Afwegingskader voor richtlijn vergoedingen aan bewoners in participatieprocessen op persoonlijke uitnodiging.

Aanleiding
Amsterdam heeft op geen beleid als het gaat om het mogelijk vergoeden van bewoners **die op persoonlijke uitnodiging van de gemeente** een rol spelen binnen een participatieproces. Met de ontwikkeling van het werken met (geloten) burgerraden en de co creatie met bewoners in de Masterplan ambities van de stad is het urgent om tot beleidsrichtlijnen te komen voor vergoedingen van bewoners op persoonlijke uitnodiging. Onder persoonlijke uitnodiging wordt verstaan een gericht op naam verzoek aan een bewoner voor deelname aan een proces gestart door de gemeente (overheidsinitiatief).

Om tot deze richtlijnen te komen dienen antwoorden te worden geformuleerd op (ten minste) de volgende vragen:

(1) In welke omstandigheden is het redelijk/passend om bewoners een vergoeding aan te bieden voor hun tijd en inzet?
(2) Wat voor type vergoeding is dan passend in welke situatie?

Deze notitie biedt een beknopt overzicht van de praktijk van de verschillende typen vergoedingen en hun toepassingen binnen de gemeente. Daarna volgt een overzicht van praktijk in andere steden waaronder Utrecht, Rotterdam en Den Haag. Vervolgen wordt er gekeken naar de financiële gevolgen van het vergoeden van Amsterdammers in de bijstand. Gevolgd door een overzicht van factoren die een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag wanneer het aanbieden van een vergoeding wel/niet redelijk/passend is. Deze aspecten worden vervolgens in deze notitie verwerkt in voorlopige richtlijnen en een voorstel voor richtbedragen voor vergoedingen. Het definitieve kader/de definitieve richtlijnen vergoedingen zal worden verwerkt in het, in ontwikkeling zijnde, participatiebeleid.

Een notie vooraf, er zijn twee woorden in omloop: een burgerberaad en burgerraad. In deze notitie wordt gesproken over een burgerraad, een groep (gelote) burgers geïnstalleerd door de gemeente. Een burgerberaad kan door bewoners zelf bijeengeroepen worden en is vaak meer thematisch van aard.

Type vergoedingen
In de Amsterdamse praktijk is sprake van de volgende drie typen vergoedingen voor bewoners:

1) **Onkostenvergoeding**
    a. Basisaanbod in natura: Waardering in de vorm van deskundigheidsbevordering, een VVV-bon, een feest of uitstapje
    b. Declaratiebasis (bv reiskosten)
    c. Forfaitaire onkostenvergoeding/vacatie: een vergoeding waar geen aantoonbare declaratie tegenover staat. De bewoner hoeft geen verantwoording af te leggen over de gemaakte kosten noch bonnen te overleggen. Deze vergoeding bestaat uit een dagdeelvergoeding of een vergoeding per activiteit.

2) **Vrijwilligersvergoeding**
    a. Maximaal 1800 per jaar, 5 euro per uur, jaarlijkse indexatie Belastingdienst.
    b. Een vrijwilliger is volgens de Belastingdienst iemand die activiteiten verricht bij een organisatie en voldoet aan de volgende criteria:

I. De vrijwilliger is niet in dienst bij de betreffende organisatie
II. De activiteiten worden niet uitgevoerd voor een B.V. of een N.V.
III. De vrijwilliger voert de activiteiten niet beroepsmatig uit
IV. De vergoeding **staat niet in verhouding** tot inspanning of tijdsbeslag

c. Amsterdam heeft geen formeel beleid over het inzetten van vrijwilligersvergoedingen. Momenteel staan stadsdelen het uitkeren van deze vergoeding door instellingen/(welzijns-)organisaties oogluikend toe (maatwerk per situatie) als waardering voor de inzet van vrijwilligers.

3) **Maatschappelijk tarief voor *de uitvoering van activiteiten in een project* voortkomend uit buurtbudgetten:**

a. Maximaal 50 euro per uur. Voorwaarden zijn als volgt verwoord in het Beleidskader buurtbudgetten:
I. Een plan bevat geen winstoogmerk. Buurtbudgetten zijn geen verdienmodel. Alle processen dienen op non-profit basis te worden ingericht.
II. Eventuele vergoedingen voor de uitvoering van een plan/activiteiten uit een buurtplan maken deel uit van de begroting en worden transparant gecommuniceerd naar overige buurtbewoners/iedereen die op het plan kan stemmen en zijn achteraf controleerbaar. De mogelijke toekenning van een eventuele vergoeding in de uitvoeringsfase is elke fase in het proces bekend aan iedereen.
III. Eventuele vergoedingen mogen nooit hoger zijn dan vrijwilligersvergoedingen of een maatschappelijk tarief (maximaal 50€ per uur).

4) **Bewoner als opdrachtnemer van planvorming (experiment K buurt)**

Tot slot zijn op enkele locaties in de stad bewoners actief in een zakelijke **opdrachtnemende** rol vanuit Grond en Ontwikkeling (K buurt). Zij leveren daar in opdracht van het ambtelijke team – met inzet van hun netwerk in de buurt – concrete planproducten op voor de projectfase van het plangebied. De vergoedingen die de leden van de community ontvangen voor hun inzet zijn grotendeels in lijn met het beloning conform maatschappelijk tarief, ZZP tarieven.

De project staf van Van Doorninck en Ivens heeft recent ingestemd met een Pilot waar deze heeft werkwijze met een zakelijke overeenkomst conform richtlijnen maatschappelijk tarief/zzp wordt voorgesteld. De vergoedingen worden transparant en controleerbaar ambtelijk in binnen de community Hart voor de K gecommuniceerd. De essentie is werken vanuit bewoners als opdrachtnemer (waarbij er dus geen sprake is van participatie op persoonlijke uitnodiging maar een opdrachtgever opdrachtnemer relatie voor het leveren van plan producten).

Praktijk in andere steden

Utrecht

- Heeft geen vergoedingen beleid. Gewoonte: participatie is burgerplicht, vergoed gemeente niet.
- Uitzonderingen ingelote en deelnemende bewoners voor:
  - Stadsgesprek energie 2015, 300 euro VVV-bonnen voor 3 volle zaterdagen

    - Stadsgesprek energie 2021, 25 euro VVV-bon
- Bij participatie met jongeren wordt met enige regelmaat geadviseerd om er een of andere vorm van beloning aan te koppelen
- Gezamenlijk eten/ borrel gebeurt Incidenteel bij specifieke netwerken
- Af en toe bedankjes/ kleine attenties

Den Haag
- Heeft geen vergoedingen beleid, wel gewoonte in dezelfde lijn als Utrecht: participatie is burgerplicht, vergoed gemeente niet.
- Een uitzondering is wijkbudget Stationsbuurt waar elke bewoner die een plan indient dat door gaat naar de haalbaarheidscheck (25 likes) een bon van €10,- krijgt om te besteden bij lokale ondernemers in de Stationsbuurt.

Rotterdam
- Heeft geen vergoedingen beleid. Onderwerp ligt gevoelig bij lijnmanagement. Zorgen over een flinke toename van initiatiefnemers die vergoedingen gaan vragen voor hun inzet.
- Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling heeft onlangs aan deelnemers van het ontwerptraject Right 2 Cooperate een vergoeding betaald.
- Bij CityLab010 wordt gewerkt met een Stadsjury. 12 Rotterdammers die initiatieven beoordelen en adviseren welke een startbudget krijgen voor de realisatie. Zij krijgen hiervoor een vrijwilligersvergoeding. Dat is gebeurt na benoeming door B&W.

Haarlem
- Heeft geen vergoedingenbeleid. Hanteert in principe de stelregel dat gemeente alleen activiteiten subsidieert en geen vergoeding geeft voor participatietrajecten of bewoners betaald voor bewonersinitiatieven.

Vergoeding voor Amsterdammers in de bijstand
De Participatiewet en de belastingwetgeving hebben beide gevolgen voor mensen in de bijstand indien zij een vergoeding zouden ontvangen voor deelname aan participatietrajecten. In het Amsterdamse giftenbeleid is sprake van een vrijstelling van 1.200€. Alleen geldt deze alleen om mensen die om rond te kunnen komen, afhankelijk zijn van giften uit de persoonlijke kring. Daar mogen geen activiteiten of wederdiensten tegenover staan omdat er dan sprake is van inkomsten en die moeten dus op grond van de Participatiewet in mindering worden gebracht op de uitkering.

Gelet op wat de Participatiewet wel toestaat aan giften voor mensen in de bijstand is de vrijwilligersvergoeding (optie 2) in deze een goede optie. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het niet overschrijden van het maand- en jaarmaximum, dit ook in combinatie met een eventuele onkostenvergoeding. Je kun fiscaal bij een vrijwilliger een vergoeding van daadwerkelijke kosten en een forfaitaire maandvergoeding niet onbelast stapelen (boven de grens van 1.800 euro). Bij het bieden van een forfaitaire vergoedingen kan het goed zijn om er rekening mee te houden dat bij een maandbedrag van 180 het jaarmaximum kan worden overschreden (12 x 180 = 2.160).

Jongeren in de bijstand
Voor jongeren in de bijstand bestaat helaas niet de mogelijkheid om een forfaitaire vrijwilligersvergoeding "vrij te laten". Dit betekend dat voor deze groep de vrijwilligersvergoeding moet worden gekort. Het 'vrijlaten' kan momenteel tijdelijk wel (vooralsnog tot 1-7-2021), als

onderdeel van de coronamaatregelen. Dit is besloten op verzoek van de Kamer (motie Smeulders). Vergoeding van kosten die een jongere als vrijwilliger maakt, is wel mogelijk (op declaratie). Ook een cursus en andere faciliteiten zou je niet hoeven korten op de bijstand bij een jongere. Een attentie (waardebon, uitje, etentje e.d.) zou je voor de Participatiewet niet als een kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk hoeven te zien (en ook niet als daarmee overeenkomende inkomsten) en dus ook niet bij een jongere hoeven te korten op de bijstand.

Aanbieden faciliteiten
Een optie is om faciliteiten apart te benoemen van vergoedingen. Een faciliteit is dan bijvoorbeeld een individuele of groepstraining of cursus, die ondersteunend is aan de burgerparticipatie. Maar een ruimte of een printer kunnen mogelijk faciliteiten zijn die we als gemeente aan een vrijwilliger ter beschikking kunnen stellen, naast een eventuele vergoeding.
Implicaties voor mensen in de bijstand per vergoeding

1) **Onkostenvergoeding**
    a. Basisaanbod in natura: Waardering in de vorm van deskundigheidsbevordering, een VVV-bon, een feest of uitstapje. *Kan voor alle groepen zonder gevolgen*
    b. Declaratiebasis (bv reiskosten). *korting voor jongeren onder 27 in bijstand. Kan zonder gevolgen voor mensen in bijstand vanaf 27 jaar (rekening houdend met maximum)*
    c. Forfaitaire onkostenvergoeding/vacatie. *Korting voor jongeren onder 27 in bijstand. Kan zonder gevolgen voor mensen in bijstand vanaf 27 jaar. .*

2) **Vrijwilligersvergoeding**
    Maximaal 1800 per jaar, 5 euro per uur, jaarlijkse indexatie Belastingdienst. G*eschikt voor mensen in de bijstand vanaf 27 jaar tot 1.800€. Kan voor deze groep in combinatie met onkostenvergoeding, maar pas op voor jaar- en maandmaximum. Onder 27 jaar door Participatiewet gedwongen korting.*

3) **Maatschappelijk tarief voor de uitvoering van activiteiten** in een project voortkomend uit buurtbudgetten. *Wordt gezien als vorm van inkomen, leidt tot korting bijstand voor alle groepen.*

4) **Bewoner als opdrachtnemer van planvorming (experiment K buurt)**. *Wordt gezien als vorm van inkomen, leidt tot korting bijstand voor alle groepen.*

5) **Aanbieden faciliteiten in de vorm van trainingen, gebruik ruimte.** *Kan voor alle groepen zonder gevolgen. In het bijzonder interessant voor jongeren.*

Overwegingen bij het bieden van een vergoeding
Het college streeft naar een open en transparant bestuur, een naar buiten gerichte organisatie die open staat voor maatschappelijk initiatief en een gebiedsgerichte werkwijze. Daarbij is het vergroten van de zeggenschap en eigenaarschap van bewoners een belangrijk doel. Bij het vergroten van zeggenschap en eigenaarschap van bewoners speelt ook de term gelijkwaardigheid een rol. Vergoedingen kunnen bijdragen aan door bewoners ervaren gelijkwaardigheid.

Argumenten voor:

- het bieden van een vergoeding kan een drempel voor deelname wegnemen. In het geval van een onkostenvergoeding kan dit ook immaterieel zijn, zoals kinderopvang. Hiermee wordt de diversiteit van deelnemers verhoogd en krijgen meer Amsterdammers de kans invloed uit te oefenen (zeggenschap) en (gevoel van) eigenaarschap over eigen straat, buurt, stad.
- Het bieden van een vergoeding in een samenwerking agenda draagt bij aan een gedeeld eigenaarschap van de planvorming.
- Wel of niet deelnemen aan participatie is een keuze. Dit voor een zo breed mogelijke groep Amsterdammers faciliteren/ mogelijk te maken is een versterking van de directe democratie en daarmee van het democratisch gehalte van de stad als geheel.
- Het komt voor dat de gemeente veelvuldig een beroep op dezelfde mensen/groepen doet. Daarnaast komt het in toenemende mate voor dat bewoners taken/rollen overnemen van de gemeente.

Argument tegen:

- in participatie processen hebben bewoners een direct belang bij de uitkomst van het proces . Vergoedingen naast een direct belang verhouden zich niet goed tot elkaar.
- In meer vertegenwoordigende rollen 'namens' de buurt kan een vergoeding in de ogen van andere bewoners als niet 'onafhankelijk' namens de buurt worden beschouwd.
- Vergoedingen binnen bewonersgroepen/ communities kunnen – wanneer niet transparant en controleerbaar voor een ieder – ook tweespalt en twist veroorzaken wat de gemeenschap uiteen kan drijven.
- Het aanbieden van vergoedingen in sommige situaties kan mogelijk de intrinsieke motivatie voor deelname van andere Amsterdammers in andere situaties negatief beïnvloeden. Hier dient aandacht voor te zijn in de evaluaties van participatieprocessen.

Vragen die relevant zijn voor de afweging voor een vergoeding op uitnodiging:

- Hoe intensief is de gevraagde bijdrage?
- Is de bijdrage eenmalig of wordt er veelvuldig op dezelfde mensen/groepen een beroep gedaan?
- Welke rol wordt er van bewoners gevraagd?
- Nemen bewoners taken over van de gemeente?
- Beschikken de (beoogd) deelnemers over expertise/kennis waar de gemeente niet over beschikt?
- Hebben de bewoners een direct belang bij de uitkomst van het proces om zijn ze meer vertegenwoordigend?
- Wat is de output van het proces en wat wordt er met de input van bewoners gedaan?

Welke rollen kunnen de bewoners vervullen?

- Delen persoonlijke mening
- Adviesfunctie
- Inbreng expertise/ lokale kennis
- Activeren netwerk
- Uitvoerende of coördinerende rol binnen proces onder leiding gemeente
- Uitvoerende of coördinerende rol na afloop proces onder leiding gemeente
- Coproducent binnen co-creatie proces
- Uitvoerende of coördinerende rol binnen proces (bewoners organiseren participatie zelf)

- Uitvoerende of coördinerende rol na afloop proces/ Overnemen taak gemeente (groenbeheer)

Uitkomst van het participatieproces (product, draagvlak, inzet ervaringsdeskundigheid)

- Moet het proces een product opleveren? Mogelijk dan sprake van een vergoeding (= zakelijke opdracht)
- Bepaalde groep (bijvoorbeeld jongeren) heeft zich kunnen uitten/ politieke stem ontwikkeld
- Sociale cohesie, eigenaarschap
- Inhoudelijke betere plannen en meer draagvlak middellange termijn
- Snellere besluitvorming en uitvoering.

Voorbeelden

- Informatieavond (eenmalig/periodiek) (geen vergoeding)
- Meedenken speeltuin 3 avonden (geen vergoeding, eigen belang)
- Deelname burgerraad (Ierland abortus) 100 euro per dag (vacatie /onkosten vergoeding)
- Deelname Burger advieskring (Rotterdam) dagvergoeding 50 euro (onkostenvergoeding)
- Deelname Burgerjury Madrid Decidim (65 euro per sessie)
- Pilot K buurt als opdrachtnemer plan product; opdracht gever – opdrachtnemer relatie
- Uitvoer projecten die voortkomen uit buurtbudgetten (maatschappelijk tarief, max 50 euro per uur)

Richtlijnen vergoeden participatie op persoonlijke uitnodiging

Er valt veel te zeggen over de vraag onder welke omstandigheden het redelijk/passend is om bewoners een vergoeding aan te bieden voor hun tijd en inzet. Hier is geen pasklaar antwoord op te geven en zeker geen die opgaat in elke situatie. Op basis van bovengenoemde aspecten vallen wel de volgende stelregels te formuleren:

1) Hoe groter het individuele belang van een participant bij de uitkomst van het proces, hoe minder redelijk/passend het is om hier een vergoeding voor aan te bieden.
2) Hoe intensiever de rol van een participant (in tijd, verantwoordelijkheden), hoe redelijker/passender het is hier een vergoeding voor aan te bieden. Dit geldt in het bijzonder in gevallen waarbij bewoners taken/rollen van de gemeente overnemen en in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.
3) Hoe hoger de drempels die potentiele deelnemers weerhouden van deelname, hoe redelijker/passender het is om hier een vergoeding voor aan te bieden om deze weg te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor (groepen) Amsterdammers die relatief hoge drempels ervaren waaronder jongeren in de bijstand, maar bijvoorbeeld ook (alleenstaande) ouders. Hiernaast blijft het van belang rekening met te houden met niet-materiele barrières voor deelname zoals taal/jargon.
4) Hoe vaker de gemeente een beroep doet op de inzet, de expertise, het netwerk van dezelfde groepen/personen, hoe redelijker/passender het is om een vergoeding voor (een deel van) deze activiteiten aan te bieden

Voorstel type vergoedingen participatie op uitnodiging

Op basis van de beschikbare vergoedingsvormen en de mogelijke voor en nadelen die hieraan verbonden zijn, ziet het voorstel voor vergoeding voor participatie op persoonlijke uitnodiging voor bewoners er als volgt uit. Deze bedragen zijn bedoeld als **richtbedragen**. Het aanbieden van faciliteiten zoals trainingen/cursussen is hierin opgenomen met name met oog op de beperkingen

die gelden voor Amsterdammers in de bijstand (en in het bijzonder die van onder de 27 jaar). Het is van groot belang om juist voor deze groep de drempel tot deelname te verlagen, zonder dat zij hier negatieve financiële gevolgen van ondervinden.

1) Deelname Burgerraad (dagdeel onkosten en vacatie) €100,= per bijeenkomst.
2) Afvaardiging Burgerraad in samenwerkingsverband voor vertegenwoordigde rol vacatie €50,= per bijeenkomst.
3) Deelname samenwerkingsverband met gemeente € 50,= per uur met een nader vast te stellen maximum afhankelijk van de maatschappelijke opgave/inspanning.
4) Aanbieden faciliteiten zoals cursussen, trainingen, gebruik ruimte.

Bij akkoord van bovenstaand voorstel en de daarbij behorende afwegingen en argumentatie zal deze notitie verwerkt worden in de kader bewonersvergoedingen, waar ook wordt ingegaan op vergoedingen voor activiteiten **niet op uitnodiging.** Dit kader wordt bestuurlijk vastgesteld en gemeente-breed gecommuniceerd. Het kader zal als bijlage op worden genomen bij de behandeling van het in ontwikkeling zijnde participatiebeleid en toekomstige participatie verordening.
De impact van het bieden van vergoedingen op de samenwerking van bewoners gemeente en van bewoners onderling die wel en die niet deelnamen aan participatieprocessen dient onderdeel te worden van de evaluaties van deze processen. Dit om te monitoren welke impact deze aanpak heeft op de intrinsieke motivatie van Amsterdammers om te participeren.