

## Vaststelling Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ Breda 2015

### Bekendmaking

Burgemeester en wethouders van Breda maken bekend dat de gemeenteraad in zijn openbare vergadering van 18 december 2014 de Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ Breda 2015 heeft vastgesteld.

### Inwerkingtreding

De verordening wordt van kracht met ingang van 1 januari 2015.

### Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van de verordening is geen bezwaar of beroep mogelijk.

### Verordening

De raad van de Gemeente Breda;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 25 november 2014 onder nummer 42915; Gelet op:

- Artikel 8a lid 1 onderdeel b, juncto artikel 9 lid 1 onderdeel c van de Participatiewet
- Artikel 35 lid 1 sub e juncto artikel 37 lid 1 onderdeel f van de IOAW
- Artikel 35 lid 1 sub e juncto artikel 37 lid 1 onderdeel f van de IOAZ
- Artikel 147 Gemeentewet

Gezien de adviezen van de commissie Economie van 23 juni 2014 (42375) en 29 september 2014; Besluit vast te stellen de Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ Breda 2015

## Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

### Artikel 1. Begrippen

1. Alle begrippen die in deze verordening worden gebruikt en niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Algemene wet bestuursrecht.
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
  - a. P-wet: Participatiewet;
  - b. IOAW: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
  - c. IOAZ: Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
  - d. Wet: P-wet, IOAW, IOAZ.
  - e. Doelgroep: de uitkeringsgerechtigde die een uitkering voor levensonderhoud ontvangt op grond van de wet;
  - f. Tegenprestatie: onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt;
  - g. Grote afstand tot de arbeidsmarkt: deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs niet mogelijk binnen één jaar;
  - h. Korte afstand tot de arbeidsmarkt: deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs mogelijk binnen één jaar;
  - i. Mantelzorg: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit zijn directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt;
  - j. Vrijwilligerswerk: werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving;

## Hoofdstuk 2: De tegenprestatie naar vermogen

### Artikel 2. De inhoud van een tegenprestatie (maatschappelijke inspanning)

1. Een tegenprestatie mag:

- a. Naar haar aard niet zijn gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
  - b. Niet zijn bedoeld als re-integratie-instrument;
  - c. Worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin ze worden verricht; én
  - d. Niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt.
2. Bij het opdragen van een tegenprestatie houdt het college rekening met de volgende factoren:
    - a. De persoonlijke wensen en kwaliteiten van de uitkeringsgerechtigde;
    - b. De lichamelijke en geestelijke mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde;
    - c. Leeftijd, opleiding en werkervaring van uitkeringsgerechtigde;
    - d. Mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde om op de plek te komen waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd;
    - e. De zorg en opvang voor de tot het gezin behorende kinderen jonger dan 12 jaar;
    - f. Afstemming van de tegenprestatie op eventuele zorgtaken/mantelzorg of maatschappelijke activiteiten en/of vrijwilligerswerk wat al door de uitkeringsgerechtigde wordt verricht.

### **Artikel 3. Duur en omvang van een tegenprestatie**

1. Voor zover een tegenprestatie is opgedragen is deze zowel qua tijdsduur als inhoud nauwkeurig omschreven;
  - a. De tegenprestatie wordt opgedragen voor de maximale tijdsduur van 6 maanden;
  - b. De tegenprestatie wordt opgedragen voor maximaal 10 uur per week;
  - c. De tegenprestatie kan binnen een periode van 24 maanden slechts één maal worden opgedragen;
  - d. Na afloop van de periode van 24 maanden kan een nieuwe tegenprestatie worden opgedragen.

### **Artikel 4. Opdragen van een tegenprestatie**

1. Het college kan aan personen uit de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een tegenprestatie opdragen;
2. Het college kan aan personen uit de doelgroep met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt een tegenprestatie opdragen, indien bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen;
3. Voor zover een persoon een alleenstaande ouder is die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot 12 jaar, kan het college, slechts nadat zij zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang en de belastbaarheid van de persoon, een tegenprestatie opdragen.

### **Artikel 5. Ontheffing van het leveren van een tegenprestatie**

1. Voor zover personen volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn als bedoeld in artikel 4 van de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen, ziet het college af van het opdragen van een tegenprestatie;
2. Voor zover personen uit de doelgroep al eventuele zorgtaken/mantelzorg verrichten en/of maatschappelijke activiteiten en/of vrijwilligerswerk verrichten welke naar aard en omvang vergelijkbaar zijn met een tegenprestatie, kan het college besluiten ontheffing te verlenen tot het leveren van een tegenprestatie, indien deze werkzaamheden naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk zijn;
3. Voor zover een persoon een alleenstaande ouder is die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar én die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a eerste lid van de Participatiewet, kan het college besluiten ontheffing te verlenen tot het leveren van een tegenprestatie;
4. Voor zover er dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van het opdragen van een tegenprestatie.

### **Artikel 6. Intrekken van een opgedragen tegenprestatie**

1. Het college kan afzien van de overeengekomen tegenprestatie op het moment dat de persoon aan wie de tegenprestatie is opgedragen passende arbeid accepteert;
2. Het college kan afzien van de overeengekomen tegenprestatie op het moment dat de uitvoering van deze tegenprestatie de noodzakelijke re-integratie-inspanningen belemmert.

### **Artikel 7. Onkostenvergoeding/vrijwilligersvergoeding**

1. Voor zover de uitkeringsgerechtigde bij het uitvoeren van de tegenprestatie een onkostenvergoeding ontvangt wordt deze bij de verlening van de uitkering ingevolge de Participatiewet buiten beschouwing gelaten.
2. Voor zover de uitkeringsgerechtigde bij het uitvoeren van de tegenprestatie een vrijwilligersvergoeding ontvangt wordt deze bij de verlening van de uitkering tot het lage bedrag vrijgelaten.

### **Artikel 8. Geen werkzaamheden voorhanden**

1. Het college draagt geen tegenprestatie op, indien binnen de gemeentegrenzen geen werkzaamheden voorhanden zijn, die kunnen worden ingezet als tegenprestatie.
2. Indien het college geen tegenprestatie opdraagt omdat er binnen de gemeentegrenzen geen werkzaamheden voorhanden zijn, beoordeelt het college binnen vierentwintig maanden of op dat moment wel werkzaamheden voorhanden zijn die kunnen worden ingezet als tegenprestatie.

### **Hoofdstuk 3 Slotbepalingen**

#### **Artikel 9. Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2015.

#### **Artikel 10. Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ Breda 2015.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 december 2014

De voorzitter,

De griffier,

#### **ALGEMENE TOELICHTING VERORDENING TEGENPRESTATIE PARTICIPATIEWET, IOAW, IOAZ Breda 2015**

Een uitkeringsgerechtigde 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 de Participatiewet (art. 9 lid 1 sub c) en de IOAW en IOAZ (art. 37 lid 1 sub f).

Daarmee beperkt de doelgroep zich tot de personen die in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ. Aan gemeenten wordt zo de mogelijkheid geboden om van alle uitkeringsgerechtigden te vragen 'iets terug te doen voor de samenleving als je een uitkering ontvangt, waarbij het belang van de maatschappij voorop staat'. De bijstand, de IOAW en IOAZ zijn immers uitkeringen die bekostigd worden uit de algemene middelen die worden opgebracht door de samenleving. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid (voor wat hoort wat) bij deze uitkeringen aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt. Niet alleen voor zijn eigen leven, maar ook voor de samenleving waarin hij leeft.

Vanuit dit uitgangspunt is in juni 2014 de bespreeknotitie Tegenprestatie aan de orde gekomen in de commissie Economie (42375). Op basis van de gevoerde besprekingen is de tegenprestatie als volgt een onderdeel van het uitvoeringsplan Participatiewet 2015, Investeren in werk, Participatie door verbinding:

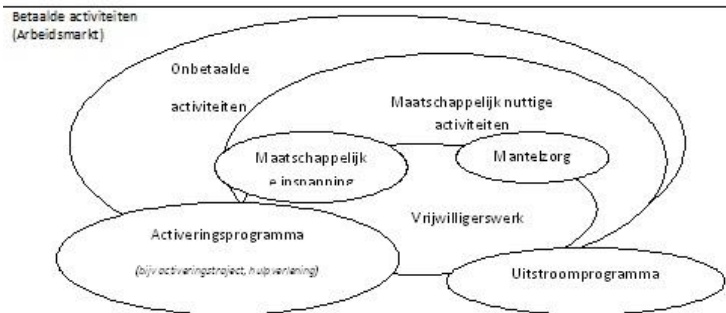
#### **"Maatschappelijke inspanning**

De tegenprestatie betreft een onderdeel van de Wet Maatregelen Wwb. Het uitgangspunt hierbij van de gemeente Breda is dat iedereen die een uitkering ontvangt, iets terug doet voor de samenleving. We willen talenten optimaal benutten ten behoeve van de maatschappij. De tegenprestatie wordt ingezet voor een uitkeringsgerechtigde bij wie geen activeringstraject of uitstroomtraject is opgestart. We gaan uit van de eigen inbreng van de uitkeringsgerechtigde. We focussen ons op de mensen die gemotiveerd zijn.

Voor mensen die wel kunnen maar niet willen hebben we andere instrumenten, zoals het traject gericht op motivatie en gedragsverandering en/of het handavings- en sanctiebeleid.

Daarnaast wordt bij alle uitkeringsgerechtigden die in begeleiding zijn (activering/uitstroom) een moreel appèl gedaan om -waar mogelijk- enkele uren per week vrijwilligerswerk te doen naast hun traject, bijvoorbeeld bij Stib of Breda-Actief. In de communicatie naar de stad wordt de wettelijke term 'tegenprestatie' vervangen door 'maatschappelijke inspanning'.

Zie onderstaand schema voor de relatie van "de tegenprestatie/maatschappelijke inspanning" tot de andere activiteiten."



In art. 8a lid 1 sub b Participatiewet is de plicht tot het opstellen van een verordening opgenomen. Middels de nota van wijziging (blz. 57) van 1 september 2014 op de verzamelwet SZW 2015 (nr. 33988-6) is deze verordening plicht ook weer opgenomen in artikel 35 van de IOAW en IOAZ.

De definitie van tegenprestatie (maatschappelijke inspanning) luidt als volgt:

Het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (P-wet art. 9 lid 1 sub b, IOAW/IOAZ art 37 lid 1 sub f).

#### **Uitgangspunten**

Bij het opleggen van een tegenprestatie gelden de volgende uitgangspunten:

- \* Het primaire doel van de tegenprestatie is het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten.
- \* Het betreft altijd onbetaalde werkzaamheden, additioneel aan reguliere arbeid.
- \* (Additionele) arbeidsinschakeling mag een secundair doel zijn. Als het hoofdzakelijk of uitsluitend gericht is op arbeidsinschakeling is er immers sprake van een re-integratietraject (activerings- of uitstroomprogramma) en kan het niet als tegenprestatie worden aangemerkt;
- \* Het betreft maatwerk: het 'naar vermogen verrichten' betekent altijd dat de individuele situatie moet worden bezien.
- \* Activiteiten moeten concreet worden beschreven.
- \* Vrijwilligerswerk van een zekere omvang kan aangemerkt worden als tegenprestatie.
- \* Mantelzorg mag niet gelden als tegenprestatie.
- \* De tegenprestatie wordt motiverend ingezet, waarbij tegemoet wordt gekomen aan het individueel en collectief belang.

In bijlage 2 bij deze verordening is een aantal voorbeelden van een tegenprestatie opgenomen.

#### **Tegenprestatie is geen re-integratie instrument**

Het opdragen van een tegenprestatie heeft niet primair tot doel de re-integratie van een uitkeringsgerechtigde te bevorderen, maar moet worden gezien als een nuttige bijdrage aan de samenleving (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49-50). Het doel is immers om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen in de samenleving omdat een gemeentelijke uitkering wordt ontvangen. 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 altijd werk boven uitkering.

#### **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 tegenprestatie. Het college moet daarbij de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen. Als het college een tegenprestatie vraagt van de uitkeringsgerechtigde, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem verwacht wordt (zie Rechtbank Zeeland en West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

#### **Voorkomen van verdringing**

Een tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Bij elk voorstel/beoordeling van een tegenprestatie beoordeelt een klantmanager of de tegenprestatie 'naar vermogen' wordt ingezet, en of er sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt.

Voor de beoordeling of er wel of geen sprake is van verdringing, zijn de volgende criteria relevant:

1. De tegenprestatie betreft onbetaalde activiteiten. Het mag daarom niet gaan om activiteiten waarvoor uitkeringsgerechtigde of een andere persoon normaal gesproken betaald wordt of recent nog betaald werd. Dit is het geval als eerder bestaande arbeidsplaatsen met vergelijkbare werkzaamheden binnen deze periode zijn wegbezuinigd bij de betreffende organisatie.
2. Er mag geen vacature openstaan voor dezelfde of bijna dezelfde activiteiten als die bij de tegenprestatie zouden worden uitgevoerd.

#### **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 uitkeringsgerechtigde 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, P-wet).

#### **Afstemmen**

De tegenprestatie betreft een onderdeel van de Wet Maatregelen Wwb. Deze wet maakt per 1 januari een integraal onderdeel uit van de Participatiewet. Net als bij het niet nakomen van de arbeids- en re-integratieverplichting geldt voor het niet nakomen van de opgedragen tegenprestatie dat de bijstand kan worden afgestemd overeenkomstig de gemeentelijke afstemmingsverordening. Het is dus van belang dat de gemaakte afspraken met een uitkeringsgerechtigde goed worden vastgelegd.

#### **Bevoegdheid opdragen tegenprestatie**

De bevoegdheid van het college om een uitkeringsgerechtigde 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).

#### **Financiële context**

Bij de invoering van de tegenprestatie zijn door de wetgever geen financiële middelen beschikbaar gesteld. En aangezien de tegenprestatie geen re-integratie instrument is, kunnen de kosten niet betaald worden uit het participatiebudget. Uitgangspunt is daarom om het proces zo eenvoudig mogelijk in te richten (lage administratieve lasten) voor de cliënt, de klantmanager en de organisatie waar de activiteiten plaatsvinden. De maatschappelijke organisaties kunnen de begeleiding financieren vanuit de reguliere kosten van bedrijfsvoering (Vaak is de subsidie van de gemeente daar een onderdeel van).

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VERORDENING TEGENPRESTATIE PARTICIPATIEWET BREDA 2015**

#### **Artikel 1. Begrippen**

**Korte afstand tot de arbeidsmarkt**

In artikel 1 van deze verordening is een definitie opgenomen van het begrip 'korte afstand tot de arbeidsmarkt'. Onder een korte afstand tot de arbeidsmarkt wordt verstaan dat een persoon redelijkerwijs binnen één jaar kan deelnemen 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.

**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 kan deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit begrip is van belang in verband met de mogelijkheid tot het opdragen van een tegenprestatie. Zie hierover artikel 4. van deze verordening.

**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). Het begrip 'mantelzorg' is van belang omdat artikel 5 van deze verordening bepaalt dat het college geen tegenprestatie opdraagt

indien een uitkeringsgerechtigde 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:

1. er is een bestaande sociale relatie tussen de zorgvrager en de zorgverlener;
2. mantelzorg wordt niet verricht in een georganiseerd verband;
3. het verrichten van mantelzorg is veelal geen bewuste keuze;
4. 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 het begrip gebruikelijke zorg kan worden aangesloten bij de definitie van gebruikelijke zorg in het protocol Gebruikelijke Zorg: 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.

#### **Artikel 2. Inhoud van een tegenprestatie**

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. Dit betekent dat de als tegenprestatie in te zetten werkzaamheden:

- a. Naar hun aard niet zijn gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
- b. Niet zijn bedoeld als re-integratie instrument;
- c. Worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin ze worden verricht; en
- d. Niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid op de arbeidsmarkt.

Deze criteria 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).

**Additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden**

In artikel 2, eerste 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).

**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 mogen niet 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).

**Samenwerking met maatschappelijke organisaties:**

De gemeente kan voor het werven van maatschappelijk nuttige werkzaamheden samenwerken met maatschappelijke organisaties zoals: welzijnsinstellingen, vrijwilligerswerkorganisaties, 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. De gemeente kiest ervoor om uitsluitend werkzaamheden binnen de gemeentegrenzen als tegenprestatie in te zetten. Zie hierover de toelichting bij artikel 8 van deze verordening.

Artikel 2 lid 2 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de mogelijkheden van de persoon die de tegenprestatie gaat leveren. Het college dient maatwerk toe te passen bij het opdragen van een tegenprestatie. Rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde, waaronder leeftijd, opleiding, werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden. De werkzaamheden worden immers opgedragen 'naar vermogen'. Het is dus van belang dat een uitkeringsgerechtigde ook in staat is de werkzaamheden te verrichten (zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

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

In bijlage 2 bij deze verordening is een aantal voorbeelden gegeven van werkzaamheden die in ieder geval als tegenprestatie kunnen worden ingezet. Deze werkzaamheden voldoen aan de in artikel 2, eerste lid, van deze verordening gestelde voorwaarden.

Factoren opdragen tegenprestatie

In artikel 2, tweede lid, van deze verordening is neergelegd met welke factoren het college rekening moet houden bij het opdragen van een tegenprestatie. Deze factoren worden hierna toegelicht.

Factor: persoonlijke wensen en kwaliteiten uitkeringsgerechtigde

Bij het opdragen van de verplichting tot tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke wensen en kwaliteiten van uitkeringsgerechtigde. De motivatie van een uitkeringsgerechtigde om een tegenprestatie te leveren is daarbij van groot belang.

Ook de regering vindt het belangrijk dat een uitkeringsgerechtigde invloed heeft op de te leveren tegenprestatie (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 47). De uitkeringsgerechtigde kan zelf ideeën aandragen voor de als tegenprestatie te verrichten werkzaamheden. Uitgangspunt is dat het college de door een uitkeringsgerechtigde zelf aangedragen ideeën beoordeelt en zoveel mogelijk overneemt.

Uiteraard moet die activiteit wel voldoen aan het bepaalde bij of krachtens artikel 2 en 3 van deze verordening en moet die activiteit beschikbaar zijn.

Factor: lichamelijke en geestelijke mogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde

De werkzaamheden die als tegenprestatie ingezet worden, moeten naar vermogen door een uitkeringsgerechtigde verricht kunnen worden. De term 'naar vermogen' heeft betrekking op de lichamelijke en geestelijke mogelijkheden waarover een uitkeringsgerechtigde beschikt om deze werkzaamheden te verrichten. Immers, niet alle onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kunnen worden opgedragen aan elke uitkeringsgerechtigde (TK 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 30).

Factor: leeftijd, opleiding en werkervaring van de uitkeringsgerechtigde

Bij het opdragen van de tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van een uitkeringsgerechtigde, waaronder leeftijd, opleiding en werkervaring (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

Rekening wordt gehouden met het fysieke en psychische vermogen van een uitkeringsgerechtigde. Bij het opdragen van de tegenprestatie dient het college maatwerk te leveren. Voorts rekening gehouden met praktische omstandigheden zoals reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang en of een uitkeringsgerechtigde al maatschappelijke activiteiten verricht.

Factor: Afstemming op eventuele zorgtaken/mantelzorg of maatschappelijke activiteiten en/of vrijwilligerswerk door uitkeringsgerechtigde

Het college houdt bij het opdragen van een tegenprestatie rekening met het eventuele gegeven dat een uitkeringsgerechtigde al maatschappelijk actief is (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). In bepaalde gevallen kan het college besluiten deze maatschappelijke activiteit aan te merken als tegenprestatie. Ook kan de omstandigheid dat een uitkeringsgerechtigde maatschappelijke activiteiten verricht, ertoe leiden dat hiermee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tegenprestatie, met name de duur en de omvang van de tegenprestatie of dat de persoon zelfs wordt ontheven van het leveren van een 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. 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](http://www.movisie.nl/draaischijf)

Het college kan ook besluiten vrijwilligerswerk gedurende een aantal uren per week aan te merken als tegenprestatie. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de minimale en maximale duur van de tegenprestatie zoals neergelegd in artikel 3 van deze verordening. Hierbij kan ook de aard van het vrijwilligerswerk een rol spelen. Omdat vrijwilligerswerk veelzijdig van aard is, is geen begripsomschrijving opgenomen.

### **Artikel 3. 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 3 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de maximale duur en omvang van de tegenprestatie.

Individuele omstandigheden

Het college beoordeelt op basis van de individuele omstandigheden van een uitkeringsgerechtigde de omvang en de duur van de tegenprestatie. De omvang van de werkzaamheden en de duur in tijd dienen

in de regel beperkt te zijn. Dat betekent dat het college steeds een afweging maakt op basis van de situatie in welke mate een tegenprestatie verlangd kan worden (TK 2013-2014, 33 801, nr. 30). Daarnaast moet ook de vrijheid voor personen blijven bestaan om een tegenprestatie van formaat te kunnen leveren. Om die reden worden de maximale duur en omvang niet te laag vastgesteld. Zeker nu een tegenprestatie alleen dan wordt opgelegd als de persoon bereid is om deze tegenprestatie te leveren, kunnen daarover goede afspraken worden gemaakt.

**Maximale duur tegenprestatie in dagen**

Artikel 4, eerste lid, onder a, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor een maximale duur van zes maanden. Uit het onderzoeksrapport "Voor wat hoort wat" blijkt dat bij ongeveer de helft van de gemeenten die de tegenprestatie uitvoeren de gemiddelde duur korter is dan een half jaar en bij iets minder dan de helft is de gemiddelde duur meer dan een half jaar. Het is van belang dat de duur beperkt is. Voorkomen moet worden dat een tegenprestatie wordt opgedragen tot aan het einde van de uitkering.

**Maximale duur tegenprestatie in uren**

Artikel 3, eerste lid onder b, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor een maximaal aantal uren. De tegenprestatie wordt opgedragen voor maximaal 10 uren per week. Voor het maximaal aantal uren is gekozen om de tegenprestatie van relatief geringe omvang te laten zijn.

Uit jurisprudentie blijkt dat een aanbod van het college om voor 32 uur per week werkzaamheden te verrichten in ieder geval niet kan worden aangemerkt als een tegenprestatie (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

Er is bewust voor gekozen om de duur in uren niet te koppelen aan een minimum aantal uren. Dit werkt mogelijk beperkend bij mensen die heel graag een tegenprestatie willen leveren, maar zeer beperkt zijn in hun mogelijkheden. Ook kan de tegenprestatie zonder minimum worden ingezet op korte opdrachten.

Artikel 3, eerste lid onder c, regelt dat het opdragen van een tegenprestatie binnen een aaneengesloten periode van 24 maanden slechts eenmaal wordt opgedragen. Deze bepaling waarborgt dat de tegenprestatie relatief gering wordt ingezet. De tegenprestatie dient immers niet in de weg te staan aan de re-integratie van een uitkeringsgerechtigde. Bovendien is het verstandig de tegenprestatie relatief gering in omvang en duur in te zetten om aan de veilige kant van de internationale bepalingen met betrekking tot het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid te blijven (artikel 4 EVRM).

Het is onwenselijk om een uitkeringsgerechtigde vaker dan eenmaal per periode van 24 maanden in te zetten. Daarbij geldt bovendien dat de tegenprestatie in die periode in totaal slechts voor ten hoogste maximaal 10 uur per week gedurende 6 maanden kan worden ingezet. Wel kan aan een uitkeringsgerechtigde na het aflopen van de periode van 24 maanden opnieuw om een tegenprestatie gevraagd worden.

#### **Artikel 4. Opdragen van een tegenprestatie**

Het college heeft beleidsvrijheid om een tegenprestatie op te leggen. Het college bepaalt uiteindelijk 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, 33 801, nr. 7, p. 49).

De tegenprestatie wordt op een positieve en stimulerende wijze ingezet. Ervaring heeft geleerd dat het aansluiten bij de eigen motivatie en initiatief van de persoon positief uitwerkt.

Focus ligt daarbij op personen die gemotiveerd zijn. Inzet is dan ook om de tegenprestatie alleen dan op te dragen als een persoon uit de doelgroep ook aangeeft een tegenprestatie te willen leveren.

Wanneer we dan afspraken maken over de te leveren tegenprestatie, verwachten we ook dat deze personen er alles aan doen om de afspraken ook daadwerkelijk na te komen.

Nu het leveren van een tegenprestatie in artikel 9 van de Participatiewet is opgenomen als een verplichting, dient het niet nakomen van de gemaakte afspraken tot een afstemming te leiden, tenzij elke vorm van verwijtbaarheid bij het nakoming van de afspraken m.b.t. de tegenprestatie ontbreekt. Het is dus belangrijk dat de personen die een tegenprestatie willen leveren zich goed realiseren dat dit een verplichting in de zin van de wet betekent.

**Tegenprestatie opdragen aan personen met lange/korte afstand tot arbeidsmarkt**

De gemeenteraad kiest er in deze verordening voor te bepalen dat het college alle uitkeringsgerechtigden die niet deelnemen aan een activerings- of uitstroomtraject uitnodigt tot het leveren van een tegenprestatie. De afstand tot de arbeidsmarkt is daarbij in beginsel niet relevant.

Voor zover uitkeringsgerechtigden een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is daarbij wel van belang dat een te leveren tegenprestatie, een activerings- of uitstroomtraject niet in de weg mag staan. De tegenprestatie mag immers het accepteren van passende arbeid of re-integratie-inspanningen niet belemmeren. Werk en uitstroom uit de uitkering staan immers voorop.

Uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen in principe snel naar werk uitstromen. Soms zijn er echter bijzondere omstandigheden aan de hand waardoor deze persoon geen re-integratieactiviteiten verricht en deze op korte termijn redelijkerwijs ook niet verwacht kunnen worden. In die individuele gevallen bestaat er ruimte een tegenprestatie op te leggen.

**Weigering tegenprestatie**

Het college dient bij weigering van een uitkeringsgerechtigde om de tegenprestatie te verrichten, op basis van het individuele geval de hoogte en de duur van de op te leggen maatregel te bepalen onder toepassing van de gemeentelijke afstemmingsverordening. (TK 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 29).

#### **Artikel 5. Ontheffing van het leveren van een tegenprestatie**



Zoals al in artikel 4 is opgenomen richten we ons vooral op mensen die zelf aangeven een tegenprestatie te willen leveren. Voor de duidelijkheid in de uitvoering van dit onderdeel van de wet is in dit artikel aangegeven welke personen overeenkomstig de bepalingen in de Participatiewet sowieso niet verplicht kunnen worden tot het verrichten van een tegenprestatie.

#### Mantelzorg

De regering heeft de mogelijkheid van het niet opdragen van een tegenprestatie bij het verrichten van mantelzorg 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.

#### 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 verplichting tot het verrichten van een tegenprestatie is niet van toepassing op een uitkeringsgerechtigde 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).

#### **Artikel 6. Intrekken van een opgedragen tegenprestatie**

Een tegenprestatie wordt uitdrukkelijk niet gezien als een re-integratie-instrument. In situaties waarin aan personen een tegenprestatie is opgedragen kan er door de uitvoering van deze tegenprestatie een zodanige ontwikkeling van de persoon ontstaan dat deze een baan vindt of een re-integratietraject (activerings- of uitstroomtraject) gaat volgen. In die situatie kan het leveren van een tegenprestatie belemmerend werken zodat de mogelijkheid tot het intrekken van een reeds opgelegde tegenprestatie uitdrukkelijk wordt opgenomen.

#### **Artikel 7. Onkostenvergoeding/vrijwilligersvergoeding**

De organisatie waarbij een tegenprestatie wordt geleverd, is niet verplicht een onkostenvergoeding te geven. Maar het mag wel. Over de vergoedingen die gebaseerd zijn op werkelijk gemaakte en aangetoonde kosten hoeven geen premies en belastingen betaald te worden. Dit zijn bijvoorbeeld werkelijk gemaakte reiskosten of kosten van papier, postzegels en dergelijke.

Als een uitkeringsgerechtigde bijvoorbeeld reist met zijn eigen auto, dan mag de organisatie een kostendekkende kilometervergoeding geven. Dit mag een gemiddelde kilometerprijs zijn welke meer kan zijn dan de grens van € 0,19 per kilometer die voor werknemers in loondienst geldt.

Naast een onkostenvergoeding op basis van werkelijk gemaakte kosten kan een uitkeringsgerechtigde ook een vrijwilligersvergoeding ontvangen voor de te leveren tegenprestatie. De hoogte van deze vergoeding is gebonden aan de door de belastingdienst gestelde regels. Aan deze regels moet worden voldaan om de vergoeding buiten beschouwing te laten bij de vaststelling van de hoogte van de uitkeringsnorm.

Bij het ontvangen van een bijstandsuitkering en een vrijwilligersvergoeding, verandert de hoogte van de bijstandsuitkering niet als de vergoeding voor het vrijwilligerswerk maximaal € 95,- per maand is en maximaal € 764,- per jaar (bedragen zoals deze in 2014 door de Belastingdienst ten behoeve van vrijwilligersvergoedingen zijn vastgesteld). Nu een tegenprestatie uitdrukkelijk geen onderdeel van een re-integratietraject is, kan de buiten beschouwing te laten vrijwilligersvergoeding bij een opgedragen tegenprestatie nooit hoger zijn dan maximaal € 95,- per maand of € 764,- per jaar.

Zie ook artikel 31 lid 2 sub k Participatiewet waarin verwezen wordt naar deze ministeriele regeling.

Als het gaat om vrijwilligerswerk wat de gemeente noodzakelijk vindt voor de re-integratie van een uitkeringsgerechtigde, dan verandert de hoogte van de uitkering niet als de vrijwilligersvergoeding niet hoger is dan € 150,- per maand en € 1.500,- per jaar (bedragen zoals deze in 2014 door de Belastingdienst zijn vastgesteld).

#### **Artikel 8. Geen werkzaamheden voorhanden**

Artikel 8, eerste lid, van deze verordening bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn. In deze verordening is ervoor gekozen 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 gemeentegrenzen een tegenprestatie te laten verrichten (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 51).

Indien is besloten om geen tegenprestatie op te leggen omdat binnen de eigen gemeentegrenzen geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn, dan wordt binnen 24 maanden een heronderzoek uitgevoerd om te beoordelen of op dat moment wel maatschappelijk nuttige werkzaamheden binnen de eigen gemeentegrenzen voorhanden zijn. Dit is geregeld in artikel 8, tweede lid, van deze verordening en daarbij is aansluiting gezocht bij de termijn zoals deze in artikel 3 van deze verordening is opgenomen.

#### **Artikel 9. 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 en de artikelen 35 en 37 lid 1 sub f van de IOAW en IOAZ de verordeningsopdracht voor de gemeenteraad neergelegd om regels in de verordening vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie.

#### **Artikel 10. Citeertitel**

In dit artikel is de citeertitel van deze verordening neergelegd.

#### **Bijlage 1. Samenvatting Werkwijzer Tegenprestatie - Definities en uitgangspunten 1**

##### Tegenprestatie

- Het primaire doel van de tegenprestatie is het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten.
- Het betreft altijd onbetaalde werkzaamheden, additioneel aan reguliere arbeid.
- (Additionele) arbeidsinschakeling mag een secundair doel zijn. Maar als het hoofdzakelijk of uitsluitend gericht is op arbeidsinschakeling, dan is sprake van een re-integratietraject (activerings- of uitstroomprogramma)
- Het betreft maatwerk: het 'naar vermogen verrichten' betekent dat altijd de individuele situatie moet worden bezien.
- Activiteiten moeten concreet worden beschreven.
- Vrijwilligerswerk van zekere omvang kan aangemerkt worden als tegenprestatie.
- Mantelzorg voor ouders en directe familie mag niet gelden als tegenprestatie.

##### Hoe te organiseren (landelijke voorbeelden)

- Vrijwilligerscentrale, vrijwilligersvacaturebank, verenigingen, maatschappelijke organisaties, zorg- en welzijnsorganisaties, gemeente zelf, bedrijfsleven.
- Social return beleid (inkoop), en als voorwaarde opnemen in subsidiebeleid. (Bij subsidie bijvoorbeeld: basis-subsidie bieden, die verhoogd kan worden als aantal plekken voor het doen van tegenprestatie).
- Zelf organiseren: participatiemarkt ('zelf aan zet'), workshops, snuffelstages.
- Activiteiten uitbouwen of ontplooiën: boodschappen/klussendienst, rondleiden nieuwe uitkeringsgerechtigden door de stad, coaches, respijtzorg.

##### Implementatie

- Hoe communiceer je met cliënten (ontmoetingsfase, ontluikingsfase, erkenningsfase).
- Hoe communiceer je met organisaties.
- Overeenkomsten afsluiten.
- Evaluatie en borging.
- Wat zijn sancties en handhaving.

##### Let op:

- Kan de organisatie de begeleiding verzorgen.
- Veiligheid en verzekering: gemeente is verantwoordelijk!
- Vervoer en kinderopvang.
- Financiering kan niet uit P-budget (geen re-integratie).

#### **Bijlage 2 Voorbeelden maatschappelijke nuttige werkzaamheden**

Voor voorbeelden van maatschappelijke nuttige werkzaamheden verwijst de regering naar het onderzoeksrapport "Voor wat hoort wat" van de Inspectie SZW. Deze zijn hierna weergegeven. De auteurs van Grip op WWB van Kluwer Schulinc menen dat veel van de genoemde werkzaamheden leiden tot verdringing en daarom niet als tegenprestatie kunnen worden ingezet. Er moet dus altijd goed worden beoordeeld of geen sprake is van verdringing.

De regering geeft o.a. de volgende voorbeelden voor werkzaamheden die als tegenprestatie kunnen worden ingezet:

- \* voorlezen op scholen of andere hand- en spandiensten op school;
- \* bezoek aan eenzame ouderen;
- \* boodschappen halen voor Wmo-cliënten/hulpbehoevenden/ouderen;
- \* tuinonderhoud bij particulieren;
- \* helpen bij festivals;
- \* wandelen en koffiedrinken met groepen bewoners;
- \* ondersteunen bij wijkactiviteiten (halen/brengen);
- \* organiseren activiteiten voor kinderen (in de wijk of stad);
- \* hulp bij reizen met openbaar vervoer;
- \* speelgoed schoonmaken en voorlezen bij kinderdagverblijf;
- \* helpen in de moskee, kerk, synagoge;
- \* fietsles geven;
- \* klaar-overs;
- \* helpen bij scouting/sportvereniging;

1 Bron: Werkwijzer Tegenprestatie, Programmaraad, april 2014, versie 2

