

Toelichting bij verordening doelmatigheid Participatiewet, IOAW en IOAZ 2020

Algemene toelichting

Artikelsgewijze toelichting

Enkel die bepalingen die een nadere toelichting behoeven worden hier behandeld.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2. Participatie

Algemene toelichting

Er is gekozen voor een algemene, globale participatieverordening. Dit heeft te maken met de aard van de opdracht die de raad heeft gekregen, te weten het regels stellen waarin het beleid van de gemeente ten aanzien van haar ondersteuning bij arbeidsinschakeling en sociale activering, wordt neergelegd. Hieruit moet onder andere aandacht blijken voor de in de Participatiewet onderscheiden doelgroepen en de daarbinnen te onderscheiden subgroepen. Dit leent zich niet tot het formuleren van gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Immers, re-integratie is maatwerk. Het is helemaal afhankelijk van iemands mogelijkheden en beperkingen wat in het concrete geval passende ondersteuning is. Daarom wordt aan het college de bevoegdheid gegeven om op een aantal punten eigen afwegingen te maken. Artikel 10 van de Participatiewet bepaalt dat personen uit de doelgroep aanspraak hebben op ondersteuning bij de arbeidsinschakeling en de door het college noodzakelijk geachte voorziening binnen de kaders van de verordening.

Met betrekking tot de volgende voorzieningen is de gemeenteraad verplicht om regels op te nemen:

- persoonlijke ondersteuning (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel a, en 10, eerste lid, van de Participatiewet);
- scholing of opleiding als bedoeld in artikel 10a, vijfde lid, van de Participatiewet (artikel 8a, eerste lid, onderdeel c, en tweede lid, onderdeel c, van de Participatiewet);
- de premie, bedoeld in artikel 10a, zesde lid, Participatiewet (artikel 8a, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet); en
- participatievoorziening beschut werk als bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet (artikelen 8a, eerste lid, onderdeel e, en 10b, vierde lid, van de Participatiewet).

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 2.1. Begrippen

Daar waar geen definitie van is gegeven in dit hoofdstuk geldt hetgeen daarover is opgenomen in de Participatiewet, Algemene wet bestuursrecht of de Gemeentewet. Deze zijn vanzelfsprekend wel van toepassing.

Doelgroep

De doelgroep wordt gevormd door personen zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, van de Participatiewet. Het betreft personen:

- die algemene bijstand ontvangen;
- als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid, onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d is verleend;
- als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Participatiewet;
- personen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (hierna: ANW);
- met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (hierna: IOAW);
- met een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (hierna: IOAZ);
- niet uitkeringsgerechtigden; en,
- die voor de arbeidsinschakeling zijn aangewezen op een door het college aangeboden voorziening.

Artikel 2.2. Toepassingsbereik

In dit artikel wordt omschreven wat de raad wil bewerkstelligen met dit hoofdstuk. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.3. Opdracht college

Algemeen

Op grond van artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet moet de gemeenteraad in een verordening de verdeling van de voorzieningen over personen, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden en de functionele beperkingen van die personen. Hierin ligt besloten dat de gemeenteraad ook rekening houdt met de omstandigheden en functionele beperkingen van personen met een handicap. Dit is in overeenstemming met het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. De doelstelling van dit verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid en het bevorderen van de eerbiediging van hun inherente waardigheid. In dit artikel is aan het voorgaande uitvoering gegeven.

Tweede lid

Het college moet bij de inzet van de voorzieningen rekening houden met de omstandigheden en functionele beperkingen van een persoon. In het tweede lid wordt aandacht besteed aan de aanwezigheid van zorgtaken. Dit is een aspect waarvan de wetgever expliciet aangeeft dat daar rekening mee moet worden gehouden. Het gaat daarbij niet alleen om de zorgtaken die betrekking hebben op de zorg voor kinderen. Ook de aanwezigheid van zorgtaken voor huisgenoten, familieleden of andere personen, de zogenaamde mantelzorg, kan ertoe leiden dat personen soms niet of in mindere mate beschikbaar zijn voor het verrichten van arbeid.

Derde lid

In het derde lid worden kaders aangegeven voor prioritering in de aangeboden ondersteuning.

Paragraaf 2. Participatie algemeen

Artikel 2.4. Ondersteuning van klanten

Algemeen

In artikel 10 van de Participatiewet is de aanspraak op ondersteuning van klanten die behoren tot de doelgroep van dit hoofdstuk geregeld. Er bestaat niet altijd recht op een aanbod tot ondersteuning. Het college doet geen aanbod als zij dit niet noodzakelijk acht. Dit besluit dient altijd te worden gemaakt met een goede onderbouwing van redenen.

Derde en vierde lid

Een plan van aanpak is wettelijk verplicht voor jongeren beneden de 27 jaar, maar het wordt wenselijk geacht om een dergelijk plan ook op te stellen in geval van klanten die 27 jaar of ouder zijn, maar jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd. In het plan van aanpak dient helder te worden vastgelegd te leggen op welke manier de ondersteuning in een individueel geval wordt vorm gegeven en welke verplichtingen daarmee gepaard gaan. De klant committeert zich aan het plan, door het plan te ondertekenen.

Het college begeleidt een klant bij de uitvoering van het plan van aanpak. Dit plan van aanpak wordt door het college, in samenspraak met de klant, periodiek geëvalueerd en, indien nodig, bijgesteld.

Vijfde lid

Het vierde lid geeft dat een klant in geval van een toereikende voorliggende voorziening geen recht heeft op ondersteuning door het college .

Zesde lid

In dit lid worden bevoegdheden aan het college verstrekt om nader te bepalen welke voorzieningen kunnen worden aangeboden.

Artikel 2.5. Verplichtingen klant

Eerste en tweede lid

Deze leden hebben betrekking op de algemene verplichtingen die voortvloeien uit bijvoorbeeld de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ en de individuele verplichtingen die het college daarnaast aan een voorziening kan verbinden. Indien deze verplichtingen niet of onvoldoende worden nagekomen is het college bevoegd om de aangeboden voorziening te beëindigen.

Het tweede lid geeft aan dat het college een voorziening kan beëindigen en in welke gevallen het dat kan doen. Onder beëindigen wordt hierbij ook verstaan het stopzetten van de subsidie aan een werkgever of het opzeggen van de arbeidsovereenkomst bij een detacheringsbaan. Bij deze laatste wijze van beëindigen dienen vanzelfsprekend de toepasselijke bepalingen uit het arbeidsrecht en de eventueel aanwezige rechtspositieregeling in acht te worden genomen.

Het college kan een voorziening beëindigen in de gevallen zoals opgenomen in artikel 2.5., tweede lid, van dit hoofdstuk. Een voorziening wordt bijvoorbeeld beëindigd als een persoon algemeen geaccepteerde arbeid aanvaardt. Voor de persoon zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a onder 2, van de Participatiewet wordt op dit punt een uitzondering gemaakt. Het gaat om de persoon als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid, onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de WIA tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d is verleend. Voor deze doelgroep geldt dat het college ondersteuning bij de arbeidsinschakeling moet bieden tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet is verstrekt.

De Participatiewet voorziet niet in een terugvorderingsgrond van re-integratiekosten die onnodig zijn gemaakt. Noch van een bijstandsgerechtigde, noch van een niet bijstandsgerechtigde kunnen die kosten worden teruggevorderd. Terugvordering dient te geschieden conform de door het college vastgestelde beleidsregels.

Derde lid

In het derde lid is vastgelegd dat indien een klant zich niet houdt aan de verplichtingen als bedoeld in het eerste lid, hem een verlaging zal worden opgelegd conform de artikelen in de Participatiewet of de door de gemeenteraad vastgestelde afstemmingsverordening. Het voorgaande is alleen van toepassing indien de klant een uitkering ontvangt op grond van de Participatiewet, de IOAW of de IOAZ.

Artikel 2.6. Scholing

Startkwalificatie

Onder startkwalificatie wordt verstaan een havo of VWO-diploma of een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), niveau twee. Scholing kan worden aangeboden aan personen met of zonder een dergelijke startkwalificatie. Vooral voor personen zonder startkwalificatie kan scholing noodzakelijk zijn voor de re-integratie.

Jongeren

Personen jonger dan 27 jaar die nog mogelijkheden hebben binnen het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs, kunnen sinds 1 juli 2012 geen voorziening ontvangen die hen ondersteunt bij de arbeidsinschakeling (artikel 7, derde lid, onderdeel a, van de Participatiewet). Dit is voor de volledigheid opgenomen in het derde lid.

Scholing in combinatie met participatieplaats

Wanneer een persoon die in aanmerking is gebracht voor een participatieplaats niet over een startkwalificatie beschikt, dient het college aan deze persoon scholing of opleiding aan te bieden. Dit geldt vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op de participatieplaats. De scholing of opleiding moet zijn gericht zijn vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Het college hoeft aan een persoon

alleen geen scholing of opleiding aan te bieden als dergelijke scholing of opleiding naar zijn oordeel de krachten of bekwaamheden van de persoon te boven gaan of als naar zijn oordeel scholing of opleiding niet bijdraagt aan vergroting van de kans op inschakeling in het arbeidsproces van de persoon. Dit volgt uit artikel 10a, vijfde lid, van de Participatiewet.

Artikel 2.7. Participatieplaats

Een participatieplaats is bedoeld voor personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor personen jonger dan 27 jaar is ondersteuning in de vorm van een participatieplaats niet mogelijk (artikel 7, achtste lid, van de Participatiewet). Het college kan dan ook enkel aan personen van 27 jaar of ouder met recht op algemene bijstand een participatieplaats aanbieden.

Additionele werkzaamheden

Op een participatieplaats worden additionele werkzaamheden verricht. Niet de te verrichten werkzaamheden staan centraal maar het leren werken of het (opnieuw) wennen aan werken. Aspecten als omgaan met gezag, op tijd komen, werkritme en samenwerking met collega's zijn allemaal zaken waaraan in een participatieplaats gewerkt kan worden. Ook kan hiermee worden beoordeeld of het werkterrein past bij de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde, zodat een persoon bijvoorbeeld een opleiding op het betreffende terrein kan gaan volgen en daarmee voor zichzelf een duurzaam perspectief op arbeid kan realiseren. De duur van de participatieplaats is wettelijk beperkt tot maximaal vier jaar (artikel 10a van de Participatiewet). Na negen maanden wordt beoordeeld door het college of de participatieplaats de kans op arbeidsinschakeling heeft vergroot (artikel 10a, achtste lid, van de Participatiewet). Zo niet dan wordt de participatieplaats beëindigd. Uiterlijk 24 maanden na aanvang van de participatieplaats wordt opnieuw beoordeeld of de participatieplaats wordt voortgezet. Als de gemeente concludeert dat voortzetting van de participatieplaats met het oog op in de persoon gelegen factoren aanmerkelijk bijdraagt tot de arbeidsinschakeling, dan kan de participatieplaats nog één jaar verlengd worden. Echter in dat geval dient een andere werkomgeving geboden te worden (artikel 10a, negende lid, van de Participatiewet). Na 36 maanden vindt opnieuw een dergelijke beoordeling plaats (artikel 10a, tiende lid, van de Participatiewet).

Premie

De persoon die werkzaamheden verricht op een participatieplaats heeft recht op een premie voor het eerst na zes maanden en vervolgens iedere zes maanden na aanvang van de additionele werkzaamheden (artikel 10a, zesde lid, van de Participatiewet). Voorwaarde is dat de persoon naar het oordeel van het college voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kansen op de arbeidsmarkt. De hoogte van de premie moet in een verordening vastgelegd worden (artikel 8a, eerste lid, onderdeel d, van de Participatiewet). De premie wordt vrijgelaten op grond van artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de Participatiewet. Bij het bepalen van de hoogte van de premie is de gemeenteraad niet verplicht om aan te sluiten bij het in artikel 31, tweede lid, onderdeel j, van de Participatiewet genoemde bedrag. Alleen de maximale hoogte van de premie is begrensd door het in de vrijlatingsbepaling genoemde bedrag. Dit blijkt uit de woorden 'ten hoogste'. Daarnaast moet bij het bepalen van de hoogte van de premie ook de risico's van de armoedeval worden betrokken. Er is gekozen voor een premie van telkens € 600,-- per zes maanden.

Dit bedrag is gebaseerd op de inkomensvrijlating van € 201,-- per maand voor maximaal zes maanden, hetgeen op jaarbasis een vrijlating van € 1.206,-- oplevert. Halfjaarlijks komt de premie dan uit op € 600,--.

Artikel 2.8. Persoonlijke ondersteuning

In artikel 2.8. wordt de voorziening persoonlijke ondersteuning nader gedefinieerd. Het gaat dan om een voorziening zoals een jobcoach, die op vaste tijden en gedurende een langere periode de werknemer met beperkingen bij het verrichten van zijn taken ondersteunt. Het moet dan ook gaan om een systematische ondersteuning. Daarnaast moet de ondersteuning noodzakelijk zijn in die zin, dat de werknemer zonder die ondersteuning in redelijkheid niet zijn werkzaamheden zou kunnen verrichten. Persoonlijke ondersteuning heeft tot doel dat een werknemer wordt begeleid naar een situatie dat hij uiteindelijk zonder begeleiding via een dergelijke voorziening bij een reguliere werkgever werkzaam kan zijn.

Paragraaf 3. Bepalingen met betrekking tot in de Participatiewet opgenomen voorzieningen

Artikel 2.9. Vaststelling wie tot de doelgroep behoort

Eerste lid

In artikel 10c van de Participatiewet is geregeld wanneer wordt vastgesteld of een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort: op schriftelijke aanvraag of ambtshalve. Ambtshalve vaststelling is alleen mogelijk bij personen:

- die algemene bijstand ontvangen;
- als bedoeld in artikelen 34a, vijfde lid, onderdeel b, 35, vierde lid onderdeel b, en 36, derde lid, onderdeel b, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) tot het moment dat het inkomen uit arbeid in dienstbetrekking gedurende twee aaneengesloten jaren ten minste het minimumloon bedraagt en ten behoeve van die persoon in die twee jaren geen loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d van de Participatiewet is verleend;
- als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Participatiewet;
- met een uitkering op grond van de IOAW, en
- met een uitkering op grond van de IOAZ.

Tweede lid

In artikel 10c van de Participatiewet is ook bepaald dat het aan het college is om vast te stellen of een persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Binnen de kaders van de wet is het aan de gemeente om vast te stellen op welke wijze zij bepaalt of mensen tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren en of loonkostensubsidie voor hen wordt ingezet (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 161, nr. 107, blz. 62).

In het tweede lid is vastgelegd welke criteria daarbij in acht genomen worden. Deze criteria zijn ontleend aan artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Participatiewet. Daarin is immers wettelijk de doelgroep loonkostensubsidie vastgelegd. Onderdeel a ziet op het toekennen van loonkostensubsidie aan personen die nog geen dienstbetrekking hebben. Onderdeel b ziet op het toekennen van loonkostensubsidie aan personen met een reeds bestaande dienstbetrekking en die in de periode van 6 maanden voorafgaande aan de dienstbetrekking hebben deelgenomen aan praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of de entreeopleiding.

Artikel 2.10. Vaststelling loonwaarde doelgroep loonkostensubsidie

In artikel 10d, eerste lid, van de Participatiewet is bepaald dat als een persoon behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie en een werkgever voornemens is een dienstbetrekking aan te gaan met die persoon,

het college de loonwaarde van die persoon vaststelt met inachtneming van artikel 10d, vierde lid, van de Participatiewet. Het college kan ook in overleg met de werkgever vaststellen dat de vaststelling van de loonwaarde gedurende maximaal de eerste zes maanden van de dienstbetrekking achterwege kan blijven (artikel 10d, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, van de Participatiewet). Als deze periode is verstreken, dan moet de loonwaarde worden vastgesteld. Hiervoor is geen aanvraag vereist. De vastgestelde loonwaarde legt het college vast in een beschikking waartegen zowel de betrokken persoon als diens (potentiële) werkgever bezwaar en beroep kunnen instellen.

In een bijlage bij deze verordening wordt de methode omschreven, die het college gebruikt om de loonwaarde van die persoon te bepalen.

Als een dienstbetrekking tot stand komt, verleent het college loonkostensubsidie aan de werkgever met inachtneming van artikel 10d van de Participatiewet.

Artikel 2.11. Beschut werk

Het college biedt ambtshalve of op verzoek de voorziening beschut werk aan een persoon van wie is vastgesteld dat deze alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en deze persoon behoort tot de doelgroep van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet of een persoon is aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt (eerste lid). Het college is verplicht om iemand de voorziening beschut werk aan te bieden wanneer die persoon daarop aangewezen is (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Deze verplichting geldt tot wanneer de vastgestelde aantallen beschut werkplekken zijn bereikt (artikel 10b, zesde lid, van de Participatiewet).

Naast het bepalen van wie in aanmerking kan komen voor beschut werk (eerste en tweede lid) zijn in dit hoofdstuk vastgelegd welke voorzieningen voor arbeidsinschakeling ingezet worden om deze dienstbetrekking mogelijk te maken (derde lid) en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking beschut werk aanvangt (vierde lid).

Stap 1: advies Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

Om vast te stellen of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voor het college de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover. Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen voert op basis van landelijke criteria een beoordeling uit of een persoon behoort tot de doelgroep beschut werk (artikel 10b, tweede lid, van de Participatiewet).

Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verricht de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort ook op verzoek van een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet of een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt (artikel 10b, derde lid, van de Participatiewet). Een dergelijk verzoek kan alleen door de persoon zelf worden gedaan en niet door een andere belanghebbende zoals een werkgever. Als het UWV tot het oordeel komt dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, adviseert UWV het college van de gemeente waar de betreffende persoon staat ingeschreven.

Stap 2: besluit gemeente

Op basis van het advies van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen beslist de gemeente of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort. Alleen als sprake is van een onzorgvuldige

totstandkoming van het advies van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, kan de gemeente besluiten het advies niet te volgen.

Stap 3: dienstbetrekking beschut werk

Nadat is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep beschut werk behoort, zorgt de gemeente ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag gaat (artikel 10b, eerste lid, van de Participatiewet). Het kan dan gaan om een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking (artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de Participatiewet). Het college kan zelf bepalen waar de beschut werkplek wordt georganiseerd. NEF voert in opdracht van het college de regie over het organiseren en invullen van een beschutte werkplek.

Dat kan zijn binnen de gemeente, maar ook bij het bestaande SW-bedrijf, of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie. Het kan zijn dat een reguliere werkgever bereid is de benodigde beschutte omstandigheden te bieden. Het toekennen van een beschut werkplek is een besluit in de zin van de Awb.

Volgorde toekenning

Als is vastgesteld dat een persoon alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en deze persoon nog niet in aanmerking is gekomen voor een beschut werkplek omdat het aantal geraamde plaatsen al is gerealiseerd, dan krijgt deze persoon voorrang op personen van wie later is vastgesteld dat zij alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Dit betekent dat de voorziening beschut werk in principe wordt toegekend op volgorde van vaststelling dat een persoon alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft (tweede lid). Dit is conform de bedoeling van de wetgever dat personen voor wie niet direct een beschut werkplek beschikbaar is, bij voorrang een beschut werkplek krijgen aangeboden in het daaropvolgende jaar.

De gemeente is verplicht om elk jaar een aantal beschut werkplekken te realiseren. Bij verordening kan de gemeenteraad een hoger aantal door het college te realiseren dienstbetrekkingen vaststellen. De gemeenteraad kan ook vaststellen dat er geen additionele beschut werkplekken worden aangeboden; daar is in dit hoofdstuk voor gekozen.

Paragraaf 4. Innovatie

Artikel 2.12. Innovatie

Op grond van dit artikel heeft het college de mogelijkheid om in een experimentele vorm een voorziening te kunnen aanbieden, zodat adequaat op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Elk voornemen van het college om gebruik te maken van deze bevoegdheid zal worden voorgelegd aan de Participatieraad Sociaal Domein.

Hoofdstuk 3. Tegenprestatie

Algemene toelichting

Het college is bevoegd een ontvanger van een uitkering op grond van de Participatiewet, de IOAW of de IOAZ te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten, ook als die tegenprestatie niet direct samenhangt met arbeidsinschakeling. 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 en artikel 37, lid 1, onderdeel f van de IOAW en artikel 37, lid 1, onderdeel f van de IOAZ. 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 dit hoofdstuk neergelegde criteria in acht nemen. Als het college een belanghebbende een tegenprestatie opdraagt, 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, artikel 37a van de IOAW en artikel 37a van de IOAZ). 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). 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) en als bedoeld in artikel 38 van de IOAW (artikel 37a, vierde lid, van de IOAW) en als bedoeld in artikel 38 van de IOAZ (artikel 37a, vierde lid, van de IOAZ).

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 belanghebbende 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).

Tegenprestatie is geen re-integratieinstrument

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 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-integratieinstrument. Voorts mag een tegenprestatie het accepteren van passende arbeid of van re-integratieinspanningen niet belemmeren. Immers, als uitgangspunt geldt werk boven uitkering.

Verordeningsplicht

De Participatiewet 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, artikel 35, aanhef en onder d van de IOAW en artikel 35, eerste lid, onderdeel d van de IOAZ. 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, artikel 34, eerste lid, onderdeel b van de IOAW en artikel 34, eerste lid, onderdeel b van de IOAZ.

Artikel 3.1. Begrippen

Begrippen die al zijn omschreven in de Participatiewet, IOAW en IOAZ, de Algemene wet bestuursrecht of de Gemeentewet worden niet afzonderlijk gedefinieerd in dit hoofdstuk. Deze zijn vanzelfsprekend van toepassing op dit hoofdstuk.

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 3.3. van dit hoofdstuk.

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 3.3. van dit hoofdstuk.

Mantelzorg

In de WMO 2015 (Stb. 2014, 280) is mantelzorg gedefinieerd als 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.

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. 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.

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.

Artikel 3.2. 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 dit hoofdstuk neergelegde criteria in acht nemen.

Het college dient maatwerk toe te passen bij het opdragen van werkzaamheden. 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.

Als het college onbeloonde werkzaamheden 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).

In dit artikel is bepaald dat het onbeloonde werk additioneel van aard is. 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 ontvangen van een onkostenvergoeding geldt daarbij ondanks de ontvangst als onbetaalde werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan vrijwilligerswerk.

Het college is niet beperkt in het aanwijzen van het soort werkzaamheden die als tegenprestatie kunnen worden ingezet. Hierdoor kan het college snel inspelen op nieuwe activiteiten die als werkzaamheden kunnen worden ingezet zonder dat wijziging van dit hoofdstuk noodzakelijk is.

Tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing

De tegenprestatie mag niet worden ingezet in het kader van 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 die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Reguliere werkzaamheden kunnen

daarom niet als tegenprestatie worden ingezet. De onbeloonde werkzaamheden mogen het accepteren van passende arbeid of van re-integratie niet belemmeren. Het uitgangspunt is werk boven uitkering. Dit volgt uit artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Participatiewet, artikel 37, eerste lid, onderdeel f van de IOAW, artikel 37, eerste lid, onderdeel f van de IOAZ en de parlementaire geschiedenis. (zie TK 2010–2011, 32 815, nr. 3, p.14)

Artikel 3.3. Het opdragen van een tegenprestatie

De gemeente kiest ervoor dat een tegenprestatie in beginsel opgedragen kan worden aan een belanghebbende die een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen zich in de eerste plaats richten op de arbeidsplicht en de re-integratieplicht, zoals het naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid verkrijgen.

Bij mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt mag worden verwacht dat hun inspanningen eerder zullen leiden tot uitstroom. Daarom wordt aan mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt minder aangedrongen op het verrichten van onbeloonde maatschappelijke activiteiten. De onbeloonde werkzaamheden mogen immers het accepteren van passende arbeid of re-integratieinspanningen niet belemmeren: werk gaat boven uitkering.

Binnen deze groep 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 voor het opleggen van onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten.

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, artikel 37a, eerste lid van de IOAW en artikel 37a, eerste lid van de IOAZ).

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). 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 37a, vierde lid van de IOAW en artikel 37a, vierde lid van de IOAZ.

Factoren opdragen tegenprestatie

In artikel 3.3., derde lid, van dit hoofdstuk is neergelegd met welke factoren het college rekening moet houden bij het opdragen van een tegenprestatie. Deze factoren worden hierna toegelicht.

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.

Persoonlijke situatie en individuele omstandigheden belanghebbende

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. Bij het opdragen van de tegenprestatie dient het college maatwerk te leveren.

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 (TK 2013-2014, 33 801, nr. 7, p. 47). Belanghebbende kan zelf ideeën aandragen voor de als tegenprestatie te verrichten werkzaamheden. Het college kan in nadere regels bepalen wanneer een belanghebbende zijn keuze voor het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten kenbaar maakt aan het college. 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 artikel 3.3. van dit hoofdstuk 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 legt het college belanghebbende een lijst met keuzemogelijkheden voor van maatschappelijk nuttige werkzaamheden die voorhanden zijn. Als belanghebbende geen voorkeur kenbaar maakt of er geen keuzemogelijkheid is, legt het college een werkzaamheid op. Het is immers aan het college, en niet aan een belanghebbende, een tegenprestatie op te dragen aan belanghebbende.

Praktische omstandigheden

Voorts wordt bij opdragen van een tegenprestatie rekening gehouden met praktische omstandigheden zoals reistijd, beschikbaarheid van kinderopvang en/of belanghebbende al maatschappelijke activiteiten verricht.

Maatschappelijke activiteiten en vrijwilligerswerk door belanghebbende

Sommige uitkeringsgerechtigden zijn al maatschappelijk actief of hebben vrijwilligerswerk. De gemeente kan besluiten deze maatschappelijke activiteit aan te merken als tegenprestatie. Ook kan een al bestaande maatschappelijke activiteit of vrijwilligerswerk ertoe leiden dat met name de duur en de omvang van de tegenprestatie anders worden vastgesteld. Een voorbeeld van een maatschappelijke activiteit is: de zorg voor een ouder of een gehandicapt familielid.

Weigering tegenprestatie

Het college dient bij weigering van belanghebbende om de tegenprestatie te verrichten, op basis van het individuele geval de hoogte en de duur van de op te leggen maatregel te bepalen.

Artikel 3.4. Mantelzorg

Zie onder toelichting artikel 3.1. en artikel 3.3.

Artikel 3.5. De duur en omvang van de 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. Dat betekent dat het college steeds een afweging maakt op basis van de situatie in welke mate een tegenprestatie verlangd kan worden. Hierbij moet het college de in dit hoofdstuk neergelegde criteria in acht nemen. De omvang van de werkzaamheden en de duur in de tijd dienen vanwege het verbod op dwangarbeid en slavernij beperkt te zijn (artikel 4 EVRM). Binnen de genoemde termijn van een jaar is het mogelijk voor de gemeente om de onbeloonde werkzaamheden te wijzigen naar aard en omvang. Voor de omvang is gekeken naar de maximale inzet van een vrijwilliger. Gemiddeld is dat voor een Nederlander 5 uur per week. Iemand zonder werk of re-integratieverplichtingen kan een grotere prestatie leveren als vrijwilliger. Uitgaande van een dagdeel per dag over maximaal 4 dagen is de maximale inzet 16 uur per week. Een tegenprestatie kan ook worden ingezet op kortdurende opdrachten van bijvoorbeeld één of twee weken waarbij de maximale inzet van 16 uur voor deze korte periode kan worden overschreden.

Artikel 3.6. Nadere regels

Met betrekking tot de uitvoering van de tegenprestatie kan het college nadere regels opstellen.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Dit hoofdstuk behoeft geen nadere toelichting.