

Algemene toelichting

Het college is bevoegd een belanghebbende te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten. Een belanghebbende van achttien jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is vanaf de dag van melding gehouden naar vermogen een tegenprestatie te verrichten. Dit is vastgelegd in artikel 9, eerste lid, onderdeel c van de Participatiewet. De tegenprestatie is:

- naar vermogen 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 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

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 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 Participatiewet).
- 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).

Tegenprestatie is géén re-integratie instrument

De tegenprestatie heeft tot doel om maatschappelijk nuttige werkzaamheden te doen in de samenleving als tegenprestatie voor het ontvangen van een uitkering. Het opleggen 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 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-integratie instrument en daarom ook geen onderdeel van de Re-integratieverordening Participatiewet en ook niet gelijk aan re-integratie instrumenten als vrijwilligerswerk of sociale activering. Voorts mag een tegenprestatie het accepteren van passende arbeid niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt werk boven uitkering.

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.

Verordeningsplicht

De Wet maatregelen WWB legt de gemeenteraad de verplichting op om bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie aan mensen met een bijstandsuitkering in de leeftijd van 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. Deze verordeningsplicht is neergelegd in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b 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.

Artikelsgewijze toelichting

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.

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 artikel 1.1.1, eerste lid van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo):

“Zorg 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.”

Het begrip 'mantelzorg' is van belang omdat artikel 3 van deze verordening bepaalt dat het college bij het opleggen van een tegenprestatie rekening houdt met mantelzorg 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 Wmo 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 de uitvoering van de Wmo 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 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.

Vrijwilligerswerk

In artikel 1 van deze verordening is de definitie opgenomen 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).

Deze begripsbepaling is gebaseerd op de zogenaamde draaischijf van Movisie, waarnaar de VNG verwijst. Movisie heeft een draaischijf ontwikkeld waaraan een gemeente aan de hand van acht onderdelen de definitie kan bepalen. Zie hiervoor: www.movisie.nl/draaischijf.

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 neergelegde criteria in acht nemen.

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).

Als tegenprestatie gelden onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, 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 werkzaamheid:

- a) naar zijn aard niet is gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
- b) niet is bedoeld als re-integratie instrument;
- c) wordt verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid in de organisatie waarin deze worden verricht; en
- d) niet leidt tot verdringing.

Deze voorwaarden 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).

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-integratieinstrument. Het betreffen 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 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).

In een beleidsregel legt het college de duur en omvang van een tegenprestatie vast en hoe vaak deze opgelegd kan worden. Daarnaast legt het college vast welke werkzaamheden in ieder geval als tegenprestatie kunnen worden ingezet (artikel 2, tweede lid van deze verordening) en welke niet. Deze werkzaamheden voldoen aan de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Het opleggen van een tegenprestatie

Artikel 3 van deze verordening stelt voorwaarden ten aanzien van de inhoud van de 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 aangekend (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 49).

Het college dient echter wel maatwerk toe te passen bij het opleggen 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 (zie Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171).

a. *Tegenprestatie 'naar vermogen'*

De werkzaamheden die als tegenprestatie ingezet worden, moeten naar vermogen door een belanghebbende verricht kunnen worden. De term 'naar vermogen' heeft betrekking op de mogelijkheden waarover een belanghebbende 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).

b. *Persoonlijke situatie en individuele omstandigheden*

Bij het opdragen van de tegenprestatie houdt het college rekening met de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van een belanghebbende, waaronder leeftijd, opleiding en werkervaring (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 25-02-2013, nr. 12/3649, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171). Hierbij wordt rekening gehouden met het fysieke en psychische vermogen van een belanghebbende. Voorts wordt bij opdragen van een tegenprestatie rekening gehouden met praktische omstandigheden zoals reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang.

c. *Mantelzorg of vrijwilligerswerk door belanghebbende*

Het college houdt er bij het opdragen van de plicht tot tegenprestatie rekening met

het eventuele gegeven dat een belanghebbende al maatschappelijk actief is (TK 2013-2014, 33 801, nr. 24, p. 6). Indien een belanghebbende al een maatschappelijke activiteit verricht, kan het college in bepaalde gevallen besluiten deze maatschappelijke activiteit aan te merken als tegenprestatie. Ook kan de omstandigheid dat een belanghebbende maatschappelijke activiteit verricht, ertoe leiden dat hiermee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tegenprestatie, met name de duur en de omvang van de tegenprestatie. Een voorbeeld van maatschappelijke activiteiten zijn: de zorg voor een ouder of een gehandicapt kind. Het college beoordeelt de maatschappelijke activiteiten en houdt daarbij rekening met de duur en omvang.

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

Samenwerking met maatschappelijke organisaties:

De gemeente werkt voor het invullen van de tegenprestatie samen met maatschappelijke organisaties zoals: welzijnsinstellingen, vrijwilligerswerkorganisaties, buurthuizen en/of sportvoorzieningen.

De belanghebbende wordt geacht zelf, op eigen kracht, bij de maatschappelijke organisatie de tegenprestatie in te gaan vullen. Lukt dit binnen een bepaalde termijn niet, dan kan het college een concrete invulling van een tegenprestatie opleggen.

Geen tegenprestatie

De verplichting tot het verrichten van een 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 Participatiewet);
- 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).

Weigering tegenprestatie

Het college dient bij weigering van belanghebbende om de tegenprestatie te verrichten, conform de Maatregelenverordening te handelen.

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 verordeningsplicht voor de gemeenteraad neergelegd om regels in de verordening vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie.

In dit artikel is tevens de citeertitel van deze verordening neergelegd.