op de uitkering indien niet voldaan wordt aan (soms onredelijke) verplichtingen.¹⁸¹ In juridisch opzicht lijkt dit dan ook geen reëel risico waar een gemeente rekening mee hoeft te houden.

Aansprakelijkheid

Naast de aansprakelijkheid die de zorgaanbieder heeft naar de cliënt is er de aansprakelijkheid richting bijstandsgerechtigde. De gemeente dient zorg te dragen dat de bijstandsgerechtigden adequaat verzekerd is. Zowel met betrekking tot schade die deze kan oplopen tijdens de verrichtte werkzaamheden als tijdens het vervoer daar naar toe.

Tussenconclusie

Geenoomde kaders zijn vaag en bieden ruimte voor interpretatie. Welke werkzaamheden wel of niet onder ‘additionele arbeid’ vallen is onduidelijk. Een heldere definitie voor ‘beperkte duur of omvang’ ontbreekt. En wanneer is sprake van werk dat is afgestemd op de capaciteiten? Een juridische definitie van ‘maatschappelijk nuttig’ ontbreekt eveneens. Het lijkt evident dat er sprake is van verdringing van arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Er is echter geen wet waarin staat dat verdringing niet is toegestaan. Deels is een handvat te vinden in jurisprudentie, deels bieden internationale verdragen meer duidelijkheid. Bestaande uitspraken geven duidelijkheid wanneer een grens expliciet is overschreden, maar dit is niet voldoende om aan te geven waar de juridische grens van het toelaatbare ligt.

De gemeente krijgt alleen de opdracht bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de plicht tot tegenprestatie. Zij bepaalt zelf duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie.

Concreet betekent dit dat een gemeente kan experimenteren met het invullen van de ruimte, met name bij de invulling van de maatschappelijk nuttige tegenprestatie. Zo legt de gemeente Gilze Rijen een tegenprestatie op voor circa één dagdeel per week voor maximaal één maand en mag de bijstandsgerechtigde zelf een activiteit aandragen. Van een bijstandsgerechtigde in Rotterdam wordt echter verwacht dat hij minimaal 20 uur per week een tegenprestatie verricht.

De vrijheid die de gemeente heeft kan, naar mijn mening, een bedenkelijk karakter krijgen.

¹⁸¹ gebaseerd op de telefonisch gesprekken met vertegenwoordigers van het werkcafé Rotterdam, FNV Bondgenoten en onderschreven door Eleveld.

Motivatie

Een factor die niet juridisch is maar wel een belangrijke rol speelt in dit geheel is motivatie. De ervaring van gemeenten die vanuit een positieve zienswijze de bijstandsgerechtigde benaderen geven aan dat betrokkenen enthousiast worden en het als positief ervaren. Zij worden gestimuleerd activiteiten te ondernemen en het feit dat dit door een ander gewaardeerd wordt, wordt als prettig ervaren.

Het omgekeerde bestaat ook. Onderzoek leert dat onvrede over de beloning een 'dissatisfier' is.¹⁸² Dat wil zeggen dat dit een effect heeft op de tevredenheid en daarmee naar alle waarschijnlijkheid motivatie van de medewerker wat het werk in de regel niet ten goede zal komen.

Verplichtingen in het kader van de Wmo

Plicht tot het aanbieden van een voorziening

Indien de cliënt niet zelf over de mogelijkheden beschikt zijn probleem op te lossen, het eigen netwerk dit niet kan of niet wil en er ook geen andere voorliggende voorzieningen zijn zoals vrijwilligers, dan dient de gemeente zorg te dragen voor maatschappelijke ondersteuning in de vorm van een voorziening. Dat betekent dat dit geen werkzaamheden zijn die een additioneel karakter hebben maar het regulier werk is. Hieruit volgt dat dit werk niet uitgevoerd mag worden in het kader van een MNT. Het is wel mogelijk taken te laten uitvoeren als onbeloonde additionele arbeid, mits het een speciaal gecreëerde functie is of de functie met begeleiding wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld in het kader van een leer-werktraject.

Kwaliteit

De invulling van de zorgtaken dient te voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria volgens een professionele standaard met de kennis en kunde van een beroepskracht.¹⁸³ Wanneer er een kwaliteitsstandaard is voor een type ondersteuning, dan moet de zorg volgens deze standaard verleend worden. Dit impliceert dat de bijstandsgerechtigde, indien deze in het kader van de MNT wordt ingezet en daarmee valt onder verantwoordelijkheid van de zorgverlener, moet beschikken over dezelfde kennis en kunde als een beroepskracht. Ook dit vereiste sluit de inzet in het kader van de MNT uit.

Het instrument additionele arbeid kan op grond van dit criterium wel worden ingezet, mits de bijstandsgerechtigde de werkzaamheden daadwerkelijk onder verantwoordelijkheid en met toezicht van een professional uitvoert.

Wanneer de benodigde ondersteuning door het netwerk van de cliënt wordt verzorgd middels bijvoorbeeld mantelzorg, dan geldt geen kwaliteitscriterium. Immers het gaat om zelf gekozen en geaccepteerde hulp waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij betrokken partijen. De gemeente noch een zorgverlener zijn partij en daarmee ook niet verantwoordelijk voor de geboden kwaliteit of aansprakelijkheid.

Aansprakelijkheid

Op grond van art. 6:76 Bw is de zorgverlener aansprakelijk voor schade geleden door een cliënt wanneer hij voor de uitvoering van zijn taken gebruik maakt van de hulp van anderen. Hij zal daarom zorg moeten dragen voor een verzekering die dit risico afdoende dekt. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de onderlinge relatie van betrokken partijen. De cliënt, de betrokken bijstandsgerechtigde, de aanbieder en de gemeente. Ervan uitgaande dat er geen opzet in het spel is, is de aanbieder verantwoordelijk voor schade bij de klant veroorzaakt door de bijstandsgerechtigde. Wanneer de gemeente zelf de aanbieder is ligt deze verantwoordelijkheid bij de gemeente.

¹⁸² Motivatie theorie Herzberg.

¹⁸³ art. 3.1. Wmo.

Eindconclusie:

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie leent zich niet te worden ingezet voor voorzieningen waarop een Wmo cliënt aanspraak kan maken op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Onbeloonde additionele arbeid leent zich hiervoor in beperkt. Daarbij zal rekening gehouden moeten worden met de randvoorwaarden op het gebied van duur en additionaliteit.

11.2 Aanbevelingen

Dat wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn om middels de inzet van de maatschappelijke nuttige tegenprestatie of additionele arbeid de gewenste wederkerigheid of participatie te bereiken. Deze zullen echter gezocht moeten worden in het traject voorafgaand aan een toegewezen aanspraak, in werkzaamheden waarop geen aanspraak meer kan worden gedaan voor een Wmo voorziening en andere maatschappelijke nuttige activiteiten. Veldhoven doet hier al vrij veel in. De aanbevelingen hebben dan ook alleen betrekking op activiteiten waarvan mij niet bekend is dat ze bij de gemeente Veldhoven plaats vinden.

Specifieke aanbevelingen

Verzekering

Controleer of de huidige verzekering, dezelfde als waar ook vrijwilligers mee zijn verzekerd, daadwerkelijk de ook van toepassing is op bijstandsgerechtigden die werkzaamheden verrichten in het kader van de MNT. Controleer daarbij of de risico's voldoende zijn afgedekt. Dit betreft zowel de risico's die de bijstandsgerechtigde loopt zoals arbeidsongeschiktheid en de aansprakelijkheid die de opdrachtgever hierin draagt als het risico op schade voortvloeiend uit het handelen van de bijstandsgerechtigde.

Budgetcoach

Op dit moment maakt de gemeente Veldhoven gebruik van budgetcoach als vrijwilliger. Dit valt niet onder het juridische kader van de maatschappelijke nuttige tegenprestatie noch onder het kader van onbeloonde additionele arbeid. Het is immers niet beperkt in duur en omvang en wordt niet ingezet als re-integratiemiddelen voor betrokken coaches. Daarmee loopt de gemeente een risico op het moment dat een betrokkene een loonvordering instelt. Roosendaal had een project dat deels vergelijkbaar was. Zij heeft er destijds voor gekozen betrokkenen een dienstverband aan te bieden.

Algemene aanbevelingen

Gemeentelijke verordening

Maak een verordening waarin de gewenste kaders scherp zijn aangegeven. Beperk de maatschappelijke nuttige tegenprestatie in duur en omvang. Voordeel hiervan is dat de tegenprestatie voor de zowel de klant als de gemeente te overzien is. De klant zal hierdoor minder snel weerstand bieden. Indien hij zelf iets aandraagt zal hij eerder geneigd zijn dit te continueren. De administratieve last voor de gemeente is beperkt. Deze werkwijze past binnen het wettelijk kader.

Afstemming op doelgroep

Stem de begeleiding en persoonlijke aandacht in het proces én op de werkplek af op het individu. Meer begeleiding als dat nodig is, minder wanneer het kan. Geef betrokkenen de mogelijkheid een maatschappelijk nuttige tegenprestatie te zoeken die aansluit bij hun vermogen en belangstelling. Dit sluit aan bij de brief van staatssecretaris Klijnsma¹⁸⁴ waarin ze aangeeft dat 'talenten moeten worden benut.' Sturing hierop ondersteunt ook de door de gemeente beoogde doelstelling op het gebied van informele inzet.¹⁸⁵ De kans dat een MNT'er zijn tijdelijke tegenprestatie een structureel karakter geeft is groter wanneer hij het naar zijn zin heeft.

¹⁸⁴ Brief staatssecretaris Klijnsma d.d. 12 november 2013, referentie: 2013-0000158546.

¹⁸⁵ In 2016 verleent 21% van de Veldhovense inwoners mantelzorg voor gemiddeld 13 uur per week en doet 35% van de Veldhovense inwoners vrijwilligerswerk, gemiddeld 5,5 uur per week. Bron: Uitwerkingsnotitie Informele Inzet, maart 2014.

Bepaal een doelgroep voor specifieke acties

Richt aandacht op specifieke doelgroepen die behoefte hebben aan maatschappelijke participatie. Zo blijkt uit onderzoek van de GGD-Brabant Zuidoost uit 2011¹⁸⁶ dat ruim een derde van de volwassenen en ouderen aangeeft eenzaam te zijn. Daarnaast komen psychische problemen en depressie veel voor. Middels vroegsignalering wordt voorkomen dat deze groep verder afglijdt en in het granietenbestand beland. Ook de groep minima is een groep die in het kader van de armoedebestrijding actief benaderd kan worden.

Marketing

Informatie over het 'participatieplein' is lastig te vinden. De website van Stimulans geeft hier beperkt informatie. Door actief gebruik te maken van sociale media, eigen webpagina, facebook en twitter kan meer bekendheid worden gegeven aan de activiteiten wat participatie kan bevorderen. Door successen te benoemen maar ook concrete plaatsingsmogelijkheden kan dit bijdragen tot meer participatie. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de facebook pagina van Talent 2Work waar onder andere de gemeente Gilze Rijen aan deelneemt.

11.3 Randvoorwaarden

Het succes van een mogelijke re-integratie van WWB en Wmo is mede afhankelijk van bestuurlijke randvoorwaarden die hierop van invloed zijn. Ik adviseer dan ook om ook hier aandacht aan te besteden.

- Draagvlak bij alle betrokken partijen is essentieel. Binnen de gemeente is de wethouder vaak degene die kan zorgen voor het politieke en bestuurlijke draagvlak
- Samenwerking tussen afdelingen van de gemeente is een vereiste evenals de samenwerking met andere betrokken partijen. Bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, zorg- en welzijnsinstellingen etc...
- Vastleggen van afspraken waarin doelen en verantwoordelijkheden van partijen zijn omschreven. Een projectmatige aanpak waarin doelen SMART zijn geformuleerd.
- Verwachtingen over de deelnemende burgers moeten reëel zijn. De doelgroep bestaat veelal uit kwetsbare burgers die in de meeste gevallen [problemen hebben op meerdere gebieden. Maatwerk is hierbij essentieel.
- Competenties van de betrokken medewerkers. Wanneer gekozen wordt voor een integraal beleid betekent dit dat andere eisen worden gesteld aan de betrokken medewerkers. Scholing op het gebied van kennis en vaardigheden is essentieel. Hierbij moet aandacht besteed worden aan de methode van werken die van de nieuwe professional gevraagd worden: vraaggericht, klantgericht, contextgericht, integraal en opbrengstgericht.

11.4 Tot besluit

Bovenstaand zijn de juridische mogelijkheden en beperkingen gegeven met betrekking tot de inzet van de maatschappelijke nuttige tegenprestatie en additionele arbeid. Een goede uitvoering hiervan waarbij wederzijdse rechten en plichten in balans zijn en er recht wordt gedaan aan de mens vraagt meer dan alleen een juridisch kader.

Een van de geïnterviewden verwoordde het als volgt:

Je moet wel blijven nadenken. Uitgaan van de mens in zijn situatie en niet van het systeem."

Tijdens dit onderzoek is bij mij de indruk gewekt dat bij de totstandkoming van wetgeving op dit gebied geen gebruik wordt gemaakt van kennis uit andere disciplines zoals de sociologie en psychologie. Dat is een gemiste kans. Ik hoop van harte dat de gemeente Veldhoven dit middels de ruimte die zij heeft, (deels) compenseert in de praktische uitvoering.

¹⁸⁶ Op weg naar een gezonder Veldhoven.

Literatuurlijst

Boeken

Bosselaar & Vonk 2013

H. Bosselaar en G. Vonk (red.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat*, Den Haag: Boom Juridische uitgever 2013.

Kruiter 2010

A.J. Kruiter, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*, Amsterdam: Van Gennep 2010.

Lunenburg 2014

I.Lunenburg, *Wettekst Wmo 2015*, Arnhem: Ingeborg Lunenburg opleiding + advies 2014.

Van Schaaik 2011

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Van der Veer 2013

J. van der Veer, *Weg uit het verleden. Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning*, Amsterdam: VU University Press 2013.

Verheugt 2009

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlands recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2009.

Vonk 2013

G. Vonk, *Hoofdzaken sociale zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 2013.

Vonk & Tollenaar 2012

G.J. Vonk & A. Tollenaar (red.), *'Lokale verzorgingsstaat; nieuwe uitdagingen voor de sociale rechtsstaat'*, Groningen Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, 2012.

Artikelen, publicaties en rapporten

Eleveld 2013

A. Eleveld, 'De arbeidsplicht en het rechtskarakter van de bijstandswetgeving', NJB 2013/1491.

Eleveld 2014

A. Eleveld, 'Verplicht werken in de bijstand: personele werkingssfeer, randvoorwaarden en sancties', PS Documenta, februari 2014.

Houwerzijl & Zekic 2013

M.S. Houwerzijl & N. Zekic, "Artikel 19 Grondwet: Werkgelegenheid en arbeidskeuze", Nederland Rechtsstaat, december 2013.

Houwerzijl & Vlemminx 2014

M.S. Houwerzijl & F. Vlemminx, "Artikel 20 Bestaanszekerheid", Nederland Rechtsstaat, februari 2014.

Kadernota Maatschappelijke Participatie

Kadernota Maatschappelijke participatie 2012 – 2015, gemeente Veldhoven, september 2011.

Kadernota Samenspraak

Kadernota Samenspraak, vertrouwen, verbinden en loslaten, gemeente Veldhoven, september 2012.

Op het kruispunt van twee wetten

Gemeentelijke samenhang van Wmo en WWB.

Brochure van het Verwey Jonker instituut, Utrecht juni 2010.

Participatiewiel: een andere manier van kijken. Aanwijzingen voor gebruik door gemeenten en Ideeën voor gebruik door activeerders en hun cliënten
Brochure van MOVISIE

Programma begroting 2013

Programma begroting 2013, Gemeente Veldhoven.

Rapport “Werken in de bijstand.”

FNV in beweging, *Werken in de bijstand, allesbehalve gewoon goed werk*, (ervaringen van bijstandsgerechtigden met de Wet werk en bijstand- rapportage meldpunt FNV), december 2012.

Rapport “Beter zich op werken.”

FNV in beweging, *Beter zicht op werken in de bijstand*, (een vervolgonderzoek op het FNV-zwartboek ‘werken in de bijstand’), augustus 2013.

Rapport “De maatschappelijk nuttige tegenprestatie.”

De maatschappelijk nuttige tegenprestatie: schipperen tussen sociale integratie en repressie.

Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam, faculteit der Sociale Wetenschappen, december 2013.

Rapport “Op weg naar een gezonder Veldhoven”

M.E. de Kok, M.J.M. van Duijnhoven, S. van den Berg, GGD Brabant-Zuidoost, *Op weg naar een gezonder Veldhoven, Regionale Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2011*, Helmond: GGD Brabant-Zuidoost, september 2011.

Rapport “Tegenprestatie op maat biedt kansen.”

A. de Jong, *Tegenprestatie op maat biedt kansen, adviesrapport Full Engagement*, Rotterdam: DonaDaria, december 2012.

Rapport “Voor wat hoort wat.”

Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door de gemeenten (rapport van 19 september 2013), Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013.

Trommel 2009

W. Trommel, *Gulzig bestuur* (Oratie, Den Haag 2009, Vrije Universiteit Amsterdam).

Vonk 2008

G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid* (Oratie, Groningen 2008).

Vonk 2014

G.J. Vonk, *‘Repressieve verzorgingsstaat’*, NJB 2014/80.

Geraadpleegde bronnen op internet¹⁸⁷

www.cbs.nl
www.eerstekamer.nl
www.ingeborglunenburg.nl
www.movisie.nl
www.overheid.nl
www.raadvanstate.nl
www.rechtspraak.nl
www.rijksoverheid.nl
www.socialevraagstukken.nl
www.tweedekamer.nl
www.uitvoeringwmo2015.nl
www.wmotogo.nl

¹⁸⁷ geraadpleegde websites waarnaar in de tekst is verwezen staan vermeld in de voetnoten.

Kamerstukken

Kamerstukken I 2013/14, 33 801
Kamerstukken II 1975/76, 24 439
Kamerstukken II 1985/86 19 549
Kamerstukken II 2002/03, 28 870
Kamerstukken II 2004/05, 30 131
Kamerstukken II 2006/07, 30 650
Kamerstukken II 2010/11, 32 815
Kamerstukken II 2011/12, 32 815
Kamerstukken II 2011/12, 33 207
Kamerstukken II 2012/13, 30 597
Kamerstukken II 2013/14, 33 801
Kamerstukken II 2013/14, 33 841

Jurisprudentie

RB Amsterdam 15-12-1995, 94/11368 AKW e.a.
RB Utrecht 29 oktober 1999, ECLI:NL:RBUTR:1999:AA1045.
RB Amsterdam 8 juli 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD7415.
RB Arnhem 8 oktober 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BF7284.
RB Dordrecht 17 oktober 2008, ECLI:NL:RBDOR:2008:BG3529.
RB Amsterdam 17 september 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BO6836.
RB Groningen 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBGRO:2012:BX9238.
RB Zeeland-West-Brabant 25 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171.
RB Zeeland-West-Brabant 7 februari 2013 ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ2912.
Rechtbank Overijssel, 26 februari 2014, zaaknr. Awb 13/2835.
Rechtbank Den Haag 19 maart 2014, zaaknr. 13/8610.
Rechtbank Gelderland, 20 maart 2014, zaaknr. ARN Awb 13/5432.

CRvB 3 september 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF3007.
CRvB 15 juni 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT8814.
CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2436.
CRvB 19 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC5113.
CRvB 11 maart 2008 ECLI:NL:CRVB:2008:BC7032.
CRvB 10 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6612.
CRvB 10 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH6483.
CRvB 24 december 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK8782.
CRvB 8 februari 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093.
CRvB 16 maart 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BL8954.
CRvB 6 juli 2010: ECLI:NL:RBARN:2010:BM9734.
CRvB 14 maart 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP6843.
CRvB 17 mei 2011: ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4881.
CRvB 23 juni 2011: ECLI:NL:CRVB:2010:BM8971.
CRvB 5 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2011:BU9927.
CRvB 13 maart 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV8884.
CRvB 25 april 2013: ECLI:NL:RBNHO:2013:BZ8952.
CRvB 19 juni 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:CA3775.
CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2847.
CRvB 14 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:236.

Gerechtshof Arnhem 11 januari 2005, ECLI:NL:GHARN:2005:AS2588

EHRM 23 november 1983, *Van der Musselle v. Belgium*, zaaknr. 8919/80.
EHRM 4 mei 2010, *Schuitemaker v. The Netherlands*, zaaknr. 15906,08.

2012/11/27 - PI. ÚS 1/12: Public Service Performance

