

ALGEMENE TOELICHTING VERORDENING TEGENPRESTATIE

Het college is bevoegd een uitkeringsgerechtigde te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten, ook als die tegenprestatie niet direct samenhangt met arbeidsinschakeling. Een uitkeringsgerechtigde 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, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet. De tegenprestatie bestaat uit de plicht om naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Verordeningsplicht

De Participatiewet legt de gemeenteraad de plicht op om bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie door het college aan een belanghebbende met een bijstandsuitkering in de leeftijd van 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd (artikel 8a, eerste lid, onderdeel b Participatiewet). Het is aan de gemeente om de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie te regelen.

Plicht college ontwikkelen beleid

Het college heeft de opdracht beleid te ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie en het uitvoeren ervan overeenkomstig de Verordening tegenprestatie (artikel 7, aanhef, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet).

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 de wet en in deze verordening opgenomen de criteria in acht nemen. Als het college een tegenprestatie vraagt van uitkeringsgerechtigde, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een uitkeringsgerechtigde immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem verwacht wordt.

Geen tegenprestatie

Indien daarvoor voldoende 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 9, vijfde lid, van de Participatiewet. De plicht tot tegenprestatie is voorts niet van toepassing op een alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid, van de Participatiewet (artikel 9, zevende lid, van de Participatiewet).

Afstemmen

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

Bevoegdheid opdragen tegenprestatie

De bevoegdheid van het college om een 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.

Tegenprestatie is geen re-integratievoorziening

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

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING VERORDENING TEGENPRESTATIE

Artikel 1. Begripsbepalingen

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

Mantelzorg

In artikel 1, tweede lid onderdeel d 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). De mantelzorgachtige activiteiten worden in het kader van deze verordening gelijkgesteld met de definitie van mantelzorg.

Onder mantelzorg wordt verstaan:

Langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt. Het begrip 'mantelzorg' is van belang omdat artikel 4 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:

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

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

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

Artikel 2. Doelgroep

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 3. Inhoud 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 en in de wet neergelegde criteria in acht nemen.

Bij een tegenprestatie gaat het om activiteiten waar evident geen betaling tegenover staat (er mag bijvoorbeeld geen vacature open staan voor dezelfde of bijna dezelfde activiteiten). De tegenprestatie omvat activiteiten die onder normale bedrijfseconomische omstandigheden niet rendabel zijn om een gezonde bedrijfsvoering op orde te houden en het betreft kortdurende werkzaamheden, beperkt in omvang en duur.

Als het college een tegenprestatie vraagt van belanghebbende, moet het een duidelijke omschrijving geven van de te verrichten werkzaamheden. Het moet voor een belanghebbende immers duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem wordt verwacht.

Artikel 3 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de inhoud van de tegenprestatie. Het college stelt nadere regels vast welke additionele maatschappelijke activiteiten als tegenprestatie kunnen worden ingezet (artikel 3, derde lid), op welke wijze de financiering en toezicht wordt geregeld. De uitvoering van de activiteiten dient immers met begeleiding op een veilige plek met goede arbeidsomstandigheden te geschieden.

Additionele onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden

In artikel 3, 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.

Het college kan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden voldoen aan de in artikel 3, eerste lid, van deze verordening genoemde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de tegenprestatie die volgen uit de parlementaire geschiedenis.

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-integratievoorziening. Het betreft werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Reguliere werkzaamheden kunnen daarom niet als tegenprestatie worden ingezet. De tegenprestatie mag het accepteren van algemeen geaccepteerde 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.

Artikel 4. Het opdragen van een tegenprestatie

Volgens artikel 4, eerste lid bepaalt het college of, en zo ja welke tegenprestatie wordt opgedragen. Tegen het besluit tot het opdragen van een tegenprestatie kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Daarbij is het niet van belang welke afstand tot de arbeidsmarkt de persoon heeft.

Factoren opdragen tegenprestatie

In artikel 4, 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.

De tegenprestatie mag acceptatie van arbeid of re-integratie niet in de weg staan. Uitgangspunt blijft dat wie kan werken, ook zo snel mogelijk wordt begeleid naar regulier werk.

Rekening houden met de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden

Artikel 4, tweede lid bepaalt dat het college maatwerk dient 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 werkzaamheden worden immers opgedragen 'naar vermogen'. Het is dus van belang dat belanghebbende ook in staat is de werkzaamheden te verrichten.

Factor: Tegenprestatie 'naar vermogen'

De werkzaamheden die als tegenprestatie ingezet worden, moeten naar vermogen door een uitkeringsgerechtigde verricht kunnen worden. De term 'naar vermogen' heeft betrekking op de 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: Persoonlijke situatie en individuele omstandigheden 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. Hierbij wordt rekening gehouden met het fysieke en psychische vermogen van de uitkeringsgerechtigde. Bij het opdragen van de tegenprestatie dient het college maatwerk te leveren.

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 regering vindt het immers belangrijk dat een uitkeringsgerechtigde invloed heeft op de keuze van de activiteiten.

Geen tegenprestatie

In artikel 4, derde lid, is vastgelegd aan welke doelgroepen geen tegenprestatie wordt opgelegd.

Artikel 4, derde lid, onderdeel a, van de verordening bepaalt dat het college kan besluiten personen die voldoende maatschappelijke activiteiten of vrijwilligerswerk verrichten geen tegenprestatie op te leggen.

De omstandigheid dat een uitkeringsgerechtigde maatschappelijke activiteiten verricht, kan ertoe leiden dat hiermee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tegenprestatie. Voorbeelden 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. Hierbij kan ook de aard van het vrijwilligerswerk een rol spelen. Omdat vrijwilligerswerk veelzijdig van aard is, is geen begripsomschrijving opgenomen

In het derde lid, onderdeel b, van artikel 4 is opgenomen dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien een uitkeringsgerechtigde mantelzorg verricht en het college het verrichten hiervan redelijkerwijze noodzakelijk vindt. De regering heeft deze mogelijkheid uitdrukkelijk benoemd in de nota van wijziging met betrekking tot de Wet maatregelen WWB (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). Of sprake is van mantelzorg wordt getoetst aan de criteria van het begrip mantelzorg zoals neergelegd in artikel 1 van deze verordening. Verricht een uitkeringsgerechtigde mantelzorg in de zin van deze verordening en is het verrichten van mantelzorg volgens het college redelijkerwijs noodzakelijk, dan draagt het college een uitkeringsgerechtigde geen tegenprestatie op.

Een tegenprestatie is niet van toepassing op een uitkeringsgerechtigde die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is (artikel 9, vijfde lid, van de Participatiewet). Daarnaast is deze verplichting ook niet van toepassing op een alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste en zevende lid, van de Participatiewet).

Een tegenprestatie is geen re-integratie instrument. Voor uitkeringsgerechtigden is het belangrijkste om zelfstandig een inkomen te verdienen. Daarom is hier opgenomen dat geen tegenprestatie wordt opgedragen aan die uitkeringsgerechtigde van wie het uitvoeren van een tegenprestatie zijn re-integratie op de arbeidsmarkt in de weg staat.

Indien daarvoor voldoende 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).

Artikel 5. Invulling tegenprestatie

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat de gemeente mensen aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheid. Iedereen is zelf verantwoordelijk voor de regie over zijn/haar leven. Te snel wordt voorbijgegaan aan wat de klant zelf of met hulp van de directe omgeving kan doen. Het uit handen nemen van problemen werkt meestal averechts op het zelf oplossend vermogen en de eigenwaarde van mensen. De zeggenschap, zelfredzaamheid en eigen kracht van de klant en zijn omgeving vormen voor gemeenten daarom het vertrekpunt bij de wijze en mate van ondersteuning, controle en handhaving.

Met betrekking tot de invulling van de tegenprestatie wordt hierbij aangesloten door de klant in eerste instantie zelf te laten zoeken naar geschikte activiteiten. Het college spreekt vooraf op basis van maatwerk een termijn af.

Persoonlijke wensen en kwaliteiten belanghebbende

Bij het opdragen van de verplichting tot tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke wensen en kwaliteiten van belanghebbende. De regering vindt het immers belangrijk dat een belanghebbende invloed heeft op de keuze van de activiteiten. Belanghebbende kan zelf ideeën aandragen voor de als tegenprestatie te verrichten werkzaamheden. Het college beoordeelt de door belanghebbende zelf aangedragen ideeën en kan besluiten om het voorstel van belanghebbende over te nemen en die werkzaamheden in te zetten als tegenprestatie. Uiteraard moet die werkzaamheid voldoen aan het bepaalde bij of krachtens deze verordening en moet die werkzaamheid beschikbaar zijn. Het college is niet gehouden te voldoen aan de wensen van een belanghebbende, maar moet deze wel in de beoordeling meenemen. Draagt belanghebbende geen ideeën aan, dan beslist het college.

Mocht uitkeringsgerechtigde niet slagen zelf maatschappelijk nuttige activiteiten te vinden, dan zal de gemeente de tegenprestatie vormgeven en opleggen.

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.

Artikel 6. 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 6 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de duur en omvang van de tegenprestatie.

Individuele omstandigheden

In deze verordening wordt bepaald dat het college op basis van de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde de concrete omvang en de duur van de tegenprestatie beoordeelt. 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.

Maximale duur tegenprestatie in periode en uren.

Artikel 6, eerste lid, regelt dat de tegenprestatie wordt ingezet voor een maximale duur. De tegenprestatie kan worden opgedragen voor de duur van maximaal 6 maanden per kalenderjaar en voor maximaal 20 uur per week.

Duur tegenprestatie in uren

Artikel 6, tweede lid, regelt dat bij korte of meermaals onderbroken activiteiten een maximaal aantal maal mag starten en beëindigen in een kalenderjaar.

Artikel 7. Geen werkzaamheden voorhanden

Artikel 7 bepaalt dat geen tegenprestatie wordt opgedragen indien geen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden voorhanden zijn.

Artikel 8. Medewerkingsplicht / Afstemming*Weigering tegenprestatie*

Het college dient bij weigering van de 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. De hoogte en duur van de maatregel is opgenomen in de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ.

Artikel 9. Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen ten gunste van uitkeringsgerechtigde afwijken van de bepalingen van deze verordening, indien toepassing van de verordening tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 10. Inwerkingtreding

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

Artikel 11. Citeertitel

In dit artikel is de citeertitel van deze verordening neergelegd