



BELEIDSNOTITIE TEGENPRESTATIE HELLENDOORN.

“Iedereen doet mee, naar vermogen”

1. Inleiding.

Er zijn vele vormen van onbetaalde arbeid mogelijk. Denk aan vrijwilligerswerk, proefplaatsingen, participatieplaatsen, of het simpelweg verrichten van een vriendendienst. Sinds 2012 hebben we daar nog een variant bij gekregen, namelijk de tegenprestatie. De nieuwe Wet Maatregelen WWB verplicht de gemeenten om hierover – ingaande 2015 - beleid vast te stellen, en de regels vast te leggen in een verordening. Het beleid en de verordening moeten vóór 1-1-2015 worden vastgesteld.

De gemeente Hellendoorn heeft in de strategische visie een aantal uitgangspunten geformuleerd, die weliswaar niet specifiek duiden op het begrip “tegenprestatie”, maar wel ingaan op de bredere beleidsdoelstellingen van de gemeente op dit terrein. Wij citeren het volgende:

Wij bevorderen de werkgelegenheid op diverse niveaus, zodat zij die kunnen en/of willen werken, daartoe maximale mogelijkheden hebben. Wij treden daarbij vooral voorwaardenscheppend op.

In Hellendoorn is ieder mens van waarde. Betrokken op elkaar, hun wijk, dorp of buurt en op de toekomst. Creatieve oplossingen vanuit de samenleving en betrokken bijdragen van burgers en ondernemers bepalen steeds meer de gang van zaken. Eigen verantwoordelijkheid wordt gegeven en genomen.

Werk is niet alleen een bron van inkomsten maar ook een sociale factor van groot belang. Voor groepen die om welke reden dan ook niet aan het arbeidsproces kunnen deelnemen leggen wij solidariteit aan de dag. In onderlinge relatie tussen overheid, ondernemingen, burgers en maatschappelijke organisaties zoeken we blijvend naar mogelijkheden om mensen te laten meedoen en om solidariteit praktisch in te vullen.

In het kader van de decentralisaties van AWBZ, Jeugdzorg en – toen nog – Wet Werken naar Vermogen (nu Participatiewet) wordt daar het volgende over opgemerkt:

Als gemeente krijgen we een grotere eigen speelruimte en verantwoordelijkheid. Maar daaraan zijn wel direct verlaagde budgetten en straffere regelgeving gekoppeld. Dat zal het nodige vergen van ons organisatievermogen. Waar mogelijk maken we daarom gebruik van de eigen kracht van burgers. Waar dat niet mogelijk blijkt, nemen we als gemeente onze verantwoordelijkheid met een goed sociaal beleid en nauwe samenwerking met zowel vrijwilligersorganisaties als professionele maatschappelijke partijen.

In het coalitieprogramma “Samen aan Zet” is hierover nog het volgende vermeld: *“Werk is een middel bij uitstek om deel te nemen aan de samenleving en verantwoordelijkheid te dragen voor het eigen leven of het eigen gezin. Naast de nodige solidariteit spreken we mensen ook aan op hun persoonlijke verantwoordelijkheden. Rechten en plichten gaan dus hand in hand.”*

Hoewel de tegenprestatie al in 2012 in de WWB is opgenomen, heeft onze gemeente hier tot nu toe weinig beleid op ontwikkeld. Dit hield verband met voortdurende onduidelijkheid over het begrip tegenprestatie: het mocht niet gezien worden als re-integratie, maar ook niet als vrijwilligerswerk. De verschillende voorbeelden in den lande gaven bovendien onduidelijkheid over de vraag tot hoever gemeenten zouden mogen gaan met het opleggen van een tegenprestatie.

Gelet hierop is besloten te wachten op het nadere onderzoek door het ministerie van SZW over de mogelijke invulling van de tegenprestatie. De resultaten daarvan zijn eind 2013 bekend gemaakt, en geven meer ruimte voor invulling door middel van vrijwilligerswerk. De regelgeving hiervoor is vervolgens vastgelegd in de Wet Maatregelen WWB, die per 1-1-2015 van kracht wordt.

Door middel van deze beleidsnotitie wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de gemeente Hellendoorn in 2015 wil starten met de invoering van de tegenprestatie. Deze notitie is mede tot stand gekomen op basis van oriënterende gesprekken met de consultants van het team Werk en Zorg van de gemeente, en de vrijwilligerscentrale van De Welle.

Nijverdal 14 oktober 2014.
Bert Protzman, Jan Jansen.

Team Maatschappelijke Ontwikkeling.

2. Wettelijk kader.

Definitie

De tegenprestatie staat in artikel 9 WWB, artikel 37 IOAW en artikel 37 IOAZ:

Het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Deze verplichting is als 3^e verplichting in de wet opgenomen, ná de verplichtingen om:

- regulier werk te verkrijgen, aanvaarden en te behouden (incl. registratie als werkzoekende bij het UWV);
- gebruik te maken van en mee te werken aan re-integratietrajecten, gericht op arbeidsinschakeling.

Uit deze volgorde kan worden afgeleid dat het vinden van regulier werk voorop staat, maar dat – zolang dat niet lukt – van mensen met een uitkering een tegenprestatie gevraagd kan worden. Het primaire doel daarvan is dat iemand maatschappelijk nuttige activiteiten verricht. Echter, dit mag re-integratie naar betaald werk niet in de weg staan. Dat betekent niet dat de tegenprestatie niet mag bijdragen aan arbeidsinschakeling. Het kan een mooie manier zijn voor uitkeringsgerechtigden om te (blijven) participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Het onderscheid tussen vrijwilligerswerk en een tegenprestatie zit in het verplichte karakter van de tegenprestatie. Vrijwilligerswerk is onbetaald werk dat volledig vrijwillig (onverplicht) wordt gedaan in enig georganiseerd verband, voor anderen of de samenleving. Een tegenprestatie kan door de gemeente – onder voorwaarden, zie hierna - worden opgedragen. Echter, werkzaamheden die iemand als vrijwilliger doet, kunnen ook worden gedaan in het kader van de tegenprestatie. Het is aan de gemeente om te bepalen of iemand hiermee aan zijn verplichtingen tot het doen van een tegenprestatie heeft voldaan. In het verlengde hiervan kan in individuele situaties ook tijdelijk ontheffing van de arbeidsverplichting en de verplichting tot tegenprestatie worden gegeven als er sprake is van zorgtaken, zoals mantelzorg.

Doelgroep

Op grond van de Wet Maatregelen WWB kan de verplichting om een tegenprestatie te doen, worden opgelegd aan mensen die een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen. Als deze uitkering wordt verleend aan gehuwden, geldt deze verplichting voor ieder van hen.

Deze plicht geldt niet voor belanghebbenden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en op grond daarvan volledig zijn vrijgesteld van de arbeids- en re-integratieverplichting. Ook voor alleenstaande ouders die op grond van artikel 9a WWB op eigen verzoek een ontheffing van alleen de arbeidsverplichting hebben, is de tegenprestatie niet van toepassing.

Omdat het is bedoeld als tegenprestatie voor een uitkering op grond van deze wetten, kan deze verplichting niet worden opgelegd aan niet-uitkeringsgerechtigden.

Criteria

Uit het bovenstaande zijn enkele criteria af te leiden, die hieronder kort toegelicht worden:

- a) **Onbetaald:** Het gaat hier om werkzaamheden waar geen loon voor wordt betaald. Als er wel loon wordt betaald, dan is er sprake van reguliere werkzaamheden. Als alleen een onkosten- of vrijwilligersvergoeding wordt betaald, dan is toch sprake van onbetaalde werkzaamheden.
- b) **Additioneel, géén verdringing:** Het moet gaan om werkzaamheden waar in deze tijd en op deze plaats geen enkele bereidheid is om daar een geldelijke beloning voor te betalen (plaats- en tijdgebonden). Dat betekent dat het noodzakelijk is om regelmatig te evalueren of de werkzaamheden nog steeds als additioneel kunnen worden beschouwd. Er is een groot grijs gebied waar verdringing van de arbeidsmarkt op de loer ligt.

- c) Tegenprestatie is géén re-integratie: arbeidsinschakeling kan zonder meer een secundair doel zijn, maar als het hoofdzakelijk of uitsluitend gericht is op arbeidsinschakeling, dan is sprake van een re-integratietraject of participatieplaats.
- d) Afgestemd op de capaciteiten en mogelijkheden van de persoon: Individualisering is noodzakelijk om het onderscheid te maken met verplichte arbeid. Op grond van uitspraken van o.a. de Centrale Raad van Beroep moet bij de vaststelling van de aard, de plaats, de duur en de werktijden van de te verrichten werkzaamheden rekening worden gehouden met de mogelijkheden, de werkervaring, de opleiding en de gezinssituatie van de belanghebbende. De tegenprestatie moet 'naar vermogen' zijn, uitvoerbaar door de betrokkene. Daarbij spelen verschillende zaken een rol, zoals lichamelijke en geestelijke gesteldheid, de mogelijkheid om op de werkplek te komen en de afstemming op de zorgtaken. Er zal dus maatwerk moeten worden geleverd, waarbij op individuele basis wordt aangegeven waarom deze activiteit geschikt is voor deze persoon en hoe deze activiteiten zijn afgestemd op de capaciteiten en mogelijkheden van belanghebbende. De staatssecretaris heeft bovendien regelmatig benadrukt dat rekening gehouden moet worden met de voorkeur van belanghebbende zelf.
- e) Beperkt in duur en omvang: Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat gekeken moet worden naar de individuele omstandigheden van een uitkeringsgerechtigde, zoals leeftijd, opleiding, werkervaring en andere relevante persoonlijke omstandigheden. Deze individuele omstandigheden zullen met de uitkeringsgerechtigde besproken moeten zijn. Het enkel stellen dat de persoon niet beperkt is zodat hij alle soorten werkzaamheden kan verrichten, is dan ook onvoldoende. Het aanbieden van een standaardovereenkomst aan (nagenoeg) alle uitkeringsgerechtigden voldoet dan ook niet aan de eis van de individuele afweging. Uit jurisprudentie-uitspraken blijkt dat 32 uur per week in ieder geval te veel wordt gevonden voor de tegenprestatie (tenzij expliciet éénmalig 32 uur in één week).
- f) Maatschappelijk nuttige activiteiten: Dit begrip wordt niet nader omschreven in de wetgeving of jurisprudentie. Het kan gaan om activiteiten die nuttig zijn voor de lokale omgeving, voor de gemeente zelf of voor de ontwikkeling van de uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld omdat de tegenprestatie mensen weer actief krijgt. Overigens mag mantelzorg niet als tegenprestatie worden aangemerkt, maar de gemeente hoeft iemand die mantelzorg verleent geen tegenprestatie op te leggen.

In verband met dit laatste punt wordt geattendeerd op het risico dat de activiteiten wel maatschappelijk nuttig, maar ook stigmatiserend zijn. Bijvoorbeeld omdat het duidelijk herkenbaar, in de openbare ruimte laten uitvoeren van activiteiten, snel verward kan worden met het uitvoeren van een taakstraf. En daarmee kan de samenleving het signaal krijgen dat het hebben van een uitkering gelijk staat aan het plegen van een strafbaar feit.

Wijzigingen WW t.a.v. verruiming mogelijkheden vrijwilligerswerk.

In het verlengde van de invoering van de tegenprestatie voor mensen in de WWB, worden ook de regels voor vrijwilligerswerk door mensen met een WW-uitkering verruimd. Voortaan mogen WW-ers op vrijwillige basis aan de slag bij bijvoorbeeld sportverenigingen, als de taken die zij daar doen nu al door vrijwilligers worden gedaan. Het kabinet heeft de verruimde regels aangekondigd bij brief van 10-7-2014 aan de Tweede Kamer. De bedoeling is dat de nieuwe regels – vooruitlopend op de aan te passen regelgeving – al in het najaar van 2014 ingaan.

Onveranderd blijft dat een WW-gerechtigde er alles aan doet om snel weer een betaalde baan te vinden en dat hij beschikbaar is voor betaalde arbeid. Anderzijds kan vrijwilligerswerk de WW-ers actief en onder de mensen houden en helpen bij het opbouwen van een netwerk. Uitgangspunt bij verruiming van de regels blijft dat iemand met een WW-uitkering vrijwilligerswerk mag doen zolang dat niet leidt tot verdringing van betaald werk. Echter, in de toekomst toetst het UWV deze mogelijke verdringing niet meer op landelijk niveau, maar wordt gekeken naar de organisatie in kwestie. Worden bepaalde activiteiten bij die instelling al sinds jaar en dag uitgevoerd door een vrijwilliger, dan mogen deze voortaan ook door een WW-gerechtigde worden gedaan. Verder wordt opgemerkt dat wanneer iemand zowel een WW- als WWB-uitkering ontvangt, de werkzaamheden die hij als tegenprestatie in het kader van de WWB verricht, niet zullen leiden tot korting op de WW-uitkering.

Het UWV zal bij de beoordeling scherp in het oog houden dat met het vrijwilligerswerk geen economisch voordeel wordt beoogd, niet door de organisatie en ook niet door de vrijwilliger. Zo is het bijvoorbeeld niet de bedoeling dat WW'ers met behoud van uitkering commerciële activiteiten gaan verrichten of dat de beloning van het vrijwilligerswerk boven de door de Belastingdienst gehanteerde maximale vrijwilligersvergoeding ligt. Uiteraard blijft het zo dat wanneer de werkzaamheden alle kenmerken hebben van een dienstbetrekking (persoonlijke arbeid, gezagsverhouding, loon) er geen sprake kan zijn van vrijwilligerswerk.

Hoewel de WW niet door de gemeenten wordt uitgevoerd, en de verplichting tot een tegenprestatie niet voor WW'ers geldt, kunnen vrijwilligerswerkzaamheden die mensen al zijn gestart in het kader van de WW, wellicht later (in geval van doorstroming naar de WWB) worden meegenomen als invulling van hun tegenprestatie. Daarnaast kan de gemeente bij de toetsing van de werkplekken voor de tegenprestatie ook gebruik maken van het toetsingskader voor de WW.

Beslisboom (uit: "Werkwijzer tegenprestatie", programmaraad).

1. Gaat het om iemand met een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering?
Nee → Kan geen tegenprestatie zijn.
Ja → Ga naar vraag 2.
2. Gaat het om onbetaalde werkzaamheden?
Nee → Geen tegenprestatie maar regulier werk.
Ja → Ga naar vraag 3.
3. Gaat het om werkzaamheden die additioneel zijn op reguliere arbeid?
Nee → Geen tegenprestatie maar werken met behoud van uitkering
Ja → Ga naar vraag 4.
4. Is het primaire doel arbeidsinschakeling?
Ja → Geen tegenprestatie maar een re-integratietraject of participatieplaats
Nee → Ga naar vraag 5.
5. Zijn de activiteiten nauwkeurig omschreven en afgestemd op de capaciteiten en mogelijkheden van belanghebbende?
Nee → Geen tegenprestatie
Ja → Ga naar vraag 6.
6. Is het beperkt in duur en omvang (zodat het re-integreren en solliciteren niet in de weg staat)?
Nee → Geen tegenprestatie
Ja → Ga naar vraag 7.
7. Gaat het om maatschappelijk nuttige activiteiten?
Nee → Geen tegenprestatie maar verplichte arbeid
Ja → **TEGENPRESTATIE**

3. Uitvoeringsaspecten

De gemeenteraad regelt in een verordening de duur, omvang en inhoud van de tegenprestatie. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de tegenprestatie.

Er is ingevolge de nota van wijziging geen sprake meer van een generieke verplichting die voor iedereen geldt. Terwijl het ook niet zo is dat gemeenten maar kunnen doen wat ze willen.

De gemeente moet het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie regelen bij verordening. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk. Daartoe is het college ingevolge de aanpassing in de nota van wijziging verplicht expliciet beleid te ontwikkelen betreffende de inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie.

In de verordening kunnen gemeenten onder andere opnemen dat vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang als tegenprestatie is te kwalificeren. Tevens kan de gemeenteraad in de verordening de bepaling opnemen dat, als en zolang de belanghebbende mantelzorg verricht, het college kan besluiten dat hem/haar geen tegenprestatie wordt opgedragen. Verder is ook geregeld dat het college geen tegenprestatie oplegt aan alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor een of meer ten laste komende kinderen tot vijf jaar. De tegenprestatie mag het re-integratiebeleid niet doorkruisen. Het college voert dit beleid vervolgens uit.

Bij de organisatie en uitvoering moet rekening worden gehouden met diverse aspecten, zoals de volgende:

1. Kennis van doelgroep en het individu

De doelgroep heeft invloed op het type tegenprestatie. Gaat het om mensen met een grote of juiste een kleine afstand tot de arbeidsmarkt? Jongeren of ouderen? Mensen met een beperking, of mensen met gebrekkige kennis van de Nederlandse taal? Daarnaast is informatie nodig over de individuele uitkeringsgerechtigde om voor hem/haar een passende plek te kunnen vinden.

2. Passende plekken en begeleiding

Voor een passende plek moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden van de cliënt (bijvoorbeeld lichamelijke en psychische beperkingen, zorgtaken, kennis en kunde). Als iemand mantelzorg verricht, dan moet hiermee rekening worden gehouden bij het opleggen van een tegenprestatie, of er wordt in dat geval afgezien van een tegenprestatie. Een aspect is ook of de plek waar de tegenprestatie moet worden verricht, voor betrokkene goed bereikbaar is en wie de reiskosten betaalt.

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheden van de begeleidende organisatie. Zeker als het gaat om iemand met forse psychische beperkingen, is het belangrijk om niet alleen te kijken wat belanghebbende zelf kan, maar ook wat de organisatie aan kan. Wellicht is ondersteuning van de organisatie mogelijk, door bijvoorbeeld het bieden van opleiding en training aan de organisatie om hier mee om te gaan. Of door te werken met een 'maatje' die de begeleiding op zich neemt.

3. Aansluiten bij motivatie (talenten, passies, ambities)

Bij het zoeken van de juiste werkzaamheden kan worden aangesloten bij de kennis en kunde van de belanghebbende. Het heeft voordelen om uit te gaan van de talenten en voorkeur van de mensen zelf: hij/zij doet dan iets waar hij energie van krijgt, de begeleidende organisatie heeft een gemotiveerde kracht en de gemeente hoeft een minder sterk controlesysteem te hanteren. Op die manier zullen organisaties eerder bereid zijn om plekken te bieden. Bovendien kan de tegenprestatie op deze manier een goede bijdrage leveren aan het verkrijgen van betaalde arbeid.

4. Veiligheid

Toeziens op de veiligheid is een taak van de gemeente. Voor het uitvoeren van de tegenprestatie geldt geen wettelijke regeling over arbeidsomstandigheden en veiligheid. Dat betekent dat de gemeente er voor moet zorgen dat de werkzaamheden worden uitgevoerd op een veilige plek met goede arbeidsomstandigheden. Dit kan worden opgelost door in de overeenkomst met de aanbieder van plekken een artikel op te nemen dat de betreffende organisatie t.a.v. de te verrichten werkzaamheden de geldende veiligheids- en Arbo-voorschriften in acht neemt.

5. Verzekering

Veel vrijwilligersverzekeringen dekken de tegenprestatie niet. Een persoonlijke WA-verzekering dekt een ongeval tijdens de uitvoering van een tegenprestatie ook niet. Valt belanghebbende onder de verzekering van de organisatie waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd? Zo ja, dan hoeft de gemeente geen actie te ondernemen. Is er geen organisatie of heeft die geen verzekering die de tegenprestatie dekt? Dan is de gemeente verantwoordelijk. Om aansprakelijkheid te voorkomen, zal de gemeente dan een verzekering moeten afsluiten voor deze groep.

6. Handhaving

Als een significante tegenprestatie wordt opgelegd, dan hoort daar ook bij dat dit wordt uitgevoerd, en dat de gemeente afspraken heeft over handhaving hiervan. Dit vraagt om afspraken met de belanghebbende zelf (bijvoorbeeld over ziekmeldingen) en met de begeleidende organisatie (b.v. over het bijhouden van een presentielijst en het doorgeven aan de gemeente als iemand vaak te laat is of zich ziek meldt. Daarnaast vraagt dit om werkafspraken met de consultants (o.a. over het uitvoeren van controles).

7. Het voorkomen van verdringing van de arbeidsmarkt

SZW, VNG en Divosa hebben enkele keren met elkaar gesproken over spelregels ter voorkoming van verdringing van reguliere banen bij de toepassing van de tegenprestatie. Deze spelregels worden niet dwingend aan de gemeenten bij de uitvoering van de tegenprestatie opgelegd, maar bieden ondersteuning om de tegenprestatie op de juiste wijze vorm te geven ter voorkoming van onaanvaardbare verdringing. De spelregels zijn bedoeld als kaders voor het college van B&W en de gemeenteraad om ze te ondersteunen bij het voorkomen van verdringing van reguliere banen. Deze spelregels zijn als bijlage bij deze notitie opgenomen.

8. Communicatie

De manier van communiceren is belangrijk voor een succesvolle uitvoering van de tegenprestatie. Dit geldt zowel voor de communicatie met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties, als ook voor de communicatie richting de andere inwoners van de gemeente.

- I. Een motiverende en positieve manier van communiceren zal meer positieve ervaringen bij uitkeringsgerechtigden geven. Om die reden geven wij de voorkeur aan het stimuleren van het doen van een tegenprestatie / vrijwilligerswerk, in plaats van het opleggen hiervan. Iets goeds doen voor elkaar en voor de samenleving moet een normaal uitgangspunt worden, niet alleen voor mensen in de bijstand, maar voor iedereen in de samenleving (cultuur-omslag: iedereen doet mee!). Dit sluit niet uit dat zo nodig een tegenprestatie opgelegd kan worden, als iemand niet wil meewerken op basis van vrijwilligheid.
- II. Door in gesprek te gaan met maatschappelijke organisaties over hun belangen en behoeften, kunnen gemakkelijker passende plekken voor tegenprestaties worden gevonden. Ook hier geven wij de voorkeur aan het stimuleren van medewerking van de organisaties, niet alleen ten dienste van de samenleving, maar ook vanuit welbegrepen eigen belang (zij hebben ook baat bij extra inzet van vrijwilligers). Het aanbieden van plekken voor tegenprestatie kan eventueel als voorwaarde worden verbonden aan de subsidie voor maatschappelijke instellingen, vergelijkbaar met het stellen van eisen t.a.v. SROI bij inkoop en aanbestedingen.
- III. Tot slot is het goed om na te denken over de communicatie richting de andere inwoners van de gemeente. Het inzetten van mensen op een tegenprestatie kan bijdragen aan een positievere beeldvorming rond uitkeringsgerechtigden (van 'profiteur' naar 'contribuant'). Bovendien kan hun inzet meerwaarde opleveren, bijvoorbeeld het vergroten van de leefbaarheid in de buurt of wijk (doordat allerlei nuttige werkzaamheden worden gedaan) en daardoor tot verbetering van de sociale samenhang tussen burgers. Het beeld van de samenleving over mensen in de bijstand wordt deels gevormd door persberichten. Het is van belang dat deze niet alleen gaan over eventuele opgelegde sancties (preventieve werking, maar juist ook over de nuttige activiteiten die met dank aan deze mensen zijn verricht).

4. Organisatie van de werkplekken / mogelijke scenario's.

Tegenprestaties zijn klussen die door verenigingen, bedrijven en maatschappelijke instellingen worden aangeboden. Het gaat om klussen die aanvullend zijn, om activiteiten die anders misschien zouden blijven liggen. Gezien de aard van de werkzaamheden gaan wij er van uit dat deze werkplekken in eerste instantie bij maatschappelijke instellingen gerealiseerd moeten worden, en niet bij commerciële bedrijven.

De vraag is hoe de gemeente er voor zorgt dat er voldoende passend aanbod is voor mensen die gevraagd worden een tegenprestatie te leveren. ***in bredere zin is dit gelijk de basisvraag hoe we als gemeente met de tegenprestatie willen omgaan: stimuleren en faciliteren, of organiseren en opleggen?*** Dat kan op verschillende manieren, die ook verschillend uitwerken als het gaat om de gevolgen voor de werkzaamheden en het kostenplaatje voor de betreffende instellingen en voor de gemeente.

Wij schetsen hieronder 3 varianten:

4.1. aansluiten bij wat de mensen zelf al doen, en verdere inzet stimuleren ("Zelf aan Zet").

Veel mensen zijn al maatschappelijk actief. Aan de hand van een checklist met criteria zoals hiervoor benoemd kan bekeken worden of deze inzet qua inhoud en qua aantal uren kan gelden als een tegenprestatie. Aan de hand daarvan kunnen mensen mogelijk ook zelf hun maatschappelijke inzet (dingen die ze al doen) benoemen en laten 'erkennen' als tegenprestatie.

In dit kader hebben we al een eerste quick-scan gedaan naar het aantal personen met een WWB-uitkering dat een bepaalde vorm van vrijwilligerswerk doet. 91 Personen doen op dit moment al een of andere vorm van tegenprestatie, voornamelijk vrijwilligerswerk in het kader van sociale activering. Soms via de lokale vrijwilligersvacaturebank of de vrijwillige thuiszorg, soms ook rechtstreeks bij bepaalde verenigingen of instellingen. De omvang van dit werk is niet in alle gevallen bekend, daardoor is ook niet bekend of in alle gevallen aan de vereisten van een tegenprestatie wordt voldaan. Maar daarnaast is het ook mogelijk dat er in de groep ook personen zijn die mantelzorg verrichten, ernstig zieken, personen met medische- of psychische beperkingen etcetera.

Om hier beter zicht op te krijgen, adviseren wij nader onderzoek te doen onder de uitkeringsgerechtigden welk vrijwilligerswerk zij momenteel al doen, en hen tegelijkertijd de mogelijkheid te bieden om zelf op zoek te gaan naar passend vrijwilligerswerk. Daarbij kunnen zij ook gebruik maken van de beschikbare websites die er binnen de gemeente of bij de vrijwilligerscentrale zijn om mensen en klussen te matchen (Online matching). Denk bijvoorbeeld aan de website www.wehelpen.nl. Organisaties kunnen hier plekken aanmelden en mensen kunnen zelf op zoek gaan naar iets dat past bij hun wensen en mogelijkheden. Als dat werk aan de voorwaarden voldoet, kan dit als tegenprestatie worden aangemerkt.

Om de uitkeringsgerechtigden kennis te laten maken met de mogelijkheden voor re-integratie, participatie, zorg en werk, en hen te stimuleren zelf op zoek te gaan, kan bijvoorbeeld in samenwerking met de vrijwilligerscentrale een "Participatiemarkt" worden georganiseerd voor mensen met een WWB-uitkering. De boodschap aan de klanten: kennis maken met de mogelijkheden van participatie en zelf het heft in eigen hand nemen, is in bijvoorbeeld de gemeente Leeuwarden goed ontvangen.

4.2. Faciliteren door samenwerking met aanbieders van plekken.

In de tweede plaats kunnen plekken worden gezocht via de vrijwilligerscentrale, verenigingen, maatschappelijke organisaties, zorg- en welzijnsinstellingen, de gemeente zelf of in het bedrijfsleven.

Een spilfunctie hierin kan worden vervuld door de vrijwilligerscentrale in onze gemeente. Deze organisatie heeft een groot netwerk van organisaties die vrijwilligers zoeken voor alle mogelijke klussen. Met deze instelling heeft inmiddels een eerste oriënterend gesprek plaatsgevonden. Uitkeringsgerechtigden kunnen voor invulling van de tegenprestatie worden verwezen naar de vrijwilligerscentrale. Deze kan zorgen voor een passende match van vraag en aanbod, en in beperkte zin ook voor enige begeleiding. Een aandachtspunt is wel dat de instelling weinig voor de gemeente kan betekenen als ze grote groepen ongemotiveerde mensen krijgen. Er is dus wel voorbereiding en afstemming nodig voordat de gemeente mensen kan doorsturen. In ons gesprek met de vrijwilligerscentrale is aangegeven hiervoor beslist goede mogelijkheden te zien, maar dat zij niet alles er zomaar even "bij" kunnen doen. Hoeveel extra werk het voor hen betekent, hangt mede af van het ambitieniveau van de gemeente.

4.3. Organiseren van c.q. invulling via speciale projecten.

In de derde plaats kan gedacht worden aan het opzetten van nieuwe activiteiten of projecten, die een maatschappelijk doel dienen waarbij mensen in het kader van de tegenprestatie een actieve bijdrage leveren. In de praktijk bestaan hiervan al diverse voorbeelden, bijvoorbeeld op het gebied van informele zorg waarbij mensen in de bijstand zich inzetten voor hulpbehoevenden in de samenleving. De gemeente Helendoorn kent in dit kader al het "tuintjes-project" van De Welle, waarin vrijwilligers tuinonderhoud doen bij ouderen die dat zelf niet meer kunnen.

Voor nieuwe projecten kan gedacht worden aan bijvoorbeeld:

- Voedselbank
- boodschappen- of klussendienst
- werkzaamheden in landschapsonderhoud
- scootmobiel-pool of rolstoel-pool of losse woonvoorzieningen vanuit wijkteam
- vervoers-service (bijvoorbeeld Rode Kruis bus)

Ook kan bijvoorbeeld worden ingespeeld op de jaarlijkse NL-DOET dag, om ook mensen uit de bijstand daarop actief in te zetten c.q. dit als tegenprestatie te accepteren.

Als het gaat om het opzetten van projecten, zal per project bezien moeten worden welke werkzaamheden er zijn, wie dit organiseert, hoeveel mensen hierbij ingezet kunnen worden, etc.

Voorgestelde aanpak.

Voorgesteld wordt de invoering van de tegenprestatie in 2015 te starten met een stimulerende en faciliterende aanpak, door combinatie van de scenario's 1 en 2. Dit betekent dat wij met alle uitkeringsgerechtigden voor wie re-integratie naar werk (nog) een brug te ver is, in gesprek willen gaan over invulling van hun tegenprestatie, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk of mantelzorg.

De keuze voor een stimulerende en faciliterende aanpak is géén keuze voor vrijblijvendheid. Wij geven de cliënt de ruimte om zelf met voorstellen te komen voor de eigen invulling van de tegenprestatie. Als de cliënt echter – zonder dat sprake is van belemmeringen – helemaal geen initiatieven ontplooit, vinden wij dat zo nodig een tegenprestatie opgelegd moet kunnen worden.

Wij verwachten hiervoor ook medewerking van maatschappelijke instellingen. Daarvoor zoeken wij actief naar samenwerking met instellingen die hieraan een bijdrage willen en kunnen leveren.

Het kan zijn dat in bepaalde individuele situaties de tegenprestatie niet via het gebruikelijke vrijwilligerswerk ingevuld kan worden, bijvoorbeeld omdat dit voor de persoon in kwestie niet passend is of van de instelling onevenredig veel begeleiding vraagt. In dergelijke gevallen zou gedacht kunnen worden aan het organiseren van speciale projecten (scenario 3). Wij vinden het nu nog te vroeg om daar nu al voor te kiezen, daarvoor willen we eerst ervaring opdoen volgens de hierboven voorgestelde aanpak. Door middel van een jaarlijkse verslaglegging willen wij rapporteren hoeveel mensen uitvoering hebben gegeven aan de tegenprestatie. Aan de hand daarvan kan ook beoordeeld worden of er aanleiding is voor aanvullende maatregelen of het (alsnog) organiseren van specifieke projecten.

5. Financiële kaders: is er extra investering nodig?

Alvorens over te gaan naar de keuzes voor lokale uitvoering, is het goed kort stil te staan bij de financiële uitgangspunten voor de tegenprestatie.

Hoewel de tegenprestatie onbeloonde arbeid is, moeten wel extra inspanningen worden verricht om dit te realiseren. De vraag is welke kosten dat met zich meebrengt, en welke opbrengsten dit genereert.

Zo is het de vraag of de organisaties passende plekken en begeleiding kunnen aanbieden binnen de reguliere werkzaamheden of dat dit vraagt om extra menskracht (bijvoorbeeld voor begeleiding) of faciliteiten (b.v. aanpassing van gebouw of werkplek, of (bij)scholing van medewerkers). Ook kosten van organisatie en coördinatie van het werk, de kosten van handhaving en de kosten van bijvoorbeeld verzekeringen moeten ergens uit betaald worden.

Tegenprestatie is geen re-integratie, dus levert ook geen voordelen op qua bijstandsuitgaven. Dit heeft als direct gevolg dat er geen gelden uit het Participatiebudget kunnen worden ingezet. Bovendien zijn er geen gelden beschikbaar gesteld voor het organiseren van de tegenprestatie, het rijk verwijst naar bekostiging uit het Gemeentefonds. Natuurlijk geeft het inzetten van mensen via tegenprestatie wel maatschappelijk rendement, maar de vraag is waar dit rendement terecht komt en of dit financieel vertaald kan worden.

Daar komt bij dat de gemeente Hellendoorn ook voor de komende jaren nog met forse bezuinigingsopdrachten te maken heeft. Dit heeft als direct gevolg dat géén extra formatie vrijgemaakt kan worden voor uitvoering van taken met betrekking tot de tegenprestatie. De gesprekken over invulling van een tegenprestatie zullen meegenomen moeten worden in de reguliere gesprekken met cliënten, zowel bij het in behandeling nemen van aanvragen en het bespreken van trajecten als bij de reguliere voortgangs- en hercontrolegesprekken.

Dit brengt ons tot de conclusie dat de uitvoering zoveel als mogelijk budgetneutraal moeten gebeuren. Natuurlijk is er wel wat geld nodig omdat er beleid gemaakt moet worden, plekken moeten worden gevonden, uitkeringsgerechtigden moeten worden gesproken en naar een plek worden geleid. Anderzijds mag ook rekening worden gehouden met het maatschappelijk rendement van de tegenprestatie, dat veelal bij de betreffende organisatie terecht zal komen. Hoewel dit rendement wellicht niet direct financieel vertaald kan worden, mag bij het maken van afspraken met de "inlenende organisaties" ook rekening gehouden worden met het voordeel dat zij hebben van de inzet van iemand uit de bijstand.

Conclusie: uitvoering binnen bestaande budgetten en formatie, zoveel mogelijk via bestaande structuren en organisaties. Meerkosten zoveel mogelijk voorkomen. Wel rekening houden met eenmalige aanloopkosten.

6. Lokale keuzes

Over de wijze waarop we het beleid vorm kunnen geven staan hieronder enkele vragen c.q. discussiepunten.

Algemeen uitgangspunt:

Zoals hiervoor in paragraaf 3 is benoemd, is het van belang vooraf te bepalen voor welk uitvoerings-scenario we kiezen:

- a. stimuleren en faciliteren, of
- b. organiseren en opleggen?

Ons advies is om te kiezen voor een groeimodel, waarbij primair wordt ingestoken op scenario a: stimuleren vrijwilligerswerk en dat faciliteren door o.a. de inzet van de vrijwilligerscentrales.

Op basis daarvan komen tot uitvoeringsafspraken met de vrijwilligerscentrale, en voor het eerst na 1 jaar evalueren hoeveel mensen met een uitkering inmiddels een tegenprestatie c.q. vrijwilligerswerk doen (en dit vergelijken met de nulmeting die heeft plaatsgevonden).

Uitwerking:

1. wie komt voor de tegenprestatie in aanmerking?

De focus wordt gelegd op re-integratie. Indien blijkt dat re-integratie niet mogelijk is vallen we terug op tegenprestatie. Bij de bovenkant van de participatieladder (treden 4, 5 en 6) zetten we in op re-integratie en actief maatschappelijk participeren. Bij de onderkant van de participatieladder (treden 1, 2 en 3) zetten we in op actieve participatie of tegenprestatie. Bij zowel de boven- als onderkant van de participatieladder wordt geen leeftijds criterium gehanteerd.

2. wanneer komt iemand voor de tegenprestatie in aanmerking?

De insteek is om bij het indienen van een nieuwe aanvraag voor een uitkering en bij de beoordeling van een hercontrole het onderdeel tegenprestatie terug te laten komen. Bij nieuwe aanvragen wordt de vraag over tegenprestatie dus direct meegenomen, voor de bestaande klanten is in principe iedereen binnen 1 jaar beoordeeld op mogelijkheden van een tegenprestatie.

3. wat is een significante tegenprestatie?

Tegenprestatie wordt omschreven als een activiteit voor minimaal twee uur per week gedurende een periode van maximaal zes maanden. Hierbij is de maximale vrijheid het uitgangspunt, zodat per klant bekeken kan worden wat wenselijk is. Het minimum aantal uren is bewust laag gesteld, om individueel maatwerk te kunnen afspreken. Het maximum is genoemd om de tijdelijkheid van de tegenprestatie te accentueren.

4. Hoe organiseren we de tegenprestatie voor cliënten nog zonder vrijwilligerswerk?

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van een tegenprestatie ligt met name bij de klant. Vrijwilligerscentrales kunnen daarbij wel een rol vervullen. De rol van de gemeente is met name een stimulerende rol. Tegenprestatie is een activiteit die in georganiseerd verband ingevuld moet worden. Indien dat niet het geval is, dan is er als snel sprake van mantelzorg of vrijwilligerswerk.

5. Controle

Er is sprake van een herbeoordelings- of inlichtingenformulier waar een vraag m.b.t. de tegenprestatie aan toegevoegd zal worden. De klant kan daarop benoemen welke activiteiten hij verricht:

- Re-integratie
- Vrijwilligerswerk
- Mantelzorg
- Tegenprestatie.

Met de klanten worden afspraken gemaakt over melding bij de start van een tegenprestatie als ook melding bij afronding van de werkzaamheden.

De gemeente hanteert een lijst waarop verschillende voorbeelden genoemd worden van wat tegenprestatie kan inhouden.

De controle van de tegenprestatie zal steekproefsgewijs plaatsvinden.

6. Handhaving

De gemeente heeft de verplichting om in de maatregelenverordening te benoemen hoe wordt omgegaan met de tegenprestatie. Echter de eerste periode zal er sprake zijn van passieve handhaving, zodat gekeken kan worden op welke manier de uitvoering van de tegenprestatie het beste vorm kan krijgen.

7. Verzekeringen

Tegenprestatie valt niet onder de reguliere collectieve vrijwilligersverzekering. De gemeente heeft een verzekering (gericht op praktijkervaring) waar de tegenprestatie wel onder kan vallen. Deze verzekering is op dit moment afgesloten voor maximaal 50 personen en zal bij invoering van de tegenprestatie mogelijk opgehoogd moeten worden.

8. Ontheffingen t.a.v. mantelzorg

Wettelijk gezien is er een mogelijkheid om ontheffing te regelen als er sprake is van mantelzorg. Deze mogelijkheid wordt overgenomen. Voor het bepalen wanneer sprake is van mantelzorg kan worden aangesloten bij de criteria voor het ontvangen van het mantelzorgcompliment.

9. Keuzes t.a.v. onkostenvergoedingen

De gemeente betaalt geen onkostenvergoedingen. Indien er sprake is van een onkostenvergoeding zal deze door de organisatie zelf betaald moeten worden. Ook de hoogte zal dan bepaald worden door de organisatie. Deze onkostenvergoeding wordt niet in mindering gebracht op de uitkering, als:

- Verstrekt op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten (belanghebbende heeft bonnetjes gedeclareerd).
- De vergoeding blijft binnen de wettelijke normen van de vrij te laten onkostenvergoeding. Het gaat hier om de lage vrijlating (€ 95,- per maand en € 764,- per jaar) aangezien het geen onderdeel uitmaakt van een traject richting arbeid.

De Participatiewet kent evenals de huidige WWB ook een premie voor het verrichten van onbetaalde arbeid. Deze regeling geldt alleen voor re-integratietrajecten, dus niet voor de tegenprestatie. Indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan zal deze dan ook toegekend moeten worden. (wij beraden ons nog wel op de hoogte van deze premie).

10. Keuzes t.a.v. overige kosten

Indien de inzet van de tegenprestatie kosten oplevert zoals reiskosten, kosten voor kinderopvang of de kosten voor een verklaring omtrent het gedrag dan zijn dit kosten die voor rekening van de organisatie komen.

7. Uitvoeringsplan.

Als met de hiervoor geschetste aanpak wordt ingestemd, moet een uitvoeringsplan worden opgesteld.

Daarvoor noemen wij hieronder een aantal actiepunten:

- a. Binnen de gemeente zorgen voor een duidelijk aanspreekpunt. Binnen de gemeentelijke organisatie is één interne kartrekker / coördinator nodig. Daarnaast moet afgesproken worden welke consultants als contactpersonen richting de uitkeringsgerechtigden optreden. Uitgezonderd de werkcoaches, die zich specifiek richten op re-integratie richting reguliere banen, is het bevorderen en controleren van tegenprestatie in Hellendoorn een taak van alle uitkeringsconsultanten. Ook de handhaving van de gemaakte afspraken en het eventueel opleggen van een maatregel is de taak van deze consultants.
- b. Het maken van duidelijke afspraken met de vrijwilligerscentrales, waarin de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en de vrijwilligerscentrale duidelijk geregeld is. Met deze instellingen ook werkafspraken maken over te ondernemen acties om de tegenprestatie bij de doelgroep te introduceren (bijvoorbeeld enkele workshops).
- c. Het maken van afspraken met de deelnemende instellingen die werkplekken voor een tegenprestatie leveren. Dit kan geregeld worden door de voorwaarden die gelden voor deelnemende instellingen vast te leggen in een contract met de instellingen. In de communicatie richting instellingen kan gebruik gemaakt worden van de door Divosa en VNG ontwikkelde "tegenprestatiewijzer".
- d. Het zorgen voor duidelijke communicatie richting de belanghebbende: hij/zij moet weten wat er precies van hem wordt verlangd. Hoeveel uur per week moet hij een tegenprestatie verrichten? En voor welke periode? En wat gebeurt er als hij niet meewerkt aan de tegenprestatie? Dit wordt vastgelegd in een beschikking waartegen belanghebbende in bezwaar kan. Verder kan ook hierbij gebruik worden gemaakt van een "tegenprestatiewijzer".
- e. Het maken van afspraken omtrent faciliteiten zoals het afsluiten van een verzekering.
- f. Het maken van een begroting voor de aanloop- en uitvoeringskosten.
- g. Het maken van afspraken omtrent de registratie van de tegenprestatie, de inrichting van de werkprocessen, de monitoring van de uitvoering en de inhoud van de uit te brengen jaarlijkse rapportage aan het college en de gemeenteraad.

Bijlage: speiregels VNG/SZW/Divosa

Spelregel 1: Taak college B&W en gemeenteraad

Het is de taak en verantwoordelijkheid van het college van B&W om het beleid rond de tegenprestatie vorm te geven. De gemeenteraad legt de hoogte, duur en inhoud van de tegenprestatie in een verordening vast. Het is daarbij van belang dat al in dat stadium er aandacht is voor het voorkomen van verdringing. Bijvoorbeeld door in de verordening op te nemen dat het voorkomen van verdringing één van de criteria is bij de keuze van de tegenprestatie respectievelijk de maatschappelijk nuttige activiteiten. De gemeenteraad controleert het beleid van het college en zal ook het aspect van voorkomen van verdringing en de genomen maatregelen daarvoor in haar beoordeling moeten meenemen.

Spelregel 2: Beoordeling van geschikte activiteiten

- Bij de tegenprestatie gaat het om additionele activiteiten en niet om reguliere arbeid. De kans op verdringing moet minimaal zijn. Dit kan worden bereikt als bij de uitvoering wordt gelet op een aantal inhoudelijk en een aantal procedurele punten, bijvoorbeeld:
- Het gaat om activiteiten waar evident geen betaling tegenover staat. Het mag daarom niet gaan om activiteiten waarvoor belanghebbende of een ander normaal gesproken betaald wordt of eerder (minder dan één jaar geleden) nog betaald werd. Dit is het geval als eerder bestaande arbeidsplaatsen met vergelijkbare werkzaamheden binnen deze periode zijn wegbezuinigd bij de betreffende (overheids-)organisatie.
- Er mag geen vacature openstaan voor dezelfde of bijna dezelfde activiteiten als die bij de tegenprestatie zouden worden uitgevoerd.
- Het verdient de voorkeur om de activiteiten die in het kader van de tegenprestatie worden verricht binnen de maatschappelijke organisatie veel te laten wisselen en/of de mensen te laten rouleren over afdelingen en organisatie onderdelen. Dit benadrukt het incidentele karakter van de activiteiten en kan voor belanghebbende bovendien extra leerzaam zijn.
- Het is raadzaam dat het college afspraken maakt met relevante partijen die zich mogelijk benadeeld voelen. Denk aan werkgevers- en werknemersorganisaties in het kader van de lokale/regionale arbeidsmarktsituatie en aan lokale maatschappelijke organisaties en vrijwilligersorganisaties.
- Ook als belanghebbende zelf een voorstel doet voor de invulling van de tegenprestatie is een toets daarvan op verdringing nodig.
- Leg in de verordening vast op basis van welke criteria de toets op verdringing zal plaatsvinden.

Spelregel 3: Omschrijving van de tegenprestatie

- Het gaat om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid (additioneel) en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
- Additionele werkzaamheden omvatten aanvullende activiteiten die onder normale bedrijfseconomische omstandigheden niet rendabel zijn om een gezonde bedrijfsvoering op orde te houden.
- Het betreft kortdurende werkzaamheden, beperkt in omvang en duur. Zie ook recente jurisprudentie, bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171
- De tegenprestatie naar vermogen wordt afgestemd op de situatie en de persoon. Duurzaam en volledig arbeidsongeschikte bijstandsgerechtigden hoeven geen tegenprestatie te verrichten. Dit geldt ook voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar die op eigen verzoek zijn vrijgesteld van enkel de arbeidsverplichtingen.
- Gemeenten kunnen de door belanghebbende verrichte mantelzorg betrekken bij hun besluit om het al dan niet vragen van een tegenprestatie.
- Vrijwilligerswerk van een zekere omvang kan het college van B&W aanmerken als tegenprestatie.