

## Toelichting

### Algemeen

#### *De tegenprestatie*

Per 1 januari 2012 is in de WWB de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten om aan bijstandsgerechtigden verplicht een tegenprestatie op te leggen. 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). Gemeente Vught heeft conform het collegebesluit van 13 november 2012 al in 2012 de tegenprestatie opgenomen als verplichting voor een uitkeringsgerechtigde in het gemeentelijk participatiebeleid.

#### *Verordeningsplicht*

Vanaf 1 januari 2015 is de mogelijkheid tot opname van een tegenprestatie in het participatiebeleid een verplichting en dient opgenomen te worden in een gemeentelijke verordening.

De tegenprestatie biedt de gemeente de mogelijkheid aan bijstandsgerechtigden de verplichting op te leggen om naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid (zie artikel 8a, eerste lid, b jo. artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet).

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

#### *Ontwikkelen beleid door college*

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

#### *Het verschil tussen de tegenprestatie en vrijwilligerswerk*

De tegenprestatie wordt aan de bovenkant begrensd door vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk is geen tegenprestatie. Immers, vrijwilligerswerk vindt onverplicht plaats en op initiatief van de betrokkene. Een tegenprestatie daarentegen is een verplichting gekoppeld aan het recht op een uitkering en wordt opgedragen door het college. Let op, hier staat niet dat werkzaamheden die in het kader van vrijwilligerswerk worden verricht, niet evenzo in het kader van een tegenprestatie kunnen worden uitgevoerd. Dat kan zeker. Het verschil is daarin gelegen dat die werkzaamheden dan niet als vrijwilligerswerk kunnen worden gekwalificeerd, omdat ze in het kader van de tegenprestatie niet vanuit een intrinsieke motivatie, maar vanuit een wettelijke verplichting worden verricht. Dit houdt overigens niet in dat de belanghebbende – indien hem de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie bevallen – deze niet voor langere tijd mag uitvoeren. Alleen vindt de verdere uitvoering dan niet onder dwang plaats, maar in de vorm van vrijwilligerswerk.

Indien een belanghebbende minimaal 8 uur per week vrijwilligerswerk verricht, ziet gemeente Vught af van het opleggen van een tegenprestatie omdat de belanghebbende met zijn vrijwilligerswerk reeds een bijdrage levert aan de maatschappij, waardoor er geen noodzaak meer is tot het verrichten van een tegenprestatie.

#### *Het verschil tussen de tegenprestatie en werken met behoud van uitkering*

Werken met behoud van uitkering behoort enkel tot de mogelijkheden indien dit de re-integratie van belanghebbende ten goede komt. Bij de tegenprestatie staat daarentegen het maatschappelijk nut en niet het bevorderen van de re-integratie voorop. Dat laat onverlet dat aan de tegenprestatie een re-integratiecomponent kan worden toegevoegd. Echter, het maatschappelijk nut dient voorop te staan.

Daar waar 'werken met behoud van uitkering' ziet op werkzaamheden die ook binnen de reguliere arbeidsmarkt plaatsvinden, moeten de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie juist buiten die reguliere arbeidsmarkt gezocht worden. Het dient te gaan om werkzaamheden waarvoor op de reguliere arbeidsmarkt niet de bereidheid bestaat om voor te betalen.

#### *Middelen*

De tegenprestatie kan zuiver gezien niet uit het Participatiebudget worden bekostigd. Immers, het maatschappelijk nut van de werkzaamheden staat voorop, niet de waarde in het re-integratieproces. Het is wel toegestaan om de tegenprestatie in het kader van re-integratie in te zetten. In dat geval kunnen de eventueel noodzakelijke begeleidingskosten uit het Participatiebudget vergoed worden. Echter, indien een gemeente nadrukkelijk in wil zetten op de tegenprestatie dient de gemeente voor het organiseren hiervan extra middelen voor beschikbaar te maken, bijvoorbeeld uit het Gemeentefonds.

#### *Functie van de tegenprestatie*

Hoe de tegenprestatie wordt ingevuld en wordt gecontroleerd is in belangrijke mate afhankelijk van de visie van de gemeenteraad en het college. Welke functie kent Vught toe aan de tegenprestatie in het gemeentelijk participatiebeleid?

Gemeente Vught legt de focus vooral op een hoogwaardig re-integratiebeleid vanuit een maatwerkbenadering en hanteert de tegenprestatie terughoudend. Daarom wordt in deze verordening ook aangegeven onder welke condities de gemeente Vught ontheffing van tegenprestatie verleent. Uitgangspunt is dat de tegenprestatie fungeert nadrukkelijk als aanvulling op het re-integratiebeleid.

De tegenprestatie heeft daarmee in de gemeente Vught de volgende functie:

1. een vorm van 'ultimum remedium' voor diegenen die zelf uit eigen beweging actief en gemotiveerd meewerken aan hun re-integratie. Immers, wij leggen de focus op maatwerk vanuit een hoogwaardig re-integratiebeleid;
2. een handhavingfunctie ten aanzien van de niet-willer, aanvullend op een eerder sanctiebesluit. Dit achten wij niet te realiseerbaar binnen ons re-integratiebeleid, omdat bij een niet-willer de gemeente vooral reageert middels maatregelbesluiten. In zo'n situatie zou de tegenprestatie de niet-willer extra kunnen activeren.

De handhavingsfunctie (2) vraagt enige nadere toelichting:

De tegenprestatie is ook bij een niet-willer geen sanctie-instrument om de volgende redenen:

- Aan een niet-willer wordt – gelijk andere uitkeringsgerechtigden – conform het wettelijk kader een maatregel opgelegd waarbij het wettelijk uitgangspunt is dat de sanctie niet leedtoevoegend van aard is, maar uiteindelijk gericht is op gedragsbeïnvloeding.
- Bijzonder aan de niet-willer ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden die wel participeren is, dat laatstgenoemden daadwerkelijk naar mate van eigen kunnen, iets presteren tegenover hun recht op bijstand. De niet-willer doet dat niet.
- Ook ten aanzien van de niet-willer blijft altijd ruimte voor het college om na te gaan waar nu precies de weerstand zit bij belanghebbende en mogelijkheden te onderzoeken om daar ten positieve uit te komen.

#### *Voorwaarden aan het opleggen van een tegenprestatie*

Aan het opleggen van een tegenprestatie zijn enkele voorwaarden verbonden:

- De tegenprestatie is niet bedoeld als re-integratie-instrument. Het primaire doel is dat iemand maatschappelijk nuttige activiteiten verricht als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49-50). Arbeidsinschakeling of participatie mag wel een nevensdoel zijn.
- De tegenprestatie mag de re-integratie en het accepteren van werk niet in de weg staan. Immers, als uitgangspunt geldt werk boven uitkering. Daarom moeten de werkzaamheden die verricht worden in omvang en tijd beperkt zijn. Gemeenten kunnen zelf bepalen wat de minimale en/of maximale omvang kan zijn. Een structurele inzet van 32 uur per week wordt op basis van rechtbankuitspraken te veel gevonden voor de tegenprestatie.
- De werkzaamheden moeten worden afgestemd op de fysieke en psychische omstandigheden van de belanghebbende. Er zal maatwerk moeten worden geleverd, waarbij op individuele basis wordt aangegeven waarom deze activiteit geschikt is voor deze persoon en hoe deze activiteit is afgestemd op de capaciteiten en mogelijkheden van de belanghebbende.
- De uit te voeren werkzaamheden mogen niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het moet gaan om werkzaamheden waar geen loon voor wordt betaald en die additioneel zijn op reguliere arbeid. Wat wel en wat niet additioneel is, is niet altijd eenduidig aan te geven. Dat maakt het lastig om heel helder te krijgen of er wel of geen sprake is van verdringing op de arbeidsmarkt. Het moet gaan om maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit begrip wordt niet nader omschreven in de wetgeving en in de jurisprudentie. Het kan om activiteiten gaan die nuttig zijn voor de wijk/buurt of eigen gemeente. Maar ook de ontwikkeling van de uitkeringsgerechtigde die de tegenprestatie uitvoert wordt als maatschappelijk nuttig beschouwd. Voor voorbeelden van maatschappelijke nuttige werkzaamheden verwijst de regering naar het onderzoeksrapport "Voor wat hoort wat" van de Inspectie SZW. Zie na de artikelsgewijze toelichting in deze toelichting.

#### *De tegenprestatie en individuele omstandigheden*

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

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

#### *Geen tegenprestatie*

Het college kan in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie (artikel 9, tweede lid, van de Participatiewet). Dit is in deze verordening vastgelegd in artikel 5.

#### *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.

### **Artikelsgewijze toelichting**

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven worden hieronder behandeld.

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

##### *Lid 1*

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

##### *Lid 2*

De begrippen zijn in een logische volgorde gerangschikt. Het aantal begrippen is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is.

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.

#### *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 geschikt is voor deelname aan de arbeidsmarkt. Dit begrip is van belang in verband met de mogelijkheid tot het opdragen van een tegenprestatie. Zie hierover artikel 2 van deze verordening.

#### *Grote afstand tot de arbeidsmarkt*

In artikel 1 van deze verordening is een definitie opgenomen van het begrip 'grote afstand tot de arbeidsmarkt'. Onder een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt verstaan dat een persoon redelijkerwijs niet binnen één jaar geschikt is voor deelname aan de arbeidsmarkt. Dit begrip is van

belang in verband met de mogelijkheid tot het opdragen van een tegenprestatie. Zie hierover artikel 2 van deze verordening.

## **Artikel 2. 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 aangetekend (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49).

### *Tegenprestatie opdragen aan personen met grote afstand tot arbeidsmarkt*

De gemeenteraad kiest er in deze verordening voor te bepalen dat het college een tegenprestatie in beginsel uitsluitend kan opdragen aan een belanghebbende die een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Dit impliceert dat aan belanghebbenden die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben geen tegenprestatie wordt opgedragen, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

De gemeenteraad heeft hiervoor gekozen opdat personen met een korte afstand zich volledig kunnen richten op de arbeidsplicht en de re-integratieplicht, zoals het naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen. Bij personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kan redelijkerwijs worden verwacht dat hun inspanningen eerder zullen leiden tot uitstroom. Daarom wordt in beginsel aan personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt geen tegenprestatie opgedragen. De tegenprestatie mag immers het accepteren van passende arbeid of van re-integratie-inspanningen niet belemmeren aangezien werk boven uitkering als uitgangspunt geldt. Aan personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan het college wel een tegenprestatie opdragen.

### *Belanghebbende met een korte afstand tot de arbeidsmarkt*

Artikel 2, tweede lid, van deze verordening bepaalt dat het college een belanghebbende met een korte afstand tot de arbeidsmarkt een tegenprestatie kan opdragen als bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie waarin geen re-integratieactiviteiten worden verricht door belanghebbende en het verrichten van re-integratieactiviteiten op korte termijn redelijkerwijs niet kan worden verwacht. In dat geval bestaat er ruimte een tegenprestatie op te leggen.

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

De tegenprestatie heeft nadrukkelijk een tijdelijk karakter. Het gaat in wezen om kortdurende werkzaamheden. In artikel 3 stelt de gemeente regels over de duur en omvang van de tegenprestatie. Het doel hiervan is om te borgen dat de tegenprestatie binnen de wettelijke kaders blijft, zoals in artikel 2, lid 3 van deze verordening is bepaald.

Om die reden is bepaald dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor de maximale duur van drie maanden; dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor maximaal 12 uren per week en dat de tegenprestatie binnen 12 maanden slechts tweemaal kan worden opgedragen.

## **Artikel 4. Geen werkzaamheden voorhanden**

In artikel 4 is bepaald dat het college niet ongericht een tegenprestatie aan een uitkeringsgerechtigde oplegt wanneer zij zelf hierover geen duidelijk beeld heeft. Zeker omdat

binnen Vught al in zekere kwalitatief hoogwaardig aanbod is van vrijwilligerswerk dat ook ingezet wordt als activering in het kader van een re-integratietraject, kan het voorkomen dat er dan geen werkzaamheden voorhanden zijn in het kader van de tegenprestatie. In die situatie heroverweegt het college zijn standpunt hierover binnen een periode van 12 maanden.

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

In de verordening tegenprestatie is het mogelijk dat de gemeente er voor kiest om aan een aantal groepen uitkeringsgerechtigden geen tegenprestatie op te leggen, bijvoorbeeld indien de belanghebbende mantelzorg verricht, parttime werkt of een re-integratietraject volgt.

Artikel 5, eerste lid vraagt een toelichting. Hierin wordt gesteld dat er geen tegenprestatie opgedragen dient te worden, indien een belanghebbende mantelzorg verricht voor zover het verrichten van mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is. De toets van 'redelijkerwijs noodzakelijk' verwijst naar de toets van dringende redenen als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de Participatiewet met betrekking tot ontheffing van plicht tot aanvaarding van algemeen geaccepteerde arbeid en re-integratie. In de toelichting hierbij staat dat het enkel verrichten van zorgtaken geen dringende reden is om een ontheffing te verlenen. En dit is ook niet in lijn met het Vughts beleid. Vandaar het toegevoegde criterium 'redelijkerwijs noodzakelijk'.

Het gaat hier weliswaar om een behoorlijke lijst van ontheffingen. Bedacht dient evenwel te worden dat de tegenprestatie geen doel in zichzelf is en dat de gemeente Vught vooral de focus heeft op een hoogwaardig re-integratiebeleid. Vanuit dit laatste vertrekpunt gezien, fungeert de tegenprestatie dan nadrukkelijk als aanvulling op dit beleid.

#### **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. Het moet altijd gaan om onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden. De regering geeft de volgende voorbeelden voor werkzaamheden die als tegenprestatie kunnen worden ingezet:

- werkzaamheden bij een openluchtmuseum;
- koffie/thee schenken in een verpleegtehuis, buurthuis of een bejaardentehuis;
- meelopen met de dierenambulance;
- taalmaatje voor nieuwkomers;
- vervoer via kerken of ouderenorganisaties;
- warme maaltijden bereiden en leveren;
- de was doen;
- strijken;
- tijdelijke werkzaamheden rond een wijkcentrum;
- helpen bij het oversteken van kinderen (scholen);

- werkzaamheden in theaters;
- praten met nabestaanden;
- inzet bij (sport)evenementen;
- daklozen die wekelijks mensen rond leiden door de stad;
- gehandicapten begeleiden bij het zwemmen;
- voorlezen op scholen;
- moestuin aanleggen met leerlingen uit groep 5 of 6 basisschool;
- additionele werkzaamheden bij het Leger of Leger des Heils;
- boeken uitleen bij ziekenhuizen en verpleegtehuizen (met karretjes);
- maneges schoon en netjes houden;
- een functie vervullen in bijvoorbeeld een cliëntenraad;
- deelname aan een hulpverleningstraject bij persoonlijke of psychische problemen;
- werkzaamheden in bibliotheken;
- bezoek aan eenzame ouderen;
- werkzaamheden in bejaardentehuizen en buurthuizen;
- boodschappen halen voor Wmo-cliënten/hulpbehoevenden/ouderen;
- tuinonderhoud;
- administratie op orde brengen;
- conciërgeachtige werkzaamheden;
- mobiel beperkte inwoners helpen;
- klus- en verhuisteam oprichten;
- opzetten en geven cursussen;
- zorgtaken zoals huiskamerdiensten, activiteitenbegeleiding;
- helpen bij festivals;
- ondersteunende werkstages bij (maatschappelijke) organisaties: administratief, creatief, verzorging;
- wandelen en koffiedrinken met groepen bewoners;
- lunch verzorgen op basisscholen;
- werkzaamheden in dierenasiel;
- receptionist of ontvangstdame/heer;
- beheer kantines sportverenigingen;
- wijkschouwen;
- zwemvierdaagse, wijkfeesten, buurt BBQ, straat opknappen, opzetten buitenspeeldag;
- spelletjesmiddagen, politiekcafé;
- buurtpreventie;
- buurtvaders;
- meldpunt voor veiligheid in de wijk (signalering);
- klussenteam in de wijk;
- ondersteunen bij wijkactiviteiten (halen/brengen);
- organiseren activiteiten voor kinderen (in de wijk of stad);
- simpele schoonmaakwerkzaamheden in de eigen wijk;
- theekringen;
- verkiezing organiseren (weerman/vrouw van de wijk);

- multicultureel sportevenement met gehandicapten;
- ontmoeting in de wijk met aandacht voor verschillende geloofsovertuigingen;
- sportclinics in de wijken opzetten;
- organiseren wandelingen/sportcursussen;
- hulp bij reizen met openbaar vervoer;
- computermaatje;
- energiecoaches;
- formulierenbrigade;
- medewerker in ruilwinkel, wereldwinkel;
- websitebeheerder van een vrijwilligersorganisatie;
- speelgoed schoonmaken en voorlezen bij kinderdagverblijf;
- werkzaamheden op zorgboerderij;
- werknemersvaardigheden opdoen in niet commercieel bedrijf;
- oppasdienst;
- huiswerkbegeleiding;
- mantelzorg/mantelzorgondersteuning;
- in de zorg helpen;
- helpen in de moskee;
- weidevogels tellen;
- suppoost avondvierdaagse;
- beweeg en dieetprogramma;
- rolstoelbrigade;
- fietsles geven;
- klaar-overs;
- werkervaring op doen via club van 1000;
- helpen bij scouting;
- enquêteur minimabeleid;
- hulp in heemkundetuin;
- hand en spandiensten op school.