

De tegenprestatie levert meer op dan alleen een uitkering!



De tegenprestatie levert meer op dan alleen een uitkering!



Student : Susan Zeldenrijk
Studentnummer : 350463
Plaats : Groningen
Studiejaar : 2013 – 2014
Studieonderdeel : Afstudeerscriptie

Stageorganisatie : ISD Noordenkwartier
Stagebegeleider : Nico van der Veen
Stagedocent : Ildi van Boetzelaer-Gulyas
Inleverdatum : 12 juni 2014

Afkortingenlijst

Art.	: Artikel
Bbz	: Besluit bijstandverlening zelfstandigen
EHRM	: Europees Hof voor de rechten van de mens
EVRM	: Europees verdrag voor de rechten van de mens
IOAW	: Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	: Wet inkomensvoorziening oudere of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
ISD Noordenkwartier	: Intergemeentelijke sociale dienst Noordenkwartier
ILO	: De Internationale Arbeidsorganisatie
IVBPR	: Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
UWV	: Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen
VOG	: Verklaring Omtrent het Gedrag
WIA	: Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WSW	: Wet sociale voorziening
WWB	: Wet Werk en Bijstand
Wwnv	: Wet werken naar vermogen

Samenvatting

De Participatiewet die eraan zit te komen is de aanleiding geweest van dit onderzoek. Door deze nieuwe wetswijziging gaat er veel veranderen voor de gemeenten in Nederland. De ISD Noordenkwartier heeft mij gevraagd of ik over dit onderwerp een onderzoek wilde doen. Hierover ben ik mij gaan oriënteren en daar is de volgende centrale onderzoeksvraag uit voort gekomen:

“In hoeverre is het huidige beleid van ISD Noordenkwartier vergeleken met gemeente Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam over de tegenprestatie, binnen de WWB geregeld en zijn binnen dit beleid veranderingen nodig met het oog op de tegenprestatie in de Participatiewet, die in 2015 uitgevoerd dient te worden?”

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van literatuurstudie naar wetgeving, brononderzoek naar beleidsstukken en interviews. De interviews hebben plaatsgevonden met zowel interne medewerkers als medewerkers van externe gemeenten. Een semi-gestructureerde vragenlijst was leidend voor deze gesprekken.

Tijdens dit onderzoek ben ik met verschillende mensen, vanuit het werkveld, in gesprek gegaan die betrokken zijn bij de tegenprestatie. Hiervoor heb ik gekozen om met drie medewerkers van externe gemeenten (Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam) in gesprek te gaan en vier medewerkers van ISD Noordenkwartier. Door met deze medewerkers in gesprek te gaan, wilde ik inzicht krijgen in de succesfactoren, knelpunten en ervaringen. Daardoor ontstond een beeld hoe andere gemeenten tegen de tegenprestatie aankijken en ze invulling (gaan) geven aan de tegenprestatie. Op grond van de gesprekken heb ik de beleidsstukken en uitvoering van de drie gemeenten met elkaar vergeleken en vervolgens verschillen en overeenkomsten ten opzichte van de ISD Noordenkwartier in kaart gebracht. Ervan uitgaande dat de Participatiewet per 1 januari 2015 ingevoerd wordt, heb ik op basis van alle brongegevens aanbevelingen gedaan aan ISD Noordenkwartier.

De ISD Noordenkwartier heeft sinds 2012 een beleidsregel omtrent de tegenprestatie, desondanks zijn ze nog niet bezig met de uitvoering van de tegenprestatie. Ze doen het meer onder het motto van het stimuleren dat bijstandsgerechtigden vrijwilligerswerk gaan doen.

Een belangrijk verschil tussen de tegenprestatie in de huidige WWB en in de Participatiewet is dat het college op dit moment de bevoegdheid heeft om een tegenprestatie op te leggen onder de bijstandsgerechtigden. Indien de Eerste Kamer het wetsvoorstel honoreert, moeten gemeenten voor januari 2015 beleid hebben ontwikkeld omtrent de tegenprestatie. Het beleid dient vervolgens om gezet te worden in een verordening.

Zoals het er nu naar uitziet gaat de Participatiewet per januari 2015 in werking treden en daarmee zullen enkele wijzigingen ten opzichte van de huidige WWB worden doorgevoerd. De tegenprestatie is in art. 9 lid 1 sub c Participatiewet opgenomen. In lid 2 van dit artikel zijn de ontheffingsmogelijkheden opgenomen, indien dringende redenen zich voordoen. Tevens zijn twee extra leden (lid 5 en lid 7) toegevoegd waarin mogelijkheden tot ontheffing is beschreven. Medische redenen, vrijwilligerswerk en mantelzorg kunnen onder de dringende redenen worden verstaan.

Ondanks dat gemeenten beleidsvrijheid hebben over de invulling van de tegenprestatie is geen van de gemeenten, waar ik mee in gesprek ben gegaan, heel erg afwijkend ten opzichte van elkaar. Ze doen veelal hetzelfde wat betreft de uitvoering van de tegenprestatie en lopen allemaal tegen dezelfde vraagstukken aan, zoals de bekostiging van de tegenprestatie.

Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om zelf de tegenprestatie te kunnen aankleden. Dit is dan ook een van mijn aanbevelingen aan ISD Noordenkwartier. Tevens adviseer ik ISD Noordenkwartier om

De belangrijkste aanbevelingen aan ISD Noordenkwartier zijn:

- De doelstellingen omtrent tegenprestatie ten opzichte van re-integratie in de gaten te houden.
- Geen tegenprestatie op te dragen aan iemand die vrijwilligerswerk verricht of mantelzorg verleent, maar dit te zien als invulling van de tegenprestatie.
- ISD Noordenkwartier dient rekening te houden met de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigde en zoveel mogelijk maatwerk te leveren
- Het initiatief bij de bijstandsgerechtigden neer te leggen. Hierdoor gaan mensen opzoek naar een plek wat aansluit bij de interesses, ervaringen en vaardigheden die ze beheersen.
- De kosten omtrent de tegenprestatie inzichtelijk te maken.
- Extra aandacht voor de communicatie tussen beleidsmedewerkers en de uitvoerders, zodat deze beter op elkaar aan sluiten.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie omtrent de resultaten en bevindingen van het onderzoek 'De tegenprestatie levert meer op dan alleen een uitkering'. Met deze scriptie zal ik de opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool te Groningen afronden.

Dit onderzoek is verricht in de periode februari tot en met juni 2014 bij de Intergemeentelijke sociale dienst Noordenkwartier, op de afdeling beleid.

Mijn dank gaat uit naar de Intergemeentelijke sociale dienst Noordenkwartier. Ik wil de collega's binnen ISD Noordenkwartier bedanken die mij gedurende de stageperiode hebben geholpen met mijn onderzoek en de vrijheid die ik binnen de organisatie heb gekregen voor mijn ontwikkeling en het afronden voor mijn onderzoek. Met name noem ik mijn stagebegeleiders Nico van der Veen (ISD Noordenkwartier) en Ildi van Boetzelaer-Gulyas (docent Hanzehogeschool Groningen). Ik wil beiden bedanken voor het meelezen van mijn stukken en de feedback die ze mij hierop hebben gegeven zodat ik mijn onderzoek naar tevredenheid heb kunnen afronden. Nico, bedankt voor je laagdrempeligheid en de tijd die je voor mij vrij maakte als ik weer eens vast liep. Ildi, vooral bedankt voor je begrip op die momenten dat ik het nodig had. De laatste loodjes wogen daarmee iets minder zwaar!

Tenslotte wil ik Jacqueline James, als jobcoach binnen ISD Noordenkwartier, bedanken voor het mee denken in mijn onderzoek en het laten zien van de praktijk. En niet te vergeten de humor die jij met je mee bracht.

Ik heb deze onderzoeksperiode met veel plezier beleefd.

Susan Zeldenrijk

Roden, juni 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
2. Methodologische verantwoording	10
3. Het theoretisch kader omtrent de tegenprestatie	12
3.1. Hoe ziet het wettelijk kader omtrent de tegenprestatie binnen de WWB eruit?	12
3.2. Wat zegt jurisprudentie over de tegenprestatie in de WWB?	15
3.3. Op welke wijze wordt wettelijk vorm gegeven aan de tegenprestatie in de toekomstige Participatiewet?	18
4. De tegenprestatie in de praktijk	25
4.1. Hoe heeft de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam tot nu toe de tegenprestatie uitgevoerd?	
4.1.1. Gemeente Leeuwarden	25
4.1.2. Gemeente Ten Boer	27
4.1.3. Gemeente Rotterdam	30
4.1.4. Conclusie	33
4.2. Hoe geeft ISD Noordenkwartier op dit moment uitvoering aan de tegenprestatie?	
4.2.1. ISD Noordenkwartier	34
4.2.2. Conclusie	38
5. De analyse	39
5.1. Welke verschillen en overeenkomsten, omtrent de tegenprestatie, zijn zichtbaar tussen de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam ten opzichte van ISD Noordenkwartier?	39
5.2. Welke verschillen en overeenkomsten omtrent de tegenprestatie zijn zichtbaar tussen de huidige beleid van ISD Noordenkwartier en de toekomstige Participatiewet?	44
6. Conclusie	47
7. Aanbevelingen aan ISD Noordenkwartier	49
Bronnenlijst	52
Bijlagen	53
1. Relevante artikelen uit de huidige WWB	
2. Relevante artikelen uit de integrale wettekst Participatiewet	
3. Interview vragen	
4. Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden 2014	
5. Beleidsregel tegenprestatie gemeente Ten Boer	
6. Beleidsregel tegenprestatie ISD Noordenkwartier	

Hoofdstuk 1 - Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de Participatiewet die per januari 2015 in werking zal treden. Per 1 januari 2012 is in de WWB de mogelijkheid opgenomen dat gemeenten aan bijstandsgerechtigden de verplichting kunnen opleggen om een tegenprestatie uit te voeren. Gemeentelijke sociale diensten staan voor de taak hier uitvoering aan te gaan geven. Het doel van deze wetgeving is dat zoveel mogelijk cliënten weer deelnemen aan werk. Voor mensen met bijstand betekent dit dat zij een tegenprestatie moeten leveren voor het ontvangen van bijstand. Gemeenten dienen zelf beleid te ontwikkelen rondom het verrichten en uitvoeren van een tegenprestatie.

De vraag vanuit de ISD Noordenkwartier was om onderzoek te doen naar de wijze waarop ISD Noordenkwartier invulling kan geven aan de uitvoering en het beleid rondom de tegenprestatie per 1 januari 2015.

Beschrijving van de organisatie

De ISD Noordenkwartier is de sociale dienst van drie gemeenten, namelijk de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld. Voor deze gemeenten voert de ISD Noordenkwartier diverse taken uit op het gebied van de sociale zekerheid¹, met name de WWB en regelingen als de IOAW, IOAZ en Bbz.

De ISD Noordenkwartier ziet het begeleiden van mensen naar (regulier) werk als één van haar belangrijkste opdrachten in dit kader. Het verstrekken van een uitkering is wat ISD Noordenkwartier betreft het liefst zo kort mogelijk. De ISD Noordenkwartier gaat uit van de mogelijkheden van mensen om aan het werk te gaan. Mochten die er (tijdelijk) niet of minder zijn, bijvoorbeeld doordat iemand medische, psychische of sociale problemen heeft, dan houdt ISD Noordenkwartier hier rekening mee en ondersteunt deze persoon bij het zoeken naar oplossingen voor dergelijke problemen².

Probleembeschrijving

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 werd aangekondigd, het wetsvoorstel Wwnv te vervangen door een nieuw wetsvoorstel, Participatiewet geheten³. Per 1 januari 2012 is in de WWB de mogelijkheid opgenomen dat gemeenten aan bijstandsgerechtigden de verplichting kunnen opleggen om een tegenprestatie uit te voeren. Een tegenprestatie is het verrichten van onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden als wederdienst voor het ontvangen van een bijstand⁴.

Per 1 januari 2015 wordt zoals het er nu naar uit ziet de Participatiewet ingevoerd. Op dit moment ligt de wet in de Eerste Kamer ter goedkeuring. Gemeentelijke sociale diensten staan voor de taak hier uitvoering aan te gaan geven. Voor de organisatie van maatschappelijk nuttige activiteiten, de begeleiding van mensen, het controleren en handhaven van de tegenprestatie dient de gemeente zelf beleid te ontwikkelen rondom het verrichten van een tegenprestatie. Gemeenten hebben diverse instrumenten ter beschikking om bijstandsgerechtigden hierin te ondersteunen.

Uiteindelijk zal de gemeenteraad het beleid omtrent de tegenprestatie in een verordening vast moeten stellen. In principe mogen gemeenten zelf uitvoering geven aan deze tegenprestatie naar vermogen en hebben ze dus enige beleidsvrijheid omtrent het beleid van de tegenprestatie. ISD

¹Welkom bij ISD Noordenkwartier, geraadpleegd op 11 februari 2014, www.noordenkwartier.nl

²Welkom bij ISD Noordenkwartier, re-integratie naar werk, geraadpleegd op 11 februari 2014, www.noordenkwartier.nl

³Participatiewet, regeerakkoord, geraadpleegd op 12 februari 2014, <http://www.hr-kiosk.nl/hoofdstuk/arbeidsinactiviteit/participatiewet>

⁴Rijksoverheid, bijstandsgerechtigden mogen voorkeur voor tegenprestatie uitspreken, geraadpleegd op 12 februari 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/11/12/bijstandsgerechtigden-mogen-voorkeur-voor-tegenprestatie-uitspreken.html>

Noordenkwartier heeft in 2012 wel een beleid omtrent de tegenprestatie vastgesteld, maar eigenlijk is dit een passief beleid en wordt er tot nog toe weinig uitvoering aan gegeven. ISD Noordenkwartier zal nu een actief beleid moeten formuleren voor de tegenprestatie die straks per januari 2015 zijn plaats zal krijgen in de Participatiewet. Dit beleid zal uiteindelijk ook door de gemeenteraad in een vastgestelde verordening moeten komen.

Doelstelling van mijn onderzoek

Middels dit onderzoek ga ik in opdracht van ISD Noordenkwartier inzichten geven en aanbevelingen doen over de invulling van het nieuwe beleid, zodat de tegenprestatieverplichting binnen de Participatiewet per januari 2015 kan worden uitgevoerd.

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre is het huidige beleid van ISD Noordenkwartier, vergeleken met gemeente Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam over de tegenprestatie, binnen de WWB geregeld en zijn binnen dit beleid veranderingen nodig met het oog op de tegenprestatie in de Participatiewet, die in 2015 uitgevoerd dient te worden?

Door middel van onderstaande deelvragen wil ik uiteindelijk antwoord krijgen op mijn centrale onderzoeksvraag.

Theoretische deelvragen – hoofdstuk 3

1. Hoe ziet het wettelijke kader omtrent de tegenprestatie binnen de WWB eruit?
2. Wat zegt jurisprudentie over de tegenprestatie in de WWB?
3. Op welke wijze wordt wettelijk vorm gegeven aan de tegenprestatie in de toekomstige Participatiewet?

Deelvragen vanuit de praktijk – hoofdstuk 4

4. Hoe hebben de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam tot nu toe de tegenprestatie uitgevoerd?
5. Hoe geeft ISD Noordenkwartier op dit moment uitvoering aan de tegenprestatie?

Analytische deelvragen – hoofdstuk 5

6. Welke verschillen en overeenkomsten, omtrent de tegenprestatie, zijn zichtbaar tussen de gemeente Leeuwarden, Ten Boer, Rotterdam ten opzichte van ISD Noordenkwartier?
7. Welke verschillen en overeenkomsten omtrent de tegenprestatie zijn zichtbaar tussen de huidige beleid van ISD Noordenkwartier en de toekomstige Participatiewet?

Leeswijzer

Hiermee sluit ik het inleidende hoofdstuk af. In het volgende hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording beschreven. Vervolgens volgt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader. Hier ga ik kijken naar de huidige situatie omtrent de tegenprestatie, op grond van de WWB. Tevens neem ik jurisprudentie die tot nu toe bekend is onder de loep. Het theoretische kader wordt afgesloten met een doorkijk naar de Participatiewet. In hoofdstuk 4 komen de vragen vanuit de praktijk aan bod. De diverse gesprekken die zijn gevoerd komen in dit hoofdstuk aan de orde. Het gaat hier om zowel de gesprekken die met medewerkers van de externe gemeenten zijn gevoerd als met de medewerkers van ISD Noordenkwartier. In hoofdstuk 5 ga ik de voorgaande hoofdstukken analyseren. Hierin worden de drie externe gemeenten vergeleken ten opzichte van ISD Noordenkwartier. De praktijk wordt ook ten opzichte van de theorie vergeleken. Tevens ga ik in de analyse kijken naar hoe ISD Noordenkwartier op dit moment de tegenprestatie uitvoert en hoe ze het straks met inwerkingtreding van de Participatiewet dienen uit te voeren. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en in hoofdstuk 7 aanbevelingen gedaan aan ISD Noordenkwartier. Een bronnenlijst en bijlagen zijn bijgesloten.

Hoofdstuk 2 - Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven over de tot standkoming van dit onderzoek en de verantwoording van de onderzoeksmethoden.

Onderzoeksmethode

Ter beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag, worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Het onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek naar wetgeving en jurisprudentie, brononderzoek naar beleidsstukken en interviews aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Op basis van deze informatie en in combinatie met eerder genoemde theoretische bevindingen heb ik een analyse gemaakt. Tenslotte zijn op het voorgaande conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan naar ISD Noordenkwartier.

Literatuuronderzoek

Het onderzoek ben ik begonnen met informatie verzamelen over verschillende invalshoeken omtrent de tegenprestatie. Tijdens dit literatuuronderzoek heb ik gebruik gemaakt van bronnen zoals internet, jurisprudentie, interne stukken van de ISD Noordenkwartier, beleidsstukken, onderzoeken en wetgeving. Voor de beantwoording van hoofdstuk 3, heb ik gebruik gemaakt van deze bronnen. Op basis van deze kennis heb ik een semi-gestructureerde vragenlijst ontwikkeld die ik gebruikt heb tijdens de interviews.

Interviews externe gemeenten

Door middel van drie interviews, met medewerkers van gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam, wilde ik erachter komen hoe zij op dit moment tegen de tegenprestatie aankijken, of én hoe zij invulling geven aan de tegenprestatie, en wat de knelpunten- en succesfactoren tot nu toe zijn. Ik heb gekozen om deze drie gemeenten te benaderen, zodat ik een kleine,- middelgrote- en een grote gemeente in mijn onderzoek kon opnemen. De reden dat ik specifiek voor de gemeente Rotterdam, als grote gemeente, heb gekozen is dat zij al een aantal jaren bezig zijn met de uitvoering van de tegenprestatie. De diversiteit van de problematiek en de kenmerken van de doelgroep verschilt in deze drie gemeenten. Juist om voor deze brede benadering te kiezen, wilde ik een goed beeld krijgen van de mogelijke oplossingsrichtingen voor ISD Noordenkwartier.

Interviews binnen ISD Noordenkwartier en gemeente Noordenveld.

Intern heb ik ervoor gekozen om alle verantwoordelijken in de keten te interviewen. De eerst verantwoordelijke in de keten is de wethouder. Hij moet binnen de gemeenteraad het beleidsvoorstel van de tegenprestatie verantwoorden. Onder de wethouder staat Nico van der Veen, directeur van ISD Noordenkwartier. Hij is betrokken bij het maken van het beleid en verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Renate Veenstra, teamleider van ISD Noordenkwartier geeft leiding aan de klantmanagers die de tegenprestatie uitvoeren. Tot slot ben ik met Sjoukje Blanken een gesprek aangaan. Zij is binnen ISD Noordenkwartier een van de klantmanager en gaat zich vooral bezig houden met de uitvoering van de tegenprestatie. Door intern ook gesprekken te voeren krijg ik een beter beeld van de huidige situatie en de toekomstige ideeën van direct verantwoordelijken en betrokkenen voor wat betreft de tegenprestatie en de uitvoering hiervan.

Analyse

Op basis van de theoretische kennis die ik tijdens mijn onderzoek heb opgedaan en de gesprekken die zijn gevoerd omtrent de tegenprestatie heb ik een analyse gemaakt. Naar aanleiding van de theoretische bronnen is naar voren gekomen binnen welk wettelijk kader een gemeente dient te handelen en wat zij dienen op te nemen in het te ontwikkelen beleid. Op basis van de gesprekken die zijn plaatsgevonden met de drie gemeenten heb ik gekeken hoe zich dit op dit moment tot de praktijk verhoudt. Door deze twee onderdelen naast elkaar te leggen wil ik kijken hoe ISD

Noordenkwartier de tegenprestatie kan uitvoeren en wat zij dienen op te nemen in het beleid. Door het onderzoek heen heb ik met verschillende medewerkers van ISD Noordenkwartier, die niet direct tot de keten van verantwoordelijken behoren, gesproken over mijn onderzoek. Hierdoor heb ik een beeld gekregen van de dagelijkse praktijk omtrent re-integratie. Ook deze informatie gebruik ik in mijn analyse en is meegenomen in mijn aanbevelingen aan ISD Noordenkwartier.

Kwaliteiten van het onderzoek

Wat betreft de betrouwbaarheid van de gesprekken heb ik alle gesprekken opgenomen. Vervolgens heb ik deze gesprekken uitgewerkt en nogmaals naar de geïnterviewde gestuurd ter controle en met de vraag of het zo in mijn onderzoek mag worden opgenomen. Bij de opname van het gesprek met gemeente Rotterdam is helaas het materiaal deels verloren gegaan door een technische fout. Als gevolg hiervan heb ik contact gezocht met de geïnterviewde van gemeente Rotterdam. De heer van Wijk, geïnterviewde, heeft mijn uitgewerkte materiaal doorgenomen en aangevuld. Hierdoor kunnen alle uitgewerkte gesprekken als betrouwbaar worden beschouwd.

Zwaktepunten aan het onderzoek

Met betrekking tot gemeente Leeuwarden is de kijk op de Participatiewet niet aan de orde gekomen, omdat de interviewlijst bij aanvang van dit gesprek onvoldoende uitontwikkeld was. Nadat dit gesprek had plaats gevonden is het onderdeel over de toekomst in de interviewvragen toegevoegd.

Door onduidelijke communicatie moest op het laatste moment nog vier extra interviews gerealiseerd worden. Hierdoor hebben de interviews van de ketenverantwoordelijken niet tot het optimale resultaat geleid.

Door de keuze van kwalitatief onderzoek met drie externe medewerkers en vier interne medewerkers van ISD Noordenkwartier moet rekening gehouden worden met het feit dat mijn aanbevelingen daarop gebaseerd zijn en sluiten hiermee mogelijk vele andere bruikbare ideeën uit.

Sterktepunten van het onderzoek

De tegenprestatie is een erg actueel onderwerp, hierdoor is er nog niet veel informatie over bekend. Ondanks dat, heb ik mij toch goed kunnen verdiepen in het onderwerp en veel informatie weten te vinden omtrent de tegenprestatie. De gesprekken met de externe gemeenten hebben deze informatie goed aangevuld door te laten zien hoe zij er in de praktijk mee omgaan. Door de combinatie van de praktijk en de theoretische kennis heb ik mijn onderzoek goed kunnen onderbouwen.

Doordat ik vijf maanden binnen de ISD Noordenkwartier organisatie heb gewerkt, heb ik een goed beeld gekregen van de dagelijkse praktijk en bijbehorende vraagstukken die speelden. Alle betrokkenen waren ten alle tijden bereid om mij van informatie te voorzien, mee te denken in mijn onderzoeksvragen en ook de gelegenheid gaven om mee te lopen in de praktijk. Daardoor zag ik hoe belangrijk het is dat er werkelijk contact is tussen de jobcoaches, klantmanagers en de bijstandsgerechtigden. Hierdoor voelden de bijstandsgerechtigden zich gezien en gehoord wat de motivatie om te participeren verhoogt.

Hoofdstuk 3 – Het theoretisch kader omtrent de tegenprestatie

In dit hoofdstuk komt het theoretisch kader omtrent de tegenprestatie aan de orde. Ik ga het theoretisch kader schetsen omtrent de huidige situatie in de WWB, maar er wordt ook een doorkijk gemaakt naar de Participatiewet die per 1 januari 2015 in werking zal treden. Hier wordt gekeken naar de veranderingen en wijzigingen in de Participatiewet die ten opzichte van de WWB plaatsvinden. Tevens wordt jurisprudentie erbij betrokken. Hierin zijn handvaten gegeven omtrent het opstellen van regels voor de tegenprestatie.

Op dit moment is de tegenprestatie in de Wet werk en bijstand (WWB) nog een bevoegdheid voor het college. Colleges mogen zelf bepalen of de tegenprestatie opgelegd wordt aan de bijstandsgerechtigden. Op grond van de Participatiewet, die per 1 januari wordt ingevoerd, moeten colleges verplicht beleid maken omtrent de tegenprestatie. Vervolgens dient dit beleid door de gemeenteraad omgezet te worden in een verordening.

De relevante wetsartikelen, wat betreft de WWB en Participatiewet, worden als bijlagen opgenomen.

Om uiteindelijk mijn centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens de volgende deelvragen aan de orde:

- § 3.1 - Hoe ziet het wettelijke kader omtrent de tegenprestatie binnen de WWB eruit?
- § 3.2 - Wat zegt jurisprudentie over de tegenprestatie in de WWB?
- § 3.3 - Op welke wijze wordt wettelijk vorm gegeven aan de tegenprestatie in de toekomstige Participatiewet?

3.1 Het wettelijk kader van de tegenprestatie binnen de huidige WWB.

De tegenprestatie is opgenomen in art. 9 WWB. Dit artikel, arbeidsverplichtingen, is uitgebreid met een plicht tot de tegenprestatie naar vermogen. Het artikel heet nu dan ook 'plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie'.

In art. 9 lid 1 WWB wordt aangegeven dat iedere belanghebbende die 18 jaar of ouder is, maar nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, vanaf de dag van melding verplicht wordt om naar vermogen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten. Deze werkzaamheden zullen verricht worden naast of in aanvulling op reguliere arbeid en mag niet tot verdringing op de arbeidsmarkt leiden. Met dit laatste wordt bedoeld dat er geen betaalde krachten mogen worden ontslagen om vervolgens dit werk aan te bieden in de vorm van een tegenprestatie in het kader van bijstand. De tegenprestatie dient zich dus te onderscheiden van werkzaamheden die door de reguliere arbeidsmarkt verricht worden. wordt in lid twee van hetzelfde artikel bepaald dat het college op grond van dringende redenen ontheffing kan verlenen.

Werk gaat altijd boven uitkering. In de Memorie van Toelichting⁵ staat deze regel ook voorop. Wat betreft art. 9 lid 1 WWB houdt dit in dat altijd eerst gekeken wordt of algemeen geaccepteerde arbeid (sub a) aan de orde komt. Soms is het noodzakelijk om hiervoor voorzieningen (sub b), door het college aangeboden, in te zetten om de doelstelling van sub a te behalen. Mocht uit de individuele omstandigheden blijken dat werken niet mogelijk is voor de betrokkene, dan zal worden gekeken of de tegenprestatie (sub c) wel nog in gezet kan worden. Ter verduidelijking, de tegenprestatie staat wel los van sub a en b van art. 9 lid 1 WWB. Als iemand geheel ontheven is om algemeen geaccepteerde arbeid te gaan doen, dan is het maar de vraag of deze persoon wel een tegenprestatie kan leveren.

⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 33 801, nr. 3, p.29.

De kan-bepaling

Tot op heden is het beleid over de tegenprestatie nog een kan-bepaling. Dit wil zeggen dat een college zelf mag bepalen of ze de tegenprestatie wel of niet opleggen aan bijstandsgerechtigden. Elke college kan eigen regels maken over hoe de tegenprestatie in de praktijk eruit moet komen te zien.

Ontheffingen van de tegenprestatie

Indien er dringende redenen zijn kan de gemeente, in individuele gevallen, op grond van artikel 9 lid 2 WWB tijdelijke of gehele ontheffing verlenen aan een bijstandsgerechtigde voor de verplichtingen die in lid 1 van het artikel worden genoemd. Colleges hebben, binnen de kaders van de wet, de vrijheid om nader uit te werken wat in het beleid onder dringende redenen moet worden verstaan.

De medische redenen kan zowel in de huidige WWB als in de Participatiewet gezien worden als dringende redenen. Mantelzorg en vrijwilligerswerk krijgen in de Participatiewet een andere betekenis aangezien ze als tegenprestatie kunnen gaan gelden. Dit wordt in deelvraag 3 verder uitgelegd.

Medische redenen

Wanneer uitkeringsgerechtigden aantoonbare medische beperkingen hebben kan dit leiden tot een ontheffing van de arbeidsverplichting. Bij medische beperkingen kan het gaan om bijstandsgerechtigden met een fysieke of psychische (bijvoorbeeld verslaving) belemmering. Indien betrokkene door medische of sociale omstandigheden niet in staat is een tegenprestatie te leveren, dan kan het college hiervoor ontheffing verlenen voor de uitvoering van de tegenprestatie.

De gemeente kan in de huidige situatie bij beoordeling van ontheffing, op grond van medische- of sociale redenen, medisch advies inschakelen bij een medisch deskundigen. De Inspectie SZW ziet dit als een belangrijke voorwaarde voor een zorgvuldige beoordeling van de noodzaak van een ontheffing⁶. De medisch deskundige kan de aard en omvang van de medische redenen vaststellen en op basis daarvan kan het college besluiten of iemand wel of geen ontheffing kan krijgen voor de uitvoering van de tegenprestatie.

Door de wetgever is bepaald dat de duur van ontheffing altijd tijdelijk is. Ook hier heeft de gemeente zelf beleidsvrijheid, door zelf de duur van ontheffing te mogen bepalen. Hierbij kan het college bijvoorbeeld ervan uit gaan dat de duur van ontheffing gelijk is aan de periode die is vastgesteld door de deskundigen. Indien er geen tijdsindicatie is gesteld, dan kan de gemeente voor de beleidsregel zelf bepalen hoelang deze periode duurt en op welk moment weer een herkeuring plaats moet vinden. Wanneer de gemeente over ontheffingsmogelijkheden van de betrokkene moet beslissen, zal hij altijd de individuele omstandigheden mee moeten laten wegen.

Gemeenten dienen tevens rekening te houden met de individuele omstandigheden van de betrokkene. Er dient een zorgvuldig onderzoek te worden gedaan naar de situatie van de bijstandsgerechtigden, die om ontheffing vraagt. Vervolgens dienen deze bevindingen mee te worden gewogen voor de beslissing om wel of geen ontheffing te verlenen.

Wat is een tegenprestatie?

Het begrip tegenprestatie is als volgt in de wet, art. 9 lid 1 sub c WWB, vastgelegd:

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

⁶Documenten en publicaties, Kamerbrief onderzoek ontheffing arbeidsplicht WWB en toezegging, geraadpleegd op 16 april 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/18/kamerbrief-onderzoek-ontheffing-arbeidsplicht-wwb-en-toezegging.html>

Binnen de WWB is voor gemeenten de bevoegdheid opgenomen dat ze bijstandsgerechtigden de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie kunnen opleggen. De verplichting tot het leveren van een tegenprestatie staat geheel los van de arbeidsplicht en een re-integratietraject. De tegenprestatie is niet bedoeld als re-integratie instrument, maar dient naast of in aanvulling op de re-integratie te worden opgelegd.

Het primaire doel van de tegenprestatie is dat iemand maatschappelijk nuttige activiteiten verricht⁷. Dit houdt niet in dat de tegenprestatie niet zou mogen bijdragen aan arbeidsinschakeling. Het kan natuurlijk een goed uitgangspunt worden van de gemeente om zo uitkeringsgerechtigden te (blijven) participeren in de samenleving, sociaal netwerk op te bouwen, arbeidsritme te behouden. Wel zou arbeidsinschakeling een secundair doel kunnen worden. Indien het doel hoofdzakelijk richt op arbeidsinschakeling, dan is er sprake van een re-integratietraject of een participatieplaats.

Re-integratie

Het verschil tussen re-integratie en tegenprestatie is dat re-integratie gericht is op het terug geleiden van mensen naar reguliere arbeid. Hieruit blijkt dat het doel van een re-integratietraject is dat de bijstandsgerechtigde uitstroomt naar betaalde arbeid. Een re-integratietraject is gericht om iemand (opnieuw) aan het werk te helpen. Re-integratie is het geheel van activiteiten dat nodig is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan duurzame betaalde arbeid te helpen⁸. Terwijl de tegenprestatie als doel heeft dat een bijstandsgerechtigde iets terug doet voor de maatschappij, voor het ontvangen van bijstand.

De gemeente is op grond van de WWB verantwoordelijk voor de re-integratie van onder andere mensen die bijstand ontvangen. Bij de uitvoering van de tegenprestatie moet deze doelstelling dus goed in de gaten worden gehouden. Als er sprake is van een actie die gericht is op arbeidsinschakeling, dan kan het dus nooit tegenprestatie zijn, maar is het altijd re-integratie. De tegenprestatie mag niet de re-integratie belemmeren en is bedoeld om naast de re-integratie en in aanvulling op reguliere arbeid op te leggen.

De uitkering kan door de gemeenten verlaagd worden als de bijstandsgerechtigde zijn verplichtingen niet nakomt op grond van zowel re-integratie als tegenprestatie. Regels omtrent het aanbieden van re-integratievoorzieningen, dient de gemeente vast te leggen in een verordening.

Conclusie

De tegenprestatie kan opgedragen worden aan bijstandsgerechtigden die op grond van de WWB bijstand ontvangen. De tegenprestatie is opgenomen in art. 9 WWB. Op dit moment worden gemeenten nog niet verplicht om de tegenprestatie op te dragen en mogen ze zelf bepalen of ze de tegenprestatie opleggen, dit is de zogenoemde kan-bepaling. Als iemand een tegenprestatie moet uitoefenen dan mag het niet de re-integratie in de weg mag staan. De tegenprestatie moet naast of in aanvulling op de re-integratie opgelegd worden. De verschillende doelstellingen van de opgelegde voorzieningen moeten dus goed in de gaten worden gehouden.

In art. 9 lid 2 WWB zijn de mogelijkheden voor de gemeente opgenomen om een bijstandsgerechtigden een ontheffing te verlenen voor de uitvoering van de tegenprestatie. Tijdens het beslissen omtrent de ontheffing moet er rekening gehouden worden met de individuele omstandigheden van de betrokkenen.

⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33 801, nr. 19, blz. 54.

⁸ Over re-integratie, wat is re-integratie?, geraadpleegd op 28 mei 2014, www.reatis.nl/16/over-reintegratie.html

3.2 Jurisprudentie

Op dit moment is er nog maar weinig jurisprudentie te vinden over de tegenprestatie. Als eerst wordt de uitspraak van de Arnhemse schoffelaar behandeld. Deze is ten tijden van de re-integratie uitgesproken door de rechtbank in Arnhem. Op basis van meerdere uitspraken heeft de CRvB in de uitspraak van 8 februari 2010 (ECLI:NL:CRVB:2010:BL1093) een algemeen kader ontwikkeld op grond waarvan kan worden afgeleid binnen welke grenzen verplichte tewerkstelling geoorloofd is zonder met art. 4 EVRM in strijd te komen. De uitspraak die behandeld is in de Rechtbank Zeeland – West Brabant, op 25 februari 2013 is hier een van. Deze uitspraak wordt vervolgens behandeld. Hierin komt duidelijk naar voren hoe de rechter tegen de tegenprestatie aankijkt, welke voorwaarden aan de tegenprestatie worden gesteld en hoe het dus moet worden uitgevoerd door de gemeente. Deze uitspraak is behandeld in de Rechtbank Zeeland – West Brabant, op 25 februari 2013.

Jurisprudentie 1 - Arnhemse schoffelaar, ECLI:NL:RBARN:2008:BF7284.

De gemeente Arnhem heeft onterecht de bijstand van een bijstandsgerechtigde gekort, aldus de Rechtbank Arnhem. Volgens gemeente Arnhem heeft de betrokkene onvoldoende meegewerkt aan een work-first-traject om terug te keren in het arbeidsproces. In deze zaak werd aan de betrokkene de keuze gegeven om werkzaamheden in de groenvoorziening te verrichten (schoffelen, onkruid wieden) of tubes secondelijm in- of uitpakken. Deze werkzaamheden, zijn aangemerkt als ongeschoolde arbeid van zeer eenvoudige aard. De bijstandsklant weigerde te gaan schoffelen tijdens een re-integratietraject, omdat dit aangeboden werk, naar zijn overtuiging niets zou kunnen bijdragen tot het vinden van een betaalde baan. Op grond daarvan heeft de gemeente 40% van zijn uitkering ingehouden. De rechtbank oordeelde dat de gemeente Arnhem passend werk had moeten bieden en naar de individuele situatie had moeten kijken. De korting op de uitkering was daarom onterecht. Tevens vond de bijstandsgerechtigde dat de gemeente hem dwong te werken en dat er daarom sprake zou zijn van dwangarbeid. Dit is in strijd met de rechten van de mens. De rechtbank Arnhem heeft hem op dit punt in het ongelijk gesteld.

De rechtbank overweegt dat het niet de bedoeling is van de wetgever om bijstandsgerechtigden naar een work-first-traject te verwijzen, zonder naar de individuele situatie te hebben gekeken. Het moet vooraf vastgesteld zijn dat een voorziening, zoals het work-first-traject in deze zaak, noodzakelijk is om de belanghebbende uit te laten stromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Uit het, door college, opgestelde klantprofiel van de belanghebbende blijkt niet op welke gronden dit work-first-traject noodzakelijk is om hem te re-integreren in de arbeidsmarkt. Tevens is het voor de rechtbank duidelijk geworden dat de werkzaamheden bij het trainingscentrum niet aansloten bij de bijstandsklant zijn werkervaring. De rechtbank maakt daarbij de kanttekening dat het traject bij het trainingscentrum te weinig aanbod heeft voor te verrichten werkzaamheden, in het kader van de re-integratiedoelstelling. Verweerder, gemeente Arnhem, heeft geen nadere motivering waarom weigering om mee te werken aan het traject verwijtbaar zou zijn. Het is de bijstandsklant dus niet verwijtbaar dat hij is gestopt met het meewerken aan het traject.

De CRvB heeft in de uitspraak (ECLI:NL:CRVB:2010: BF7284) het verbod op dwangarbeid van art. 4 EVRM getoetst aan een aantal criteria.

- De aard, plek en duur en de werktijden van de in het kader van de aangeboden voorziening te verrichten werkzaamheden in relatie tot de mogelijkheden, werkervaring, opleiding en de gezinssituatie van de betrokkene
- De duur van de werkloosheid van de betrokkene.
- Of en zo ja, hoe de aangeboden arbeid ertoe kan bijdragen aan de arbeidsinschakeling van de betrokkene.
- De zwaarte en de aard van de sancties als de werkloze de aangeboden arbeid weigert.

Onder verwijzing naar het arrest van het EHRM van 23 november 1983 wordt bovendien overwogen dat van dwangarbeid slechts sprake kan zijn wanneer degene die de arbeid moet verrichten, daartoe fysiek of psychisch wordt gedwongen. Naar oordeel van de rechtbank is daar in deze uitspraak geen sprake van. De rechtbank overweegt in dit verband dat bedreiging met een maatregel weliswaar belastend moet worden geacht, maar niet zodanig dat daardoor een (psychische) dwang kan ontstaan tot het verrichten of voortzetten van de werkzaamheden. Bovendien oordeelt de rechtbank dat er in het algemeen geen sprake is van verplichte arbeid.

Anders dan gemeente Arnhem is de rechtbank van oordeel dat de verplichting tot deelname aan het traject bij een trainingscentrum (in casus is dit het work-first-traject) niet aangemerkt moet worden als een normale burgerplicht, zoals bedoeld in art. 4 lid 3 sub d EVRM.

Jurisprudentie 2 – Rechtbank Zeeland – West Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171

Deze zaak gaat over een betrokkene die bijstand heeft ontvangen, van Orionis Walcheren die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bijstand voor de gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen, en geen tegenprestatie wilde verrichten. Hij had een aanbod gekregen om een werkstageovereenkomst te sluiten dat als doel had om werkervaring op te doen, maar hij wilde de overeenkomst niet ondertekenen. In deze overeenkomst was opgenomen dat de betrokkene als algemeen medewerker aan de slag zou gaan, dat de werkzaamheden voor 32 uur per week zouden zijn, gedurende één jaar. Er wordt een maatregel aan de betrokkene opgelegd van 100% gedurende een maand, omdat hij de werkstageovereenkomst niet wilde ondertekenen. Deze sanctie is gebaseerd op grond van art. 9 lid 1 sub c WWB, omdat een bijstandsgerechtigde op grond van dat artikel verplicht is een tegenprestatie naar vermogen te verrichten.

Beslissing en motivatie van de rechtbank

Betrokkene voert in het beroep bij de rechtbank aan dat Orionis onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het niet tekenen van de werkstageovereenkomst ook inhoudt dat hij niet wil deelnemen aan de gemeentelijke projecten. Daarbij stelt de betrokkene dat dit in strijd is met art. 4 EVRM en art. 2 ILO nr. 29 en dat de sanctie disproportioneel is.

In het geschil wordt overwogen of de aangeboden werkstageovereenkomst gezien kan worden als een tegenprestatie naar vermogen. Uit de Memorie van Toelichting⁹ en een notitie van de minister ('Wat gaat er veranderen in de WWB') maakt de rechter op dat de wetgever met 'een tegenprestatie naar vermogen' doelt op werkzaamheden van beperkte omvang¹⁰. De grens voor het uitvoeren van een tegenprestatie wordt volgens de rechter overschreden wanneer er van een uitkeringsgerechtigde wordt verwacht dat hij een volle week werkzaamheden, in uitoefening van de tegenprestatie, verricht.

Tevens wordt in bovenstaande uitspraak genoemd dat het college rekening dient te houden met de individuele omstandigheden van de desbetreffende persoon, zoals de opleiding, werkervaring, leeftijd en andere persoonlijke omstandigheden. Dit is afgeleid uit de uitspraak de Arnhemse schoffelaar van de Rechtbank Arnhem, die ik tevens hiervoor al heb toegelicht. Aanvoeren dat eiser niet beperkt is en daarom alle soorten werkzaamheden zou kunnen verrichten, is dan ook onvoldoende. In deze zaak wordt er door Orionis niet voldaan aan de eis van individuele afweging van de betrokkene omdat er in de werkstage overeenkomst niet blijkt welke werkzaamheden hij zou moeten verrichten, zo besluit de rechter dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven.

⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 815, nr. 3, p.14.

¹⁰ Grenzen aan de tegenprestatie naar vermogen uit de WWB, oordeel rechter, geraadpleegd op 27 februari 2014, <http://www.tijdschriftrechtenarbeid.nl/archief-artikelen-en-annotaties/aflevering-6-7-2013/247-grenzen-aan-de-tegenprestatie-naar-vermogen-uit-de-wwb.html>

Voorwaarden voor de tegenprestatie naar vermogen

Hieronder zullen de voorwaarden van een tegenprestatie naar vermogen uiteen worden gezet, die in de uitspraak van de rechtbank Zeeland – West Brabant aan de orde komen. Iedere gemeente die een tegenprestatie aan een bijstandsgerechtigden wil opleggen, dient ieder geval de individuele omstandigheden te onderzoeken en deze mee te laten wegen bij het maken van de beslissing. Daarbij dienen de volgende voorwaarden in acht te worden genomen.

- Aard van de werkzaamheden

De aard van de werkzaamheden houdt in dat de werkzaamheden van maatschappelijk nut moeten zijn. Deze werkzaamheden kunnen bestaan uit vrijwilligersactiviteiten bij maatschappelijke organisaties.

- Tijdelijk karakter

Naast de aard van de werkzaamheden moeten de werkzaamheden een tijdelijk karakter hebben. In de motie van toelichting is opgenomen dat het leveren van de tegenprestatie vaak werkzaamheden van korte duur bevatten.

- Beperkte omvang

Tevens moeten de werkzaamheden beperkt van omvang zijn. Het is niet de bedoeling dat de betrokkene een volle werkweek met de tegenprestatie bezig is.

- Additioneel, niet verdringend karakter

Met de voorwaarden additioneel, niet verdringend karakter wordt bedoeld dat het geen werk mag zijn waar iemand (anders) loon voor zou krijgen. Als dit zou gebeuren, zou het kunnen betekenen dat betaald werk wordt vervangen voor onbetaalde werkzaamheden, namelijk de tegenprestatie en dat is niet de bedoeling.

- Naar vermogen.

Tot slot moet de tegenprestatie aansluiten bij het vermogen van de persoon en moet gekeken worden naar de beschikbaarheid. Er moet dus worden gekeken naar wat iemand psychisch of lichamelijk nog aan zou kunnen qua werken.

Conclusie

Ondanks dat er nog maar weinig uitspraken zijn gedaan over de tegenprestatie, geven deze bovenstaande uitspraken tot zover al duidelijke richtlijnen wat betreft de uitvoering van de tegenprestatie. De volgende conclusie kunnen uit deze uitspraken als volgt worden samengevat:

- De tegenprestatie is niet in strijd met dwangarbeid op grond van art. 4 EVRM.
- De werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie is het verrichten van onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden als wederdienst voor het ontvangen van een bijstand
- Er moet altijd worden gekeken naar de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde.
- De werkzaamheden omtrent tegenprestatie moeten beperkt van duur en omvang zijn.
- In de overeenkomst moet een omschrijving worden gegeven van de werkzaamheden die de uitkeringsgerechtigde gaat uitvoeren, rekening houdend met individuele omstandigheden.
- Het uitoefenen van de tegenprestatie mag niet leiden tot verdringing van reguliere arbeid.
- De werkzaamheden omtrent tegenprestatie worden naar vermogen verricht.
- De verplichting tot het verrichten van arbeid met behoud van uitkering mag alleen opgelegd worden indien de te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar regulier werk. Bijstandsgerechtigden mogen niet zondermeer een naar bepaald traject worden verwezen.

3.3 De Participatiewet

De tegenprestatie die per 1 januari 2015 in de Participatiewet zal intreden, zal ook een aantal wettelijke wijzigingen met zich meebrengen ten opzichte van de WWB. Om welke wijzigingen/toevoegingen het gaat, zal in deze deelvraag duidelijk worden. Eventuele wijzigingen zullen uiteindelijk leiden tot de wijze waarop vorm zal worden gegeven aan de tegenprestatie in de toekomstige Participatiewet.

In deze deelvraag begin ik met het uiteenzetten van onderwerpen die van belang zijn voor de toekomstige tegenprestatie in de Participatiewet, maar die tevens ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige wetgeving. Vervolgens ga ik de toevoegingen van artikelen in de wettekst bij langs. Tot slot wordt uiteen gezet wat verder van belang kan zijn bij vormgeving aan het beleid omtrent de tegenprestatie in de toekomstige Participatiewet.

In eerste instantie werden gemeenten per 1 juli 2014 verplicht de tegenprestatie uit te voeren. Dit is uitgesteld tot 1 januari 2015 om gemeenten meer tijd te geven om zich voor te bereiden. Dit wetsvoorstel moet nu nog door de Eerste Kamer worden behandeld. In het oorspronkelijke wetsvoorstel Wet maatregelen WWB was het uitvoeren van de tegenprestatie als verplichting opgenomen. Doordat hier veel kritiek vanuit gemeenten op is gekomen, want een gemeente zou dan veel minder beleidsvrijheid hebben, is de verplichting gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat gemeenten beleid moeten ontwikkelen omtrent de tegenprestatie. Dit is tevens terug te vinden in art. 7 lid 1 sub c Participatiewet. Vervolgens is in artikel 8a lid 1 sub b Participatiewet opgenomen dat het beleid dient te worden omgezet in een verordening. De gemeenten krijgen nu beleidsvrijheid om de vorm en inhoud van de tegenprestatie te mogen bepalen.

Overname vanuit de huidige WWB naar de toekomstige Participatiewet, omtrent de tegenprestatie.

Artikel 9 WWB blijft bijna geheel ongewijzigd, op de toevoegingen van de leden 5, 6 en 7 na. De doelgroep voor wie de tegenprestatie bestemd is, blijft geheel ongewijzigd en is tevens in de Participatiewet terug te vinden in art. 9 lid 1. Alle mensen die bijstand ontvangen kunnen dus een tegenprestatie vanuit de gemeente opgelegd krijgen.

Tevens kunnen gemeenten nog steeds zelf invulling geven omtrent de dringende redenen waarvoor ontheffing voor de tegenprestatie kan worden gegeven. Wel zijn enkele ontheffingen in de integrale wettekst van de Participatiewet expliciet toegevoegd. Deze zullen later in deze deelvraag aan bod komen.

Wijzigingen omtrent de tegenprestatie in de Participatiewet ten aanzien van de WWB.

Het grootste verschil met hoe het nu geregeld is omtrent de tegenprestatie en hoe het straks per 2015 geregeld moet zijn, wordt in art. 7 lid 1 sub c Participatiewet toegevoegd. De gemeenteraad dient beleid op te stellen met betrekking tot de tegenprestatie als bedoeld in art. 9 lid 1 sub c Participatiewet. Vervolgens dient de gemeente dit beleid om te zetten in een verordening. Ook wanneer een gemeente kiest om de tegenprestatie niet uit te voeren, moet dat expliciet verwoord worden in een beleidsdocument. Geen beleid is ook beleid.

Tevens zijn aan art. 9 Participatiewet drie leden toegevoegd, waarvan lid 5 en 7 van belang zijn voor de tegenprestatie. Het gaat hier om de ontheffingsmogelijkheden. Omdat lid 6 niet over de tegenprestatie gaat zal het buiten beschouwing worden gelaten. Lid 5 en 7 zijn tevens de enige ontheffingsgronden die expliciet in dit artikel worden benoemd. Hieronder worden ze behandeld.

1. Art. 9 lid 5 Participatiewet – volledig en duurzaam arbeidsongeschikt

Op grond van dit artikel zijn de verplichtingen, bedoeld in art. 9 lid 1 sub a,b,c Participatiewet, niet van toepassing op de belanghebbenden die volledig en duurzaam¹¹ arbeidsongeschikt zijn, als bedoeld in art. 4 WIA. Het gaat hier over diegene waarbij objectief medisch is vastgesteld dat zij uit arbeid ten hoogste 20% kunnen verdienen van het maatmaninkomen¹² en op lange termijn geringe kans is op herstel.

Het komt er op neer dat voor de mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en op grond daarvan volledig zijn vrijgesteld van de arbeids- en re-integratie verplichtingen, geen plicht tot tegenprestatie geldt.

2. Art. 9 lid 7 Participatiewet – de alleenstaande ouder

Op grond van art. 9 lid 7 Participatiewet is de verplichting tot tegenprestatie niet van toepassing op de alleenstaande ouder die de zorg heeft voor kinderen tot vijf jaar én in bezit is van een ontheffing op grond van art. 9a lid 1 Participatiewet. In art. 9a lid 1 Participatiewet is neergezet dat een alleenstaande ouder met kinderen tot vijf jaar ontheffing kunnen vragen voor de arbeidsverplichting zoals genoemd wordt in art. 9 lid 1 sub a Participatiewet, mits de ouder meewerkt aan een re-integratieprogramma¹³. De betrokkenen kunnen de aanvraag voor ontheffing indienen en krijgen dus niet automatisch ontheffing als ze in deze positie verkeren.

Kortom, indien een alleenstaande ouder de zorg heeft voor kinderen tot vijf jaar en in het bezit is van de ontheffing voor art. 9 lid 1 sub a Participatiewet dan is deze alleenstaande ouder ook ontheven voor de tegenprestatie, op grond van art. 9 lid 7 Participatiewet.

In het vierde lid van artikel 9a Participatiewet wordt gezegd dat de ontheffing, zoals bedoeld in lid 1 van het artikel, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de vorige zin geldt de ontheffing gedurende ten hoogste vijf jaar. Op grond van art. 9a lid 2 Participatiewet wordt deze ontheffing eenmalig verleend. Dit betekent dat indien iemand een kind krijgt en vervolgens deze ontheffing aanvraagt, vijf jaar later deze ontheffing stop gezet zal worden of al eerder als het kind eerder de leeftijd van vijf jaar heeft bereikt. Er wordt geen rekening gehouden indien er een tweede kind is die op moment van stopzetting van de ontheffing nog niet de leeftijd van vijf jaar heeft bereikt.

Uitzonderingen; wel bijstand, geen plicht tot tegenprestatie

Behalve de ontheffing omtrent de volledig en duurzaam arbeidsongeschikte en de alleenstaande ouder met een kind tot 5 jaar is er nog een ontheffingsmogelijkheid zodat de tegenprestatie niet uitgevoerd hoeft te worden, namelijk de medische redenen. Deze mogelijkheid is al eerder in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Werk boven uitkering staat voorop. Belanghebbenden die zijn ontheven van de sollicitatieverplichting en re-integratieverplichting zijn niet automatisch ook ontheven van de tegenprestatie. Het kan zijn dat iemand die een ontheffing heeft voor een sollicitatie- en/of re-integratieverplichting wel in aanmerking komt voor de plicht van de tegenprestatie. Ook hier moet dus weer worden gekeken naar de individuele situatie. Dit is tevens terug te vinden in art. 18 lid 1 WWB jo. 18 lid 1 Participatiewet.

¹¹ Op grond van art. 4 WIA is de definitie van duurzaam: een medisch stabiele of verslechterende situatie.

¹² Maatmaninkomen: het (jaar)inkomen dat gezonde personen verdienen met soortgelijke opleiding en ervaring en die in de dezelfde omstandigheden of omgeving werken

¹³ De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van ww'b'ers, alleenstaande ouders met kind tot 5 jaar (art 9a WWB), geraadpleegd op 16 april 2014, http://www.inspectieszw.nl/Images/De-invloed-van-ontheffingen-op-de-arbeidsparticipatie-van-WWB%E2%80%99ers_tcm335-342976.pdf

Doordat gemeenten eigen beleid mogen ontwikkelen omtrent de tegenprestatie, mogen gemeenten zelf beslissen wat onder dringende redenen wordt verstaan en dus wanneer iemand geen tegenprestatie hoeft uit te oefenen. Onderstaande situaties kunnen mogelijkheden zijn waarvoor een gemeente ontheffing of vrijstelling geeft aan een bijstandsgerechtigde voor de uitoefening van de tegenprestatie.

Naast de ontheffingsmogelijkheden zijn er ook situaties te bedenken waarin iemand eigenlijk niet ontheven hoeft te worden omdat de werkzaamheden ook gezien kunnen worden als invulling van de tegenprestatie. Het gaat hierbij om mantelzorg en vrijwilligerswerk. Deze twee situaties zijn discutabel en zullen hieronder van beide kanten belicht worden. Dus hoe je het kan inzetten als ontheffingsmogelijkheid en hoe het gezien kan worden als invulling van de tegenprestatie.

Medische redenen

Eerder in dit hoofdstuk is al uitgelegd wat onder medische redenen wordt verstaan. Ter verduidelijking, de ontheffingsmogelijkheid omtrent medische redenen kan zowel in de huidige WWB als in de Participatiewet worden gegeven. Dit is niet het geval bij art. 9 leden 5 en 7 Participatiewet, die zullen pas bij met ingang van de Participatiewet worden ingevoerd.

In de huidige situatie kan een gemeente een arbeidsdeskundigen inschakelen voor medisch advies. Op basis van dit advies kan het college bepalen of iemand wel of geen ontheffing zal krijgen voor de uitvoering van de tegenprestatie. Op grond van art. 6b lid 4 jo. art. 7 lid 1 sub a onder 1 Participatiewet moet de gemeente met de invoering van de Participatiewet het UWV de keuring laten doen over de arbeidsinschakeling.

Medische redenen lijkt veel weg te hebben van de term volledig en duurzaam arbeidsongeschiktheid die is opgenomen in art. 9 lid 5 Participatiewet. Indien iemand door medische redenen belemmeringen ondervindt bij het verrichten van werkzaamheden, is deze betrokkene nog niet per definitie volledig en duurzaam arbeidsongeschikt. In het geval van medische redenen kan er ook sprake zijn van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Iemand kan voor 40% arbeidsongeschikt worden verklaard, maar is dan dus nog 60% arbeidsgeschikt. De gemeente kan hier vervolgens op inspelen en rekening mee houden bij het zoeken naar een tegenprestatie. Er moet dan vooral worden gekeken naar wat iemand nog wel zou kunnen. Ook hier komen de individuele omstandigheden van de betrokkenen weer om de hoek kijken. In dit geval zou de gemeente de betrokkene kunnen ontheffen voor 40% die de betrokkene arbeidsongeschikt is en een tegenprestatie kunnen zoeken voor de 60% die de betrokkene wel kan uitvoeren.

Mantelzorg

Omtrent mantelzorg begin ik met het uiteenzetten hoe de gemeente het kan zien als een ontheffingsmogelijkheid. Vervolgens schets ik de situatie hoe de gemeente het vanaf de andere kant kan bekijken en het dus kan zien als invulling van de tegenprestatie.

De Nationale raad voor de volksgezondheid verstaat onder mantelzorg: de zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door één of meerdere leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening direct voortvloeit uit de sociale relatie¹⁴.

Volgens uitvoeringsnotitie 'meedoen geeft perspectief' beleidsregels van ISD Noordenkwartier is mantelzorg vrijwillige zorg aan een (inwonende) bloed/aanverwant persoon die te maken heeft met ernstige fysieke, psychische of verstandelijke beperkingen.

¹⁴ De definitie van mantelzorg, geraadpleegd op 17 april 2014, http://www.mezzo.nl/definitie_mantelzorg

Het college kan beslissen of mantelzorg te combineren is met het leveren van een tegenprestatie of dat de betrokkene, die mantelzorg verleent, ontheven kan worden van de tegenprestatie. Dit is opnieuw afhankelijk van individuele omstandigheden van de betrokkene, die het college in acht dient te nemen tijdens de beslissing. De tegenprestatie kan door het college alleen maar naar vermogen worden opgelegd, daarom moet het college de mogelijkheden goed hebben onderzocht of de combinatie van tegenprestatie en de taak van mantelzorg goed te combineren is voor de betrokkene. Kortom, het college dient rekening te houden met de door betrokkene te verlenen mantelzorg.

Afhankelijk van het aantal uren dat iemand mantelzorg verricht, kan het college ervoor kiezen om gedeeltelijke of gehele ontheffing te geven aan de betrokkene die mantelzorg verleent. Indien deze zorg voor zodanig weinig uren in de week is dat naast de mantelzorg ook nog een tegenprestatie verricht kan worden, zou het college de betrokkene kunnen opleggen, om naast de mantelzorg, tevens nog een tegenprestatie voor een aantal uren in de week te moeten verrichten. De betrokkene kan dan een gedeeltelijke ontheffing krijgen voor de tegenprestatieplicht. Indien iemand zodanig veel tijd kwijt is aan de mantelzorg, dan zou de gemeente kunnen zeggen dat diegene gehele ontheffing kan krijgen voor de tegenprestatieplicht. Hierbij dient in beide gevallen opnieuw te worden gekeken naar de persoonlijke omstandigheden en op grond daarvan dient maatwerk te worden geleverd.

Andere kijk op de mantelzorg, zoals Movisie het ziet....

Movisie is het landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid¹⁵.

Movisie pleit ervoor om mantelzorg niet te zien als reden voor vrijstelling maar juist te zien als invulling van de tegenprestatie naar vermogen. Zij geven aan dat de prestatie groot en zwaar genoeg is als invulling van de tegenprestatie. Daarbij geeft het de mantelzorgers erkenning en waardering die ze verdienen voor deze prestatie. Ook heeft dit zijn voordelen voor een gemeente. Indien een gemeente voor de laatste optie kiest om op te nemen in het beleid, zullen zij ook minder plekken hoeven te werven waar een tegenprestatie uitgevoerd kan worden. Daarbij moedigt het iemand ook aan om al bezig te zijn voor de maatschappij. Hiermee staat vooral het meedoen in de samenleving centraal en niet het 'verplicht' iets terugdoen voor de bijstand.

Vrijwilligerswerk

De gangbare definitie van vrijwilligerswerk is *'werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'*¹⁶. Vanuit deze definitie kunnen een aantal kenmerken worden gehaald om het vrijwilligerswerk in te kaderen: onverplicht, onbetaald, in georganiseerd verband en het komt ten goede van anderen of de samenleving. Vrijwilligerswerk is geen tegenprestatie en het mag ook niet worden gezien als tegenprestatie ondanks dat de activiteiten van beide trajecten in elkaar kunnen over lopen. Veel activiteiten kunnen immers voor beide uitgangspunten worden gebruikt. Vrijwilligerswerk is op initiatief van een bijstandsgerechtigde en kan dan ook nooit verplicht worden opgelegd door het college. Zoals de Memorie van Toelichting¹⁷ ook aangeeft kan een tegenprestatie alleen maar worden opgelegd bij uitoefening van het recht op bijstand. Toch kunnen werkzaamheden zowel worden gebruikt voor de tegenprestatie als voor vrijwilligerswerk. Het verschil is daarin gelegen dat die werkzaamheden dan

¹⁵ Over Movisie, geraadpleegd op 17 april 2014, <http://www.movisie.nl/overmovisie>

¹⁶ Algemeen, Wat is de definitie van vrijwilligerswerk?, Geraadpleegd op 10 april 2014, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/vrijwilligers-mantelzorgers-en-maatschappelijke-stage/algemeen>

¹⁷ Kamerstukken 11, 2011-2012, 32815, nr. 10, p18

niet als vrijwilligerswerk kunnen worden gekwalificeerd, omdat ze in het kader van de tegenprestatie niet vanuit een intrinsieke motivatie, maar vanuit een wettelijke verplichting worden verricht¹⁸.

Het college heeft ook hierin enige beleidsvrijheid en kan er voor kiezen dat mensen die enige vorm van vrijwilligerswerk verrichten te ontheffen van de tegenprestatie of vrijwilligerswerk te zien als invulling van de tegenprestatie. De reden hiervoor kan zijn dat deze mensen al een bijdrage leveren aan de maatschappij waardoor er geen noodzaak meer is tot het verrichten van een tegenprestatie. Daarbij zijn ze al op eigen initiatief goed bezig voor de maatschappij. De gemeente kan dan als beloning en waardering besluiten om aan deze mensen geen tegenprestatie op te laten leggen, naast het vrijwilligerswerk.

Hetzelfde als wat ik hierboven heb beschreven om mantelzorg te zien als invulling, kan worden ingezet als betrokkene vrijwilligerswerk van bepaalde inhoud en omvang verricht. Vrijwilligerswerk kan worden gezien als ontheffingsmogelijkheid, maar óók als invulling van de tegenprestatie. Het is op dit moment nogal een vaag gebied wat nu wel en wat niet als vrijwilligerswerkzaamheden mogen worden ingezet als tegenprestatie. Daarbij doen mensen al iets goed voor de maatschappij en kunnen ze op die manier ook beloond worden om niet daarnaast nog een keer een tegenprestatie te hoeven verrichten. Voor de tegenprestatie betekent dit dat er minder plaatsen gecreëerd hoeven te worden om mensen werkzaamheden in uitoefening van de tegenprestatie te laten doen verrichten.

Participatieplaats versus tegenprestatie

De relatie tussen een participatieplaats en de tegenprestatie naar vermogen is dat het om twee verschillende instrumenten gaat, die gemeenten kunnen inzetten om een bijstandsgerechtigde te laten participeren. Zowel de tegenprestatie als de participatieplaats richten zich op het verrichten van werkzaamheden met behoud van een uitkering. De werkzaamheden zijn additioneel van karakter. In eerste oogopslag lijken deze twee instrumenten dus erg veel op elkaar, toch zijn deze instrumenten te onderscheiden van elkaar. Bij het beantwoorden van de vraag hoe de participatieplaatsen en de tegenprestatie zich tot elkaar verhouden is het goed om artikel 10a WWB als kaders te gebruiken.

Hieronder is in een tabel in het kort uiteengezet welke verschillen zichtbaar zijn tussen de participatieplaatsen en de tegenprestatie naar vermogen.

Participatieplaats – art. 10a Participatiewet	Tegenprestatie – art. 9 Participatiewet
Werkzaamheden zijn gericht op de ontwikkeling van de betrokkene, richting de arbeidsmarkt	Uitvoeren van tegenprestatie is nuttig voor de samenleving.
Werken bij een participatieplaats is voor langere periode, maximaal 2 jaar. Verlenging is mogelijk	Uitvoering van tegenprestatie is van korte duur.
Het is een re-integratie instrument, scholing en opleiding is mogelijk.	Geen re-integratie instrument, scholing en opleiding zijn niet mogelijk.
Indien betrokkene voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van de kansen voor arbeidsmarkt, kan gemeente een premie toekennen.	Geen premie mogelijk voor de uitvoering van de tegenprestatie.

De bekostiging van de tegenprestatie

Eén van de belangrijkste, maar tegelijkertijd het moeilijkste onderdeel van de tegenprestatie is de financiering. Het is bijna onmogelijk om de uitvoering en organisatie van de tegenprestatie kosteloos

¹⁸ Alles is (on)mogelijk!, vrijwilligerswerk, geraadpleegd op 10 april 2014, www.divosa.nl/sites/default/files/tegenprestatie_rutten.pdf

te doen. De ene gemeente financiert de tegenprestatie vanuit het Participatiebudget en een andere gemeente financiert het vanuit de algemene middelen. Het participatiebudget is bedoeld voor financiering van de re-integratiemiddelen. Aangezien tegenprestatie niet gezien mag worden als re-integratievoorziening, zou het officieel ook niet vanuit het participatiebudget mogen worden bekostigd. Daarom is bepaald dat de kosten vanuit de algemene middelen moeten komen. In het onderzoek 'voor wat, hoort wat' is beschreven dat een aantal gemeenten van mening is dat de tegenprestatie geen re-integratiedoelstelling mag hebben en daarom niet uit het participatiebudget mag worden betaald. Andere gemeenten geven weer aan dat het re-integratiedoel weliswaar niet centraal moet staan bij de tegenprestatie, maar dat de activiteiten altijd kunnen bijdragen aan de participatie van de klant en dus wel uit het participatiebudget betaald kunnen worden. Hieruit blijkt dan ook dat gemeenten niet op één lijn zitten wat betreft de financiering van de tegenprestatie.

Aandachtspunten omtrent de uitvoering van de tegenprestatie?

Zoals ik al eerder heb benoemd is de tegenprestatie bedoeld voor mensen die bijstand van de gemeente ontvangen. Naast de uitzonderingen en wettekst zijn er nog een aantal zaken waar aan gedacht moet worden bij de vormgeving van de tegenprestatie.

Indien een gemeente de tegenprestatieplicht oplegt en een organisatie heeft geen verzekering die ongevallen tijdens de uitvoering van de tegenprestatie dekt, dan is de gemeente verantwoordelijk voor het regelen van deze verzekeringen. Hierbij moet gedacht worden aan het afdekken van de risico's van arbeidsongeschiktheid en aansprakelijkheid. Veel vrijwilligersverzekeringen dekken ongevallen die tijdens de uitvoering van de tegenprestatie plaatsvinden niet. Tevens dekt de persoonlijke WA-verzekering een ongeval die tijdens de uitvoering van de tegenprestatie plaats vindt ook niet. Tot slot voorkomt deze verzekering dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld indien uitvoering van het werk leidt tot arbeidsongeschiktheid van de bijstandsgerechtigde of schade bij derden¹⁹.

Aan de reiskosten die door uitvoering van de tegenprestatie moeten worden gemaakt dient ook gedacht te worden. Kan de betrokkene zelf bij de werkplek komen waar de tegenprestatie wordt uitgeoefend, heeft de betrokkene een rijbewijs, kan hij de werkplek per fiets bereiken of moet de betrokkene met het openbaar vervoer? Indien de persoon niet zelf op de werkplek kan komen, hoe komt de betrokkene dan op de werkplek en wie betaalt deze reiskosten? Hier moet een gemeente regels over opstellen en ook over wie de kosten moet betalen.

Indien een organisatie, waar iemand een tegenprestatie gaat leveren, een Verklaring Omtrent Gedrag vraagt, wie zal dan deze kosten bekostigen? Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is een verklaring waaruit blijkt dat iemands gedrag in het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving²⁰.

Er zijn drie opties met betrekking tot het omgaan met de kosten van de VOG namelijk,

1. Ten laste van de bijstandsgerechtigden. Het behoort nu eenmaal tot de verplichting die de bijstand oplegt.
2. Ten laste van de gemeente. De achterliggende gedachte is dat er zo min mogelijk belemmeringen voor de betrokkene moeten zijn.
3. Ten laste van ontvangende organisatie. Zij willen immers dat de bijstandsgerechtigden deze verklaring aan hun overhandigd.

¹⁹ Plicht tot tegenprestatie naar vermogen, verzekering, geraadpleegd op 19 maart 2014, <http://www.ipsz.nl/pagina/8023/plicht-tot-tegenprestatie-naar-vermogen>

²⁰ Verklaring Omtrent het Gedrag, wat is een VOG? Geraadpleegd op 6 mei 2014, <https://www.justis.nl/producten/vog/faq-over-vog-np/#paragraaf1>

Het is aan de gemeente zelf om te bepalen wie voor deze verklaring gaat betalen, ingeval deze wordt gevraagd. Ondanks dat het niet vaak zal voorkomen dat iemand een Verklaring Omtrent Gedrag nodig heeft, moet het wel geregeld worden wat betreft de kosten. Het zou bij werkplekken kunnen voorkomen die onder andere werken met kinderen of het beheren van geld binnen een organisatie.

Ook omtrent sancties en het niet nakomen van de tegenprestatie moet een gemeente regels over opnemen in het beleid. Welke sancties volgen indien iemand de verplichting van de tegenprestatie niet nakomt, zullen moeten worden vastgesteld. Om welke sancties het gaat, zal terug te vinden zijn in de maatregelenverordening die tevens per januari 2015 wordt geïntroduceerd.

Conclusie

Met de komst van de Participatiewet zal een aantal zaken hetzelfde blijven en een aantal zaken veranderen, wat betreft de tegenprestatie. Artikel 9 WWB blijft bijna geheel ongewijzigd. Er worden 3 leden toegevoegd. Aan de doelgroep verandert weinig, net zoals de ontheffingsmogelijkheden die in lid 2 van dit artikel is opgenomen. In de Participatiewet mag de gemeente nog steeds zelf invulling geven aan wat er onder 'dringende redenen' wordt verstaan. Mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en op grond daarvan zijn vrijgesteld van de arbeids- en re-integratie verplichtingen hoeven geen tegenprestatie uit te oefenen. Dit is in lid 5 opgenomen en expliciet toegevoegd aan het artikel. Net zoals dat lid 7 is toegevoegd waarin is geregeld dat alleenstaande ouders die de zorg hebben voor kinderen tot 5 jaar en in het bezit zijn van een ontheffing voor art. 9 lid 1 sub a Participatiewet, geen tegenprestatie hoeven te leveren. Behalve deze twee ontheffingen die expliciet zijn toegevoegd aan het artikel kunnen medische redenen ook een ontheffingsmogelijkheid zijn. Indien iemand vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht, kan de gemeente ervoor kiezen om deze mensen niet nog eens een tegenprestatie te laten verrichten.

De bekostiging van de tegenprestatie is een lastig fenomeen. Als een gemeente het helemaal volgens de regels doet, dan mag de tegenprestatie niet vanuit het participatiebudget worden bekostigd, maar moet het vanuit de algemene middelen worden betaald. Dit heeft er mee te maken dat de tegenprestatie niet gezien wordt als een re-integratievoorziening. Het participatiebudget is bedoeld voor de financiering van re-integratievoorzieningen.

Extra aandachtspunten waar een gemeente aan moet denken bij het maken van het beleid omtrent de tegenprestatie, maar die nergens in een wet zijn benoemd, zijn:

- Verzekeringen die ongevallen dekt tijdens de uitvoering van de tegenprestatie.
- Reiskostenvergoeding in verband met de tegenprestatie.
- Kosten van de Verklaring Omtrent Gedrag, indien een organisatie hier om vraagt.
- Tot slot zal er nagedacht moeten worden over de sancties, indien iemand de tegenprestatie niet nakomt.

Hoofdstuk 4 - De tegenprestatie in de praktijk

Zojuist is het theoretisch kader afgesloten en wordt in dit hoofdstuk verder gegaan met het praktijkgedeelte. In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam de tegenprestatie tot nu toe uitvoeren. Eerst wordt aangegeven of er beleid ten aanzien van de tegenprestatie in de gemeente is, en zo ja hoe dit beleid eruit ziet om vervolgens door te gaan op de uitvoering van de tegenprestatie en hoe deze tot heden is uitgevoerd.

Ik heb deze drie gemeenten benaderd, zodat ik een kleine, middelgrote en een grote gemeente in mijn onderzoek kan opnemen. De diversiteit van de problematiek en de kenmerken van de doelgroep verschilt in deze drie gemeenten. Juist om voor deze brede benadering te kiezen, wilde ik een goed beeld krijgen van de mogelijke oplossingsrichtingen voor de ISD Noordenkwartier.

De externe gesprekken hebben plaatsgevonden met de heer Folkertsma (beleidsmedewerker werk en inkomen van gemeente Leeuwarden), de heer Kegelaar (beleidsregisseur Welzijn van de gemeente Ten Boer) en tot slot met de heer van Wijk (programmamanager Maatschappelijke inspanning van gemeente Rotterdam).

Nadat ik de drie externe gemeenten met elkaar heb vergeleken, komt aan bod hoe ISD Noordenkwartier op dit moment uitvoering geeft aan de tegenprestatie. Naast het reeds gehanteerde beleid, heb ik gekozen om ook vier interne gesprekken te voeren, zodat hier de ervaringen over de huidige werkwijze gedeeld kunnen worden. De interne gesprekken hebben plaats gevonden met Alex Wekema (wethouder), Nico van der Veen (directeur), Renate Veenstra (teamleider) en Sjoukje Blanken (klantmanager werk). Ik heb voor deze vier personen gekozen zodat vanuit de diverse functies de tegenprestatie bekeken kan worden. Alle vier hebben een andere functie binnen ISD Noordenkwartier, maar zijn betrokken bij en hebben ieder verantwoordelijkheden in de uitvoering van de tegenprestatie. De gesprekken gingen over hoe zij vanuit hun eigen functie en ervaringen tegen de tegenprestatie aankijken. De vragenlijst die leidend was tijdens de gesprekken is in bijlage 3 opgenomen. De interviewgesprekken heb ik uitgewerkt, maar zijn niet opgenomen in de bijlagen. Ze zijn eventueel opvraagbaar.

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- § 4.1 - Hoe heeft de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam tot nu toe de tegenprestatie uitgevoerd?
- § 4.2 - Hoe geeft ISD Noordenkwartier op dit moment uitvoering aan de tegenprestatie?

4.1.1 Gemeente Leeuwarden

Bijstandsgerechtigden gemeente Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden heeft rond de 107.342 inwoners waarvan 4.580²¹ inwoners bijstand ontvangen. Daarnaast is Leeuwarden een zogenaamde 'centrumgemeente' in de zin van de WWB, dat wil zeggen dat ook dak- en thuislozen bijstand genieten vanuit deze gemeente. Van de totale groep bijstandsgerechtigden zullen ongeveer 1500 tot 2000 mensen een tegenprestatie naar vermogen gaan verrichten.

Beleid van gemeente Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden heeft in november 2013 het beleid, beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden 2014 (hierna: beleidsregel), vastgesteld. In deze beleidsregel is

²¹ Gemeente Leeuwarden, aantal mensen met een WWB-uitkering, geraadpleegd op 25 april 2014, <http://leeuwarden.buurtmonitor.nl/>

beschreven hoe de gemeente Leeuwarden uitvoering en invulling geeft aan de verplichting van de tegenprestatie naar vermogen. In deze beleidsregel²² zijn vier artikelen opgenomen.

- Artikel 1 - Hier is de doelgroep in beschreven voor wie de tegenprestatie bedoeld is.
- Artikel 2 - Dit artikel gaat over de vaststelling van de tegenprestatie naar vermogen, zoals de duur en omvang van de tegenprestatie maar ook dat een consulent ontheffing kan geven.
- Artikel 3 - Hier staan nadere bepalingen in beschreven over de tegenprestatie.
- Artikel 4 - Dit is de slotbepaling waarin wordt beschreven wanneer die in werking treedt.

In bijlage 4 wordt de gehele beleidsregel van gemeente Leeuwarden toegevoegd.

Uitvoering door de gemeente Leeuwarden

Een medewerker van de gemeente Leeuwarden was aangesteld om de tegenprestatie in de uitvoering te gaan brengen. Doordat deze medewerker langdurig ziek is geworden, heeft de uitvoering enige tijd stil gelegen. Hierdoor is de invoering van de tegenprestatie nog niet feitelijk van de grond gekomen, en als gevolg daarvan heeft gemeente Leeuwarden nog geen praktijkervaringen.

In artikel 1 van de beleidsregel is de doelgroep opgenomen voor wie de tegenprestatie bedoeld is. Hierin is opgenomen dat de tegenprestatie uitgevoerd dient te worden door iedereen die van de gemeente Leeuwarden een algemene bijstandsuitkering krijgt op grond van de WWB, IOAW of de IOAZ, en de pensioensgerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Tijdens het gesprek werd verteld dat de gemeente Leeuwarden de participatieladder gebruikt om te kijken wie wel en wie niet de tegenprestatie hoeft uit te oefenen. Zie bijlage voor uitleg participatieladder.

Gemeente Leeuwarden heeft het beleid zo geformuleerd dat het initiatief bij de bijstandsgerechtigden ligt. Zoals in artikel 3 van de beleidsregel is beschreven, heeft de bijstandsgerechtigde 20 werkdagen de tijd om zelf een tegenprestatieplaats te zoeken. Indien dit niet lukt, zal de gemeente Leeuwarden samen met de bijstandsgerechtigde op zoek gaan naar een plaats waar de tegenprestatie kan worden uitgeoefend.

Wat betreft omvang en duur hanteert deze gemeente in beginsel 16 uur per week, gedurende maximaal 15 weken per jaar. Indien de consulent van oordeel is dat er redenen zijn dat dit niet haalbaar is voor bijstandsgerechtigden, dan kan het bijgesteld worden naar minder uren. Dit is uitgewerkt in artikel 2 van de beleidsregel. In de praktijk levert de gemeente Leeuwarden maatwerk. Er wordt dan naar de individuele omstandigheden van de bijstandsgerechtigden gekeken en op grond daarvan zal de tegenprestatieverplichting opgelegd worden.

Omtrent de ontheffingen is in de beleidsregel weinig geregeld. Toch blijkt in de praktijk dat er meer gronden zijn waarop iemand ontheffing kan krijgen. In artikel 3 van de beleidsregel is expliciet opgelegd dat alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar geen tegenprestatie krijgen opgelegd. Doordat gemeente Leeuwarden kijkt naar de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de bijstandsgerechtigde, zal de gemeente maatwerk leveren en zijn er dus ook andere ontheffingsmogelijkheden. De heer Folkertsma gaf tijdens het gesprek aan dat indien iemand bij arbeidsinschakeling ontheffing heeft vanwege medische beperkingen, deze persoon ook geen tegenprestatie opgelegd krijgt. Tevens hoeft iemand geen tegenprestatie uit te oefenen indien iemand mantelzorg verleend, activiteiten verricht in het kader van niet zijnde regulier werk, vrijwilligerswerk doet of anderszins maatschappelijk actief is.

Indien iemand geen uitvoering geeft aan de tegenprestatie dan geldt het maatregelenbeleid van de gemeente Leeuwarden. Dit maatregelenbeleid is aangepast naar aanleiding van het vaststellen van deze beleidsregels omtrent de tegenprestatie. De gemeenteraad heeft dit vastgesteld. Dat een

²² Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden 2014

bijstandsgerechtigde een maatregel krijgt bij niet naleven van de tegenprestatie is tevens opgenomen in artikel 3 van het beleid.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

Tijdens het gesprek kwam naar voren dat een belangrijk element is dat mensen die uit zichzelf al vrijwilligerswerk doen of op een andere manier maatschappelijk actief zijn geen tegenprestatie meer hoeven te leveren voor de gemeente Leeuwarden. Indien deze werkzaamheden substantieel zijn qua uren en duur, dan wordt dit gezien als invulling van de tegenprestatie en hoeft de bijstandsgerechtigden daarnaast niet nog eens een tegenprestatie uit te oefenen.

Re-integratie in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

Indien een bijstandsgerechtigde een re-integratietraject volgt, hoeft deze persoon daarnaast niet nog eens een tegenprestatie te verrichten. Binnen gemeente Leeuwarden kan er gebruik worden gemaakt van het talentcentrum. Hier vindt een uitgebreide diagnose plaats van twee weken en een vervolgprogramma. Dit is met name voor de doelgroep waarvan nog niet direct duidelijk is of ze door kunnen stromen naar werk of dat het zorgklanten zijn. Hier wordt gekeken naar de capaciteiten van de klant, wensen, wat ze zelf graag willen doen en waar de belemmeringen zitten. Na de twee weken is een modulair programma beschikbaar waarmee op maat instrumenten worden ingezet om diegene daar te brengen waar deze heen wil en waar gemeente Leeuwarden graag ziet waar de betrokkene heen kan. Iemand zit hooguit drie maanden bij het talentcentrum en daarna moet er een vervolg stap plaatsvinden, hetzij doorstroom naar *team werk* hetzij naar *team participatie*. Binnen team werk zijn mogelijkheden om iemand naar regulier werk toe te geleiden. Indien dit niet haalbaar is dan gaat iemand naar team participatie en vanuit daar wordt er dan gekeken naar plekken waar iemand kan participeren. Dit kan een voortraject zijn aan de re-integratie.

Evaluaties en ervaringen

Doordat in gemeente Leeuwarden de uitvoering nog niet feitelijk van de grond is hebben ze ook nog geen evaluatie kunnen doen. Als ze al ervaringen hebben dan is dit van mensen die zelf ook al actief zijn in het zoeken naar werkmogelijkheden. Gemeente Leeuwarden wil aankomend half jaar aan de slag gaan met de uitvoering van de tegenprestatie en hopen eind van het jaar de eerste evaluatie te kunnen doen.

Tips en aanbevelingen aan ISD Noordenkwartier

Als aanbeveling en tip wordt meegegeven het initiatief vooral bij de bijstandsgerechtigden zelf neer te leggen. Daarnaast geeft gemeente Leeuwarden aan om niet te snel iets dwingend op te leggen en dat pas te doen als iemand echt onwillig is. Maar waar het kan, mensen dingen zelf laten regelen en als gemeenten hier en daar een stap terug te doen. Waar mensen dingen zelf oppakken en initiatief tonen moet de overheid zich niet teveel mee bemoeien, alleen kaders stellen en faciliteren.

Tegenprestatie met het oog op de Participatiewet

De toekomst naar de Participatiewet is niet aan de orde gekomen in het gesprek met de medewerker van de gemeenten Leeuwarden.

4.1.2 Gemeente Ten Boer

Bijstandsgerechtigden gemeente Ten Boer

Gemeente Ten Boer is nauw gaan samenwerken met gemeente Groningen. Gemeente Ten Boer is een kleine gemeente, waardoor het steeds moeilijker wordt om alle taken op adequaat niveau uit te voeren. Tevens legt de centrale overheid steeds meer taken bij gemeenten neer. Hierdoor is gemeente Ten Boer een samenwerkingsverband begonnen met gemeente Groningen. Gemeente Ten

Boer blijft als zelfstandige gemeente het eigen beleid bepalen en de regie voeren²³. De medewerkers van gemeente Groningen voeren de uitvoerende taken uit. Gemeente Ten Boer heeft een kleine 4.600 inwoners, waarvan 80 uitkeringsgerechtigden. Gemeente Ten Boer gaat met 21 bijstandsgerechtigden in gesprek omdat ze niet weten of die mensen op dit moment wel of niet iets doen.

Beleid van gemeente Ten Boer

Op 1 september 2013 is het beleid, beleidsregel Tegenprestatie (hierna beleidsregel), van gemeente Ten Boer in werking getreden. Dit beleid²⁴ bevat elf artikelen met extra toelichting daarop. De artikelen hebben betrekking op de invulling van de tegenprestatie zoals gemeente Ten Boer die wilt uitvoeren. De volgende artikelen zijn opgenomen in het beleid:

- | | |
|---|--|
| • Artikel 1 - Begripsbeschrijving | Artikel 7 - Opleggen tegenprestatie |
| • Artikel 2 - Doelgroep en doel | Artikel 8 - Ontheffing |
| • Artikel 3 - Bevoegdheid college | Artikel 9 - Maatregel |
| • Artikel 4 - Vrijstelling | Artikel 10 - Hardheidsclausule |
| • Artikel 5 - Voorwaarden werkzaamheden | Artikel 11 - Citeertitel en inwerkingtreding |
| • Artikel 6 - Werkzaamheden zoeken | |

In bijlage 5 wordt de gehele beleidsregel van gemeente Ten Boer toegevoegd.

Uitvoering door gemeente Ten Boer

In september 2013 is het beleid vastgesteld omtrent de tegenprestatie in de gemeente Ten Boer. Gemeente Groningen wilde destijds geen tegenprestatie invoeren. Ondanks dat de gemeente Groningen geen uitvoering wil geven aan de tegenprestatie, heeft gemeente Ten Boer gezegd dat ze de tegenprestatie toch wil invoeren. Gemeente Groningen heeft toen voor gemeente Ten Boer een beleid opgesteld die straks in verordening omgezet dient te worden.

De gemeenteraad en het college van gemeente Ten Boer hebben als uitgangspunt dat mensen geen uitkering horen te hebben. Indien ze wel een uitkering hebben, dan gaan ze zorgen dat hun eerste prioriteit werk wordt. Als tweede re-integratie, en als derde vrijwilligerswerk, mantelzorg of wat dan ook. Het kan zijn dat mensen ontheffing krijgen van de arbeidsplicht. En tot slot wil gemeente Ten Boer de mogelijkheid hebben om bij mensen die niets doen en wellicht niets willen een tegenprestatie op te kunnen leggen.

Tijdens het gesprek met de heer Kegelaar kwam naar voren dat de coaches in gesprek gaan met 21 bijstandsgerechtigden waarvan de gemeente niet weet of de bijstandsgerechtigde iets doet. Indien mensen geen activiteiten verrichten, dan vindt gemeente Ten Boer dat het tijd wordt dat deze mensen iets terug gaan doen voor de samenleving en komen ze dus in aanmerking voor de tegenprestatie. Dit is anders dan in art. 2 van het beleid wordt genoemd. Daar wordt namelijk gezegd dat alle belanghebbenden van 18 jaar of ouder maar die nog geen pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en een uitkering ontvangen op grond van de wet tot de doelgroep behoren om een tegenprestatie te leveren.

In artikel 5 van de beleidsregel zijn de voorwaarden van de werkzaamheden opgenomen. Gemeente Ten Boer heeft als beleid dat mensen in ieder geval 8 uur per week of 34 uur per maand, gedurende ten minste zes maanden per jaar en met een maximum van één jaar een tegenprestatie moeten uitoefenen. Het staat niet voorop dat mensen het aantal uren persé moeten halen. Voorop staat dat mensen in ieder geval bezig zijn. Tenzij er medische, psychische of andere problematiek zich

²³ Organisatie, Samenwerking Ten Boer – Groningen, geraadpleegd op 12 mei 2014, <http://www.tenboer.nl/over-ten-boer/organisatie>

²⁴ Beleidsregel tegenprestatie gemeente Ten Boer

voordoen. In sommige gevallen leggen ze ook geen tegenprestatie op, bijvoorbeeld bij mensen waarbij duidelijk is dat hun leven dermate ontregeld is door bijvoorbeeld schulden, vervuild huis hebben of iets dergelijke. Gemeente Ten Boer vindt het belangrijker dat ze dan eerst zorgen dat ze hun eigen leven weer op orde krijgen dan dat ze een tegenprestatie moeten uitvoeren. Inzet blijft wel dat ze zoveel mogelijk mensen actief proberen te maken of zorgen dat ze actief worden.

Uit het gesprek kwam naar voren dat gemeente Ten Boer samen met Fivelingo, SW-bedrijf, bezig is met het organiseren van een klussendienst. Het idee is dat mensen in de uitkering hier ook werkervaring op kunnen doen. En het kan op gegeven moment een optie worden dat het ook opgelegd kan worden dat mensen 1 of 2 dagen per week in die klussendienst aan de slag gaan om de tegenprestatie uit te oefenen.

Het beleid van de gemeente Ten Boer is het initiatief bij de bijstandsgerechtigden zelf neer te leggen. Zij zijn van mening dat er meer bereikt wordt als de bijstandsgerechtigden zelf initiatief kunnen tonen en zelf kunnen beslissen waar ze de tegenprestatie willen uitoefenen. De bijstandsgerechtigden krijgen drie maanden de tijd om zelf een plek te zoeken en op verzoek van de bijstandsgerechtigden kan dit nog worden verlengd met één maand. Komt de bijstandsgerechtigde niet met een optie voor een plek dan zal de gemeente Ten Boer helpen met het zoeken naar een plek. Gemeente Ten Boer kan suggesties geven omtrent de plek waar de tegenprestatie uitgeoefend kan worden. Dit is ook terug te vinden in de artikelen 6 en 7 van het beleid.

Naast dat iemand vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht en daardoor geen tegenprestatie hoeft te verrichten, kan iemand worden ontheven op grond van medische, sociale- en psychische beperkingen. In artikel 8 van het beleid is opgenomen dat de ontheffing maximaal een jaar kan duren. Indien de bijstandsgerechtigden een re-integratietraject doet, wordt dit bij de gemeente Ten Boer niet gezien als ontheffing, maar als vrijstelling. Dit is vastgelegd in artikel 4 van het beleid. Iemand die (gedeeltelijk) aan het werk is, zal niet worden belast met de tegenprestatieverplichting. Mensen die een kleine baan hebben waarmee ze onvoldoende verdienen kunnen ook gedeeltelijk bijstand krijgen. Ze zijn dan al aan het werk en gemeente Ten Boer vindt dit belangrijker dan dat ze dan daarnaast nog eens een tegenprestatie moeten uitoefenen. Tijdens het gesprek is voor dit gedeelte niet de duur en omvang aan bod gekomen. In artikel 4 van het beleid is opgenomen dat iemand die een parttimebaan heeft voor ten minste 20 uur per week, vrijgesteld is van de tegenprestatieplicht.

Tot slot zal het sanctiebeleid worden besproken. Indien een bijstandsgerechtigde niet of onvoldoende meewerkt, zal er een maatregel opgelegd worden. Dit is tevens in het maatregelenbeleid opgenomen.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

In het geval dat mensen al een vorm van vrijwilligerswerk doen, dan belast gemeente Ten Boer deze mensen niet nog eens met een tegenprestatie. Als mensen zelf iets gevonden hebben in de zin van vrijwilligerswerk en gemeente Ten Boer vindt het voldoende voor vrijwilligerswerk, dan krijgen ze een brief (beschikking) waarin staat dat ze vrijwilligerswerk doen, als bevestiging. In het geval mensen mantelzorg verlenen aan een gehandicapt kind of wie dan ook, dan legt de gemeente niet nog eens een tegenprestatie op. Dan zijn ze tevreden dat mensen al activiteiten hebben. Bij mantelzorg hangt het wel af van de omvang van de zorg.

De gemeente Ten Boer stimuleert en faciliteert vrijwilligerswerk. Indien de betrokkene geen initiatief toont, dan gaat de gemeente actief met hem in gesprek. Het kan ook zijn dat er een drempel is waarom mensen niets doen. In dat geval helpt de gemeente hen ook de drempel over te stappen.

Re-integratie in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie?

Gemeente Ten Boer legt geen tegenprestatie op aan een bijstandsgerechtigde indien deze persoon een re-integratietraject volgt. Want daarbij heeft gemeente Ten Boer de inschatting gemaakt dat die mensen wel aan het werk kunnen, maar de arbeidsmarkt zit even tegen of ze hebben nog wat ondersteuning nodig om die stap te zetten. In het kader van de re-integratie gaan mensen in principe naar Jobber, dat is het re-integratiebedrijf van Fivelingo. Daar komen mensen af en aan van Dariuz, dat is een traject van 6 weken. Er worden sollicitatietrainingen gegeven, er wordt gekeken naar wat iemand kan en wat iemand wil. Na 6 weken wordt gekeken of het relevant is of iemand werkervaring op gaat doen. Deze mensen blijven dan ook bij Fivelingo of bij Jobber en gaan bij het sw-bedrijf werkervaring op doen. Dit kan op allerlei gebieden waar Fivelingo zich op beweegt. Dit traject kan dan voor de duur van een jaar zijn met uitloop van een half jaar/jaar.

Als na die eerste 6 weken blijkt dat Fivelingo iemand heeft maar die ze eigenlijk niets kunnen bieden omdat opleiding te hoog is of andere redenen, dan krijgt gemeente Ten Boer advies van Fivelingo over wat het vervolg kan zijn voor die persoon. En dan gaat het echt om re-integratie. Gemeente Ten Boer vindt het belangrijk dat iemand met re-integratie bezig is in plaats van dat ze dan maar aan het werk zijn. Want het werk wat ze doen moet wel aansluiten bij de doelstelling van het re-integratietraject. En niet dat ze maar ingezet kunnen worden voor allerlei klussen waar ze eigenlijk niet veel aan hebben. Hierbij wordt dus goed gekeken naar de persoon zelf, wat is het niveau, wat wil degene zelf graag, wat kan hij etc.

Evaluaties en ervaringen

Tevens heeft gemeente Ten Boer nog geen ervaringen omtrent de uitvoering van de tegenprestatie. Nadat de gesprekken met de 21 bijstandsgerechtigden heeft plaats gevonden, gaan ze een balans opmaken om na te gaan wat het hen eventueel heeft opgeleverd.

Tips en aanbevelingen aan de ISD Noordenkwartier

Naast dat het initiatief bij de bijstandsgerechtigden moet liggen, geeft gemeente Ten Boer nog aan dat ze denken dat het belangrijk is dat gemeenten de insteek hebben van wat het beste voor de bijstandsgerechtigden is in plaats van de maatregel voorop te stellen.

Tegenprestatie met het oog op de Participatiewet

De wijze waarop gemeente Ten Boer op dit moment de uitvoering van de tegenprestatie doet, zal waarschijnlijk ook worden voortgezet. Ze denken ook dat de systematiek die zij hebben, ook wel past in de wet. Beleidsmedewerkers van gemeente Groningen hebben gekeken naar wat de Participatiewet voor gevolgen heeft voor het gemeentelijke beleid. Zij constateren dat het voldoende is als de gemeente Ten Boer de beleidsregel tegenprestatie omzet in een verordening. Hiermee zou de gemeente dan voldoen aan de wetgeving. Het kan zijn dat na die 20 gesprekken met bijstandsgerechtigden naar voren komt dat gemeente Ten Boer bepaalde zaken moet aanscherpen omdat mensen deze te vrijblijvend opvatten. Maar de heer Kegelaar verwacht dit niet.

4.1.3 Gemeente Rotterdam

Bijstandsgerechtigden gemeente Rotterdam

Van de 616.260 inwoners ontvangen ruim 36.000 Rotterdammers bijstand, waarvan 40% weinig kans heeft op een betaalde baan. Dit kan onder andere komen door lichamelijke of psychische problemen, taalachterstand, weinig tot geen opleiding of schuldenproblematiek. Deze mensen zitten vaak lang zonder werk, maar hebben wel talenten. Gemeente Rotterdam vindt het zonde als deze talenten onbenut blijven. Gemeente Rotterdam focust, omtrent de tegenprestatie, op kansarme werkzoekende, dit is ongeveer 50% van het bestand die langer dan 5 jaar in de uitkering zitten.

Beleid van gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam heeft tot op heden nog geen beleid geformuleerd. Tijdens het gesprek gaf Nico van Wijk aan dat ze daar in het najaar mee aan de slag zullen gaan. Hij gaf aan dat zonder beleid ook ver te komen is. Gemeente Rotterdam heeft wel soort brochure 'aan de slag voor je uitkering' en de heer van Wijk gaf aan dat ze dit hanteren als een soort beleid, maar dan in gewone mensentaal. In de gemeente Rotterdam wordt de tegenprestatie 'maatschappelijke inspanning' genoemd.

Uitvoering door de gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam heeft de groep die bijstand ontvangt onderverdeeld in verschillende groepen. Bij de eerste groep gaat het om mensen die bijstand ontvangen, maar wel binnen twee jaar weer uitstromen naar betaald werk. Naar deze groep hoeft niet veel worden omgekeken, want ze kunnen veel zelf. Bij de tweede groep gaat het om mensen in de bijstand waarvan de verwachting is dat zij binnen 5 jaar weer zullen uitstromen naar regulier werk. Deze mensen hebben wel begeleiding nodig richting werk. De laatste groep gaat om mensen in de bijstand waarvan verwacht wordt dat ze niet binnen 5 jaar zullen uitstromen. Deze groep wordt ook wel de 'kansarme' genoemd en van deze groep zal de tegenprestatie worden verwacht.

De voorbereiding is in 2010 begonnen door gewoon te starten en dan maar te zien hoe het uitpakt. Gemeente Rotterdam is gestart in twee Rotterdamse wijken, van de in totaal 60 wijken. Op dat moment wisten ze dat de Wwnv eraan zat te komen en zijn ze daarop vooruit gelopen. In de wijk Overschie waren vier jonge, enthousiaste consultants die anders dachten dan dat iemand een bijstandsuitkering heeft en verder niets hoeft te doen. Zij zijn op een hele intensieve manier met mensen in gesprek gegaan, wat kan iemand, wat wil iemand, wat zou diegene willen doen, doet iemand al vrijwilligerswerk etc. Deze manier was erop gericht om mensen uit een isolement te halen en uit de standaard houding te krijgen. Er blijkt dan dat heel veel mensen al een vorm van vrijwilligerswerk doen, maar dit niet hebben gemeld uit angst. Bang dat het gevolgen had voor de uitkering. In de andere wijken zijn ze precies hetzelfde begonnen, hoeveel werkzoekenden zijn er in die wijk, hoeveel zijn er kansarm, mensen uitnodigen, afspraken maken, aangeven wat de gemeente verwacht wat betreft de tegenprestatie en het wordt aan de persoon zelf overgelaten hoe ze het willen invullen. Nu loopt het traject in 14 Rotterdamse wijken.

In het begin was de weerstand binnen de eigen organisatie groot, want mensen kunnen niets, willen niets, geen tijd, ze hebben het te druk, alles wat je maar kan bedenken. Langzamerhand is deze weerstand duidelijk afgenomen. Waar de heer van Wijk in het begin in zijn eentje stond, begint zijn aanpak nu steeds meer omarmd te worden. Ook vanuit het principe voor wat, hoort wat. Er wordt feitelijk een soort taboe doorbroken. Iemand heeft altijd recht gehad op een uitkering, daar is nu nog steeds recht op maar er moet nu wel wat terug gedaan worden. Toch heeft het niet tot opstand geleid. Voor deze doelgroep is deze maatschappelijke inspanning waarschijnlijk het hoogst haalbare.

Tevens is gemeente Rotterdam overgegaan tot het organiseren van vrijwilligersmarkten. Per markt worden 150-200 mensen middels een brief opgeroepen. In deze brief staat ook dat het gevolgen voor de uitkering kan hebben als iemand niet komt. De opkomst is hoog. Mensen die afmelden krijgen een vervolg gesprek over wat de reden was dat ze niet op die markt waren. Werken mensen daar ook niet aan mee, dan kan het ook gevolgen hebben voor de uitkering. Er worden vrijwilligersorganisaties uitgenodigd om daar met hun standje te staan en vacatures te presenteren. Werkzoekenden worden uitgenodigd voor de vrijwilligersmarkt en zowel bij binnenkomst als bij het vertrek worden ze geregistreerd. Gemeente Rotterdam wil dat ze weg gaan met een afspraak, wat ook wordt geregistreerd bij vertrek. Het is dus een sluitende aanpak en daardoor niet vrijblijvend.

In eerste instantie ligt het initiatief omtrent de tegenprestatie bij de cliënt. Indien iemand niet binnen 4 weken met een optie komt, zal de gemeente suggesties doen. Er zal samen met de cliënt gekeken worden naar wat hij/zij leuk vindt, kan en wil gaan doen. Er wordt dus gekeken naar interesses van

iemand. De gemeente Rotterdam heeft geen geld om 20.000 mensen te plaatsen. Dat is tevens een verschil met de wetgeving, want daarin staat dat de gemeente werkzaamheden opdraagt. Gemeente Rotterdam stelt de eis dat mensen ten minste 20 uur per week maatschappelijke inspanning leveren. Mocht dit niet lukken om een of andere reden dan moet iemand naar vermogen de maatschappelijke inspanning leveren. Op dit moment is een discussie gaande over hoe lang iemand dit moet leveren. De wet zegt dat het beperkt van duur en omvang moet zijn. Wat betreft de duur, daar is de wet niet duidelijk over. Den Haag kiest ervoor maximaal zes maanden en daarna niet meer. De heer van Wijk vindt dit raar, want dat zou veronderstellen dat mensen na zes maanden een stap naar betaald werk zullen moeten maken. Dit is niet realistisch. Daarbij vindt hij dat het kapitaalverlies is. Eerst wordt geïnvesteerd in mensen en vervolgens is het na zes maanden klaar. Als iemand licht eenvoudig vrijwilligerswerk heeft gedaan, bespreken consultants met de betrokkene of ze misschien na zes maanden iets anders kunnen doen wat misschien een stapje hoger is. Dit wordt van geval tot geval bekeken. Gemeente Rotterdam kiest er vooralsnog voor, tenzij ze door de rechter worden terug geroepen, dat mensen maatschappelijke inspanning leveren net zolang totdat ze een re-integratietraject krijgen aangeboden, betaald werk kunnen vinden of ontheffing krijgen.

Omtrent de ontheffingen van de tegenprestatie heeft gemeente Rotterdam het volgende geregeld. Iemand kan worden ontheven op medische en sociale redenen. Dit wordt per individueel geval bekeken. Tot slot staat er in de integrale wettekst dat alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar een ontheffing kunnen aanvragen. Dit zal gemeente Rotterdam ook in hun beleid moeten meenemen. Wat de heer van Wijk nog aangaf is dat mensen die ontheven zijn van de arbeidsinschakelingsplicht, niet automatisch ook ontheven zijn van de tegenprestatie.

Wat betreft de sancties waar iemand tegen aan kan lopen indien de tegenprestatie niet nagekomen wordt, geldt het algemene maatregelen beleid. Als eerst zal er een waarschuwing gegeven worden en tevens een gesprek worden aangegaan waarom iemand de verplichting niet nakomt en wat er eventueel aan de hand is. Wordt vervolgens nog steeds geen gehoor gegeven aan de verplichting, dan zal de eerste maand 30% verlaging van de uitkering plaatsvinden. De tweede maand kan er opnieuw verlaging plaatsvinden. Wordt er dan nog steeds geen uitvoering gegeven aan de tegenprestatie, dan zal de uitkering worden opgeschort.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

Indien iemand vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht hoeft deze persoon geen tegenprestatie te verrichten. Dit wordt als invulling van de tegenprestatie gezien. De heer van Wijk was het ook eens met het standpunt van Movisie, dat je het als invulling moet laten gelden en dat daaruit ook blijkt dat er waardering is voor mensen die al iets voor de maatschappij doen. Gemeente Rotterdam stelt de eis dat iemand ten minste 20 uur per week maatschappelijke inspanning levert en anders naar vermogen. Veel mensen zitten onder deze 20 uur per week, maar ze sturen hier niet echt op. Wanneer iemand jaren lang niks heeft gedaan en dan een of twee uur per week vrijwilligerswerk gaat doen, dan is dit een grotere stap dan als iemand van een of twee uur in de week naar acht uur in de week gaat.

Vrijwilligersorganisaties waren in het begin ook wat terughoudend. Angst voor ongemotiveerde mensen die werkzaamheden zouden komen verrichten. Gemeente Rotterdam is in gesprek gegaan met deze vrijwilligerswerkorganisaties en hebben uitgelegd hoe zij het zien. Vervolgens werd de vraag gesteld hoeveel mensen die in de bijstand zitten op dat moment ook vrijwilligerswerk bij hen verrichten. Dat is door de vrijwilligersorganisatie uitgezocht en van de 1700 vrijwilligers was 10% bijstandsgerechtigd. Met deze mensen hebben ze nooit problemen ondervonden, in tegendeel zelfs. Hierdoor werden ze overtuigd om toch mee te werken met de gemeente.

Re-integratie in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

In gemeente Rotterdam wordt het leveren van een tegenprestatie niet gezien als een re-integratie instrument. Zoals eerder beschreven gaat het om kansarmen die langer dan 5 jaar bijstand hebben, taalproblemen hebben, geen tot weinig werkervaring, geen tot weinig opleiding en/of veel sociale problemen hebben. Gemeente Rotterdam legt de tegenprestatie niet naast een re-integratietraject op. Het is puur voor mensen die helemaal niets doen. Hier is bewust voor gekozen door geld- en capaciteiten te kort. Als iemand bezig is met een re-integratietraject, dan hoeft deze persoon dus geen tegenprestatie meer te leveren.

Het eerste doel van gemeente Rotterdam is persoonlijke ontwikkeling van de bijstandsklant, wederkerigheid. En als dit allemaal bijdraagt aan de re-integratie dan is dat helemaal goed, maar dat is niet hun eerste doel. Eigenlijk kan de tegenprestatie bij de gemeente Rotterdam worden beschouwd als een voortraject naar een re-integratietraject, tenzij de tegenprestatie het hoogst haalbare is voor die persoon.

Evaluaties en ervaringen

De evaluatie in gemeente Rotterdam heeft in 2012 plaatsgevonden. Deze evaluatie was vooral op cijfers gebaseerd. Wat wel bekend is qua succesfactoren, is dat het positief is dat consultants meer de wijk in gaan. Eerder zaten consultants vooral binnen achter de computer. Nu gaan ze meer de wijken in zodat ze ook zien wat er allemaal in zo'n wijk speelt. Hierbij voeren ze tafelgesprekken met de mensen en gaan ze na wat mensen wel kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. Tevens bespreken ze wat de uitkeringsgerechtigden graag wilt doen.

Tips en aanbevelingen aan de ISD Noordenkwartier

Gemeente Rotterdam geeft aan om gewoon maar te starten en te zien hoe het uitpakt. Daarbij geeft de heer van Wijk aan om klein te beginnen. Bijvoorbeeld met één van de dorpen en tevens met consultants die erg enthousiast erin staan. Maar ook beginnen met bijstandsgerechtigden die het zien zitten om mee te willen werken.

Tegenprestatie met het oog op de Participatiewet

Wat betreft de toekomst is het allemaal nog vrij onzeker. De gemeente Rotterdam wil graag zo doorgaan zoals ze nu bezig zijn wat betreft de uitvoering van de tegenprestatie. Op dit moment is er nog geen beleidsnotitie van de tegenprestatie. De heer van Wijk wil hier in het najaar mee bezig gaan, ook met het oog op de verordening die per januari 2015 moet komen. Wat betreft ontheffingen zal veel hetzelfde blijven. Maar de veranderingen die nieuw beleid met zich mee zal nemen, zal vooral van het nieuwe college afhangen. Wat willen zij, maar ook wat willen zij investeren in de maatschappelijke inspanning.

4.1.4 Conclusie

Door de drie gemeenten naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken, is te zien dat deze drie gemeenten het alle drie anders aanpakken. Qua beleid zijn er al verschillen. Gemeente Rotterdam heeft een praktische aanpak en hanteert tot heden helemaal nog geen beleid. Gemeente Leeuwarden heeft wel een beleid, maar geeft er nog geen uitvoering aan. Tot slot heeft gemeente Ten Boer een weer wat uitgebreider beleid waarin de tegenprestatie is opgenomen. Daarbij lopen de aantallen van bijstandsgerechtigden die de tegenprestatie moeten uitvoeren erg uiteen, wat natuurlijk te maken heeft met de grootte van de gemeente. Geconcludeerd kan worden dat beleid en praktijk eigenlijk wel redelijk goed op elkaar aansluiten. Gemeenten leggen echter niet voor de hele bijstandsgroep de tegenprestatieplicht op. Het wordt onderverdeeld in verschillende groepen en voor één van die groepen is de tegenprestatie bedoeld. Terwijl in het beleid is opgenomen dat iedereen die bijstand ontvangt een tegenprestatie moet leveren.

Alle drie de gemeenten geven als aanbevelingen en tips mee om het initiatief vooral bij de bijstandsgerechtigden zelf neer te leggen. Het zal ze niet motiveren wanneer de gemeente ze iets opleggen wat ze eigenlijk niet leuk vinden om te doen.

Doordat elke gemeente eigen invulling mag geven aan de tegenprestatie zijn er verschillen te zien in de inhoud van de beleidsstukken van de verschillende gemeenten. Over vrijwilligerswerk, mantelzorg en re-integratie denken de drie gemeenten wel hetzelfde. Indien iemand vrijwilligerswerk doet, mantelzorg verricht of andere maatschappelijke activiteiten levert, dan leggen deze drie gemeenten niet nog eens een tegenprestatie op. Dit geldt hetzelfde voor mensen die een re-integratietraject volgen. Aan deze mensen wordt ook geen tegenprestatieplicht opgelegd.

4.2.1 ISD Noordenkwartier

Zojuist zijn de drie externe gemeenten aanbod gekomen. Hier is gekeken naar het beleid dat zij hanteren, hoe wordt met de uitvoering omgegaan en hoe kijken zij tegen de tegenprestatie aan met het oog op de Participatiewet. In dit gedeelte van het hoofdstuk wordt ingezoomd op het beleid en de werkwijze van de ISD Noordenkwartier.

Bijstandsgerechtigden ISD Noordenkwartier

De ISD Noordenkwartier is de sociale dienst van drie gemeenten, te weten de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld. Voor deze gemeenten voert de ISD diverse taken uit op het gebied van de sociale zekerheid. ISD Noordenkwartier heeft een werkgebied voor ongeveer 61.025 ingezetenen over de drie gemeenten. Ze hebben ongeveer 1.100 cliënten in het bestand die een uitkering ontvangen. Hiervan verrichten ongeveer 187 cliënten onbetaalde arbeid.

Beleid van ISD Noordenkwartier

ISD Noordenkwartier heeft op 23 augustus 2012 een beleid omtrent de tegenprestatie vastgesteld. Op het moment van inwerkingtreding van de beleidsregel omtrent tegenprestatie is het een passief beleid en wordt er nog weinig tot geen uitvoering aan gegeven. Het is een kort en bondig beleid waar globaal de regels omtrent uitvoering en vorm van de tegenprestatie in zijn vastgesteld. Wat betreft het nieuwe beleid omtrent tegenprestatie gaf Wethouder Alex Wekema aan dat het moet kunnen dat er anders mee omgegaan kan worden binnen de drie gemeenten. Het mooiste zou natuurlijk zijn dat er een gezamenlijk beleid komt in de drie gemeenten. Maar indien gemeente Noordenveld iets anders wil dan de andere twee gemeenten, en het is principieel, dan wil hij wel de vrijheid hebben om dat te kunnen uitvoeren.

Nico van der Veen vertelde tijdens het gesprek dat ISD Noordenkwartier is begonnen met de uitvoering van de tegenprestatie na de vaststelling van het beleid in augustus 2012. In de praktijk is de term tegenprestatie misplaatst omdat het in zijn algemeenheid vrijwilligerswerk betreft. Doordat de tegenprestatie een item was in de gemeenteraden, is er toch voor gekozen om het beleid vast te stellen. Wat betreft de voorbereiding van de tegenprestatie, wilden de gemeenteraden graag gebruik maken van de bevoegdheid om de tegenprestatie te kunnen opleggen. De collega's waren wel wat terughoudend met een algemene verplichting. Hierdoor bleef het toch een soort tegenprestatie in overleg/vrijwilligerswerk.

De volgende artikelen zijn in het beleid²⁵ omtrent tegenprestatie opgenomen:

- Doelgroep voor de tegenprestatie
- Bevoegdheid
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
- Risico's voor gemeenten en financiële consequenties

²⁵ Beleidskader ISD Noordenkwartier

- Re-integratiebeleid ISD Noordenkwartier
- Samenvatting en conclusies

In bijlage 6 wordt de gehele beleidsregel van ISD Noordenkwartier toegevoegd.

Uitvoering door ISD Noordenkwartier

Met ingang van 1 januari 2012 is de WWB gewijzigd. Door deze wijziging hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om uitkeringsgerechtigden de verplichting op te leggen een tegenprestatie naar vermogen te verrichten. Op grond hiervan heeft ISD Noordenkwartier een beleidsregel gemaakt die per 23 augustus 2012 is ingegaan. Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat de klantmanager en de teamleider niets afwisten van dit beleidstuk dat ISD Noordenkwartier in 2012 heeft opgesteld. De klantmanager gaf hierbij nog aan dat ze op de werkvloer gebruik maken van de uitvoeringsnotitie re-integratie van ISD Noordenkwartier 2008 -2011 "meedoen geeft perspectief". Deze beleidsregel omtrent tegenprestatie geldt voor de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld.

Om te beginnen vond Renate Veenstra (teamleider) het lastig te interpreteren wat het begrip tegenprestatie inhoudt. Het mag niet uit het re-integratiebudget bekostigt worden en het mag ook geen relatie met de arbeidsmarkt hebben. Ze vraagt zich dan af over wie we het dan nog hebben en wat gaan die mensen dan doen. Hierdoor heeft ze wat moeite met het begrip en vindt het lastig wat hier onder wordt verstaan. ISD Noordenkwartier stopt veel energie in mensen te activeren om vrijwilligerswerk te gaan doen en dan zoveel mogelijk op basis van voordelen te benoemen, verleiding en enthousiasmering in plaats van dwang en drang.

De klantmanager vertelde dat zij de voorbereiding heeft ervaren als dat ze alle ruimte kregen om zelfstandig initiatieven te ontplooiën. Het was geen gecoördineerd proces. De laatste jaren heeft ISD Noordenkwartier bij re-integratie steeds de insteek gehanteerd: iedereen kan wel wat. Als er geen werk is, dan kan iemand nog wel andere maatschappelijke activiteiten verrichten. Bijvoorbeeld in de zorg helpen, bij het plaatselijke museum, meehelpen om de maatschappij mooier te maken. Als klantmanager heeft Sjoukje Blanken regelmatig contact met haar cliënten. Tijdens de voortgangsgesprekken komt het onderwerp van de tegenprestatie op een natuurlijk wijze aan de orde. Er zijn verder nog geen grote bijeenkomsten georganiseerd.

De teamleider had het idee dat er in 2012 niet veel meer ingevoerd hoefde te worden, want bijstandsgerechtigden activeren tot vrijwilligerswerk deden ze eigenlijk al. Dus het is belangrijk wat er precies onder de tegenprestatie verstaat wordt. Als vrijwilligerswerk en dat soort activiteiten ook als tegenprestatie worden gezien, dan doet ISD Noordenkwartier het al jaren. Door de komst en de druk van de tegenprestatie kunnen ze wel steeds gericht en actiever te werk gaan. Het voor wat, hoort wat principe sluimerde er steeds door heen, maar wordt ook steeds normaler gevonden. Wat betreft de klantenbenadering over dat er een tegenprestatie geleverd moet worden, sluit ze aan bij Sjoukje Blanken. De klantmanagers pakken deze benadering van de tegenprestatie op tijdens de individuele gesprekken. Hierin wordt over de tegenprestatie gesproken en worden er afspraken over gemaakt. Indien van toepassing, behoort dit terug te komen in het traject- of actieplan van de klant.

ISD Noordenkwartier heeft in de beleidsnotitie de plicht tot tegenprestatie opgelegd aan mensen met een uitkering op grond van de WWB, IOAW en IOAZ. Deze bijstandsgerechtigden moeten naar vermogen onbeloonde nuttige activiteiten verrichten. ISD Noordenkwartier is er voorstander van dat de bijstandsgerechtigden zelf het initiatief nemen wat betreft de uitvoering. De achterliggende gedachte hiervan is dat iemand veel meer motivatie heeft als ze iets leuks doen dan dat ze iets opgedragen krijgen, maar eigenlijk niet leuk vinden. Het beleid is ook geformuleerd met het idee dat in goed overleg met de cliënt naar een passende werkplek wordt gezocht of dat de cliënt zelf met een plek komt waar de tegenprestatie uitgeoefend kan worden, aldus Nico van der Veen. Renate Veenstra voegde er nog aan toe dat indien iemand zelf zijn plek kan kiezen om de tegenprestatie uit

te voeren, ze ook de regie meer in eigen handen kunnen houden. Dit wordt vaak als prettig ervaren. Daarbij maakt het voor ISD Noordenkwartier niet uit wát iemand doet, áls iemand maar iets doet. Alle vier zijn het met elkaar eens dat er maatwerk geleverd moet worden, wat betreft het opleggen van de tegenprestatie.

Tijdens de gesprekken met Nico van der Veen en Alex Wekema kwam naar voren dat ze het belangrijk vinden dat de tegenprestatie bijdraagt aan de ontwikkeling van de persoon. De directeur gaf bijvoorbeeld aan dat het doel voor ISD Noordenkwartier omtrent tegenprestatie ontplooiing is van de cliënt en het participeren in de maatschappij. De overheid stelt dat indien iemand bijstand ontvangt, deze persoon ook iets terug moet doen voor de maatschappij. ISD Noordenkwartier heeft dit aangevuld met dat het tevens iets moet opleveren voor de ontwikkeling van die persoon. De wethouder denkt hier hetzelfde over als Nico van der Veen. Met het doel omtrent tegenprestatie zit Alex Wekema sterk op de ontwikkelkant, maar dit is juist niet de bedoeling vanuit het oogpunt waarvoor de tegenprestatie is bedoeld. Maatschappelijk nuttig is volgens Alex Wekema juist ook dat mensen worden geholpen om snel weer naar een betaalde baan te kunnen doorstromen. Als ze binnen de wet de ruimte krijgen om ook aandacht te schenken aan de ontwikkeling van de persoon, dan wil hij graag die kant op gaan.

ISD Noordenkwartier hanteert verschillende ontheffingsmogelijkheden. Renate Veenstra geeft aan dat ze terughoudend zijn in het geven van ontheffingen en dat er wel echt iets aan de hand moet zijn wil iemand een ontheffing krijgen. Zodra een kans zit in mensen, dan vindt ze ook dat ze deze mensen iets moet bieden en deze mensen moet gaan activeren. Sjoukje Blanken vindt, als uitvoerder van de tegenprestatie dat er maatwerk moet worden toegepast omtrent de ontheffingen. De tegenprestatie moet altijd aansluiten bij de mogelijkheden van de bijstandsgerechtigden. Volgens Nico van der Veen worden verschillende ontheffingsmogelijkheden gegeven omtrent de tegenprestatie. Medische redenen en psycho- sociale problematiek zijn vormen van ontheffingen.

Op dit moment schakelt de ISD Noordenkwartier deskundigen (arbeidsmedisch onderzoek) in om vast te stellen of de klachten de arbeidsinschakeling belemmeren, tenzij uit eerdere stukken blijkt dat er belemmeringen aanwezig zijn. Dit arbeidsmedisch onderzoek is eventueel ook een optie om in te zetten bij de tegenprestatie, om na te gaan of iemand wel of niet de tegenprestatie moet uitvoeren. Indien iemand medische redenen op geeft waardoor hij de tegenprestatie niet kan uitvoeren, kan de ISD de deskundigen erbij halen om dit te beoordelen .

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

ISD Noordenkwartier vindt dat iemand naast het vrijwilligerswerk, tevens kan zoeken naar werk. Wanneer iemand werk heeft gevonden, dan stopt het vrijwilligerswerk weer. De afstand tot de arbeidsmarkt is dan ook één van de meetpunten. Uit bovenstaande kan opgemaakt worden dat de tegenprestatie wordt uitgevoerd onder de bijstandsgerechtigden die verder niks doen

ISD Noordenkwartier heeft wel al een beleidsregel omtrent de tegenprestatie gemaakt maar zijn nog niet echt bezig met de uitvoering. Zij doen het meer onder het motto van het stimuleren dat bijstandsgerechtigden vrijwilligerswerk gaan doen. Samen met de bijstandsgerechtigden wordt gekeken naar wat iemand kan en wil doen in de vorm van een tegenprestatie. Hier wordt dus weer maatwerk toegepast. In eerste instantie is vrijwilligerswerk iets wat vrijwillig gedaan wordt. Maar in dit geval is het wel zo dat indien iemand vrijwilligerswerk wil doen en het ook wordt opgepakt, het niet vrijblijvend meer is. Degene die vrijwilligerswerk wil doen heeft een grote keuzevrijheid wat betreft de werkzaamheden, maar bij acceptatie wordt er wel wat verwacht van de bijstandsgerechtigden. Vanuit de overheid is gezegd dat het niet als doel moet zijn dat de tegenprestatie de re-integratie bevordert. Hier kijkt ISD Noordenkwartier anders tegenaan. Zij hebben gezegd dat indien een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie levert, dit ook iets moet betekenen voor de ontwikkeling van die persoon. Indien iemand vrijwilligerswerk verricht of

mantelzorg verleent, is dit wat betreft ISD Noordenkwartier voldoende en hoeft de cliënt niet nog eens een tegenprestatie te leveren. De wethouder geeft ook aan dat als iemand mantelzorg doet, dan vindt hij het een hele goede tegenprestatie

Sjoukje Blanken en Magrietha de Vries, klantmanagers werk, hebben binnen ISD Noordenkwartier kort geleden Bureau Activering opgericht. Aanleiding van dit project was dat er onvoldoende overzicht was wie klanten op beschikbare vrijwilligersvacatures plaatste. Als er een vrijwilligersplek werd gemeld, en als klantmanager afwezig was, dan werd achter het net gevist. Nu is er elke donderdag Bureau Activering op het inwonersplein. Daar komen klanten die door de verschillende klantmanagers op beschikbaar activering zijn gezet, en door hen per brief zijn uitgenodigd. Tijdens deze ontmoeting wordt gekeken naar waar iemand zijn interesses liggen, wat de mogelijkheden van iemand zijn, en hoe de cliënt het kan aanpakken. Vervolgens wordt deze persoon een week later weer uitgenodigd en dan dient de cliënt te verantwoorden welke activiteiten er zijn verricht met het oog op onbetaalde activiteiten. Ook worden daar vacatures verzameld en zo vindt dan matching plaats. Dit willen de klantmanagers straks ook gaan doorzetten met het oog op de Participatiewet. Ze denken dat dit goed gebruikt kan worden in combinatie met de tegenprestatie. Ze zijn nu vier weken bezig met dit project en hebben al vijf mensen kunnen plaatsen. Een paar andere mensen zijn op dit moment bezig met een plek waar ze misschien terecht kunnen. Hier zijn ze erg tevreden over, vooral omdat het project nog maar recent is opgestart.

Re-integratie in relatie tot de uitoefening van de tegenprestatie

De tegenprestatie zou misschien gezien kunnen worden als een soort voortraject naar re-integratie of een andere vervolgstap. Enkel een paar maanden een tegenprestatie op leggen en er vervolgens niets meer mee doen, is geen goede ontwikkeling voor de bijstandsgerechtigden. De bijstandsgerechtigde zou dan na deze paar maanden weer thuis zitten en hoogstwaarschijnlijk weer terug vallen in hun oude ritme. Het zou eigenlijk daarna doorgezet moeten worden naar een volgend traject of in ieder geval dat de bijstandsgerechtigde een stapje verder komt. Voor sommige mensen is de tegenprestatie het hoogst haalbare, dan is de tegenprestatie het eindstation. Maar voor anderen kan het een goede ontwikkeling zijn om weer uit een sociaal isolement te komen, regelmaat- en zelfvertrouwen te krijgen. Hieruit kan dan verder gebouwd worden. Renate Veenstra geeft tevens aan omdat de tegenprestatie beperkt van duur is, dat er altijd gekeken moet worden naar een vervolgstap. ISD Noordenkwartier heeft bijvoorbeeld onder andere een project elektrokar in Nienoord. Dit is seizoenswerk. Maar ze proberen altijd te bedenken of deze mensen in de winter nog wat kunnen doen. Veel mensen hebben zoiets dat ze wel iets willen doen, maar niet weten hoe ze het moeten aanpakken. Of ze willen wel, maar het lukt niet. ISD Noordenkwartier krijgt ook vaak te horen van hun cliënten dat ze wel iets willen doen, omdat ze zich vervelen. Het zou niet zinvol zijn eerst te investeren in de bijstandsgerechtigden en als er geen vervolg aan wordt gegeven er weer mee te stoppen. Dit levert uiteindelijk dan niets op en het kost de gemeente alleen maar geld en tijd. In de beleidsnotitie is ook neergezet dat aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheden om het instrument van de tegenprestatie aanvullend in te zetten op de wettelijke verplichting tot arbeidsinschakeling. Hieruit kan ook worden opgemaakt dat de tegenprestatieverplichting voor ISD Noordenkwartier verder gaat dan dat iemand alleen maar iets terug moet doen voor zijn uitkering.

Evaluaties en ervaringen

Op dit moment zijn binnen ISD Noordenkwartier nog geen evaluaties geweest omtrent de uitvoering van de tegenprestatie. ISD Noordenkwartier doet de tegenprestatie uitvoeren als een ware re-integratiebeleid en zijn nog niet tegen belemmeringen aangelopen. Toch heeft Nico van der Veen tot nu toe de tegenprestatie als een gedrocht ervaren, als de tegenprestatie volgens de letter van de wet uitgevoerd dient te worden.

Tips en aanbevelingen

Net zoals de drie externe gemeenten vindt ook ISD Noordenkwartier dat het initiatief bij de bijstandsgerechtigden moet liggen. Hierdoor zullen mensen waarschijnlijk gemotiveerder raken. Tijdens het gesprek met de directeur kwam steeds het verhaal terug dat het initiatief bij de cliënt moet liggen. Als aanbeveling werd aangegeven dat steeds overeenstemming met de cliënt gezocht moet worden.

Tegenprestatie met het oog op de Participatiewet

Wethouder Alex Wekema, sinds eind april dit jaar in functie, vindt persoonlijk het niet nodig dat de tegenprestatie ingevoerd gaat worden. Hij denkt dat de sociale diensten al erg actief zijn om mensen zoveel mogelijk actief te krijgen en te zorgen dat ze zo snel mogelijk uit die uitkering gaan. Daarbij is hij van mening dat de huidige wet ook voldoende ruimte biedt om dit te kunnen doen. Dat de tegenprestatie weinig toevoegd is de persoonlijke mening van de wethouder, hij weet niet hoe het college hier tegenaan kijkt. Tevens denkt hij dat er niet veel zal gaan verschillen met hoe het nu gaat en hoe het straks in de Participatiewet komt. Hij maakt de inschatting dat ze op dezelfde lijn door gaan. Sociale diensten zijn al erg gericht om mensen zo snel mogelijk terug krijgen naar de arbeidsmarkt. Hij denkt dat het instrument tegenprestatie weinig tot geen toegevoegde waarde heeft.

Met het oog op de Participatiewet, denkt Nico van der Veen, dat waarschijnlijk een beleid zal worden ontwikkeld waarin opgenomen wordt dat bepaalde doelgroepen een tegenprestatie *kunnen* gaan leveren. Niet iedereen die bijstand ontvangt zal dan dus een tegenprestatie hoeven te leveren. Het zal dan waarschijnlijk gaan om de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De uitvoering van de tegenprestatie zal vergelijkbaar zijn met de huidige situatie. Belangrijk is dat de cliënt zelf initiatief toont in de werkplek waar de tegenprestatie uitgevoerd kan gaan worden. Lukt het de cliënt niet zelf een plek te vinden, dan wordt samen met de klantmanagers gekeken waar iemand de tegenprestatie kan gaan uitoefenen. Het zal binnen de gemeenteraden leven dat de cliënt als eerst de keus heeft om zelf iets te zoeken. Zo zal het ook naar de gemeenteraad gebracht worden. Tot slot denkt Renate Veenstra dat er niet veel aangepast hoeft te worden voor de invoering van de Participatiewet. Er zullen wel een aantal dingen zijn in de participatiewet waarmee aan de slag gegaan moet worden.

4.2.2 Conclusie

In augustus 2012 heeft ISD Noordenkwartier een beleid vastgesteld omtrent de tegenprestatie. Toch voeren ze de tegenprestatie niet echt uit zoals de overheid verwacht van de gemeenten. Op dit moment voeren ze de tegenprestatie uit onder het motto van vrijwilligerswerk.

Wel hebben ze al een aantal onderdelen die ook gebruikt kunnen worden in de Participatiewet. ISD Noordenkwartier helpt mensen te stimuleren om onbetaalde werkzaamheden te gaan verrichten en proberen mensen te activeren. Tevens is sinds kort Bureau Activering opgestart. Tot nu toe heeft dit positief uitgedaakt en kan straks ook gebruikt worden voor de tegenprestatie.

Alle vier geïnterviewde medewerkers van ISD Noordenkwartier zijn het er over eens dat de tegenprestatie ook kan meewerken aan de ontwikkeling van de bijstandsgerechtigden en dat het een traject kan zijn naar re-integratie. Daarbij vinden ze het allemaal belangrijk dat maatwerk wordt geleverd en per persoon naar de individuele omstandigheden wordt gekeken voor het maken van een beslissing.

Tot slot is tijdens de gesprekken opgevallen dat niet iedereen op de hoogte is van het beleidsstuk dat in 2012 is vastgesteld omtrent de tegenprestatie. Daarbij zijn de begrippen die met de tegenprestatie te maken hebben niet bij iedereen even duidelijk. De communicatie tussen de verschillende schakels in de keten is een punt van aandacht.

Hoofdstuk 5 - De analyse

Nu ik het theoretisch kader omtrent de tegenprestatie heb behandeld en een blik in de keuken van de praktijk heb geworpen, ga ik hoofdstuk 3 en 4 naast elkaar leggen en vergelijken om een analyse te maken. Omtrent de feitelijke uitvoering van de tegenprestatie, ben ik met drie externe gemeente in gesprek gegaan, die op dit moment al de tegenprestatie uitvoeren. Nogmaals, het gaat om de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam. Tevens heb ik intern gesprekken gevoerd met medewerkers van ISD Noordenkwartier. Tijdens deze gesprekken zijn vragen aan bod gekomen over de tegenprestatie in zijn algemeenheid, het beleid die de gemeenten hanteren, hoe zij op dit moment de tegenprestatie uitvoeren, evaluaties en tot slot het eventuele beleid en uitvoering voor de Participatiewet.

In dit hoofdstuk wordt gestart om de verschillen en overeenkomsten tussen de drie externe gemeenten ten opzichte van ISD Noordenkwartier uiteen te zetten. Vervolgens schets ik de verschillen en overeenkomsten die zichtbaar zijn tussen hoe ISD Noordenkwartier op dit moment de tegenprestatie uitoefent en waar ISD Noordenkwartier straks in de toekomstige Participatiewet rekening mee dient te houden.

De volgende onderwerpen zullen leidend zijn in dit hoofdstuk:

- § 5.1 - Welke verschillen en overeenkomsten, omtrent de tegenprestatie, zijn zichtbaar tussen de gemeenten Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam ten opzichte van ISD Noordenkwartier?
- § 5.2 - Welke verschillen en overeenkomsten omtrent de tegenprestatie zijn zichtbaar tussen de huidige beleid van ISD Noordenkwartier en de toekomstige Participatiewet?

5.1 Verschillen en overeenkomsten tussen de vier gemeenten

Bijstandsgerechtigden gemeenten

Om hoeveel bijstandsgerechtigden het gaat die een tegenprestatie moeten leveren verschilt het aantal per gemeente. Het zijn vier totaal verschillende gemeenten. Rotterdam is een grote gemeente waarin ook veel problematiek bestaat. Eigenlijk staat gemeente Ten Boer qua aantal bijstandsgerechtigden recht tegenover de gemeente Rotterdam. Dit is een kleine gemeente boven Groningen waar veel minder problematiek is, maar ook andere soort problematiek bestaat. Ze zijn hier nog aan het kijken om hoeveel mensen het precies gaat. Ze hebben binnenkort met 21 bijstandsgerechtigden een gesprek om te kijken wat iemand nu al doet in de vorm van vrijwilligerswerk of andere maatschappelijke activiteiten. Gemeente Leeuwarden zit qua grootte van de gemeente tussen gemeente Rotterdam en gemeente Ten Boer in. Ook spelen zich hier weer andere soorten problematiek af. ISD Noordenkwartier zit qua grootte van de gemeente tussen gemeente Leeuwarden en gemeente Ten Boer in. Het aantal bijstandsgerechtigden, per gemeenten, die een tegenprestatie moeten leveren ziet er als volgt uit:

Gemeente Rotterdam	: 17.000/18.000 bijstandsgerechtigden.
Gemeente Ten Boer	: 21 bijstandsgerechtigden.
Gemeente Leeuwarden	: 1.500 – 2.000 bijstandsgerechtigden.
ISD Noordenkwartier	: 187 bijstandsgerechtigden.

De 187 bijstandsgerechtigden van ISD Noordenkwartier zijn gebaseerd op mensen die onbetaalde activiteiten verrichten. Zoals eerder genoemd in dit onderzoek voert ISD Noordenkwartier nog geen tegenprestatie uit. Ze voeren de tegenprestatie uit onder het motto van vrijwilligerswerk.

Beleid van de gemeenten

Rotterdam is het langst van de drie bezig met de uitvoering van de tegenprestatie, namelijk in 2010 zijn ze gestart met de voorbereidingen. Zij zijn begonnen door gewoon te starten en dan maar zien hoe het uit zal pakken. Op dit moment heeft gemeente Rotterdam nog geen beleidsnotitie, hier willen ze in het najaar mee starten. In gemeente Ten Boer hebben ze wel al een beleidsnotitie, deze is vorig jaar zomer vastgesteld. Qua feitelijke uitvoering zijn ze langzaam aan het opbouwen. Vanuit de 21 gesprekken die met de bijstandsgerechtigden hebben plaatsgevonden zal verder worden opgestart. In de gemeente Leeuwarden is in november 2013 het beleid vastgesteld. Het was de bedoeling dat ze al bezig waren met de feitelijke uitvoering van de tegenprestatie. Door langdurige ziekte van een collega die op dit project was gezet is het stil komen te liggen en is de feitelijke uitvoering op dit moment nog niet van de grond. Ze hopen aankomend half jaar aan de slag te kunnen gaan. Op 23 augustus 2012 is de beleidsregel omtrent tegenprestatie van de ISD Noordenkwartier vastgesteld. Vervolgens is ISD Noordenkwartier na vaststelling van het beleid, begonnen met de uitvoering omtrent tegenprestatie. Op het moment van inwerkingtreding van de beleidsregel omtrent tegenprestatie die in 2012 is vastgesteld, is het een passiefbeleid en wordt er nog weinig tot geen uitvoering aan gegeven. Het is een kort en bondig beleid waar globaal de regels omtrent uitvoering en vorm van de tegenprestatie in zijn vastgesteld. Wat betreft de voorbereiding van de tegenprestatie, wilde de gemeenteraden graag gebruik maken van de bevoegdheid om de tegenprestatie te kunnen opleggen. De collega's waren wel wat terughoudend met een algemene verplichting.

Uitvoering door de gemeenten

Alle vier de gemeenten voeren aan dat bij het maken van besluiten omtrent het opleggen van de tegenprestatie gekeken dient te worden naar individuele omstandigheden van de persoon. Op grond daarvan zal worden besloten of iemand wel of geen tegenprestatie moet gaan uitvoeren of anderszins naar vermogen een tegenprestatie opgelegd krijgt. Er moet balans worden gevonden tussen wat nu werkelijk zinvol is, wat iemand al doet, wat iemand kan en waar sluit je aan op de persoon die de tegenprestatie moet leveren rekeninghoudend met de omstandigheden die spelen, maar ook rekening houden waar iemand geplaatst wordt (maatwerk).

Over de doelstelling van de tegenprestatie kan het volgende gezegd worden. De overheid geeft aan dat de bijstandsgerechtigde iets terug moet doen voor zijn uitkering. Ook wel het wederkerigheidsbeginsel genoemd. De tegenprestatie is niet bedoeld als re-integratie instrument, maar dient naast of in aanvulling op de re-integratie te worden opgelegd. De doelstellingen die de drie gemeenten hanteren bij de uitvoering van de tegenprestatie lopen redelijk gelijk, uitzondering van een paar kleine verschillen. Gemeente Rotterdam heeft twee hoofddoelen: persoonlijke ontwikkeling van de werkzoekenden en het bijdragen aan de samenleving en de stad. Ook gemeente Ten Boer kan zich hier wel in vinden. Zij gaven namelijk aan dat ze naast de doelstelling die de overheid stelt, dat iemand iets terug moet doen voor zijn uitkering, ook als doelstelling hebben dat het ten goede moet komen voor de ontwikkeling van de bijstandsgerechtigde en het meehelpt aan de re-integratie. Dit vinden zij belangrijker dan dat ze iemand zomaar wat klussen laten doen zodat de bijstandsklant maar bezig is. Gemeente Leeuwarden sluit zich aan bij het uitgangspunten van de overheid. Ze vinden het redelijk dat iemand iets terug doet voor het vangnet, wat door de samenleving in stand wordt gehouden. Daarbij speelt in de gemeente Leeuwarden op de achtergrond ook mee dat door de tegenprestatieplicht mensen minder snel een beroep zullen doen op de bijstand. Deze uitspraak deelde de gemeente Rotterdam en Ten Boer niet. Gemeente Leeuwarden geeft nog wel aan dat wettelijk gezien de tegenprestatie niet per definitie iets bijdraagt aan de ontwikkeling van iemand richting de arbeidsmarkt, maar dat dit toch altijd wel iets zou bijdragen als iemand actief bezig is met maatschappelijke activiteiten voor de samenleving. Het doel voor ISD Noordenkwartier omtrent de tegenprestatie is ontplooiing van de cliënt en het participeren. De overheid heeft gezegd indien iemand bijstand ontvangt, dan moet deze persoon ook iets terug

doen voor de maatschappij in de vorm van een tegenprestatie. ISD Noordenkwartier heeft dit aangevuld met dat het tevens iets moet opleveren voor de ontwikkeling van die persoon.

Omvang en duur is een discutabel onderdeel van de vormgeving van de tegenprestatie. In de wet wordt hier geen duidelijkheid over gegeven. In de jurisprudentie, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171, is bepaald dat de tegenprestatie van beperkte duur en omvang mag zijn. Er blijkt dat er geen eenduidige lijn te zitten onder de gemeenten, dit komt doordat gemeenten hier zelf invulling aan mogen geven binnen de kaders van de wet.

Gemeente Ten Boer verwacht dat de werkzaamheden voor ten minste 8 uur per week of 34 uur per maand worden verricht, voor de duur van 6 maanden. Gemeente Rotterdam kiest voor ten minste 20 uur per week of indien iemand dit door omstandigheden niet red, naar vermogen. Tenzij ze door de rechter worden terug geroepen, kiezen ze ervoor dat de tegenprestatie wordt uitgeoefend net zolang tot dat de bijstandsgerechtigde in een re-integratietraject aan de slag kan, betaald werk vindt of ontheffing krijgt. Gemeente Leeuwarden hanteert dat de bijstandsgerechtigden 16 uur per week werkzaamheden verricht in het kader van de tegenprestatie. Indien dit door omstandigheden niet mogelijk is dan zal het aantal uren lager worden bijgesteld. In beginsel is de duur van de tegenprestatie maximaal 15 weken per jaar. In het beleid dat ISD Noordenkwartier in 2012 heeft vastgesteld is niet beschreven wat de omvang en duur is van de verrichten tegenprestatie.

Tot slot, ook al zijn de duur en omvang erg verschillend per gemeenten, toch zijn ze het wel met elkaar eens dat indien de bijstandsgerechtigden het aantal uren per week niet haalt wat zij als gemeente eigenlijk hanteren, dan zal naar vermogen alsnog een tegenprestatie opgelegd worden.

Wat betreft de doelgroep is het een ander vastgelegd in artikel 9 lid 1 WWB. De doelgroep van wie de tegenprestatie wordt verwacht is gelijk in de drie gemeenten. Het gaat om de mensen die echt niks doen qua maatschappelijke activiteiten. Iemand die geen re-integratietraject volgt, maatschappelijke inspanningen levert voor de maatschappij zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg krijgt een tegenprestatieplicht opgelegd. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat niet de gehele groep die bijstand ontvangt een tegenprestatie hoeft te leveren. Ook ISD Noordenkwartier doet de tegenprestatie onder de groep mensen uitvoeren die verder geen re-integratietrajecten volgt of andere onbetaalde activiteiten verricht. Dit is anders dan wat art. 9 lid 1 WWB regelt, daarin is opgenomen dat iedereen die bijstand ontvangt een tegenprestatie dient te leveren.

Alle vier de gemeenten zijn het er over eens dat het meest wordt bereikt wanneer het initiatief bij de bijstandsgerechtigden ligt omtrent de invulling van de tegenprestatie. De periode van de zoektocht is bij gemeente Rotterdam en gemeente Leeuwarden hetzelfde, namelijk 4 weken. Bij gemeente Ten Boer is deze periode vastgesteld op 3 maanden plus eventueel één maand verlenging op verzoek van de uitkeringsgerechtigde. In alle drie de gemeenten is hetzelfde geregeld indien de bijstandsgerechtigde niet zelf met een optie voor een tegenprestatie komt. De gemeenten helpen dan de uitkeringsgerechtigde helpen met zoeken naar een plek of doen eventuele suggesties. Gemeente Ten Boer geeft nog aan dat als zij iemand een suggestie geven omtrent de plek, maar wanneer de uitkeringsgerechtigden denkt dat hij toch een beter alternatief heeft, mag hij dit alsnog voordragen bij de gemeente. Het beleid omtrent de tegenprestatie bij ISD Noordenkwartier is dat in eerste instantie de bijstandsgerechtigde zelf naar een plek zoekt. Indien dit niet lukt dan wordt in goed overleg met de cliënt naar een passende werkplek gezocht. De directeur van ISD Noordenkwartier is van mening dat mensen gemotiveerder worden als ze iets doen dat ze ook daadwerkelijk leuk vinden om te doen. In het beleid is geen zoekperiode vastgesteld. Sommige mensen vinden nooit een plek zelf en zullen ondersteund moeten worden. Sommige mensen kunnen wel zelf een plek vinden die voldoet aan de tegenprestatie. Zelfredzaamheid staat voor op. Als bij het eerste gesprek blijkt dat die persoon niet zelf een plek zal vinden, vindt de wethouder van gemeente Noordenveld niet dat de zoektijd moet worden af gewacht.

Gemeenten hebben de vrijheid zelf te mogen invullen wat er onder dringende redenen wordt verstaan, voor het geven van ontheffing. De soorten ontheffingen zijn nagenoeg gelijk binnen de vier gemeenten. De extra ontheffingen die in de Participatiewet zijn opgenomen zullen de gemeenten moeten meenemen in hun toekomstige beleid en verordening. Alle vier de gemeenten geven aan dat iemand kan worden ontheven op grond van medische redenen. Gemeente Rotterdam, Ten Boer en ISD Noordenkwartier voegen hier nog aan toe de sociale redenen en ISD Noordenkwartier en gemeente Ten Boer hebben tevens de psychische redenen als ontheffingsgrond. Deze zijn niet expliciet genoemd bij de andere twee gemeenten en in het beleidskader komen deze ook niet terug. De teamleider van ISD Noordenkwartier geeft aan dat zij terughoudend zijn met het geven van een ontheffing, dan moet er wel echt iets aan de hand zijn. Zodra er nog iets van een kans zit in mensen, dan vind de teamleider ook dat ze iets moeten bieden en deze mensen moeten gaan activeren. Tot slot staat in de integrale wettekst de ontheffing voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar nog genoemd. Gemeente Leeuwarden heeft deze al opgenomen in hun beleidsstuk. Gemeente Rotterdam geeft aan dat zij deze mee zullen nemen tijdens het maken van hun beleid.

Indien iemand de tegenprestatieverplichting niet naleeft dan geven alle vier de gemeenten een sanctie, die bij allemaal in de maatregelenverordening/beleid is opgenomen. Gemeente Leeuwarden gaf aan dat zij naar aanleiding van het vaststellen van de beleidsregels omtrent tegenprestatie hun maatregelenbeleid er op hebben aangepast.

De bekostiging van de tegenprestatie is onder andere een van de belangrijkste dingen, maar tegelijkertijd ook een van de moeilijkste onderdelen. De overheid heeft gezegd dat gemeenten de tegenprestatie moeten opleggen onder bijstandsgerechtigden, maar ze zullen geen extra geld er voor krijgen. Tevens is gezegd dat het niet vanuit het Participatiebudget gehaald mag worden aangezien de tegenprestatie hier niet onder valt, want het is geen re-integratie instrument. Hierdoor wordt het voor gemeenten moeilijk om de tegenprestatie te bekostigen met de juiste middelen. Gemeente Leeuwarden betaald de uitvoer van de tegenprestatie uit het Participatiebudget. Er moeten mensen benaderd worden, aangeschreven worden, beschikkingen sturen, organiseren van activiteiten etc. Doordat deze dingen ook bij de uitvoering komt kijken is het eigenlijk onvermijdelijk om het Participatiebudget niet te gebruiken. Gemeente Ten Boer gebruikt de algemene middelen voor de bekostiging van de uitvoering van de tegenprestatie. Wel brengen ze de klantmanagers ten lasten van het Participatiebudget, dit heeft te maken met dat klantmanagers de klanten activeert en gesprekken met deze mensen voert. Dat hoort bij de taak van een klantmanager. Gemeente Rotterdam heeft met de start van de uitvoering in één geval het uitbesteed, vanuit het Participatiebudget en het andere geval in eigen beheer gedaan. Al snel bleek dat de eerste optie niet meer uitvoerbaar was waardoor het in eigen beheer is gegaan. Tot nu toe hebben ze het kunnen redden zonder extra geld, behalve de uitvoeringscapaciteit. Op dit moment weten ze niet hoe ze verder moeten qua financiering van de tegenprestatie. Daarnaast heeft gemeente Rotterdam gebruik gemaakt van de mogelijkheden vanuit welzijns subsidies en uit het armoedebelief om middelen te sprokkelen. ISD Noordenkwartier bekostigt op dit moment de tegenprestatie vanuit het participatiebudget. Tot nu toe heeft dit nog geen belemmeringen ondervonden.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg in relatie tot de uitvoering van de tegenprestatie

Alle vier de gemeenten geven aan indien iemand vrijwilligerswerk of mantelzorg doet, ze niet nog eens een tegenprestatie daarnaast opleggen. Wel moet de mantelzorg substantieel zijn qua uren en duur. Gemeente Leeuwarden, gemeente Rotterdam en ISD Noordenkwartier geven expliciet aan dat zij vrijwilligerswerk en mantelzorg zien als invulling van de tegenprestatie en niet als ontheffing. Gemeente Rotterdam en ISD Noordenkwartier hebben ten opzichte van elkaar een soort gelijk project opgezet: De vrijwilligersmarkten in Rotterdam en Bureau Activering binnen ISD Noordenkwartier. Het project is in Rotterdam vele malen groter dan binnen ISD Noordenkwartier maar hebben wel hetzelfde uitgangspunt. In beide projecten gaat het om matching tussen

vrijwilligersvacatures en vrijwilligers. Hiermee kan voor de vrijwilliger weer eventueel een stap vooruit worden gezet in zijn proces naar activering.

Re-integratie in relatie tot de uitvoering van de tegenprestatie

Bij de gemeente Leeuwarden hoeft geen tegenprestatie te worden uitgevoerd indien iemand een re-integratietraject volgt. In het beleidskader van gemeente Ten Boer is deze regel omtrent tegenprestatie en een re-integratietraject ook opgenomen. Bij beide gemeenten wordt het tevens gezien als vrijstelling van de tegenprestatieplicht en niet als een ontheffing. Gemeente Rotterdam legt geen tegenprestatie naast een re-integratietraject op. Eigenlijk kan de tegenprestatie bij de gemeente Rotterdam worden beschouwd als een voortraject naar een re-integratietraject, tenzij de tegenprestatie het hoogst haalbare is voor die persoon. Hier is bewust voor gekozen door geld- en capaciteiten te kort.

De wethouder van gemeente Noordenveld wil graag dat samen met de persoon wordt gekeken naar wat de beste weg is naar werk en daarmee zo kort mogelijk in de bijstand zit. Als dit een re-integratie instrument is, heeft dit voorrang wat hem betreft. In het beleid van ISD Noordenkwartier is beschreven om het instrument van de tegenprestatie aanvullend in te zetten op de wettelijke verplichting tot arbeidsinschakeling, waar reeds door de ISD Noordenkwartier invulling aan wordt gegeven. De teamleider van ISD Noordenkwartier gaf tijdens het gesprek aan dat voor sommige mensen de tegenprestatie hun eindstation is, maar voor een aantal mensen is het daadwerkelijk en stap om verder gaan. Dan zou de tegenprestatie gezien kunnen worden als een voortraject.

Tegenprestatie met het oog naar de Participatiewet

Wat betreft de huidige kan-bepaling en het verplichte beleid die gemeenten moeten maken is dit een van de grootste verschillen in de wet. In art. 7 lid 1 sub c Participatiewet is opgenomen dat gemeenten verplicht beleid dienen te maken over de uitvoering van de tegenprestatie. In artikel 8a Participatiewet is beschreven dat gemeenten het beleid dienen om te zetten in een verordening.

Met gemeente Leeuwarden is tijdens het gesprek niet gesproken over de toekomst, hoe ze dat eventueel voor zich zien.

Hoe gemeente Ten Boer op dit moment de uitvoering van de tegenprestatie doet, zal waarschijnlijk ook worden voortgezet. Ze denken ook dat de systematiek die zij hebben, ook wel past in de wet. Het beleid zou dan alleen nog omgezet moeten worden in een verordening. Het kan zijn dat er na die 20 gesprekken naar voren komt dat gemeente Ten Boer bepaalde dingen moet aanscherpen omdat mensen bepaalde dingen te vrijblijvend opvatten

Wat betreft de toekomst is het allemaal nog vrij onzeker, zegt de heer van Wijk van gemeente Rotterdam. Ze willen graag zo doorgaan zoals ze nu bezig zijn wat betreft de uitvoering van de tegenprestatie. Op dit moment is er nog geen beleidsnotitie van de tegenprestatie. De heer van Wijk wilt hier in het najaar beginnen met het maken van een beleidsstuk omtrent tegenprestatie.

De teamleider van ISD Noordenkwartier denkt dat er niet veel aangepast hoeft te worden voor de invoering van de Participatiewet. ISD Noordenkwartier heeft op dit moment nog geen speciale groep gedefinieerd waarvoor de tegenprestatie zal gaan gelden. Met het oog op de toekomstige Participatiewet zal wel beleid hierop moeten worden ontwikkeld. Het zal dan waarschijnlijk gaan om de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

5.2 ISD Noordenkwartier – het huidige beleid versus de Participatiewet

In het voorgaande hebben we kunnen zien of er verschillen en overeenkomsten zichtbaar zijn tussen de externe gemeenten ten opzichte van ISD Noordenkwartier en welke dit zijn. Hieronder ga ik de analyse vervolgen met het inzoomen op de verschillen en overeenkomsten vanuit het huidige beleid van de ISD Noordenkwartier richting de Participatiewet.

Bijstandsgerechtigden – verschillen en overeenkomsten

Wat betreft de doelgroep blijft dit gelijk in de Participatiewet. De tegenprestatie geldt zowel in de WWB als in de Participatiewet voor iedere belanghebbende die 18 jaar of ouder is, maar nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Deze worden vanaf de dag van melding verplicht om naar vermogen onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden te verrichten.

Ondanks dat de doelgroep in de wet hetzelfde blijft gaf Renate Veenstra, teamleider ISD Noordenkwartier, tijdens het gesprek aan dat ze het zich kan voorstellen dat de tegenprestatie voor een bepaalde groep mensen vanuit de bijstand opgelegd gaat worden. Tevens gaf Nico van der Veen tijdens het gesprek aan dat er waarschijnlijk een beleid wordt ontwikkeld waarin wordt opgenomen dat bepaalde doelgroepen een tegenprestatie moeten gaan leveren. Het zal dan waarschijnlijk gaan om de groep mensen met een behoorlijke afstand tot de arbeidsmarkt. De aantallen voor wie de tegenprestatie gaat gelden kunnen gaan veranderen in de Participatiewet, indien ISD Noordenkwartier de bijstandsgerechtigden gaat categoriseren. Het aantal bijstandsgerechtigden die dan de tegenprestatieplicht opgelegd krijgt kan dan gaan variëren.

Het beleid – verschillen en overeenkomsten

Op dit moment is de tegenprestatie nog een ‘kan-bepaling’ voor gemeenten. Gemeenten hebben dus een bevoegdheid om de tegenprestatie op te leggen, maar hoeven het niet verplicht op te leggen. ISD Noordenkwartier voert de tegenprestatie ook nog niet echt uit, ondanks dat er wel beleid omtrent tegenprestatie is vastgesteld. Het beleid dat in 2012 is vastgesteld over de tegenprestatie is kort en bondig en met het oog naar de Participatiewet ontbreken er nog onderwerpen. Het grootste verschil is dat ISD Noordenkwartier verplicht beleid moet maken, omtrent tegenprestatie. Dit beleid dient vervolgens omgezet te worden in een verordening. Zodra een gemeente in de verordening neerzet dat ze de tegenprestatieplicht uit gaan voeren, zijn ze ook verplicht deze tegenprestatie op te leggen.

Uitvoering – verschillen en overeenkomsten

ISD Noordenkwartier is een groot voorstander van maatwerk leveren aan de cliënt. Dit gebeurt op dit moment ook al. Vanuit de gesprekken heb ik geconcludeerd dat dit ook voortgezet wordt met ingang van de Participatiewet.

Daarbij vindt ISD Noordenkwartier het belangrijk dat de cliënt zelf initiatief kan tonen in de werkplek waar de tegenprestatie uitgevoerd kan gaan worden. Lukt het de cliënt niet zelf een plek te vinden, dan wordt daar samen met de klantmanagers naar gekeken. De achterliggende gedachte hierbij is dat iemand veel meer motivatie heeft als ze iets leuks doen dan dat ze iets opgedragen krijgen, maar eigenlijk niet leuk vinden.

Omtrent de ontheffingsmogelijkheden blijft art. 9 lid 2 WWB jo. Participatiewet ongewijzigd. Indien dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de tegenprestatie verplichting. Medische redenen is een voorbeeld hiervan.

Wat betreft de ontheffingsmogelijkheden zijn een paar extra mogelijkheden expliciet aan de Participatiewet toegevoegd. Het gaat hier om mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn en op grond daarvan volledig zijn vrijgesteld van de arbeids- en re-integratie verplichting (art. 9 lid 5). Voor deze groep mensen geldt de plicht tot tegenprestatie niet. Tevens geldt de tegenprestatie

niet voor alleenstaande ouders die de zorg hebben voor kinderen tot 5 jaar en in het bezit zijn van een ontheffing voor art. 9 lid 1 sub a WWB. Op grond van art. 9 lid 7 WWB is deze alleenstaande ouder ontheven voor de tegenprestatie.

Een aanvulling is hierop het vrijwilligerswerk en de mantelzorgers. Uit de gesprekken die zijn gevoerd met de interne collega's en de wethouder van gemeente Noordenveld, is naar voren gekomen dat indien iemand al vrijwilligerswerk verricht, mantelzorg verleend of andere onbetaalde activiteiten uitvoert dit als voldoende wordt beschouwd door de ISD Noordenkwartier. Dit wordt op dit moment ook al meegenomen door ISD Noordenkwartier, maar het is nog niet opgenomen in het beleidstuk omtrent de tegenprestatie.

De gemeente kan in de huidige WWB bij beoordeling van ontheffing, op grond van medische- of sociale redenen, advies vragen bij een medisch deskundigen. Deze medisch deskundige kan dan de aard en omvang van de medische redenen vaststellen. In de Participatiewet moet de gemeente het UWV de keuring laten doen over de arbeidsinschakeling.

Op het moment dat het beleid is gemaakt in 2012 was nog geen sprake van de duur en omvang van de tegenprestatie. In de uitspraak die door de Rechtbank Zeeland – West Brabant (ECLI:NL:RBZWB2013:BZ5171) is uitgesproken, is gebleken dat de duur en omvang van de tegenprestatie van beperkte duur mag zijn. ISD Noordenkwartier heeft op dit moment geen duur en omvang van de tegenprestatie opgenomen. In het toekomstige beleid moet dit wel meegenomen moeten worden.

Op dit moment bekostigt de ISD Noordenkwartier de tegenprestatie vanuit het re-integratiebudget. Tot nu toe heeft dit geen belemmeringen opgeleverd. Toch zijn er discussies gaande door het hele land omtrent de bekostiging van de tegenprestatie. De activiteiten en organisatie van de tegenprestatie zal straks vanuit de algemene middelen betaald moeten worden. ISD Noordenkwartier moet daarom goed gaan organiseren hoe zij aan deze prestatie kunnen gaan voldoen.

Wat niet in de wetgeving is opgenomen, maar waar wel degelijk aan gedacht moet worden zijn de volgende onderwerpen:

- Om te zorgen dat ISD Noordenkwartier niet aansprakelijk wordt gesteld bij ongevallen op de werkvloer in uitvoering van de tegenprestatie, is het verstandig dat ze hier verzekeringen voor afsluiten.
- Het is verstandig als ISD Noordenkwartier nadenkt over de reiskostenvergoeding die voor de tegenprestatie dienen te worden gemaakt. En deze vervolgens vast te leggen in het beleid.
- Tevens moet nagedacht worden wie de kosten van de Verklaring Omtrent Gedrag moet gaan betalen indien een organisatie hier om vraagt.
- Tot slot zal nagedacht moeten worden over de sancties, indien iemand de verplichtingen van de tegenprestatie schendt.

In eerste oogopslag lijken de participatieplaats en de tegenprestatie hetzelfde instrument te zijn. Beide voorzieningen richten zich namelijk op werkzaamheden verrichten met behoud van een uitkering. Toch zitten er enkele verschillen in deze voorzieningen, die in 3.4 uiteen zijn gezet.

Vrijwilligerswerk en mantelzorg – verschillen en overeenkomsten

Vrijwilligerswerk en mantelzorg gaan in de Participatiewet meer betekenis krijgen, omdat deze werkzaamheden gezien kunnen worden als tegenprestatie. In de huidige situatie vindt ISD Noordenkwartier het voldoende als een bijstandsgerechtigde vrijwilligerswerk verricht of mantelzorg verleend. Uit de gesprekken die intern hebben plaatsgevonden kan ik concluderen dat dit mee wordt

genomen naar de Participatiewet. ISD Noordenkwartier zal dan de bijstandsgerechtigde niet nog een tegenprestatie laten uitvoeren.

Re-integratie – verschillen en overeenkomsten

Het verschil tussen de tegenprestatie en re-integratie is dat de tegenprestatie als doel heeft dat een bijstandsgerechtigde iets terug doet voor de maatschappij, voor het ontvangen van bijstand. Re-integratie is gericht op het terug geleiden van mensen naar reguliere arbeid. Vanuit de overheid is gezegd dat de tegenprestatie niet als doel mag hebben dat de tegenprestatie de re-integratie bevordert. De ISD Noordenkwartier heeft gezegd dat indien een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie levert, dit ook iets moet opleveren voor de ontwikkeling van die persoon. Indien ISD Noordenkwartier de tegenprestatie gaat uitvoeren mag het hoofdzakelijke doel niet gericht zijn op arbeidsinschakeling.

Hoofdstuk 6 – Conclusie

Op dit moment worden gemeenten nog niet verplicht de tegenprestatie naar vermogen op te leggen. Ze hebben de bevoegdheid het onder de bijstandsgerechtigden opleggen. Dit wordt ook wel de zogenoemde ‘kan’-bepaling genoemd. Met het oog op de Participatiewet die waarschijnlijk per januari 2015 in werking gaat treden is een gemeente verplicht beleid te maken omtrent de tegenprestatie en deze vervolgens om te zetten in een verordening. Dit is opgenomen in art. 7 lid 1 sub c jo. art. 8a lid 1 sub b Participatiewet.

Op grond van artikel 9 lid 1 WWB jo. artikel 9 lid 1 Participatiewet geldt de tegenprestatie naar vermogen voor iedereen die bijstand ontvangt van de gemeente. De verplichting tot het leveren van een tegenprestatie staat geheel los van de arbeidsplicht en een re-integratietraject. De tegenprestatie is niet bedoeld als re-integratie instrument, maar dient naast of in aanvulling op de re-integratie te worden opgelegd. Het primaire doel van de tegenprestatie is dat iemand maatschappelijk nuttige activiteiten verricht. Re-integratie is gericht op het terug geleiden van mensen naar reguliere arbeid. De doelstelling dient dus bij oplegging van de tegenprestatie goed in de gaten te worden gehouden.

Indien er dringende redenen zijn kan een college op grond van artikel 9 lid 2 WWB ontheffing geven voor de tegenprestatie. Elke gemeente heeft zelf de beleidsvrijheid om aan te geven wat onder dringende redenen wordt verstaan. Er dient bij het opleggen van de tegenprestatie altijd gekeken te worden naar de individuele omstandigheden van de betrokkenen.

Doordat de wet niet heel veel handvaten geeft over de tegenprestatie is jurisprudentie erg belangrijk. De twee uitspraken die zijn meegenomen in dit onderzoek hebben al een aantal richtlijnen gegeven wat betreft de tegenprestatie. Daarbij dienen de volgende voorwaarden in acht te worden genomen: aard van de werkzaamheden, tijdelijk karakter, beperkte omvang, additioneel, niet verdringend karakter en de tegenprestatie moet naar vermogen worden opgelegd. Tot slot mag de verplichting tot het verrichten van arbeid met behoud van uitkering alleen worden opgelegd indien de te verrichten werkzaamheden noodzakelijk zijn om uit te stromen naar regulier werk. De bijstandsgerechtigde mag dus niet zomaar naar een bepaald arbeidsproject worden gewezen.

Tevens mag de tegenprestatie geen dwangarbeid opleveren. Er is veel discussie geweest over of de tegenprestatie in strijd zou zijn met het artikel 4 EVRM, dwangarbeid. Ondanks dat de tegenprestatie een plicht is die verbonden is aan het recht op bijstand, kan een bijstandsgerechtigde niet worden gedwongen de tegenprestatie uit te oefenen. Er kan hooguit over gegaan worden tot het opleggen van een financiële maatregel. De regering is van mening dat er bij de tegenprestatieverplichting geen sprake is van dwangarbeid.

Wat niet in de wetgeving is opgenomen, maar waar wel degelijk aan gedacht moet worden, zijn de volgende onderwerpen:

- Om te zorgen dat ISD Noordenkwartier niet aansprakelijk wordt gesteld bij ongevallen op de werkvloer in uitvoering van de tegenprestatie, is het verstandig dat ze hier verzekeringen voor afsluiten.
- Het is verstandig als ISD Noordenkwartier nadenkt over de reiskostenvergoeding die voor de tegenprestatie dienen te worden gemaakt. En deze vervolgens vast te leggen in het beleid.
- Tevens moet nagedacht worden wie de kosten van de Verklaring Omtrent Gedrag moet gaan betalen indien een organisatie hier naar vraagt.
- Tot slot zal er nagedacht moeten worden over de sancties, indien iemand de verplichtingen van de tegenprestatie schendt.

Tijdens de gesprekken die zijn gevoerd met de medewerkers van de drie externe gemeenten, Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam, kwam naar voren dat ze het alle drie belangrijk vinden dat maatwerk wordt geleverd omtrent de tegenprestatie. Er dient goed te worden gekeken naar de individuele situatie van de persoon. Daarbij geven ze allemaal aan dat het initiatief vooral bij de bijstandsgerechtigde zelf moet liggen. Het zal de bijstandsgerechtigde meer motiveren als ze zelf iets mogen kiezen om te doen dan wanneer de gemeente ze iets opdraagt wat ze eigenlijk niet leuk vinden om te doen. Ook blijkt ondanks dat elke gemeente zelf de vrijheid heeft om beleid te maken, dat er geen grote verschillen zichtbaar zijn tussen de beleidsstukken. Ze doen het allemaal wel redelijk op dezelfde manier, maar elke gemeente geeft hun eigen draai aan het beleid.

Wat betreft de bekostiging is dit een lastig en moeilijk fenomeen. Doordat de tegenprestatie niet gezien mag worden als een re-integratievoorziening, mag het niet vanuit het participatiebudget betaald worden. De tegenprestatie moet officieel vanuit de algemene middelen van de gemeente worden betaald.

Om te concluderen of gemeente daadwerkelijk de tegenprestatie op de goede manier uitvoeren toets ik dit aan de hand van de definitie van de tegenprestatie en de bedoeling van de wetgever. Het begrip tegenprestatie is als volgt in de wet, art. 9 lid 1 sub c WWB, vastgelegd:

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

Iemand verricht maatschappelijk nuttige activiteiten voor de maatschappij voor de uitkering, ook wel het wederkerigheidsbeginsel genoemd. De tegenprestatie is niet bedoeld als re-integratietraject en dient naast of in aanvulling op de re-integratie te worden opgedragen. Tevens mag het de re-integratie niet belemmeren en in de weg staan. Doordat het geen re-integratie is mag het ook niet vanuit het Participatiebudget worden bekostigd en dient de gemeente het vanuit de algemene middelen te betalen.

De drie externe gemeenten gaven voor het interview aan dat zij al feitelijk uitvoering geven aan de tegenprestatie. Na de gesprekken heb ik geconcludeerd dat eigenlijk alleen gemeente Rotterdam de tegenprestatie op de goede wijze uitvoert. Zij hebben de tegenprestatie in eigen beheer. Het blijkt dat de overige gemeenten de bijstandsgerechtigden onbetaalde activiteiten laten verrichten en dit in goed overleg met de bijstandsgerechtigden, wat eigenlijk neerkomt op re-integratie en participatie. Gemeente Ten Boer bekostigt veelal vanuit de algemene middelen, maar een deel komt toch ook ten laste van het participatiebudget, zoals de kosten van de klantmanagers. ISD Noordenkwartier en gemeente Leeuwarden bekostigen de tegenprestatie geheel vanuit het Participatiebudget.

Tot slot wil ik op basis van voorgaande concluderen dat ik tijdens de gesprekken met zowel gemeente Leeuwarden, ISD Noordenkwartier als gemeente Ten Boer de indruk kreeg, dat zij de tegenprestatie zien als een verkapt re-integratie. Bij gemeente Leeuwarden en Rotterdam kwam ook naar voren dat de tegenprestatie gezien zou kunnen worden als een soort voortraject naar een re-integratietraject. Dit laatste is ook tijdens de gesprekken binnen ISD Noordenkwartier gebleken. Ze zouden graag zien dat de ontwikkelkant tijdens de uitvoering van de tegenprestatie bevorderd wordt. Daarbij denkt de teamleider van ISD Noordenkwartier dat er altijd gekeken moet worden naar een vervolgstap na de tegenprestatie.

Hoofdstuk 7 - Aanbevelingen aan de ISD Noordenkwartier

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag centraal. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“In hoeverre is het huidige beleid van ISD Noordenkwartier vergeleken met gemeente Leeuwarden, Ten Boer en Rotterdam over de tegenprestatie binnen de WWB geregeld en zijn binnen dit beleid veranderingen nodig met het oog op de tegenprestatie in de Participatiewet die in 2015 uitgevoerd dient te worden?”

ISD Noordenkwartier is al goed op weg met de uitvoering van de tegenprestatie. Hoe ze het nu doen kan worden voortgezet, maar tegelijkertijd zal het beleidstuk moeten worden uitgebreid met wat de wet van de gemeente verwacht. Het grote verschil tussen de huidige situatie en de situatie vanaf januari 2015 is dat ISD Noordenkwartier een beleid dient te maken omtrent de tegenprestatie. Dit beleid dient vervolgens omgezet te worden in een verordening. Naar aanleiding van bovengenoemde centrale onderzoeksvraag wil ik ISD Noordenkwartier op grond van mijn onderzoek de volgende aanbevelingen meegeven omtrent het maken van het beleid en de uitvoering van de tegenprestatie.

Aanbeveling 1

De doelstelling dient bij oplegging van de tegenprestatie goed in de gaten te worden gehouden. Het primaire doel van de tegenprestatie is dat iemand maatschappelijk nuttige activiteiten verricht. Als secundair doel kan een goed uitgangspunt zijn dat de tegenprestatie bijdraagt aan arbeidsinschakeling, zodat uitkeringsgerechtigden (blijven) participeren in de samenleving, sociaal netwerk op bouwen en het arbeidsritme behouden.

Indien als secundair doel wordt opgenomen dat de tegenprestatie bijdraagt aan de arbeidsinschakeling, dan zou de tegenprestatie misschien gezien kunnen worden als een soort voortraject. Voor sommige mensen is de tegenprestatie het hoogst haalbare, dan is het wel goed dat ze wat blijven doen voor de maatschappij en kan de tegenprestatie een goede voorziening zijn. Maar voor een aantal is de tegenprestatie een opstap naar meer. Door de tegenprestatie kan worden gekeken naar een vervolgstap als bijvoorbeeld een re-integratietraject. Voor beide partijen wordt het dan een win-win situatie. Doordat het secundaire doel ernaast wordt gezet is er ook geen sprake van kapitaalverlies. Er wordt niet eerst geïnvesteerd in mensen en vervolgens gebeurt er niets meer.

Aanbeveling 2

Uit alle interviews blijkt dat positieve betrokkenheid van de bijstandsgerechtigde wordt gestimuleerd wanneer zij zelf kunnen meedenken over de invulling. Zij kunnen dan op basis van hun interesses en vaardigheden zelf de keuze maken waar ze de tegenprestatie willen gaan uitoefenen. Hier kan ISD Noordenkwartier een bepaalde zoekperiode voor vaststellen. Indien iemand niet binnen deze periode een plek heeft kunnen vinden, gaat ISD Noordenkwartier samen met de bijstandsgerechtigde op zoek, rekeninghoudend met de individuele omstandigheden, interesses en vaardigheden van de betrokkenen (maatwerk). Door iemand in eerste instantie zelf op zoek te laten gaan naar een plek die hij/zij daadwerkelijk leuk vindt, zal de bijstandsgerechtigde ook veel gemotiveerder zijn en het daardoor ook langer volhouden, dan dat ISD Noordenkwartier iemand zomaar naar een plek stuurt.

Het uitbouwen van Bureau Activering kan een goed uitgangspunt zijn om te gebruiken bij het opleggen van de tegenprestatie. Samen met de bijstandsgerechtigden wordt gekeken naar de mogelijkheden en hoe zij de zoektocht naar activiteiten het beste kunnen aanpakken. Toch blijft de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij de bijstandsgerechtigden liggen. Bureau Activering ondersteunt als ware de bijstandsgerechtigden en voor de mensen zelf kan het een stok achter de deur zijn.

Aanbeveling 3

Op dit moment zijn er geen ontheffingsmogelijkheden opgenomen in het beleid omtrent de tegenprestatie van ISD Noordenkwartier. Om onduidelijkheid te voorkomen, adviseer ik ISD Noordenkwartier dit wel op te nemen in het beleid. In de Participatiewet zijn twee ontheffingsmogelijkheden expliciet opgenomen, die ISD Noordenkwartier ook in acht dienen te nemen. Daarnaast kunnen medische redenen, mantelzorg en vrijwilligerswerk invulling zijn voor de dringende redenen waarvoor ontheffing kan worden gegeven. Wat betreft het vrijwilligerswerk en de mantelzorg adviseer ik dit te zien als invulling van de tegenprestatie.

Mantelzorg is namelijk groot en zwaar genoeg om te zien als invulling van de tegenprestatie. Daarbij geeft het de mantelzorgers erkenning en waardering die ze verdienen voor deze prestatie. Hetzelfde als wat is beschreven om mantelzorg te zien als invulling, beveel ik dit ook te doen als een betrokkene vrijwilligerswerk van een bepaalde inhoud en omvang verricht. De betrokkene zet zich al in voor de maatschappij en er wordt dan tevens ook waardering en erkenning uitgesproken naar de vrijwilligers. ISD Noordenkwartier kan de beoordelingscriteria hierover vastleggen in de verordening. Indien gekozen wordt mantelzorg en vrijwilligerswerk te zien als invulling van de tegenprestatie, dan hoeft ISD Noordenkwartier tevens minder plekken te werven voor een tegenprestatie, wat een voordeel is. Hiermee staat vooral het meedoen in de samenleving centraal en niet het 'verplicht' iets terugdoen voor de uitkering.

Aanbeveling 4

In de uitspraak van de Rechtbank Zeeland – West Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171, zijn een aantal voorwaarden gebleken voor de invulling van de tegenprestatie. Het gaat hier om de volgende voorwaarden waar ISD Noordenkwartier rekening mee dient te houden:

- De aard van de werkzaamheden
- Het tijdelijke karakter
- De beperkte omvang
- Additioneel, geen verdringend karakter
- De tegenprestatie naar vermogen opleggen.

Aanbeveling 5

De bekostiging van de tegenprestatie is een lastig onderdeel. Officieel moet de tegenprestatie vanuit de algemene middelen van de gemeente bekostigd worden. Op dit moment betaalt ISD Noordenkwartier het vanuit het re-integratiebudget. Daarom beveel ik ISD Noordenkwartier aan een begroting te maken wat betreft de kosten die verband houden met de tegenprestatie. Op basis hiervan kan verder gekeken worden hoe de tegenprestatie bekostigd gaat worden.

Aanbeveling 6

Wat niet in de wetgeving is opgenomen, maar waar wel degelijk aan gedacht moet worden bij het maken van het beleid omtrent de tegenprestatie, zijn de volgende onderwerpen:

- Om te zorgen dat ISD Noordenkwartier niet aansprakelijk wordt gesteld bij ongevallen op de werkvloer in uitvoering van de tegenprestatie, is het verstandig dat ze hier verzekeringen voor afsluiten.
- Het is verstandig als ISD Noordenkwartier nadenkt over de reiskostenvergoeding die voor de tegenprestatie dienen te worden gemaakt. En deze vervolgens vast te leggen in het beleid.
- Tevens moet nagedacht worden wie de kosten van de Verklaring Omtrent Gedrag moet gaan betalen indien een organisatie hier naar vraagt.
- Tot slot zal er nagedacht moeten worden over de sancties, indien iemand de verplichtingen van de tegenprestatie schendt.

Aanbeveling 7

Ik heb tijdens mijn onderzoek kunnen concluderen dat de communicatie binnen de verschillende afdelingen niet altijd even goed is. Beleidsmedewerkers maken bijvoorbeeld een beleidstuk, dat vervolgens niet bekend is bij de uitvoerders. Terwijl het juist belangrijk is dat een uitvoerder hiervan op de hoogte is, zodat zij ook weten waar de uitvoering van de verschillende voorzieningen, onder andere de tegenprestatie, aan moet voldoen. Wanneer er goede communicatie is tussen beide afdelingen, zou het beleid goed kunnen aansluiten op datgene wat in de praktijk gebeurt en andersom. Ik geef dan ook als tip mee hier extra aandacht aan te schenken en eventueel een protocol voor te maken.

Aanbeveling 8

Op dit moment heeft ISD Noordenkwartier nog geen instrumenten om duidelijk en snel naar voren te laten komen of iemand wel in staat is om bepaalde trajecten te volgen. Om goed te kunnen bepalen wie wel en wie niet een tegenprestatie dient te leveren kan het ontwerpen van een quickscan een goed vervolgonderzoek worden. Klantmanagers kunnen tijdens de intake in een oogopslag zien hoe een bijstandsgerechtigde er voor staat. Met het opleggen van de tegenprestatie kan rekening worden gehouden met eventuele belemmeringen. In deze quickscan kan tegelijkertijd worden opgenomen waar iemand zijn interesses, ervaringen en vaardigheden liggen zodat dit ook mee genomen kan worden tijdens het zoeken van een plek.

Aanbeveling 9

Alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar kunnen ontheffing aanvragen voor de tegenprestatie. ISD Noordenkwartier kan in de plaats van de ontheffing te verlenen aan deze bijstandsgerechtigden, kinderopvang regelen voor de uren dat de alleenstaande ouder aan het werk is. In deze situatie kan het gat tot de arbeidsmarkt beperkt blijven omdat de alleenstaande ouder zich kan richten op herstel naar de arbeidsmarkt, maar niet de lasten van een kinderopvang heeft.

Deze bovengenoemde aanbevelingen zijn als gevolg van mijn onderzoek en vanuit mijn visie voor ISD Noordenkwartier. Het is aan ISD Noordenkwartier de keus wat ze hier mee willen doen. Het zijn slechts aanbevelingen die mijns inziens van belang kunnen zijn voor de organisatie.

Bronnenlijst

Boeken

- **Vonk 2013**, *G.J. Vonk, Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2013
- **Brinkman 2008**, *J. Brinkman, Beroep op onderzoek*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2008.
- **Schuijt en Boogaard 2010**, *G.A.I. Schuijt en H.M.J. Boogaard, Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2010.
- **De Boer e.a.**, *J. de Boer e.a., De bijstand in praktijk*, Deventer: Kluwer 2014

Jurisprudentie

- Rechtbank Arnhem : ECLI:NL:RBARN:2008:BF7284
- Centrale Raad van Beroep : ECLI:NL:CRVB:2010: BF7284
- Rechtbank Zeeland – West Brabant : ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ5171

Beleidsstukken

- ISD Noordenkwartier : Beleidsregel de tegenprestatie
- Gemeente Ten Boer : Beleidsregel tegenprestatie
- Gemeente Leeuwarden : Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden 2014

Interne stukken

- Uitvoeringsnotitie ‘Meedoen geeft perspectief’

Overige documenten

- **Inspectie SZW**, *Voor wat, hoort wat, Tegenprestatie WWB*, september 2013
- **Divosa, Stimulansz, Movisie en RCF Kenniscentrum Handhaving**, *Werkwijzer tegenprestatie* april 2014

Websites

- www.cedris.nl
- www.divosa.nl
- www.gemeenteloket.minszw.nl
- www.wetten.overheid.nl
- www.gripopwwb.nl
- www.inspectieszw.nl
- www.ipsz.nl
- www.kluwerschulinck.nl
- www.reatis.nl
- www.rijksoverheid.nl
- www.tijfdschriftrechtenarbeid.nl
- www.vng.nl

Bijlagen

Bijlage 1	: Relevante artikelen uit de huidige WWB
Bijlage 2	: Relevante artikelen uit de integrale wettekst Participatiewet
Bijlage 3	: Interview vragen
Bijlage 4	: Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden 2014
Bijlage 5	: Beleidsregel tegenprestatie gemeente Ten Boer
Bijlage 6	: Beleidsregel tegenprestatie ISD Noordenkwartier

Artikel 9. Plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie

1. De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

- a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen en deze te aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a;
- c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

2. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in het eerste lid. Zorgtaken kunnen als dringende redenen worden aangemerkt, voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.

3. Indien bijstand wordt verleend aan gehuwden gelden de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, voor ieder van hen.

4. De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene.

5. De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, zijn niet van toepassing op de persoon die blijkens een indicatiebeschikking of herindicatiebeschikking tot de doelgroep behoort van de Wet sociale werkvoorziening.

Artikel 9a. Ontheffing plicht tot arbeidsinschakeling alleenstaande ouders

1. Onverminderd artikel 9, tweede lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.

2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.

3. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.

4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de ontheffing

gedurende ten hoogste vijf jaar. Op deze periode worden in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel in de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, alsmede de periode, dan wel perioden, waarin toepassing is gegeven aan artikel 17, vierde lid, van de Wet investeren in jongeren.

5. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt, indien de volledige duur van vijf jaar nog niet volledig is benut:

- a. van rechtswege opgeschort, met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt;
- b. van rechtswege opgeschort indien niet langer recht op bijstand bestaat;
- c. door het college opgeschort op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, is verleend; of
- d. door het college ingetrokken indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.

6. Op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar beëindigt het college een opschorting als bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a tot en met c, indien de daarin genoemde omstandigheden niet langer van toepassing zijn.

7. Het college stelt binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid.

8. Het college verricht na het opstellen van het plan van aanpak, bedoeld in het zevende lid, iedere zes maanden een heronderzoek naar de in het van toepassing zijnde plan van aanpak opgenomen voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b. Het heronderzoek strekt zich mede uit tot de naleving van de in het van toepassing zijnde plan van aanpak opgenomen voorziening. Het college beoordeelt tevens bij het verrichten van het heronderzoek of er aanleiding bestaat de voorziening te wijzigen.

9. Indien het heronderzoek, bedoeld in het achtste lid, daartoe aanleiding geeft stelt het college een gewijzigd plan van aanpak op.

10. Het college vult de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid en die niet beschikt over een startkwalificatie ten minste in met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

11. Op verzoek van de alleenstaande ouder die beschikt over een startkwalificatie en aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid, vult het college de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, in met een opleiding, als bedoeld in artikel 7.2.2., tweede lid, onder a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

12. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel h, indien het college de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, heeft ingetrokken op grond van het vijfde lid, onderdeel d. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 10a. Participatieplaatsen

1. Het college kan ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, degene die algemene bijstand ontvangt en voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar is op de arbeidsmarkt, onbeloonde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende maximaal twee jaar.

2. Onder additionele werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid worden primair op de arbeidsinschakeling gerichte werkzaamheden verstaan die onder verantwoordelijkheid van het college in het kader van deze wet worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid, en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

3. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden, verricht in het kader van een andere voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, voor maximaal zes maanden buiten beschouwing gelaten indien er naar het oordeel van het college een reëel uitzicht is op een dienstbetrekking bij degene bij wie de werkzaamheden worden verricht van dezelfde of grotere omvang die aanvangt tijdens of aansluitend op die zes maanden.

4. Voor de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, worden werkzaamheden verricht voor 1 januari 2007, buiten beschouwing gelaten.

5. Het college biedt aan degene die op grond van dit artikel additionele werkzaamheden verricht en die niet beschikt over een startkwalificatie na een periode van zes maanden na aanvang van die werkzaamheden een voorziening gericht op arbeidsinschakeling aan in de vorm van scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de belanghebbende te boven gaat. Geen scholing of opleiding wordt aangeboden indien scholing of opleiding naar het oordeel van het college niet bijdraagt aan vergroting van de kans op inschakeling in het arbeidsproces van belanghebbende.

6. Het college verstrekt aan belanghebbende, telkens nadat hij gedurende zes maanden op grond van dit artikel additionele werkzaamheden heeft verricht, een premie als bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdeel j, indien hij naar het oordeel van het college in die zes maanden voldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces.

7. Indien het college en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen zijn overeengekomen dat artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van toepassing is op een persoon aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, dient bij de toepassing van het eerste lid voor «algemene bijstand» te worden gelezen: uitkering van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

8. Met betrekking tot degene die op grond van het eerste lid additionele werkzaamheden verricht, beoordeelt het college na een periode van negen maanden na de aanvang van die werkzaamheden of de toepassing van dit artikel zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces heeft vergroot. Indien dat niet het geval is wordt het verrichten van de additionele werkzaamheden twaalf maanden na aanvang van die werkzaamheden beëindigd.

9. Met betrekking tot degene die op grond van het eerste lid additionele werkzaamheden verricht, beoordeelt het college voor afloop van de termijn van twee jaar, bedoeld in het eerste lid, of de voortzetting daarvan met het oog op in de persoon gelegen factoren zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces aanmerkelijk verbetert. Indien dat het geval is, kan het college de termijn van twee jaar verlengen met een jaar, onder de voorwaarde dat de belanghebbende in het derde jaar in een

andere omgeving andere additionele werkzaamheden verricht dan die hij in de eerste twee jaar heeft verricht.

10. Indien de termijn van twee jaar is verlengd op grond van het negende lid, beoordeelt het college voor afloop van het derde jaar of de voortzetting daarvan met het oog op in de persoon gelegen factoren zijn kans op inschakeling in het arbeidsproces aanmerkelijk verbeterd. Indien dat het geval is, kan het college de termijn nogmaals verlengen met een jaar.

Artikel 18. Afstemming

1. Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

2. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, ter zake van het niet of onvoldoende nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet, met uitzondering van artikel 17, eerste lid, waaronder begrepen het zich jegens het college zeer ernstig misdragen, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

3. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.

4. Bij de toepassing van het eerste lid wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.

Bijlage 2 – Relevante wetsartikelen in Participatiewet

De *cursief* gedrukte tekst die hieronder terug te vinden is, zijn toevoegingen en/of wijzigingen in de Participatiewet ten opzichte van de huidige Wet Werk en Bijstand.

Artikel 6b - Medisch urenbeperkt

1. *In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder medisch urenbeperkt verstaan: als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling voor een geringer aantal uren belastbaar zijn dan de normale arbeidsduur, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.*

2. Het college kan:

- a. *ambtshalve vaststellen of een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1, medisch urenbeperkt is;*
- b. *op schriftelijke aanvraag van een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1, vaststellen of hij medisch urenbeperkt is.*

3. *Een aanvraag als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, kan slechts eenmaal per twaalf maanden worden ingediend.*

4. *Het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen verricht voor het college de werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling of een persoon als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder 1, medisch urenbeperkt is en adviseert het college hierover.*

Artikel 7 - Opdracht college

1. Het college:

a. *ondersteunt bij arbeidsinschakeling:*

- 1°. *personen die algemene bijstand ontvangen,*
- 2°. *personen als bedoeld in de artikelen 34a, vijfde lid, onderdelen b en c, 35, vierde lid, onderdelen b en c, en 36, derde lid, onderdelen b en c, van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen 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,*
- 3°. *personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid,*
- 4°. *personen met een nabestaanden- of wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet,*
- 5°. *personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers,*
- 6°. *personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, en.*
- 7°. *niet-uitkeringsgerechtigden*
en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering gericht op arbeidsinschakeling, noodzakelijk acht, bepaalt en biedt deze voorziening aan, en.

b. *verleent bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien; en*

c. *draagt aan personen het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, op;*

d. *verstrekt een koopkrachttegemoetkoming als bedoeld in artikel 36a.*

2. Het college werkt bij de uitvoering van het eerste lid, onderdeel a, samen met het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen.

3. Het eerste lid, onderdeel a, is niet van toepassing op personen

- a. jonger dan 27 jaar die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kunnen volgen;
- b. als bedoeld in artikel 41, vierde lid, die zich hebben gemeld om bijstand aan te vragen gedurende de vier weken na de melding, bedoeld in artikel 44; of
- c. aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, *tenzij het betreft een persoon uit de doelgroep loonkostensubsidie of een persoon als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 2°.*

4. Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, door derden laten verrichten. Het college kan de in de eerste volzin bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan bestuursorganen.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het tweede tot en met vierde lid.

6. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing indien het verlenen van bijstand op grond van artikel 47a, eerste lid, tot de taak van de Sociale verzekeringsbank behoort.

7. Het college en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen kunnen overeenkomen dat het college personen aan wie het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een uitkering verstrekt, ondersteunt en aan die personen voorzieningen aanbiedt als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.

8. Uitvoering van het eerste lid, onderdeel a, door middel van artikel 10a is niet van toepassing op de persoon die jonger is dan 27 jaar.

9. Bij de uitoefening van de taak, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is artikel 5 van de Wet sociale werkvoorziening van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8a - Verordeningen re-integratievoorzieningen en tegenprestatie²⁴

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot:

- a. *het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en artikel 10, eerste lid;*
- b. *het opdragen van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c;*
- c. *de scholing of opleiding, bedoeld in artikel 10a, vijfde lid;*
- d. *de premie, bedoeld in artikel 10a, zesde lid;*
- e. *het verrichten van werkzaamheden in een beschutte omgeving, bedoeld in artikel 10b.*

2. De regels, bedoeld in het eerste lid, bepalen in ieder geval:

- a. *onder welke voorwaarden welke personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, en werkgevers van deze personen in aanmerking komen voor in de verordening te omschrijven voorzieningen en hoe deze rekening houdend met omstandigheden, zoals de zorgtaken, en het feit, dat die persoon tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort of gebruik maakt van de voorziening beschut werk, bedoeld in artikel 10b, of een andere structurele functionele beperking heeft, evenwichtig over deze personen worden verdeeld;*

- b. voor welke vergoedingen naar hoogte en duur een werkgever in aanmerking komt bij ziekte van de werknemer die een structurele functionele of andere beperking heeft of ten behoeve van wie die werkgever een loonkostensubsidie als bedoeld in artikel 10d ontvangt, voor zover artikel 29b van de Ziektewet niet van toepassing is;*
- c. welke regels gelden voor het aanbod van scholing of opleiding en voor de premie indien onbeloonde additionele werkzaamheden worden verricht als bedoeld in artikel 10a waarbij die regels voor de premie in ieder geval betrekking hebben op de hoogte van de premie in relatie tot de armoedeval.*

Artikel 9 - Verplichtingen

1. De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

- a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen, *deze te aanvaarden en te behouden*, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

2. Indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van een verplichting als bedoeld in het eerste lid, *onderdelen a en c*. Zorgtaken kunnen als dringende redenen worden aangemerkt, voor zover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a

3. Indien bijstand wordt verleend aan gehuwden gelden de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, voor ieder van hen.

4. De verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden geldt voor de alleenstaande ouder met kinderen tot 12 jaar slechts nadat het college zich genoegzaam heeft overtuigd van de beschikbaarheid van passende kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van de betrokkene.

5. De verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c, zijn niet van toepassing op de belanghebbende die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is als bedoeld in artikel 4 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen.

6. De belanghebbende is verplicht zich te onthouden van zeer ernstige misdragingen jegens de met de uitvoering van deze wet belaste personen en instanties tijdens het verrichten van hun werkzaamheden.

7. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, is niet van toepassing op de alleenstaande ouder die in het bezit is van een ontheffing als bedoeld in artikel 9a, eerste lid.

Artikel 9a - Ontheffing plicht tot arbeidsinschakeling alleenstaande ouders

1. Onverminderd artikel 9, tweede lid, verleent het college aan een alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar op diens verzoek ontheffing van de verplichting, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a.

2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt eenmalig verleend.

3. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verleend voor zover uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat deze de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.

4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, geldt zolang het jongste kind van de alleenstaande ouder de leeftijd van vijf jaar nog niet heeft bereikt. Onverminderd de eerste zin geldt de ontheffing gedurende ten hoogste vijf jaar. Op deze periode worden in mindering gebracht de periode, dan wel perioden, waarin de alleenstaande ouder in de voorgaande woonplaats, dan wel in de voorgaande woonplaatsen, gebruik heeft gemaakt van de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, alsmede de periode, dan wel perioden, waarin toepassing is gegeven aan artikel 17, vierde lid, van de Wet investeren in jongeren.

5. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt, indien de volledige duur van vijf jaar nog niet volledig is benut:

- a. van rechtswege opgeschort, met ingang van de datum waarop het jongste kind de leeftijd van vijf jaar bereikt;
- b. van rechtswege opgeschort indien niet langer recht op bijstand bestaat;
- c. door het college opgeschort op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder aan wie de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, is verleend; of
- d. door het college ingetrokken indien uit houding en gedragingen van de alleenstaande ouder ondubbelzinnig blijkt dat hij zijn verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, niet wil nakomen.

6. Op een daartoe strekkend verzoek van de alleenstaande ouder met een kind tot vijf jaar beëindigt het college een opschorting als bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a tot en met c, indien de daarin genoemde omstandigheden niet langer van toepassing zijn.

7. Het college stelt binnen zes maanden na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, een plan van aanpak op voor de invulling van de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid.

8. Het college verricht na het opstellen van het plan van aanpak, bedoeld in het zevende lid, iedere zes maanden een heronderzoek naar de in het van toepassing zijnde plan van aanpak opgenomen voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b. Het heronderzoek strekt zich mede uit tot de naleving van de in het van toepassing zijnde plan van aanpak opgenomen voorziening. Het college beoordeelt tevens bij het verrichten van het heronderzoek of er aanleiding bestaat de voorziening te wijzigen.

9. Indien het heronderzoek, bedoeld in het achtste lid, daartoe aanleiding geeft stelt het college een gewijzigd plan van aanpak op.

10. Het college vult de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, voor de alleenstaande ouder aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid en die niet beschikt over een startkwalificatie ten minste in met scholing of opleiding die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

11. Op verzoek van de alleenstaande ouder die beschikt over een startkwalificatie en aan wie een ontheffing is verleend als bedoeld in het eerste lid, vult het college de voorziening, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, in met een opleiding, als bedoeld in artikel 7.2.2., tweede lid, onder a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, die de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert, tenzij naar het oordeel van het college een dergelijke scholing of opleiding de krachten of bekwaamheden van de alleenstaande ouder te boven gaat.

12. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel h, indien het college de ontheffing, bedoeld in het eerste lid, heeft ingetrokken op grond van het vijfde lid, onderdeel d. Van een verlaging wordt afgezien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Artikel 18 - Afstemming

1. Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

2. Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen voortvloeiende uit deze wet dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan.

3. Het college heroverweegt een besluit als bedoeld in het tweede lid binnen een door hem te bepalen termijn die ten hoogste drie maanden bedraagt.

4. Het college verlaagt in ieder geval de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid ter zake van het niet nakomen door de belanghebbende van de volgende verplichtingen:

- a. het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*
- b. het uitvoering geven aan de door het college opgelegde verplichting om ingeschreven te staan bij een uitzendbureau;*
- c. het naar vermogen verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid in een andere dan de gemeente van inwoning, alvorens naar die andere gemeente te verhuizen;*
- d. bereid zijn om te reizen over een afstand met een totale reisduur van 3 uur per dag, indien dat noodzakelijk is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*
- e. bereid zijn om te verhuizen, indien het college is gebleken dat er geen andere mogelijkheid is voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid, en de belanghebbende een arbeidsovereenkomst met een duur van tenminste een jaar en een netto beloning die ten minste gelijk is aan de voor de belanghebbende geldende bijstandsnorm, kan aangaan;*
- f. het verkrijgen en behouden van kennis en vaardigheden, noodzakelijk voor het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid;*
- g. het naar vermogen verkrijgen, het aanvaarden of het behouden van algemeen geaccepteerde arbeid niet belemmeren door kleding, gebrek aan persoonlijke verzorging of gedrag;*

- h. het gebruik maken van door het college aangeboden voorzieningen, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling en mee te werken aan onderzoek naar zijn of haar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.*

5. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt, verlaagt het college de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, vastgestelde periode van ten minste een maand en ten hoogste drie maanden. De verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, kan tevens bepalen dat het bedrag van de verlaging wordt verrekend over de maand van oplegging van de maatregel en ten hoogste de twee volgende maanden, waarbij over de eerste maand ten minste 1/3 van het bedrag van de verlaging wordt verrekend.

6. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het vijfde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde lid, de bijstand met 100% voor een bij de verordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, vastgestelde periode die in ieder geval langer is dan de op grond van het vijfde lid vastgestelde periode van verlaging en ten hoogste drie maanden.

7. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zesde lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde en zesde lid, de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

8. Indien de belanghebbende een verplichting als bedoeld in het vierde lid niet nakomt binnen twaalf maanden nadat het zevende lid toepassing heeft gevonden, verlaagt het college, in afwijking van het vijfde, zesde en zevende lid, telkens de bijstand met 100% voor een periode van drie maanden.

9. Het college ziet af van het opleggen van een maatregel, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

10. Het college stemt een op te leggen maatregel of een opgelegde maatregel af op de omstandigheden van de belanghebbende en diens mogelijkheden om middelen te verwerven, indien naar zijn oordeel, gelet op bijzondere omstandigheden, dringende redenen daartoe noodzaken.

11. Indien het college de bijstand overeenkomstig het vijfde, zesde, zevende of achtste lid heeft verlaagd, kan het college op verzoek van de belanghebbende ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd, de verlaging herzien zodra uit de houding en gedragingen van de belanghebbende ondubbelzinnig is gebleken dat hij de verplichtingen, bedoeld in het vierde lid, nakomt.

12. Bij de toepassing van dit artikel wordt onder belanghebbende mede verstaan het gezin.

Bijlage 3 - Voorbeeld semi-gestructureerde vragenlijst voor de interviews.

Interviewvragen voor gemeente Rotterdam omtrent de tegenprestatie.

Voorstellen geïnterviewde

1. Wat is uw functie binnen de gemeente Rotterdam?
2. Wat houdt deze functie precies in?
3. Wat is uw rol binnen het gebied van de tegenprestatie?

Algemeen omtrent tegenprestatie

4. Wanneer zijn jullie begonnen met de feitelijke uitvoering van de tegenprestatie, zoals is ingevoerd in 2012 in de WWB?
 - Hoe ging de voorbereiding ervan?
5. Hoe hebben jullie de cliënten benaderd, over dat ze een tegenprestatie moeten gaan leveren?
6. Heeft gemeente Rotterdam zelf producten ontwikkeld die jullie gebruiken als uitvoering bij de tegenprestatie?
 - Zo ja, welke zijn dit?
7. Werkt de gemeente Rotterdam ook samen met andere bedrijven?
 - Zo ja, welke?
8. Hoe is het politiek draagvlak ten opzichte van de tegenprestatie? (hoe kijkt de gemeenteraad/cliëntenraad er tegen aan?)
9. Hebben jullie medewerkers specifiek op dit project gezet?
 - Zo ja, hoeveel en wat doen zij dan?
 - Zo nee, hoe wordt het project dan geleid/uitgevoerd?

Huidige beleid omtrent de tegenprestatie. (zoals jullie op dit moment beleid voeren)

10. Hoe ziet het beleid van de tegenprestatie van de gemeente Rotterdam eruit?
11. Om hoeveel cliënten gaat het die op dit moment een tegenprestatie uitoefenen?
12. Van welke cliënten wordt een tegenprestatie verwacht? En van welke niet?
 - Hoe bepalen jullie wie wel en wie niet de tegenprestatie moet uitvoeren?
13. Wat is het doel voor gemeente Rotterdam van de tegenprestatie?
14. Hoe ziet de uitvoering van de tegenprestatie bij de gemeente Rotterdam eruit?
15. Zijn er ontheffingsmogelijkheden?
 - Zo ja, welke zijn dit? En waarom?
 - Hoe denken jullie over mantelzorg en vrijwilligerswerk in relatie tot de tegenprestatie?
16. Tegen welke sancties kan een cliënt oplopen wanneer hij/zij geen gehoor geeft aan de tegenprestatie?
17. Hoe gaan jullie met mensen om die echt geen tegenprestatie willen leveren?
18. Hoe/met welke middelen bekostigen jullie de uitvoering van de tegenprestatie?
 - *Bij eventuele betalingen uit het re-integratiebudget, hebben jullie hiermee belemmeringen ondervonden?*
 - *Hoe wikkelen jullie dit administratief af?*
 - *Krijgt de klant ook een beschikking? Hoe ziet die eruit? Kan ik er misschien een mee krijgen?*
19. Heeft de cliënt invloed op de keuze van activiteiten?
 - Vb. Mogen ze zelf kiezen? Worden ze geplaatst door de gemeente? Eerste periode zelf tijd om te kiezen en vervolgens geplaatst worden indien ze geen plek hebben?

Evaluatie van de uitvoering omtrent tegenprestatie

20. Is er al een evaluatie geweest omtrent de uitvoering van de tegenprestatie?
21. Hoe hebben jullie tot nu toe de tegenprestatie ervaren?
 - Waar blijkt dit uit?
 - Waarom?
22. Welke succesfactoren zijn uit de evaluatie naar voren gekomen? En waarom zijn dit succesfactoren?
23. Tegen welke knelpunten zijn jullie al aangelopen tijdens de uitvoering?
24. Kunnen jullie deze knelpunten makkelijk verhelpen?
 - Zo ja, hoe willen jullie dit gaan doen?
 - Zo nee, waarom lukt dit niet?
25. Tegen welke belemmeringen is de gemeente Rotterdam aangelopen bij de invoering van de tegenprestatie?
26. Hoe zijn de ervaringen vanuit de cliënt over de tegenprestatie?
27. Hebben jullie al punten/onderdelen die jullie willen veranderen in het beleid die jullie als gemeente hebben?

Beleid omtrent de tegenprestatie in de Participatiewet (toekomst)

28. Hoe ziet het beleid van de tegenprestatie van de gemeente Rotterdam eruit?
29. Om hoeveel cliënten gaat het die op dit moment een tegenprestatie uitoefenen?
30. Van welke cliënten wordt een tegenprestatie verwacht? En van welke niet?
 - Hoe bepalen jullie wie wel en wie niet de tegenprestatie moet uitvoeren?
31. Wat is het doel voor gemeente Rotterdam van de tegenprestatie?
32. Hoe ziet de uitvoering van de tegenprestatie bij de gemeente Rotterdam eruit?
33. Zijn er ontheffingsmogelijkheden?
 - Zo ja, welke zijn dit? En waarom?
 - Hoe denken jullie over mantelzorg en vrijwilligerswerk in relatie tot de tegenprestatie?
34. Tegen welke sancties kan een cliënt oplopen wanneer hij/zij geen gehoor geeft aan de tegenprestatie?
35. Hoe gaan jullie met mensen om die echt geen tegenprestatie willen leveren?
36. Hoe/met welke middelen bekostigen jullie de uitvoering van de tegenprestatie?
 - *Bij eventuele betalingen uit het re-integratiebudget, hebben jullie hiermee belemmeringen ondervonden?*
 - *Hoe wikkelen jullie dit administratief af?*
 - *Krijgt de klant ook een beschikking? Hoe ziet die eruit? Kan ik er misschien een mee krijgen?*
37. Heeft de cliënt invloed op de keuze van activiteiten?
 - Vb. Mogen ze zelf kiezen? Worden ze geplaatst door de gemeente? Eerste periode zelf tijd om te kiezen en vervolgens geplaatst worden indien ze geen plek hebben?

Afsluiting

38. Maak de zin af: jullie zijn pas echt tevreden als ?
39. Welke aanbevelingen/tips heeft u voor ISD Noordenkwartier omtrent het maken van het beleid?
40. Wat moet nog genoemd worden, dat we nog niet hebben besproken?

Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Leeuwarden
Officiële naam regeling	Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden
Citeertitel	Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden
Vastgesteld door	college van burgemeester en wethouders
Onderwerp	maatschappelijke zorg en welzijn
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

Onbekend

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerking	Terugwerkende	Datum uitwerking		Datum ondertekening	
treding	kracht tot en met	treding	Betreft	Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
04-07-2013		28-11-2013	Nieuwe regeling	25-06-2013	-
				Huis aan Huis; 3 juli 2013	

Tekst van de regeling

Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden

Het college heeft sinds 1 januari 2012 de bevoegdheid om klanten de verplichting op te leggen een tegenprestatie naar vermogen te verrichten. Deze bevoegdheid is vastgelegd in respectievelijk artikel 9, eerste lid aanhef en onderdeel c, van de Wet werk en bijstand (WWB), artikel 37, aanhef en onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en artikel 37, aanhef en onderdeel f, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden

De nationale overheid acht het wenselijk om mensen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving, te verplichten tot het verrichten van een daaraan gerelateerde tegenprestatie.

De tegenprestatie dient te voldoen aan de volgende wettelijke criteria:

- * er dient sprake te zijn van een tegenprestatie naar vermogen;
- * deze tegenprestatie bestaat uit het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden met behoud van uitkering;
- * de werkzaamheden worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid;
- * de werkzaamheden mogen niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.

Het college maakt gebruik van de bevoegdheid om klanten tot een tegenprestatie naar vermogen te verplichten. Bij de nadere invulling van deze bevoegdheid is maatwerk het uitgangspunt.

1. Doelgroep

De beleidsregel is van toepassing op iedere persoon die van de gemeente Leeuwarden een algemene bijstandsuitkering op grond van de WWB, dan wel een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ ontvangt, en die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt.

2. Vaststelling tegenprestatie naar vermogen

- * het college stelt de aard, omvang en duur van de tegenprestatie vast, op basis van maatwerk waarbij de individuele mogelijkheden en omstandigheden van de klant in acht worden genomen;
- * daarnaast worden de beschikbare onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten in de beoordeling door het college meegewogen;
- * de klant verricht per week in beginsel minimaal 16 uur werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie, tenzij er, naar het oordeel van de consulent, redenen zijn om dit aantal lager te bepalen;
- * in geval van alleenstaande ouders met kinderen beneden de vijf jaar geldt als uitgangspunt een minimum van acht uren per week;
- * indien de klant slechts in beperkte mate activiteiten kan verrichten, worden specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot de aard en de intensiteit van de tegenprestatie;
- * is elke activiteit onmogelijk, dan ontheft de consulent de klant van de verplichting tot het verrichten van de tegenprestatie naar vermogen op grond van artikel 9, tweede lid van de WWB, artikel 37a, eerste lid van de IOAW, of artikel 37a, eerste lid van de IOAZ;
- * de duur van de verplichte tegenprestatie bedraagt maximaal 15 weken per jaar.

3. Nadere bepalingen

- * de klant krijgt zelf de gelegenheid binnen twintig werkdagen een tegenprestatieplaats bij een organisatie, instelling, club of vereniging te zoeken;
- * bij onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kan worden gedacht aan koffieschenken, het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de leefbaarheid in wijk of straat en vrijwilligerswerk in het algemeen;
- *

Beleidsregel tegenprestatie naar vermogen gemeente Leeuwarden

onder vrijwilligerswerk wordt onbetaald werk met een maatschappelijk of liefdadig doel zonder commerciële belangen verstaan;

- * de klant kan gebruik maken van de online database van het vrijwilligersservicepunt;
- * als de klant het lastig of vervelend vindt om contact te zoeken met een potentiële organisatie etc., dan is beperkte begeleiding vanuit de gemeente mogelijk;
- * mocht de klant reeds onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten, dan kunnen die op verzoek van de klant, indien aan de overige voorwaarden wordt voldaan, worden beschouwd als activiteiten in het kader van de tegenprestatie;
- * wanneer de klant niet binnen twintig werkdagen zelf een tegenprestatieplaats heeft weten te verkrijgen, dan zal vervolgens door een klantmanager in samenspraak met de klant een passende plek worden gezocht;
- * de verplichting tot een tegenprestatie naar vermogen wordt middels een beschikking opgelegd, met als bijlage een plan van aanpak waarin de afspraken met de klant zijn vastgelegd;
- * als de klant niet of in onvoldoende mate meewerkt aan de opgelegde tegenprestatie naar vermogen, wordt deze gedraging conform de Maatregelenverordening WWB, IOAW en IOAZ 2012 gesanctioneerd.

4. Slotbepaling

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag nadat zij is bekendgemaakt in de Huis aan Huis.

Beleidsregel Tegenprestatie

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Ten Boer
Officiële naam regeling	Beleidsregel Tegenprestatie
Citeertitel	Beleidsregel Tegenprestatie
Vastgesteld door	college van burgemeester en wethouders
Onderwerp	maatschappelijke zorg en welzijn
Eigen onderwerp	

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Nieuwe regeling

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

Onbekend

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerking -	Terugwerkende kracht tot en met	Datum uitwerking -	Betreft	Datum ondertekening Bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
01-09- 2013			Nieuwe regeling	28-05-2013 Noorderkrant	Onbekend

Tekst van de regeling

Intitulé

Beleidsregel Tegenprestatie

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE TEN BOER

Gelet op artikel 9, eerste lid, onderdeel c van de Wet werk en bijstand, artikel 37, eerste lid, onderdeel f van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers en artikel 37, eerste lid, onderdeel f van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;

BESLUITEN

Beleidsregel Tegenprestatie

de Beleidsregel tegenprestatie vast te stellen.

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

1. Alle begrippen die in deze beleidsregel worden gebruikt en die niet nader worden omschreven hebben dezelfde betekenis als in de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).
2. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - a. wet : de WWB, de IOAW, de IOAZ;
 - b. college : het college van burgemeester en wethouders;
 - c. tegenprestatie : het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden.

Artikel 2 Doelgroep en doel

1. Tot de doelgroep behoren alle belanghebbenden van 18 jaar of ouder doch die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt die een uitkering ontvangen op grond van de wet.
2. Het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden is bedoeld als tegenprestatie van mensen die een beroep doen op de solidariteit van de samenleving, waardoor deze tevens invulling geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid.

Artikel 3 Bevoegdheid college

Het college kan een plicht tot het verrichten van een tegenprestatie naar vermogen opleggen aan een belanghebbende die behoort tot de doelgroep als bedoeld in artikel 2, eerste lid en die niet is vrijgesteld of ontheven van de tegenprestatieplicht.

Artikel 4 Vrijstelling

1. Vrijgesteld van de plicht tot tegenprestatie is:
 - a. de belanghebbende die voor ten minste acht uur per week vrijwilligerswerk verricht, waarvoor toestemming is verkregen van het college;
 - b. de belanghebbende die deelneemt aan activiteiten in het kader van een re-integratietraject;
 - c. de belanghebbende die zorgtaken verricht als mantelzorger voor ten minste acht uur per week;
 - d. de belanghebbende die een parttime baan heeft voor ten minste 20 uur per week.
2. Het college bepaalt op welke wijze dient te worden aangetoond dat sprake is van een vrijstellingsgrond als bedoeld in het voorgaande lid.

Artikel 5 Voorwaarden werkzaamheden

1. De werkzaamheden betreffen onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten.
2. De gemeente verstrekt geen vergoeding voor de werkzaamheden. De organisatie waarvoor belanghebbende werkt mag wel een vergoeding geven.
3. De werkzaamheden vormen geen belemmering voor het accepteren van regulier werk.
4. De werkzaamheden zijn beperkt in omvang en duur, zij het dat zij groter in omvang en langer in duur mogen zijn voor belanghebbenden die zijn vrijgesteld van de arbeidsplicht.
5. De werkzaamheden worden in ieder geval voor ten minste acht uur per week of 34 uur per maand verricht, gedurende ten minste zes maanden. Wanneer de belanghebbende door persoonlijke feiten en/of omstandigheden niet in staat is hieraan te voldoen, kan in overleg met het college gekozen worden voor een kleinere omvang en/of kortere duur van de werkzaamheden.
6. De werkzaamheden moeten in de betreffende organisatie worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid. De werkzaamheden mogen niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
7. De werkzaamheden zijn naar hun aard niet direct gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt en zijn niet bedoeld als re-integratie-instrument.

Artikel 6 Werkzaamheden zoeken

1. De belanghebbende aan wie het college een tegenprestatieplicht op wil gaan leggen, wordt door het college uitgenodigd om zelf op zoek te gaan naar onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die hij kan gaan verrichten.
2. Het college verstrekt hiertoe voldoende voorlichtingsmateriaal, waaronder een lijst van organisaties in de gemeente waar onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden kunnen worden verricht.
3. De termijn waarbinnen kan worden gezocht is drie maanden. De termijn kan op verzoek van belanghebbende een keer met een maand worden verlengd.
4. De belanghebbende stelt samen met de organisatie waarvoor hij werkzaamheden gaat verrichten een overeenkomst op. Hierin wordt in ieder geval vastgelegd waaruit de werkzaamheden bestaan en voor hoeveel uren per week de werkzaamheden worden uitgevoerd. Het college kan hiertoe een voorbeeldovereenkomst verstrekken.

Artikel 7 Opleggen tegenprestatieplicht

1. Het college beoordeelt of de overeengekomen werkzaamheden als bedoeld in artikel 6, vierde lid voldoen aan de voorwaarden als genoemd in deze beleidsregel en legt vervolgens bij beschikking de plicht tot tegenprestatie op. In de beschikking wordt vastgelegd bij welke organisatie de werkzaamheden worden uitgevoerd, welke werkzaamheden het betreft en voor hoeveel uren per week.
2. Indien de belanghebbende niet binnen de termijn als bedoeld in artikel 6, derde lid onbeloonde werkzaamheden heeft gevonden die voldoen aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 5 en 6, dan bepaalt het college waar de werkzaamheden worden verricht, waaruit de werkzaamheden bestaan en voor hoeveel uren per week.
3. Bij het vaststellen van de tegenprestatieplicht houdt het college rekening met de persoonlijke feiten en omstandigheden van belanghebbende voor zover het betreft het vermogen van belanghebbende om een tegenprestatie te verrichten.
4. De tegenprestatieplicht wordt opgelegd voor maximaal een jaar.

Artikel 8 Ontheffing

1. Indien medische belemmeringen van belanghebbende zodanig ernstig zijn dat hij niet in staat is een tegenprestatie te verrichten, ontheft het college belanghebbende tijdelijk van zijn tegenprestatieplicht.
2. De ontheffing duurt maximaal een jaar.
3. Het college bepaalt op welke wijze dient te worden aangetoond dat sprake is van medische belemmeringen.

Artikel 9 Maatregel

Bij het niet of onvoldoende nakomen van de tegenprestatieplicht kan een maatregel worden opgelegd overeenkomstig de Maatregelenverordening Wet werk en bijstand of de Maatregelenverordening IOAW en IOAZ.

Artikel 10 Hardheidsclausule

Het college kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepalingen in deze beleidsregel, als toepassing daarvan tot onbillijkheden van overwegende aard leidt.

Artikel 11 Citeertitel en inwerkingtreding

1. Deze beleidsregel kan worden aangehaald als "Beleidsregel tegenprestatie".
2. Deze beleidsregel treedt in werking op 1 september 2013.

Gedaan te Ten Boer in de collegevergadering van 28 mei 2013

De burgemeester, De secretaris,

Toelichting

Teneinde het college zoveel mogelijk speelruimte te geven bij het introduceren van de tegenprestatie, heeft de beleidsregel de opbouw gekregen van een drie-traps-raket.

1. Het college e.q. de gemeente introduceert de tegenprestatie, bijvoorbeeld door middel van het versturen van voorlichtingsmateriaal aan bijstandsgerechtigden. Hierin wordt uitgelegd

Beleidsregel Tegenprestatie

dat de gemeente van een uitkeringsgerechtigde verwacht dat hij wat terugdoet voor het ontvangen van een uitkering. Dat hij echter geen tegenprestatieplicht krijgt opgelegd als hij vrijwilligerswerk doet gedurende ten minste acht uren per week. Uiteraard worden ook de andere vrijstellingsgronden benoemd in het voorlichtingsmateriaal.

- II. Na ommeekomst van een door het college te bepalen termijn, kan het college gaan besluiten om actief uitkeringsgerechtigden uit te nodigen om zelf naar onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten te gaan zoeken, die het college vervolgens als tegenprestatie in de beschikking betreffende de tegenprestatieplicht kan opnemen.
- III. Voor diegenen die niet zelf onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten hebben gevonden, of daar helemaal niet naar hebben gezocht, kan het college zelf bepaalde werkplekken aanwijzen.

Wanneer het college van de gemeente Ten Boer met een 'light' versie wil beginnen, kan ook eerst eens worden bekeken wat punt I oplevert, als het college slechts een uitgebreide voorlichtingscampagne voert om vrijwilligerswerk aan te moedigen en het moment waarop verplicht de tegenprestatie wordt opgelegd, wat verder in de toekomst neerlegt.

Aangezien het opleggen van de tegenprestatieplicht ook in de beleidsregel een bevoegdheid van het college is en geen verplichting, blijft het aan het college om te bepalen wie, wanneer in concreto een tegenprestatieplicht opgelegd krijgt.

Daarbij komt dat de uitkeringsgerechtigde slechts kan worden verplicht "naar vermogen" een tegenprestatie te verrichten. Hiermee moet het college altijd rekening houden door de reikwijdte van de plicht aan te passen aan de mogelijkheden die de uitkeringsgerechtigde heeft om werkzaamheden te verrichten.

In verband met de grondwettelijke eis, dat de overheid gelijke gevallen gelijk moet behandelen, dient het college zich wel te houden aan de voorwaarden en mogelijkheden voor vrijstelling en ontheffing die in de beleidsregel zijn neergelegd.

**Bijlage 6 – Beleidsregel tegenprestatie ISD Noordenkwartier****ADVIES AAN BESTUUR ISD****ONDERWERP**

De tegenprestatie

EERDERE BESLUITVORMING**BIJLAGEN****VOORGESTELD BESLUIT**

- De verplichting tot tegenprestatie inzetten voor de doelgroep met ontheffing van de arbeidsverplichting, na borging van de in de rapportage omschreven risico's en indien de middelen hiervoor toereikend zijn.
- Afschrift van deze rapportage en het besluit van uw bestuur ter kennisneming toezenden aan de raden van Leek, Marum en Noordenveld.

BESLUIT BESTUUR

Besluit d.d.

Paraaf teamleider	
Paraaf directeur	

ADVIES VAN

Datum	1 augustus 2012
Afdeling	Staf
Opsteller	W.F. de Boer
Telefoon	050-5994623
Registratie	

BEWAARDING

	ja
X	Nee

BEWAARDING

	ja	X	nee
--	----	---	-----

BEWAARDING**BEHANDELING IN**

Vergadering D.B. d.d.	23-08-2012
-----------------------	------------

PARAFEN BESTUUR

	Conform	Aanhouden
O.L. Keizer		
J. Vos		
H.J. Morssink		

ARCHIEF

Paraaf verzending	
Verzonden d.d.	
Aangekomen d.d.	

INLEIDING:

Met ingang van 1 januari 2012 is de Wet werk en bijstand (WWB) gewijzigd en hebben gemeenten de mogelijkheid om een uitkeringsgerechtigde de verplichting op te leggen om een uitkeringsgerechtigde de verplichting op te leggen om een tegenprestatie naar vermogen te verrichten. In deze notitie wordt ingegaan op de juridische kaders die de nodige aandacht verdienen bij het eventueel te formuleren gemeentelijk beleid. Ook wordt aandacht geschonken aan de mogelijkheden om het instrument van de tegenprestatie aanvullend in te zetten op de wettelijke verplichting tot arbeidsinschakeling, waar reeds door de ISD invulling aan wordt gegeven.

VOOR WIE GELDT DE PLICHT TOT DE TEGENPRESTATIE:

De reeds bestaande arbeidsverplichtingen uit artikel 9 WWB zijn vanaf 1 januari 2012 uitgebreid met de plicht tot een tegenprestatie naar vermogen. Dat blijkt al meteen uit de wijziging van het opschrift van artikel 9, dat nu luidt: "plicht tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie". Dit artikel beschrijft in het eerste lid de volgende verplichtingen:

De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht:

- a) naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, te verkrijgen en deze te aanvaarden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;*
- b) gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a;*
- c) naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.*

De vorenstaande bepalingen gelden ook voor personen die een uitkering ontvangen volgens de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werknemers (IOAW). In deze wetten zijn dezelfde bepalingen opgenomen.

BEVOEGDHEID:

De plicht tot tegenprestatie naar vermogen is een zogenaamde "kanbepaling" en houdt in dat de bevoegdheid (niet de verplichting) bij het Dagelijks Bestuur (DB) van de ISD Noordenkwartier kan worden neergelegd om mensen met een uitkering op grond van de WWB, IOAW of IOAZ te verplichten om naar vermogen onbeloonde maatschappelijke nuttige activiteiten te verrichten. Deze tegenprestatie hoeft niet direct samen te hangen met arbeidsinschakeling en er is dan ook geen verplichte samenloop met een re-integratietraject.

Het DB bepaalt dan op basis van de individuele omstandigheden de aard duur en de omvang van de tegenprestatie. Hierbij is het ook mogelijk dat de uitkeringsgerechtigde zelf - vrijwillig – een tegenprestatie aandraagt en die voorlegt aan het DB.

ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR:

Bij het opleggen van de verplichting tot het leveren van een tegenprestatie dienen gemeenten goed te letten op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat ze altijd het volgende moeten doen:

- Onderzoeken of de uitkeringsgerechtigde in staat is om de werkzaamheden te verrichten (zorgvuldige voorbereiding). De gemeente zal daarom voordat ze de plicht oplegt hierover met de betrokkene moeten overleggen en indien nodig (medisch) advies moeten inwinnen bij derden. Het gaat immers om een tegenprestatie *naar vermogen*. Als iemand al vrijwilligerswerk doet dan zal de gemeente daar mogelijk rekening mee moeten houden en wellicht zelfs moeten afzien van het opleggen van de verplichting.
- Aannemelijk maken in de beschikking dat de werkzaamheden voldoen aan de daaraan gestelde eisen (motiveringsplicht).
- De plicht niet zo maar aan iemand opleggen (verbod van willekeur).
- In vergelijkbare gevallen dezelfde soort verplichting tot het leveren van een tegenprestatie opleggen (gelijkheidsbeginsel).

- De verplichting niet opleggen met een ander doel dan het verlangen van een tegenprestatie voor de bijstand. De gemeente mag de verplichting dus niet opleggen om iemand te straffen (verbod van détournement de pouvoir).

RISICO'S VOOR GEMEENTEN EN FINANCIËLE CONSEQUENTIES:

De tegenprestatie naar vermogen is nieuw en kent nog geen rechterlijke uitspraken op dit gebied. Aan het opleggen ervan kleven voorlopig de volgende risico's:

- De gemeente is mogelijk aansprakelijk voor schade die de uitkeringsgerechtigde lijdt tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. Ze doet er daarom goed aan om dit risico te verzekeren.
- De gemeente is mogelijk aansprakelijk voor schade die de uitkeringsgerechtigde toebrengt aan derden tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. Ze doet er daarom goed aan om dit risico te verzekeren.
- Er kan snel sprake zijn van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie hiervoor), wat kan leiden tot veroordeling in de proceskosten voor de gemeente.
- Als de bijstand achteraf wordt teruggevorderd over een periode waarin de verplichting is opgelegd, dan zou de betrokkene of het UWV mogelijk loon of een vergoeding kunnen claimen bij de gemeente voor de verrichte werkzaamheden. In deze moet worden gedacht aan situaties waarin er achteraf recht bestaat op een uitkering van het UWV (die deze verplichting niet kan opleggen).
- Bij de introductie van de tegenprestatie naar vermogen in de WWB, is meerdere malen de vraag opgeworpen of deze niet in strijd is met internationale bepalingen met betrekking tot het verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid (artikel 4 EVRM). Ook hierover zijn nog geen rechterlijke uitspraken voorhanden.

De tegenprestatie mag niet worden gezien als re-integratie-instrument. Dit betekent dat de kosten niet ten laste van het participatiebudget mogen worden gebracht. Voorbeelden van kosten zijn de uren van de ontwikkeling van het beleid, het leggen van contacten met organisaties, de inzet van de uren van de werkconsulenten en job-coaches en de eventueel te vergoeden kosten aan organisaties waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd.

De kosten, die het inzetten van het instrument van de tegenprestatie met zich meebrengen, dienen te worden bestreden uit de uitvoeringskosten. Hieraan zijn vanuit het Rijk geen extra gelden toegevoegd en binnen dit budget zijn geen middelen begroot om de tegenprestatie te kunnen uitvoeren.

RE-INTEGRATIEBELEID ISD NOORDENKWARTIER

Eveneens onder toepassing van het hiervoor aangehaalde artikel 9 van de WWB, geeft de ISD invulling aan de wettelijke verplichting tot arbeidsinschakeling. Dit mede op basis van een actief gemeentelijk beleid voor het re-integreren van werkzoekenden dat door de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld is vastgesteld.

Over de uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid wordt periodiek verslag gedaan in de managementsrapportages en de jaarrekeningen.

Per 1 juli 2012 wordt gebruik gemaakt van de volgende re-integratie instrumenten:

Soort re-integratietraject	1 juli 2012			
	Leek	Marum	Noordenveld	Totaal
Traject in eigen beheer	160	98	251	509
Re-integratie traject Re-integratiebedrijf (RIB)	44	21	61	126
Werk-/leertraject	2	2	2	6
Scholingstraject	3	3	6	12
Sociale activering	28	16	60	104
Traject zelfstandigen	16	2	16	34
Zorgtraject	17	10	20	47
Loonkosten gesubsidieerd traject (inclusief WIW en ID)	12	3	24	39
Re-integratie baan	1	0	0	1
Rusttraject	121	32	126	279
Totaal	404	187	566	1157

Met de uitvoering van het actief gemeentelijke re-integratiebeleid beogen de drie ISD- gemeenten in beginsel een sluitende aanpak voor alle personen die bij de ISD een beroep doen op een uitkering.

Indien in het individuele geval, op basis van uit te voeren (arbeidsmedische-) onderzoeken, wordt vastgesteld dat de betrokken persoon niet kan worden opgenomen in een traject, vindt er een tijdelijke opname plaats in een zogenaamd rusttraject (zie vorenstaande tabel: 279 personen).

SAMENVATTING EN CONCLUSIES:

Naast de bestaande arbeidsverplichtingen hebben gemeenten vanaf 1 januari 2012 de bevoegdheid om personen, die uitkering ontvagen ingevolge de WWB, IOAW en IOAZ, de verplichting op de te leggen tot het verrichten van een tegenprestatie.

Alvorens een verplichting tot het leveren van een tegenprestatie kan worden opgelegd, dient in het individuele geval steeds een uitvoerig onderzoek plaatsvinden. De resultaten van het onderzoek en de onderbouwing van de in te zetten verplichting tot het leveren van een tegenprestatie, dienen te worden vastgelegd in de af te geven beschikking. De verplichting tot het leveren van de tegenprestatie is geen re-integratie-instrument. Inzet van middelen vanuit het participatiebudget is derhalve niet toegestaan. Alle opkomende kosten die betrekking hebben op de inzet van het instrument dienen te worden bestreden uit het budget van de uitvoeringskosten. Binnen dit instrument zijn geen middelen begroot om de tegenprestatie uit voeren.

Het huidige re-integratiebeleid van de gemeenten Leek, Marum en Noordenveld is er op gericht dat in beginsel aan alle personen die een beroep doen op een uitkering van de ISD, een voorziening gericht op de arbeidsinschakeling wordt aangeboden.

Mensen die de arbeidsverplichting opgelegd hebben gekregen, worden opgepakt via een re-integratietraject, zoals bijvoorbeeld binnen het gevangenis museum, havezate Mensinghe, landgoed Nienoord (o.a. Electrocar - project), justitie in Veenhuizen en de eigen gemeentelijke organisaties.

De kosten van deze trajecten laten zich tot op heden financieren uit het participatiebudget.

Per 1 juli 2012 hadden in totaal 279 personen een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen. Een belangrijke conclusie is dat het instrument van de tegenprestatie mogelijke aanvullend kan worden ingezet op het reeds bestaande re-integratiebeleid van de ISD- gemeenten en wel voor deze groep personen die tijdelijk zijn opgenomen in een rusttraject. Hierbij dient dan wel rekening te worden gehouden met de individuele beperkingen waarvoor de ontheffing van de arbeidsverplichting is verleend.

Het is op voorhand niet mogelijk om een schatting te geven van de omvang van het budget wat de ISD dan nodig heeft om de tegenprestatie uit te kunnen voeren. Dit omdat de omvang van de uiteindelijke doelgroep en de invulling van de tegenprestatie niet bekend is.

ADVIES:

-De verplichting tot tegenprestatie inzetten voor de doelgroep met ontheffing van de arbeidsverplichting, mits het voor de betreffende client een toegevoegde waarde heeft en na borging van de in de rapportage omschreven risico's en indien de middelen hiervoor toereikend zijn.

-Afschrift van deze rapportage en het besluit van uw bestuur ter kennisneming toezenden aan de raden van Leek, Marum en Noordenveld.