

## Eerste wijziging verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Breda 2015

### Bekendmaking

Burgemeester en wethouders van Breda maken bekend dat de gemeenteraad in zijn openbare vergadering van 4 april 2019 de eerste wijziging van de verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Breda 2015 heeft vastgesteld.

### Inwerkingtreding

De eerste wijziging van de verordening wordt van kracht met ingang van de dag na bekendmaking.

### Rechtsmiddelen

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

### Tekst verordening

Eerste wijziging van de Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ Breda 2015

Artikel 3 wordt gewijzigd en komt als volgt te luiden:

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

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 20 uur per week;
- c. de tegenprestatie kan binnen een periode van 12 maanden slechts éénmaal worden opgedragen;
- d. na afloop van de periode van 12 maanden kan een nieuwe tegenprestatie worden opgedragen.

Artikel 8 lid 2 wordt gewijzigd en komt als volgt te luiden:

#### Artikel 8. Geen werkzaamheden voorhanden

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

De Algemene toelichting Verordening tegenprestatie Participatiewet IOAW, IOAZ Breda 2015 wordt gewijzigd en komt als volgt te luiden:

#### **Algemene toelichting Verordening tegenprestatie Participatiewet IOAW, IOAZ Breda 2015**

In Breda ligt de focus op werk. Om mensen vanuit de bijstand naar werk te helpen werkt de gemeente met een sluitende aanpak: de Bredase methode naar werk.

Met deze sluitende aanpak wordt aandacht gegeven aan kansrijke kandidaten voor wie de afstand naar werk snel(ler) te overbruggen is.

Dat ontslaat de gemeente niet van de verplichting ook aandacht te hebben voor de groep mensen die een lange(re) afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Een deel van deze groep is (waarschijnlijk) al actief als vrijwilliger. Met maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn daarover goede afspraken gemaakt. Een ander deel van deze groep is nog niet (voldoende) actief en hebben wij als gemeente ook niet actief benaderd in de afgelopen jaren omdat de focus op beperken van de instroom lag en het begeleiden van mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Wij kiezen ervoor te beginnen met de doelgroep die langer dan 5 jaar een uitkering heeft. En we geven kansen en mogelijkheden voor de groep die tussen de 2 en 5 jaar in de bijstand zit.

Het begrip 'tegenprestatie' is opgenomen in de Participatiewet. Sinds de invoering van deze wet (2015) is het beleid 'tegenprestatie' opgenomen in een (verplichte) Verordening Tegenprestatie. Vanwege de toen oplopende aantallen bijstandsgerechtigden als gevolg van de crisis en instroom statushouders, lag de focus, zoals hiervoor aangegeven, de afgelopen jaren meer op directe uitstroom naar werk en

is de uitvoering van het beleid tegenprestatie achter gebleven. Conform de afspraken in het bestuursakkoord wordt het beleid en de uitvoering aangescherpt. Uitgangspunten hierbij zijn:

- a. Iedereen doet er toe in Breda. We schrijven niemand af. Iedereen kan iets, iedereen doet iets.
- b. Van iedereen die een uitkering ontvangt verwacht de gemeente dat hij/zij iets terug doet.
- c. Actief worden helpt bij het weer baas worden over je eigen leven (mensen krijgen meer zelfvertrouwen en ze leren nieuwe vaardigheden en nieuwe mensen kennen).

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 onbetaalde 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**

Iedereen met een bijstandsuitkering levert een passende tegenprestatie van maximaal 20 uur in de week. Als iemand gericht onderwijs met perspectief op werk volgt, wordt dit gezien als tegenprestatie. De uitwerking van dit beleid is opgenomen in de Verordening Tegenprestatie. De verordening is daarmee gewijzigd in 2019.

Voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betekent dit besluit dat van hen nadrukkelijk(er) wordt verwacht dat zij een tegenprestatie verrichten:

- a. Het gaat dan om het uitvoeren van een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteiten van beperkte duur en omvang.
- b. Activiteiten bij een organisatie of bij een werkgever, zoals bijvoorbeeld bij een wijkcentrum, scholen, verenigingsleven, sportclubs, etc. (niet uitputtend).
- c. Ook werken aan oplossen eigen problematiek; denk aan o.a. training laaggeletterdheid, schulden aanpakken, sporten/life-styleprogramma en een opleiding volgen.
- d. De deelnemer mag in principe zijn/haar tegenprestatie bepalen.
- e. De tegenprestatie heeft echter geen vrijblijvend karakter; wordt niet gekozen dan bepaalt de gemeente wat de deelnemer gaat doen.
- f. De tegenprestatie wordt voor maximaal 20 uur per week verricht. Er wordt altijd gekeken naar persoonlijke omstandigheden, waarbij gekeken wordt naar de mogelijkheden en wat het beste past. Het is immers altijd maatwerk.
- g. De tegenprestatie wordt in principe verricht voor een periode van 6 maanden per jaar. Na afloop van de 6 maanden wordt bekeken of de activiteiten verlengd kunnen worden of dat de deelnemer meer kan, bijv. stappen kan zetten richting werk.
- h. Het is niet (automatisch) de bedoeling dat de functie die men in het kader van de tegenprestatie vervult moet worden omgezet in een betaalde baan bij die organisatie. Het werk is om te activeren, motiveren en dient als opstap naar een betaalde baan (waarschijnlijk) elders.
- i. Bij het niet nakomen van de afspraken tegenprestatie, wordt, na een eerste waarschuwing, een maatregel (korting op de uitkering) opgelegd.
- j. De tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing van werk.
- k. De tegenprestatie mag de re-integratie naar werk niet in de weg staan.
- l. Substantiële mantelzorg kan wel een vrijstelling van de tegenprestatie zijn. Zorgen voor kinderen is geen vrijstelling voor het verrichten van een tegenprestatie. Substantieel structureel vrijwilligerswerk geldt wel als een vrijstelling voor een tegenprestatie.
- m. We beginnen met de groep die langer dan vijf jaar in de bijstand zit. En we geven kansen en mogelijkheden voor de groep die tussen de 2 en 5 jaar in de bijstand zit.

### **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 medewerker van de gemeente of de tegenprestatie op basis van maatwerk 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.
3. Een deel van de bewijslast of er sprake is van verdringing van arbeid ligt ook bij de betreffende organisatie waar de tegenprestatie wordt 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 2015 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 medewerker van de gemeente 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).

#### **Ondersteuning en nazorg**

Met de medewerker van de gemeente worden gesprekken gevoerd om de uitkeringsgerechtigde te begeleiden bij het vinden van een plaats of te motiveren en te ondersteunen. De effecten van de inzet worden bijgehouden in persoonlijke ontwikkelingsplannen van de deelnemers; de resultaten worden opgenomen in het daarvoor beschikbare monitorsysteem. Naast motiveren en ondersteunen wordt aan de deelnemers nazorg geboden.

## 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 tot maximaal 20 uur en op basis van maatwerk. 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).

#### **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 op basis van maatwerk, dus '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/substantiële mantelzorg of maatschappelijke activiteiten en/of substantieel structureel 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, bijvoorbeeld substantiële mantelzorg. 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. 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. We hebben het in Breda over substantieel structureel vrijwilligerswerk. 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).

**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 20 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).

Artikel 3, eerste lid onder c, regelt dat het opdragen van een tegenprestatie binnen een aaneengesloten periode van 12 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 12 maanden in te zetten. Daarbij geldt bovendien dat de tegenprestatie in die periode in totaal slechts voor ten hoogste maximaal 20 uur per week gedurende 6 maanden kan worden ingezet. Wel kan aan een uitkeringsgerechtigde na het aflopen van de periode van 12 maanden opnieuw om een tegenprestatie gevraagd worden. Hier wordt altijd maatwerk geleverd.

#### **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.

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 uitnodigt tot het leveren van een tegenprestatie. Voor zover uitkeringsgerechtigden een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is daarbij wel van belang dat een te leveren tegenprestatie een 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**

##### **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.

In Breda geldt dat substantiële mantelzorg een vrijstelling kan zijn van een tegenprestatie.

##### **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.

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

#### **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 gemeentegrens 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 12 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 (noot: de wijziging per 4 april 2019). 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 verordening opdracht 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.