

# Beleidsanalyse

## Tegenprestatie in de praktijk

### Ervaringen beleidsambtenaren met de tegenprestatie

Van inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen wordt verwacht dat zij iets terugdoen voor de samenleving. Het gaat dan om nuttige maatschappelijke activiteiten zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg. Dit wordt 'tegenprestatie' genoemd. Volgens [de regering](#) is de tegenprestatie een gelegenheid voor uitkeringsgerechtigden om te blijven participeren in de samenleving. Sinds 2012 hebben gemeenten de bevoegdheid gekregen (niet de verplichting) om inwoners met een uitkering te verplichten tot een tegenprestatie. Hoe gemeenten omgaan met deze bevoegdheid moet sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 zijn geregeld in een verordening.

Het Fries Sociaal Planbureau (FSP) analyseerde de gemeentelijke verordeningen van de tegenprestatie. Uit de publicatie van [juli 2015](#) blijkt dat de verordeningen van de Friese gemeenten erg van elkaar verschillen. Met name verschillen de verwachtingen die gemeenten van hun inwoners hebben over de mate waarin hun inwoners maatschappelijk nuttige activiteiten kunnen uitvoeren. Als vervolg op dit onderzoek zijn in 2016 beleidsambtenaren van alle Friese gemeenten geïnterviewd. Hier werd gevraagd hoe gemeenten in de praktijk omgaan met de tegenprestatie.



#### Definitie tegenprestatie Participatiewet

Alleen aan mensen die een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen kan een tegenprestatie door de gemeente worden opgedragen. De tegenprestatie staat in de [Participatiewet](#) beschreven (artikel 7, lid 1 onder c; artikel 8a, lid 1 onder b; artikel 9, lid 1 onder c) en in de wetten [IOAW](#) en [IOAZ](#) (artikel 34 lid 1 onder b; artikel 35, onder d; en artikel 37 lid 1 onder f.):

"Onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt."

#### Voorbeelden van een tegenprestatie:

1. Wandelen met ouderen
2. Een sociale moestuin starten
3. Kleding sorteren bedoeld voor mensen in armoede
4. Bardienst draaien in een dorps huis
5. Computerhulp voor ouderen

#### Toename bijstandsuitkeringen aan personen tot de AOW-leeftijd in Fryslân:

2012:  
**13.740**

2014:  
**16.170**

2016:  
**17.260**

Bron: CBS, 2016





## Tegenprestatie: (verplicht) vrijwilligerswerk?

Iemand die een bijstandsuitkering ontvangt moet een tegenprestatie verrichten als de gemeente hier om vraagt. Bij een tegenprestatie gaat het om onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten van beperkte duur en omvang ([Rijksoverheid](#)). Het mag geen werk zijn waar iemand normaal gesproken voor wordt betaald (verdringing).

Bij de tegenprestatie hoeft niet altijd sprake te zijn van een verplichting. In de Participatiewet staat beschreven dat gemeenten *bevoegd* zijn een tegenprestatie te verplichten. Deze bevoegdheid betekent niet dat de gemeente in alle gevallen een tegenprestatie op moet dragen. Gemeenten mogen zelf regels maken in een verordening wanneer wel of niet een tegenprestatie opgedragen wordt. Gemeenten kunnen door deze beleidsvrijheid onderling van elkaar verschillen in de uitvoering van de tegenprestatie.

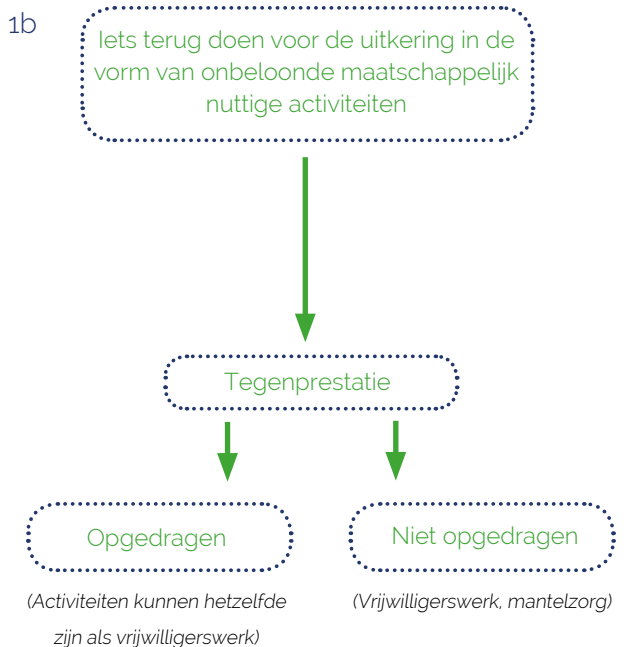
Wat opvalt uit de interviews met beleidsambtenaren is dat zij verschillend naar de definitie van de tegenprestatie kijken. Zo zien een aantal beleidsambtenaren de tegenprestatie altijd als een verplichting. Vrijwilligerswerk valt in hun ogen niet onder de tegenprestatie, omdat dit nooit opgedragen kan zijn (zie figuur 1a). Andere beleidsambtenaren zien de tegenprestatie als alles wat mensen terug doen voor hun uitkering, zolang het maar onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten zijn. Dit hoeft dus niet altijd te gaan om een verplichting en kan dus ook een vrijwillige tegenprestatie zijn (zie figuur 1b).

### Verschillende zienswijzen tegenprestatie:

1a



1b





### **Wat is een gemeentelijke verordening?**

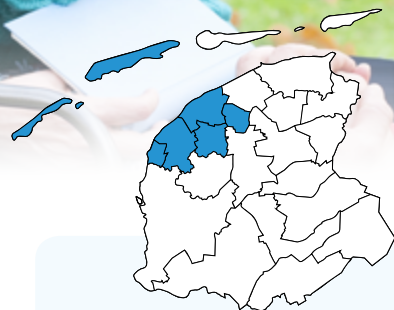
In een gemeentelijke verordening staan regels beschreven die gelden binnen de betreffende gemeente. Deze regels worden opgesteld door de gemeenteraad.

## Verschillende definities

Hetzelfde verschil is ook terug te zien in de verordeningen van de 24 Friese gemeenten. Hier valt op dat acht gemeenten een definitie gebruiken waaruit opgemaakt kan worden dat de tegenprestatie altijd verplicht is. Zij omschrijven de tegenprestatie als 'een door de gemeente opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttig activiteit'. De overige gemeenten gebruiken geen definitie in de verordening, maar geven wel een inhoudelijke omschrijving over wat zij onder een tegenprestatie verstaan. Daarbij gaat het altijd om de onbeloonde maatschappelijk nuttige activiteiten die opgelegd 'kunnen' worden door de gemeente. [De Vereniging van Nederlandse Gemeenten](#) geeft aan dat er verschillende interpretaties van de tegenprestatie in de Participatiewet mogelijk zijn. Gemeenten mogen volgens hen naar eigen inzicht invulling geven aan de bevoegdheid om de tegenprestatie op te dragen.

## Vrijwillige tegenprestatie

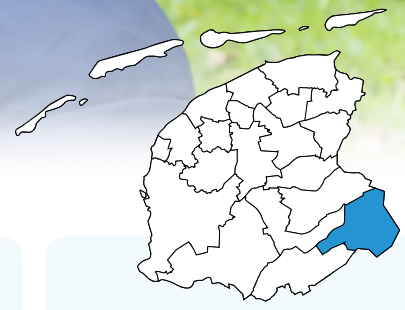
In Fryslân zijn dus twee verschillende interpretaties van de tegenprestatie terug te zien. De interpretatie van figuur 1b sluit het meeste aan bij wat staatssecretaris Jetta Klijnsma in haar communicatie gebruikt. Zo is in de ["Verzamelbrief gemeenten 2015"](#) te lezen dat vrijwilligheid geen wettelijke grondslag of verordening nodig heeft. Dit betekent dat bij een 'vrijwillige' tegenprestatie een verordening niet nodig is. De verordening is alleen nodig bij de opgedragen, oftewel verplichte, tegenprestatie (zie figuur 1b). De bevoegdheid om een tegenprestatie op te dragen kan door de gemeente ingezet worden als stok achter de deur wanneer een uitkeringsgerechtigde niet mee wil werken.



**De gemeenten van Noordwest Fryslân** hebben zich in eerste instantie met de tegenprestatie gericht op inwoners die een uitkering aanvragen. Tijdens een intakegesprek wordt een diagnose instrument gebruikt waar een advies uit komt. Wanneer uit dit advies blijkt dat voorlopig geen kans is op re-integratie en iemand verricht geen vrijwilligerswerk of mantelzorg, dan gaat men in gesprek over een geschikte tegenprestatie.



**Gemeente Opsterland** heeft een dossieronderzoek uitgevoerd. Zij richten zich op inwoners in de bijstand met een zorgprofiel die nog wel in staat zijn om iets te doen. Dit gaat om ongeveer 140 inwoners. De helft hiervan doet al vrijwilligerswerk, verricht mantelzorg of is betrokken bij een burgerinitiatief. Hierdoor blijven ongeveer 70 inwoners over bij wie de gemeente actief met de tegenprestatie aan de slag gaat. Mensen die nu een uitkering aanvragen worden al gewezen op de tegenprestatie.



In de **gemeente Ooststellingwerf** hebben alle inwoners met een bijstandsuitkering een brief met een korte vragenlijst gekregen. Hierin is gevraagd in hoeverre zij al actief zijn in de maatschappij. Ruim één derde bleek maatschappelijk actief te zijn en hoefde daardoor geen tegenprestatie te leveren. De overige inwoners in de bijstand en de nieuwe aanmeldingen worden benaderd voor een gesprek en daarin geïnformeerd over de tegenprestatie.

## Hoe benaderen gemeenten de doelgroep voor de tegenprestatie?

De Friese gemeenten richten zich in de uitvoering van de tegenprestatie op verschillende doelgroepen. Zo zijn er gemeenten die zich richten op inwoners met een uitkering waarvan wordt verwacht dat zij voorlopig niet of zelfs nooit in staat zijn om betaald te werken. Andere gemeenten hebben er juist voor gekozen alle inwoners als doelgroep voor de tegenprestatie te beschouwen. De manier waarop deze inwoners benaderd worden verschilt ook per gemeente. Veel gemeenten benoemen in gesprekken over nieuwe uitkeringsaanvragen dat een tegenprestatie van de inwoner verwacht wordt.

## Hoe ziet de uitvoering van het beleid met betrekking tot de tegenprestatie eruit?

In iedere gemeente ziet de uitvoering van de tegenprestatie in de praktijk er net iets anders uit. Toch lijkt de uitvoering in een aantal gemeenten sterk op elkaar, doordat gemeenten bij het ontwikkelen van beleid samenwerken. Hieronder volgt een beschrijving van de manier waarop gemeenten met de tegenprestatie aan de slag zijn gegaan. Door het lage aantal uitkeringsgerechtigden komt de tegenprestatie op Ameland niet voor. Zij hebben daarom geen speciaal beleid voor de tegenprestatie opgesteld.



### Instrument ontwikkeld

#### Gemeenten:

Achtkarspelen, Ooststellingwerf, Opsterland, Tytsjerksteradiel, Weststellingwerf.

#### Wat:

Deze gemeenten hebben naar aanleiding van de tegenprestatie een instrument in de vorm van een website ontwikkeld. Hierbij werken zij samen met een welzijnsorganisatie. De website is een soort talentenbank waar vraag en aanbod bij elkaar komen (zie bijvoorbeeld [deze website](#)). Verenigingen en non-profitorganisaties zetten kortdurende klussen op de website. De inwoners van de gemeenten kunnen zich op deze website inschrijven en aanmelden voor een klus. Uitkeringsgerechtigden mogen ook zelf een tegenprestatie bedenken. Het is bij deze gemeenten nog niet voorgekomen dat de tegenprestatie verplicht door de gemeente is opgedragen. Het verschil met een vrijwilligersvacaturebank is dat het bij deze website gaat om kortdurende klussen die niet structureel van aard zijn.

### In gesprek over de tegenprestatie

#### Gemeenten:

Noordwest Fryslân (Het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Menameradiel, Terschelling, Vlieland).

#### Wat:

Deze gemeenten hebben de tegenprestatie in hun bestaande werkprocessen meegenomen. Zo wordt in Noordwest Fryslân tijdens het intakegesprek bepaald of de inwoner onder de doelgroep van de tegenprestatie valt. Als dit zo is, mag de inwoner zelf een tegenprestatie bedenken. Wanneer dit niet lukt, krijgt diegene hulp van een welzijnsorganisatie. Sinds deze gemeenten zijn gestart met de uitvoering van de tegenprestatie zijn 25 tegenprestaties verricht, waarvan drie zijn opgedragen.

### In gesprek over een andere manier van activeren

#### Gemeenten:

De Fryske Marren, Heerenveen, Littenseradiel, Noordoost Fryslân (Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a., Schiermonnikoog), Smalingerland, Súdwest-Fryslân, Leeuwarden

#### Wat:

Deze gemeenten vragen wel van hun uitkeringsgerechtigden iets terug te doen voor hun uitkering, maar gebruiken hiervoor liever niet de term 'tegenprestatie'. Meestal is het uitgangspunt deze inwoners sociaal te activeren of vrijwilligerswerk te laten doen. Dit gaat bijvoorbeeld via een gesprek bij de gemeente of met de gebiedsteams, of via een speciaal project. Als iemand al vrijwilligerswerk doet, is een tegenprestatie opdragen niet meer nodig. Een aantal van deze gemeenten leggen pas de tegenprestatie op wanneer de inwoner wel iets terug kan doen voor de uitkering, maar niet mee wil werken.

## Beschikken is afschrikken?

Uit de interviews blijkt dat veel beleidsambtenaren niet houden van het verplichte karakter van de tegenprestatie. Dit heeft er toe geleid dat het merendeel van de gemeenten geen of weinig beschikkingen afgeeft. Alle gemeenten die de tegenprestatie uitvoeren kiezen voor een positieve aanpak. Zij gaan er vanuit dat inwoners wel iets terug willen doen voor de uitkering. De mogelijkheid tot het opdragen van een tegenprestatie wordt zo min mogelijk in het gesprek benadrukt. Een aantal gemeenten verwacht dat een beschikking waarin staat wat er gebeurt als iemand geen tegenprestatie levert de inwoner juist kan demotiveren. Uit de gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat sommige gemeenten altijd een beschikking afgeven wanneer iemand met een tegenprestatie aan de slag gaat, dus ook bij de vrijwillige tegenprestatie. Andere gemeenten gebruiken een beschikking om een tegenprestatie op te leggen als iemand niet meewerkt en wel in staat is om een tegenprestatie te doen.

Deze kaart laat zien welke gemeenten een beschikking afgeven waarin een tegenprestatie wordt gevraagd en wanneer zij dat doen:

### Beschikken altijd:

Achtkarspelen, Het Bildt, Franekeradeel, Harlingen, Leeuwarderadeel, Menameradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland.

### Alleen als iemand niet meewerkt:

De Fryske Marren, Leeuwarden, Littenseradiel, Súdwest-Fryslân.

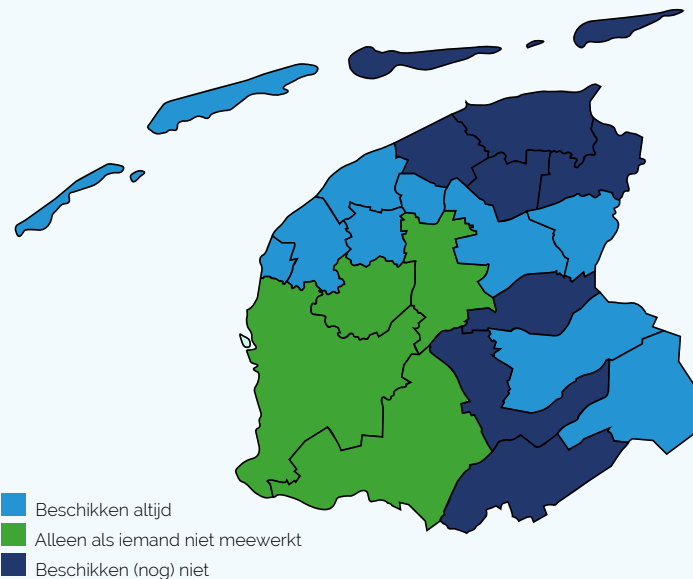
### Beschikken (nog) niet:

Ameland, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Heerenveen, Kollumerland c.a., Schiermonnikoog, Smallingerland, Weststellingwerf.

**Elf gemeenten** sturen altijd een beschikking voor de tegenprestatie. Inwoners mogen zelf een tegenprestatie bedenken of kunnen hierbij hulp krijgen van een welzijnsorganisatie. In Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel wordt voor de tegenprestatie geen specifieke beschikking afgegeven. De tegenprestatie maakt bij deze gemeenten onderdeel uit van het plan van aanpak, wat gekoppeld is aan de beschikking die hoort bij het toekennen van de uitkering.

**Vier gemeenten** geven alleen een beschikking af als iemand niet meewerkt. Een medewerker van de gemeente gaat eerst met de betreffende inwoner in gesprek. Een beschikking wordt pas afgegeven als deze inwoner vervolgens echt niet meewerkt. Uit de interviews met de beleidsambtenaren van deze gemeenten blijkt dat het nog niet is voorgekomen dat iemand uiteindelijk weigert een tegenprestatie te leveren.

**Negen gemeenten** beschikken om verschillende redenen niet. Bijvoorbeeld omdat het opdragen van de tegenprestatie niet voorkomt of doordat zij op een andere manier inwoners activeren om maatschappelijk nuttig bezig te zijn. Hierdoor zijn de uitkeringsgerechtigden met een lange afstand tot de arbeidsmarkt al actief, waardoor een tegenprestatie opdragen niet meer nodig is.



### Wat is een beschikking?

Een beschikking is een brief waarin een besluit van de gemeente aan de inwoner bekend wordt gemaakt. Bij de tegenprestatie staat bijvoorbeeld in zo'n brief wat voor soort tegenprestatie de inwoner moet doen, voor welke periode en wat er gebeurt als er niet mee wordt gewerkt.

Schulinck 2017



## Welke worstelingen spelen bij de Friese gemeenten?

Eerder is benoemd dat veel Friese gemeenten moeite hebben met het opdragen van de tegenprestatie. Een aantal gemeenten zijn zelfs bang dat beschikken demotiveert. Tijdens de interviews met de beleidsambtenaren zijn nog meer worstelingen naar voren gekomen. Hieronder zijn de meest genoemde opgesomd.

### Wanneer is er sprake van verdringing?

Het opdragen van werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie mag niet tot verdringing van mensen met een reguliere baan leiden. Gemeenten vinden het hierdoor lastig om geschikte klussen/vacatures te vinden die onder de noemer 'tegenprestatie' vallen. Als een inwoner bijvoorbeeld als tegenprestatie de tuin van zijn oudere buurvrouw wil bijhouden, kan dat ook door een hovenier gedaan worden. Een aantal gemeenten hebben richtlijnen opgesteld om verdringing tegen te gaan.

### Wat levert meer dwang op?

Veel gemeenten geven aan dat het opdragen van een tegenprestatie niet de hoogste prioriteit heeft binnen de gemeente. Veel inwoners in de bijstand zijn al maatschappelijk actief. Met de inwoners die niet maatschappelijk actief zijn is vaak meer aan de hand. Denk bijvoorbeeld aan meervoudige problemen. Een aantal gemeenten zijn van mening dat organisaties niet zitten te wachten op mensen die niet gemotiveerd of in staat zijn om onbetaald werk te doen.

### Gemeentelijke kosten en opbrengsten

De gemeenten hebben een taak erbij gekregen, maar geen extra middelen. De werkzaamheden van een tegenprestatie zijn niet gericht op het verkrijgen van een betaalde baan, waardoor het uitvoeren van dit beleid niet leidt tot het verlagen van de uitkeringen. Om de investering te beperken kiezen sommige gemeenten er bijvoorbeeld voor om zich eerst te richten op de nieuwe instroom van mensen die een uitkering aanvragen. Hierdoor hoeven zij niet apart een instrument te ontwikkelen voor de tegenprestatie. Of gemeenten gaan uit van goed vertrouwen en leggen pas formeel een tegenprestatie op als iemand niet meewerkt. Hierdoor houden ze de kosten laag.

## Opdragen tegenprestatie vaak niet nodig

In onze [vorige publicatie](#) over de tegenprestatie zijn de verordeningen van de 24 Friese gemeenten met elkaar vergeleken. Er bleken grote verschillen te zijn tussen Friese gemeenten in de duur en omvang van de tegenprestatie. De duur varieerde van 3 tot 24 maanden en de omvang tussen de 2 en 16 uur per week. Dit betekent dat de ene gemeente van een bijstandsgerechtigde een grotere tegenprestatie verwacht dan de andere gemeente.

Uit de interviews met beleidsambtenaren blijkt echter dat de formulering in de verordening een ander beeld geeft dan uit de toelichting van gemeenten op hun werkwijze naar voren komt. In de gemeenten waar een hoge inzet wordt verwacht, komt het opdragen van werkzaamheden in het kader van een tegenprestatie niet of nauwelijks voor. Zij kiezen liever voor een andere manier van activeren, bijvoorbeeld omdat de term tegenprestatie in hun ogen een negatieve lading heeft.

Gemeenten die een lage omvang en duur in hun verordening benoemen lijken actiever met de uitvoering van de tegenprestatie bezig. Deze gemeenten hebben bewust de omvang en duur laagdrempelig gehouden. Volgens de beleidsambtenaren vinden inwoners het vaak geen probleem om iets terug te doen voor de uitkering. Het komt zelfs voor dat er juist meer werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie wordt gedaan omdat het de mensen goed bevalt. Een verordening is dus niet altijd een

goede afspiegeling van de praktijk. Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet de bevoegdheid gekregen om de tegenprestatie op te dragen, maar kunnen daar van afzien. Gemeenten zijn wel verplicht regels te maken over wanneer en hoe zij maatschappelijk nuttige werkzaamheden in het kader van een tegenprestatie opdragen. Gemeenten mogen uiteindelijk zelf bepalen in welke situaties zij gebruik maken van deze bevoegdheid.

De term 'tegenprestatie' lijkt bovendien door de Friese beleidsambtenaren verschillend geïnterpreteerd te worden. Zo zijn er beleidsambtenaren die de tegenprestatie alleen gebruiken voor verplichte activiteiten. Anderen zien zowel vrijwillige als verplichte activiteiten als tegenprestatie. Mogelijk gaan gemeenten hierdoor verschillend om met de uitvoering van hun beleid. Ondanks verschillende interpretaties valt op dat de uitvoering van het beleid rond de tegenprestatie in Fryslân vooral gericht is op vrijwilligheid. Friese uitkeringsgerechtigden worden vooral op een positieve, niet dwingende manier gemotiveerd iets terug te doen voor de uitkering. Het komt volgens de beleidsambtenaren nauwelijks voor dat mensen weigeren mee te werken.

*We bedanken alle geïnterviewde beleidsambtenaren en beleidsadviseurs voor hun tijd en inzet.*

### Colofon

#### Bronnen/links

- CBS 2016: [Bijstandsuitkeringen: uitkeringsgrondslag, regio's cijfers](#)
- Fries Sociaal Planbureau 2015: [Grote verschillen in tegenprestatie tussen Friese gemeenten](#)
- Inspectie SZW 2015: [Inventarisatie Verordeningen tegenprestatie](#)
- Programmaraad Participatiewet 2014: [Werkwijzer tegenprestatie](#)
- Rijksoverheid 2013: [Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten](#)
- Rijksoverheid 2015: [Participatiewet 2015](#)
- Rijksoverheid 2015: [Verzamelbrief gemeenten 2015](#)
- Rijksoverheid 2017: [Wat is de tegenprestatie in de bijstand?](#)
- Schulinc 2017: [Antwoord op bijstand](#)

#### Auteurs

Ymkje Woudstra  
Ellen Stutterheim  
Bianca Bijlsma

#### Contact

Ymkje Woudstra  
[ywoudstra@friessociaalplanbureau.nl](mailto:ywoudstra@friessociaalplanbureau.nl)  
06 44956339/(058) 234 85 00

#### Opmaak

Jongens van de Jong

  
FRIES SOCIAAL  
**PLANBUREAU**

Westersingel 4  
8913 CK Leeuwarden  
T (058) 234 85 00  
[www.friessociaalplanbureau.nl](http://www.friessociaalplanbureau.nl)

*Het Fries Sociaal Planbureau wordt  
gesubsidieerd door de provincie Fryslân.*