

Verordening tegenprestatie Participatiewet, loaw en loaz gemeente Smallingerland 2015

De raad van de gemeente Smallingerland;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 12 november 2014, gelet op artikel 108, tweede lid jo. artikel 147, eerste lid van de Gemeentewet, gelet op artikel 8a, eerste lid, onderdeel b van de Participatiewet, gelet op artikel 35, eerste lid, onderdeel e van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, gelet op artikel 35, eerste lid, onderdeel e van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen,

B E S L U I T

vast te stellen de volgende VERORDENING TEGENPRESTATIE PARTICIPATIEWET, IOAW EN IOAZ GEMEENTE SMALLINGERLAND 2015

HOOFDSTUK 1 Algemene bepaling

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. de wet : de participatiewet;
 - b. loaw : de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
 - c. loaz : de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - d. grote afstand tot de arbeidsmarkt : deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs niet mogelijk één jaar en belanghebbende neemt niet deel aan een participatie gericht traject;
 - e. belanghebbenden : personen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet;
 - f. mantelzorg : langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt.

HOOFDSTUK 2 Tegenprestatie naar vermogen

Artikel 2 Opdragen en inhoud van een tegenprestatie naar vermogen

1. Het college kan een belanghebbende met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op grond van de artikelen 9, eerste lid, onderdeel c van de wet, 37, eerste lid, onderdeel f van de loaw en artikel 37, eerste lid, onderdeel f van de loaz een tegenprestatie naar vermogen opdragen.
2. De tegenprestatie naar vermogen bestaat uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden met een additioneel karakter, die:
 - a. niet zijn gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
 - b. niet zijn bedoeld om participatie te bewerkstelligen;
 - c. worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid;
 - d. niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
3. Bij het bepalen van de aard, de duur en de omvang van de tegenprestatie houdt het college rekening met de individuele omstandigheden van de belanghebbende, de persoonlijke wensen en kwaliteiten van de belanghebbende.
4. De maximale duur van een tegenprestatie naar vermogen is drie maanden per jaar en maximaal 12 uur per week.

Artikel 3 Mantelzorg

Indien een belanghebbende mantelzorg verricht, ziet het college af van het opdragen van een tegenprestatie naar vermogen voor zover het college deze mantelzorg in redelijkheid noodzakelijk acht.

Artikel 4 Geen werkzaamheden voorhanden

1. Bij ontstentenis van werkzaamheden die als tegenprestatie naar vermogen kunnen worden gekwalificeerd, wordt door het college afgezien van het opdragen van een tegenprestatie naar vermogen.
2. Indien het college overeenkomstig het eerste lid afziet van het opdragen van een tegenprestatie naar vermogen, wordt door het college na zes maanden onderzocht of er dan wel werkzaamheden beschikbaar zijn die als tegenprestatie naar vermogen kunnen worden opgedragen.

Artikel 5 Beleidsregels

Het college stelt ter nadere uitvoering van deze verordening beleidsregels vast.

HOOFDSTUK 3 Slotbepalingen

Artikel 6 Hardheidsclausule

Het college kan, indien de toepassing van bepalingen in deze verordening in de individuele situatie tot onbillijkheden van overwegende aard leidt voor zover het de bevoegdheid betreft die voortvloeit uit deze verordening, afwijken van deze verordening.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald als "Verordening tegenprestatie Participatiewet, loaw en loaz gemeente Smallingerland 2015".

Aldus vastgesteld door de raad voornoemd
in zijn vergadering van 9 december 2014.

*voorzitter,
griffier,*

ALGEMENE TOELICHTING

De Participatiewet legt de gemeenteraad de verplichting op bij verordening regels te stellen over het opdragen van een tegenprestatie aan mensen met een bijstandsuitkering.

Een belanghebbende van achttien jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is vanaf de dag van melding gehouden naar vermogen een tegenprestatie te verrichten. Dit is vastgelegd in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet. De tegenprestatie bestaat uit de plicht om naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Individuele omstandigheden

Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden en de voorhanden zijnde onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de aard, de duur en de omvang van de aan een persoon op te leggen tegenprestatie. Hierbij moet het college de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen. Als het college een tegenprestatie vraagt van belanghebbende, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een belanghebbende immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem verwacht wordt (zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

Geen tegenprestatie

Indien daarvoor dringende redenen - zoals zorgtaken - aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie (artikel 9, tweede lid, van de Participatiewet). De plicht tot tegenprestatie is niet van toepassing op een belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet). De plicht tot tegenprestatie is voorts niet van toepassing op een alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet (artikel 9, zevende lid, van de Participatiewet).

Afstemmen

Net als bij het niet nakomen van de arbeids- en re-integratieverplichting geldt voor het niet nakomen van de tegenprestatie dat de bijstand kan worden afgestemd overeenkomstig de gemeentelijke afstemmingsverordening.

Bevoegdheid opdragen tegenprestatie

De bevoegdheid van het college om een belanghebbende te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten geldt al sinds 1 januari 2012. De regering meent dat de tegenprestatie voor uitkeringsgerechtigden een gelegenheid is om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn volgens de regering ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten (TK 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 29). De gemeenteraad van Smallingerland heeft vorig jaar besloten voor hands geen gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Verordeningsplicht

De Participatiewet legt de gemeenteraad de verplichting op om bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie aan mensen met een bijstandsuitkering in de leeftijd van 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deze verordeningsopdracht is neergelegd in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b Participatiewet. Het is aan de gemeente om de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie te regelen (zie TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6).

Ontwikkelen beleid door college

Het college heeft de opdracht beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie en het uitvoeren ervan overeenkomstig de verordening tegenprestatie. Dit volgt uit artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 - Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, de Algemene wet bestuursrecht of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in deze verordening. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op deze verordening.

Belanghebbende

In beginsel heeft iedere uitkeringsgerechtigde de verplichting 'iets terug te doen' voor de uitkering in de vorm van een tegenprestatie. Dit betekent dat alleen aan mensen die een uitkering ontvangen een

tegenprestatie kan worden opgelegd. De tegenprestatie kan niet worden opgelegd aan niet-uitkeringsgerechtigden die door gemeenten worden ondersteund bij het zoeken naar werk.

Mantelzorg

In artikel 1 van deze verordening is de definitie opgenomen van mantelzorg. Deze begripsbepaling is gebaseerd op het begrip zoals dat wordt gehanteerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning). Onder mantelzorg wordt verstaan: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Het begrip "mantelzorg" is van belang omdat artikel 6 van deze verordening bepaalt dat het college geen tegenprestatie opdraagt indien een belanghebbende mantelzorg verricht voor zover het verrichten van mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.

Uit kamerstukken met betrekking tot het begrip "mantelzorg" zoals neergelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning volgt dat de vier belangrijkste kenmerken van mantelzorg zijn:

- er is een bestaande sociale relatie tussen de zorgvrager en de zorgverlener;
- mantelzorg wordt niet verricht in een georganiseerd verband;
- het verrichten van mantelzorg is veelal geen bewuste keuze;
- het verlenen van mantelzorg is nooit afdwingbaar.

Deze kenmerken zijn ontleend aan diverse kamerstukken zoals TK 2004-2005, 30 169, nr. 1 (Notitie "De mantelzorger in beeld") en TK 2005-2006, 30 131, nr. C.

Voor mantelzorg is vereist dat de verleende zorg de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning hanteren gemeenten veelal het protocol Gebruikelijke Zorg van het Centrum Indicatiestelling Zorg om vast te stellen of sprake is van gebruikelijke zorg. Voor de uitleg van wat onder gebruikelijke zorg kan worden aangesloten bij de definitie van gebruikelijke zorg in het protocol Gebruikelijke Zorg. Gebruikelijke zorg wordt in dat Protocol als volgt omschreven: de normale, dagelijkse zorg die partners of ouders en inwonende kinderen geacht worden elkaar onderling te bieden omdat ze als leefeenheid een gezamenlijk huishouden voeren en op die grond een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor het functioneren van dat huishouden.

Grote afstand tot de arbeidsmarkt

In artikel 1 van deze verordening is een definitie opgenomen van het begrip "grote afstand tot de arbeidsmarkt". Onder een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt verstaan dat een persoon redelijkerwijs niet binnen één jaar geschikt is voor deelname aan de arbeidsmarkt. Dit begrip is van belang in verband met de mogelijkheid tot het opdragen van een tegenprestatie. Zie hierover artikel 2 van deze verordening.

Artikel 2 - Opdragen en inhoud van een tegenprestatie naar vermogen

Het college heeft beleidsvrijheid om een tegenprestatie op te leggen. Het college besluit of, en zo ja welke tegenprestatie wordt opgedragen. Tegen een besluit tot het opdragen van een tegenprestatie kan bezwaar en beroep worden aangetekend (TK 2013-2014, 33801, nr 7, p 49). Het is de wens van de gemeenteraad geen gebruik van deze bevoegdheid te maken. Desondanks is het van belang toch een aantal uitgangspunten in deze verordening op te nemen indien het college met instemming van de gemeenteraad toch gebruik van deze bevoegdheid wil maken.

Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden en de voorhanden zijnde onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de aard, de duur en de omvang van de aan een persoon op te leggen tegenprestatie. Hierbij moet het college de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen.

De gemeenteraad kiest er voor in deze verordening voor te bepalen dat het college een tegenprestatie in beginsel uitsluitend kan opdragen aan een belanghebbende die een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en niet deelneemt aan een op participatie gericht traject.

Additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden

In artikel 2, tweede lid, van deze verordening is bepaald dat de tegenprestatie onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden betreffen die additioneel van aard zijn. De maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie dienen zich te onderscheiden van werkzaamheden die door de reguliere arbeidsmarkt verricht worden. Het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde werkzaamheden is afhankelijk van onder meer economische factoren en van keuzes die mede op basis daarvan door het bedrijfsleven en/of de overheid worden gemaakt (TK 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 30)

Het college kan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden voldoen aan de in artikel 2, eerste lid, van deze verordening genoemde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de tegenprestatie die volgen uit de parlementaire geschiedenis (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 14).

Als het college een tegenprestatie vraagt van belanghebbende, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een belanghebbende immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem wordt verwacht (zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, CLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

De gemeente kan voor het werven van maatschappelijk nuttige werkzaamheden samenwerken met maatschappelijke organisaties zoals: welzijnsinstellingen, vrijwilligers-werkorganisaties, buurthuizen en/of sportvoorzieningen. Om ervoor te zorgen dat voldoende maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn, is het van belang dat contacten worden onderhouden met maatschappelijke organisaties. Een vrijwilligersvacaturebank bij een vrijwilligerscentrale kan een belangrijk hulpmiddel zijn om het aanbod van maatschappelijk nuttige werkzaamheden te bepalen.

Tegenprestatie is geen re-integratie instrument

De plicht tot tegenprestatie heeft tot doel om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen in de samenleving als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het opdragen van een tegenprestatie heeft niet primair tot doel de re-integratie van een belanghebbende te bevorderen, maar moet worden gezien als een nuttige bijdrage aan de samenleving (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49-50). De tegenprestatie is daarom naar zijn aard niet gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt en is niet bedoeld als re-integratie-instrument. Voorts mag een tegenprestatie het accepteren van passende arbeid of van re-integratie inspanningen niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt werk boven uitkering

Re-integratieactiviteiten door belanghebbende

Het college houdt bij het opdragen van de plicht tot tegenprestatie rekening met het eventuele gegeven dat een belanghebbende al re-integratieactiviteiten verricht. Het college kan in deze gevallen besluiten dat aan deze personen in beginsel geen tegenprestatie wordt opgedragen. Belanghebbende kan zich dan volledig richten op de arbeids- en de re-integratieplicht, zoals het naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen. De tegenprestatie mag immers het accepteren van passende arbeid of re-integratie-inspanningen niet belemmeren, aangezien werk boven uitkering als

Tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing

De tegenprestatie mag niet worden ingezet in het kader van de re-integratie. De tegenprestatie mag bovendien niet direct gericht zijn op toeleiding naar de arbeidsmarkt en is dan ook niet bedoeld als re-integratie instrument. Het betreffen werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Reguliere werkzaamheden kunnen daarom niet als tegenprestatie worden ingezet. De tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren. Het uitgangspunt werk boven uitkering staat voorop. Dit volgt uit artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet en de parlementaire geschiedenis (zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 14).

De verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie is niet van toepassing op een belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is, als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet). De verplichting tot tegenprestatie is niet van toepassing op een alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet (artikel 9, zevende lid, van de Participatiewet).

Rekening houden met individuele omstandigheden

In artikel 2 lid 3 is bepaald dat het college rekening moet houden met de individuele omstandigheden van belanghebbende, waaronder leeftijd, opleiding, werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden en dus maatwerk toe te passen bij het opdragen van een tegenprestatie. De werkzaamheden worden opgedragen "naar vermogen". Het is dus van belang dat belanghebbende ook in staat is de werkzaamheden te verrichten (zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, CLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171). Voorts wordt bij opdragen van een tegenprestatie rekening gehouden met praktische omstandigheden zoals reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang en/of belanghebbende al maatschappelijke activiteiten verricht. Het college houdt bij het opdragen van de plicht tot tegenprestatie rekening met het eventuele gegeven dat een belanghebbende al maatschappelijk actief is (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). Indien een belanghebbende al een maatschappelijke activiteit verricht, kan het college besluiten deze maatschappelijke activiteit aan te merken als tegenprestatie.

Ook kan de omstandigheid dat een belanghebbende maatschappelijke activiteit verricht, ertoe leiden dat hiermee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tegenprestatie, met name de duur en de omvang van de tegenprestatie. Een voorbeeld van maatschappelijke activiteiten zijn: de zorg voor een ouder of een gehandicapt kind. Het college beoordeelt de maatschappelijke activiteiten en houdt daarbij rekening met de duur en omvang.

Dit geldt ook voor het verrichten van vrijwilligerswerk. Het college houdt bij het opdragen van de plicht tot tegenprestatie rekening met het eventuele gegeven dat een belanghebbende al vrijwilligerswerk verricht. Indien belanghebbende al vrijwilligerswerk verricht kan het college ook besluiten vrijwilligerswerk aan te merken als tegenprestatie. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de minimale en maximale duur van de tegenprestatie zoals neergelegd in artikel 4 van deze verordening. Hierbij kan ook de aard van het vrijwilligerswerk een rol spelen.

Onder vrijwilligerswerk wordt in het algemeen verstaan: werk dat in enig verband onverplicht en onbetaald wordt verricht, voor anderen of de samenleving (vergelijk TK 2005-2006, 30 334, nr. 1, p. 2). De VNG verwijst bij de begripsomschrijving vrijwilligerswerk naar de zogenaamde draaischijf van Movisie. Movisie heeft een draaischijf ontwikkeld waaraan een gemeente aan de hand van acht onderdelen de definitie kan bepalen. Zie hiervoor: www.movisie.nl/draaischijf.

Last but not least dient rekening te worden gehouden met de persoonlijke wensen van belanghebbende.

Duur en omvang van een tegenprestatie

Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden en de voorhanden zijnde onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, de aard, de duur en de omvang van de aan een persoon op te leggen tegenprestatie. Hierbij moet het college de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen. Artikel 2 lid 4 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de duur en omvang van de tegenprestatie. Artikel 2, vierde lid, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor in beginsel maximaal 12 uur per week gedurende maximaal 3 maanden per jaar.

Artikel 3 - Mantelzorg

Artikel 3 van de verordening bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien een belanghebbende mantelzorg verricht en het college het verrichten hiervan redelijkerwijze noodzakelijk vindt. De regering heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk benoemd in de nota van wijziging met betrekking tot de Wet maatregelen WWB (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). Of sprake is van mantelzorg wordt getoetst aan de criteria van het begrip mantelzorg zoals neergelegd in artikel 1 van deze verordening. Verricht een belanghebbende mantelzorg in de zin van deze verordening en is het verrichten van mantelzorg volgens het college redelijkerwijs noodzakelijk, dan draagt het college een belanghebbende geen tegenprestatie op.

Artikel 4 - Geen werkzaamheden voorhanden

Artikel 4, eerste lid, van deze verordening bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn. In deze verordening kiest de gemeenteraad ervoor dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien geen maatschappelijk nuttige werkzaamheden binnen de eigen gemeentegrenzen voorhanden zijn.

De Participatiewet verplicht gemeenten niet om buiten de eigen gemeentegrens een tegenprestatie te laten verrichten (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 51). Indien het college besluit geen tegenprestatie op te leggen omdat geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn, wordt binnen drie maanden een heronderzoek uitgevoerd om te beoordelen of op dat moment wel maatschappelijk nuttige werkzaamheden binnen de eigen gemeentegrenzen voorhanden zijn.

Artikel 5 - Beleidsregels

Het college kan voor de uitvoering van deze verordening nadere regels vaststellen

Artikel 6 - Hardheidsclausule

De hardheidsclausule is in de verordening opgenomen om het college enige vrijheid te geven bij het toepassen van de bepalingen. De eventuele toepassing van dit artikel dient echter wel tot het uiterste te worden beperkt.

Artikel 7 - Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2015. Vanaf die datum is in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet de verordeningsopdracht voor de gemeenteraad neergelegd om regels in de verordening vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie.

Artikel 8 - Citeertitel

In dit artikel is de citeertitel van deze verordening neergelegd.