

Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Vlaardingen 2015

De gemeenteraad van Vlaardingen,

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 11 november 2014, R.nr. 77.1 ;

gelet op de artikelen 149 en 156 van de Gemeentewet, artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c en artikel 8a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Participatiewet, artikel 35, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 35, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

besluit vast te stellen de volgende:

Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Vlaardingen 2015

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begrippen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- grote afstand tot de arbeidsmarkt: deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs niet mogelijk binnen één jaar;
- IOAW: Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- IOAZ: Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
- mantelzorg hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep;
- vrijwilligerswerk werk dat in een georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving;
- wet: Participatiewet.

Hoofdstuk 2 Beleid

Artikel 2. Beleidsplan

Het college stelt ter nadere uitvoering van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c van de Participatiewet en de bepalingen van deze verordening een beleidsplan vast waarin het college kan bepalen welke aanvullende werkzaamheden opgedragen kunnen worden en de voorwaarden die daarbij gelden, voor zover daarover in deze verordening geen bepalingen zijn opgenomen.

Hoofdstuk 3 De tegenprestatie naar vermogen

Artikel 3. Het opdragen van een tegenprestatie

1. Het college kan een belanghebbende als bedoeld in artikel 9, eerste lid van de wet, artikel 37, eerste lid van de IOAW of artikel 37, eerste lid van de IOAZ, met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een tegenprestatie opdragen.
2. Bij de afweging of een tegenprestatie wordt opgedragen en bij het bepalen van de inhoud van de te verrichten werkzaamheden houdt het college rekening met:
 - a. de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van de belanghebbende;
 - b. het reeds verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg;
 - c. de persoonlijke wensen en kwaliteiten van de belanghebbende;
 - d. het vermogen om de betreffende werkzaamheden daadwerkelijk uit te voeren;
 - e. de behoefte die ten aanzien van het verrichten van de werkzaamheden bestaat in de samenleving .



Artikel 4. De werkzaamheden bij een tegenprestatie

1. Het college kan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden opdragen als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden:
 - a. niet in de weg staan aan het verkrijgen en aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid;
 - b. niet in de weg staan aan het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, gericht op arbeidsinschakeling;
 - c. naar hun aard niet gericht zijn op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
 - d. niet bedoeld zijn als instrument voor re-integratie;
 - e. worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin ze worden verricht; en
 - f. niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid of vrijwilligerswerk.
2. Het college draagt geen tegenprestatie op indien geen werkzaamheden voorhanden zijn die naar het oordeel van het college kunnen gelden als tegenprestatie.

Artikel 5. Duur en omvang van een tegenprestatie

1. De tegenprestatie kan worden opgedragen voor een periode van maximaal drie maanden aaneengesloten.
2. De tegenprestatie kan worden opgedragen voor tenminste vier uur per week en ten hoogste 16 uren per week.
3. De tegenprestatie kan binnen een periode van een kalenderjaar slechts driemaal worden opgedragen en omvat in een kalenderjaar in totaal ten hoogste 256 uren.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

Artikel 78. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening tegenprestatie gemeente Vlaardingen 2015.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 18 december 2014.

*De griffier,
drs. E.W.K. Meurs
De voorzitter,
A.B. Blase*



Toelichting

Algemene toelichting

Een belanghebbende van achttien jaar of ouder maar jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is vanaf de dag van melding gehouden naar vermogen een tegenprestatie te verrichten. Dit is vastgelegd in artikel 9 van de wet. In de IOAW en de IOAZ staat dit in artikel 37. 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 immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van belanghebbende verwacht wordt¹.

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 wet).

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 wet).

De plicht tot tegenprestatie is verder niet van toepassing op een alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de wet (artikel 9, zevende lid, van de wet).

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 Maatregelverordening.

Bevoegdheid opdragen tegenprestatie

De bevoegdheid om een belanghebbende een tegenprestatie op te dragen geldt al sinds 1 januari 2012. De regering vindt de tegenprestatie voor uitkeringsgerechtigden een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te houden. Dit is volgens de regering noodzakelijk om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten².

Deze opvatting van de regering staat op zijn minst op gespannen voet met de opvatting die in de volgende alinea aan de orde komt.

Tegenprestatie is geen re-integratie instrument

De plicht tot tegenprestatie heeft tot doel om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten in de samenleving als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het opdragen van een tegenprestatie heeft niet tot doel de re-integratie van een belanghebbende te bevorderen, maar moet worden gezien als een nuttige bijdrage aan de samenleving³. 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.

Verordeningsplicht

De Wet maatregelen WWB/Participatiewet legt de gemeenteraad de verplichting op om bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie aan mensen met een (bijstands-)uitkering in de leeftijd van 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deze opdracht is neergelegd in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b van de Participatiewet, artikel 35, eerste lid onder d van de IOAW en artikel 35, eerste lid onder d van de IOAZ. Het is aan de gemeente om de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie te regelen⁴.

Ontwikkelen beleid door college

1) Zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171

2) TK 2013-2014, 33801, nr. 3, p. 29

3) TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49-50

4) TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6



Het college heeft de opdracht beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie en het uitvoeren ervan overeenkomstig deze verordening. 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.

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 3 van deze verordening. Er is geen definitie opgenomen van het begrip 'korte afstand tot de arbeidsmarkt'. Hoewel het logischerwijs gaat om de tegenhanger van 'grote afstand' wordt dit begrip niet gebruikt in de verordening. Uitgangspunt voor belanghebbenden met een 'korte afstand' is dat al hun verplichtingen gericht zijn op re-integratie. Daar past een tegenprestatie niet bij.

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 2015⁵.

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.

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. Gebruikelijke zorg wordt in dat Protocol omschreven als "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".

Het begrip 'mantelzorg' is van belang omdat het al dan niet opdragen van een tegenprestatie mede afhankelijk is van het reeds verrichten van mantelzorg.

Vrijwilligerswerk

Ook vrijwilligerswerk is van belang omdat het al dan niet opdragen van een tegenprestatie mede afhankelijk is van het reeds verrichten van vrijwilligerswerk. Hoewel duidelijk is dat de definitie niet alle aspecten en nuances van vrijwilligerswerk dekt is gekozen voor de meest gangbare definitie volgens de VNG. Omdat vrijwilligerswerk alleen gehanteerd wordt als criterium voor afstemming op de persoonlijke omstandigheden en interesses is een meer gedetailleerde definitie niet noodzakelijk.

Artikel 2. Beleidsplan en beleidsverslag

Het college heeft beleidsvrijheid, maar krijgt wel de opdracht om het beleid vast te leggen in een beleidsplan, binnen de kaders van de wet en deze verordening. In het beleidsplan kan het college uitwerken op welke manier het omgaat met de tegenprestatie. Ook kan het college desgewenst vastleggen welke werkzaamheden in ieder geval als tegenprestatie kunnen worden ingezet.

Artikel 3. Het 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 aangetekend⁶.

5) zie artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Stb. 2014, 280)

6) TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49



Het opleggen van een tegenprestatie is beperkt tot belanghebbenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor is gekozen omdat personen met een korte afstand zich volledig moeten richten op de arbeidsplicht en de re-integratieplicht. De tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren aangezien werk boven uitkering als uitgangspunt geldt.

Het college dient maatwerk toe te passen bij het opdragen van een tegenprestatie. Rekening moet worden gehouden met de individuele omstandigheden van belanghebbende, waaronder leeftijd, opleiding, werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden. De tegenprestatie wordt immers opgedragen 'naar vermogen': belanghebbende moet ook werkelijk in staat zijn de werkzaamheden te verrichten. Verder moet het college een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een belanghebbende duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem wordt verwacht⁷.

Hoewel in de parlementaire geschiedenis van de Wet Maatregelen WWB sprake is geweest van het aanmerken van vrijwilligerswerk als tegenprestatie is in deze verordening gekozen voor het blijven hanteren van een onderscheid, waarbij het karakter van vrijwilligheid versus verplichting het onderscheidende criterium is. Wel wordt, in de lijn van de bedoeling van de betreffende staatssecretaris, bij het opdragen van een tegenprestatie rekening gehouden met reeds uitgevoerde vrijwilligerswerkzaamheden. Als het college vaststelt dat de vrijwillige werkzaamheden voldoende impact hebben, kan het afzien van het opdragen van een tegenprestatie.

De gemeente kan voor het werven van maatschappelijk nuttige werkzaamheden samenwerken met maatschappelijke organisaties als 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. Verder kan door intensief contact met maatschappelijke organisaties beoordeeld worden aan welke nuttige werkzaamheden echt behoefte bestaat.

Een vrijwilligersvacaturebank bij een vrijwilligerscentrale kan een belangrijk hulpmiddel zijn om het aanbod van maatschappelijk nuttige werkzaamheden te bepalen, maar er moet wel gewaakt worden voor vermenging van vrijwilligerswerk (onverplicht) en een tegenprestatie (verplicht!). Ook moet gewaakt worden voor het verdringen van structureel vrijwilligerswerk door kortdurende tegenprestaties.

De gemeente kan ervoor kiezen uitsluitend werkzaamheden binnen de gemeentegrenzen als tegenprestatie in te zetten of werkzaamheden zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen. Dit wordt binnen deze verordening volledig overgelaten aan het college.

Artikel 4. De werkzaamheden bij een tegenprestatie

Artikel 4 van deze verordening stelt criteria ten aanzien van de te verrichten werkzaamheden bij 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 4 van deze verordening genoemde voorwaarden.

Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de tegenprestatie die volgen uit de wet en de parlementaire geschiedenis.

Het uitgangspunt 'werk boven uitkering' staat voorop. De tegenprestatie mag het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren. De tegenprestatie mag ook niet worden ingezet in het kader van de re-integratie en mag niet direct gericht zijn op toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het moet gaan om 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 ingezet⁸.

De regering heeft een lijst opgesteld van mogelijke werkzaamheden die als tegenprestatie zouden kunnen worden opgedragen. Omdat veel van de op die lijst voorkomende werkzaamheden al snel leiden tot verdringing is in deze verordening niet gekozen voor een (niet limitatieve) opsomming, maar voor een omschrijving van de aan te leggen criteria.

Lid 2 bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn.

Artikel 5. 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 op te dragen tegenprestatie. Hierbij moet het college de in deze verordening neergelegde criteria in acht nemen.

7) zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171

8) zie TK 2010-2011, 32 815, nr. 3, p. 14



Individuele omstandigheden

Het college beoordeelt op basis van de individuele omstandigheden van een belanghebbende de omvang en de duur van de tegenprestatie. De omvang van de werkzaamheden en de duur in de 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 worden⁹. Door de omvang en duur beperkt te houden wordt ook voorkomen dat de werkzaamheden gekwalificeerd zouden kunnen worden als dwangarbeid¹⁰.

Artikel 5, eerste lid, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor een maximale duur van drie maanden. Het is van belang dat de duur beperkt is.

Artikel 5, tweede lid, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor minimaal 4 en maximaal 16 uur per week. Voor het minimaal aantal uren is gekozen om personen werkzaamheden te laten verrichten van enige omvang. Het maximaal aantal uren zorgt dat de tegenprestatie van relatief geringe omvang blijft.

Artikel 5, derde lid, regelt dat het opdragen van een tegenprestatie binnen een periode van een jaar slechts driemaal kan worden opgedragen en in die periode ten hoogste 256 uren omvat. Dit zijn 16 weken van maximaal 16 uur per kalenderjaar.

Deze bepaling waarborgt dat de tegenprestatie relatief gering wordt ingezet. Het is onwenselijk om een belanghebbende vaker dan driemaal per jaar in te zetten, ook al is het dan voor kortdurende werkzaamheden.

9) TK 2013-2014, 33 801, nr. 30

10) artikel 4 EVRM