

Tegenprestatie: verplichting of vrijwillig

Een onderzoek naar de uitvoering van de tegenprestatie in tien verschillende gemeenten

**Auteur**

M. Broeders
306509

Opdrachtgever

Lectoraat Arbeidsparticipatie
dr. L. Polstra

Opleiding

Sociaal Juridische Dienstverlening
Hanzehogeschool Groningen
mw. mr. Y.J. Hullegie-Vletter

Groningen, juni 2016

Tegenprestatie: verplichting of vrijwillig

Een onderzoek naar de uitvoering van de tegenprestatie in tien verschillende gemeenten

Auteur

M. Broeders
306509

Opdrachtgever

Lectoraat Arbeidsparticipatie
dr. L. Polstra

Opleiding

Sociaal Juridische Dienstverlening
Hanzehogeschool Groningen
mw. mr. Y.J. Hullegie-Vletter

Groningen, juni 2016

Samenvatting

Dit onderzoek is geschreven ter afsluiting van de vier jaar durende studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool in Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het lectoraat Arbeidsparticipatie van het Kenniscentrum Arbeid. Aanleiding voor het onderzoek is het feit dat de Beroepsvereniging voor Klantmanagers bezig is met het ontwikkelen van een certificeringstraject op basis van de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. En deze Standaard moet met behulp van adviezen van het lectoraat Arbeidsparticipatie worden geactualiseerd. Om advies te kunnen geven heeft het lectoraat input nodig, dit onderzoek zal deel uitmaken van een groter onderzoek waardoor het lectoraat de juiste input kan ontvangen voor het doen van advies over de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers.

Het onderzoek richt zich op de uitvoering van de tegenprestatie bij tien verschillende gemeenten. Het richt zich op gemeenten die een verplichtende verordening hebben, hiervoor is gekozen omdat het lectoraat Arbeidsparticipatie geïnteresseerd is in uitersten voor het actualiseren van de Standaard. Een medestudent zal het andere uiterste onderzoeken, de gemeenten met een terughoudende verordening. Onze onderzoeken zullen deel uitmaken van een groter onderzoek waardoor de Standaard uiteindelijk geactualiseerd kan worden.

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen doen aan het lectoraat Arbeidsparticipatie over de uitvoering van de tegenprestatie in de geselecteerde verplichtende gemeenten ter verbetering van de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Hiervoor zal inzicht worden gegeven in de wijze waarop de geselecteerde verplichtende gemeenten de tegenprestatie uitvoeren. Om aan deze doelstelling te voldoen is de volgende centrale vraag gesteld:

“Hoe voeren de klantmanagers uit de tien onderzochte gemeenten de tegenprestatie uit en welke aspecten uit de werkwijze van de klantmanager met betrekking tot de tegenprestatie zijn van belang voor het actualiseren van De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers?”

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag zijn een aantal deelvragen bedacht. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie categorieën: theorie, praktijk en analyse. In hoofdstuk 3 “Theorie” komen de antwoorden op de theoretische deelvragen naar voren en daarmee zijn de richtlijnen ten aanzien van de tegenprestatie uit zowel juridische als niet-juridische documenten weergegeven. In het vierde hoofdstuk “Praktijk” worden de antwoorden op de praktische deelvragen behandeld. Dit hoofdstuk beschrijft verschillende aspecten uit de gemeentelijke verordeningen. Daarnaast zal het de uitvoering van de tegenprestatie uit de geselecteerde gemeenten beschrijven. En tot slot zal de uitvoering in de verschillende gemeenten met elkaar worden vergeleken. Hoofdstuk 5 “Analyse” zal antwoord geven op de analysevragen. In dit hoofdstuk zijn eerst de verordeningen tegenprestatie vergeleken met de daadwerkelijke uitvoering van de tegenprestatie binnen de tien onderzochte gemeenten. Bovendien wordt de uitvoering van elke gemeente vergeleken met de onderzoekspunten die voortvloeien uit het theoretische hoofdstuk. In hoofdstuk 6 worden de conclusies weergegeven en tot slot worden in hoofdstuk 7 de aanbevelingen gepresenteerd. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen zullen kort worden beschreven in deze samenvatting.

Het grootste verschil dat naar voren is gekomen uit de vergelijking tussen de gemeentelijke verordeningen en de uitvoering in de praktijk is dat veel van de onderzochte gemeenten in hun verordening hebben staan dat vrijwilligerswerk een ontheffingsgrond is voor de plicht tot tegenprestatie, maar in de praktijk noemen deze gemeenten dat de bijstandsgerechtigde voldoen aan de tegenprestatie door het verrichten van vrijwilligerswerk. Bij deze gemeenten komt de verordening tegenprestatie derhalve niet overeen met de uitvoering in de praktijk.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de regering de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden ziet als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Alle gemeenten hebben dit doel ook in meer of mindere mate benoemd, er is niet één gemeente die als doel puur de wederkerigheid benoemd heeft. Alle doelen zijn gericht op ontwikkeling van de bijstandsgerechtigden, maatschappelijke participatie of sociale cohesie.

Van de tien onderzochte gemeenten/samenwerkingsverbanden geven er acht aan dat er vrijwel geen werkzaamheden zijn bijgekomen met de invoering van de verplichte tegenprestatie.

De werkzaamheden die door de andere gemeenten worden aangegeven als zijnde er bijgekomen zijn: De tegenprestatie uitleggen, extra vragen stellen tijdens intakegesprek, formulieren opsturen, in de gaten houden of de formulieren terugkomen, verwerken van rapportage en in de gaten houden of de bijstandsgerechtigden daadwerkelijk wel voldoen aan de eisen van de tegenprestatie.

Omdat uit het onderzoek is gebleken dat er met de komst van de verplichte tegenprestatie amper werkzaamheden zijn bijgekomen, zijn er op het gebied van de tegenprestatie geen wijzigingen nodig in de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Voor de werkzaamheden die er bij zijn gekomen zijn geen extra competenties nodig om deze uit te kunnen voeren. De Standaard hoeft op het punt van de tegenprestatie derhalve niet te worden aangepast.

Verder is heronderzoek na drie jaar raadzaam om te onderzoeken of gemeenten inmiddels anders omgaan met de tegenprestatie, aangezien een aantal gemeenten aangaven dat ze nog te kort met de tegenprestatie bezig zijn om over bepaalde zaken een goede uitspraak te kunnen doen.

Tot slot is er een aanbeveling aan de gemeenten toegevoegd. De gemeenten wordt geadviseerd om vrijwilligerswerk als ontheffing voor de plicht tot tegenprestatie te schrappen in hun verordening, aangezien bij negen van de tien gemeenten naar voren kwam dat zij vrijwilligerswerk aanmerken als het verrichten van een tegenprestatie. Bij zeven van die negen gemeenten staat vrijwilligerswerk als ontheffing omschreven in de verordening tegenprestatie. De verordening en uitvoering in de praktijk zijn dientengevolge niet in overeenstemming met elkaar.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek dat ik geschreven heb voor het lectoraat Arbeidsparticipatie van het Kennis Centrum Arbeid. Dit is de laatste fase van mijn opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hanzehogeschool in Groningen.

Tijdens mijn specialisatie Recht en Multiprobleem is de Participatiewet al aan bod gekomen bij het vak Socialezekerheidsrecht. De afgelopen maanden heb ik mij hier verder in verdiept, maar dan voornamelijk in de tegenprestatie uit de Participatiewet. Ik heb onderzoek gedaan naar de uitvoering van de tegenprestatie in verschillende gemeenten en samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

Gedurende mijn stage in Suriname, die vooraf ging aan dit afstudeeronderzoek, heb ik contact gezocht met het lectoraat Arbeidsparticipatie van de Hanzehogeschool Groningen. Ik wil de lector, Louis Polstra, bedanken voor het bieden van een afstudeerplek en de begeleiding tijdens het onderzoek. Daarnaast gaat mij dank uit naar de medewerkers van verschillende gemeenten die tijd hebben gemaakt om door mij een interview af te laten nemen ten behoeve van mijn onderzoek. Bovendien bedank ik mevrouw A. Verstegen voor de begeleiding en hulp tijdens het tot stand brengen van mijn onderzoeksvoorstel. Tot slot wil ik mijn afstudeerdocent, mevrouw Y. Hullegie-Vletter, bedanken voor haar tijd en input.

Mariska Broeders

Groningen, juni 2016

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	8
§ 1.1	Aanleiding voor het onderzoek	8
§ 1.2	De opdrachtgever	8
§ 1.3	Probleembeschrijving	9
§ 1.4	Doelstelling	10
§ 1.5	Centrale onderzoeksvragen en deelvragen	10
§ 1.6	Onderzoeksmodel	11
§ 1.7	Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2	Methodologische verantwoording	12
§ 2.1	Theorieonderzoek	12
§ 2.2	Praktijkonderzoek	12
§ 2.3	Kwaliteiten en beperkingen	14
Hoofdstuk 3	Theorie	15
§ 3.1	Juridisch	15
§ 3.1.1	Wet- en regelgeving	15
§ 3.1.2	Juridische literatuur	18
§ 3.1.3	Jurisprudentie	22
§ 3.1.4	Tussentijdse conclusie	23
§ 3.2	Niet-juridisch	24
§ 3.2.1	Niet-juridische literatuur	24
§ 3.2.2	Tussentijdse conclusie	28
§ 3.3	Onderzoekspunten	29
Hoofdstuk 4	Praktijk	31
§ 4.1	De verordeningen	31
§ 4.1.1	Per gemeente	31
§ 4.1.2	Overeenkomsten en verschillen	35
§ 4.2	De uitvoering	36
§ 4.2.1	Per gemeente	36
§ 4.2.2	Overeenkomsten en verschillen	49
Hoofdstuk 5	Analyse	52
§ 5.1	Verschillen en overeenkomsten tussen de gemeentelijke verordeningen en de uitvoering in de praktijk	52
§ 5.2	Verschillen en overeenkomsten tussen de juridische theorie en de praktijk	54

§ 5.3	Verschillen en overeenkomsten tussen niet-juridische theorie en de praktijk	57
Hoofdstuk 6	Conclusies	59
Hoofdstuk 7	Aanbevelingen	61
Literatuurlijst		62
Bijlagen		64
Bijlage 1	Onderzoeksmodel	64
Bijlage 2	Geselecteerde gemeenten	65
Bijlage 3	Modelverordening.....	66
Bijlage 4	Interviewvragen.....	69

Hoofdstuk 1 Inleiding

De indeling van dit inleidende hoofdstuk ziet er als volgt uit: allereerst zal de aanleiding van het onderzoek besproken worden. In de tweede paragraaf zal de opdrachtgever toegelicht worden. Daarna komt de probleembeschrijving aan bod. Hierna komt de doelstelling aan de orde en daaropvolgend de centrale vraag en de deelvragen van dit onderzoek. Er wordt afgesloten met een leeswijzer van dit onderzoek.

§ 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Beroepsvereniging voor Klantmanagers is bezig met het ontwikkelen van een certificeringstraject op basis van de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers is ontwikkeld om een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de re-integratiedienstverlening. De Standaard bestaat uit een beschrijving van de primaire taken van een klantmanager en de competenties die daarbij nodig zijn.¹ De Beroepsvereniging is bezig met een certificeringstraject zodat kwaliteitseisen die gesteld worden aan klantmanagers worden vastgelegd. Deze kwaliteitseisen vertalen zich vervolgens naar eindtermen in opleiding en bijscholing. Certificering is een middel om het vakmanschap van klantmanagers te vergroten. De Beroepsvereniging voor Klantmanagers streeft hiermee naar optimale kwaliteit van de arbeidsre-integratiedienstverlening. Voor de certificering is het belangrijk te weten wat klantmanagers moeten kennen en kunnen, want niet elke klantmanager kan besluiten wat hij/zij zelf wil. Klantmanagers voeren namens het college van Burgemeester en Wethouders de wet uit, deze moeten zij kennen en ook kunnen toepassen. Om willekeur te voorkomen is duidelijkheid van belang. Mogelijk moet de Standaard worden herzien/aangevuld. De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers is gemaakt door het lectoraat Arbeidsparticipatie en hierna is het overgedragen aan de Beroepsvereniging voor Klantmanagers. Bij deze overdracht heeft het lectoraat met de Beroepsvereniging afgesproken dat het lectoraat zal adviseren bij mogelijke herzieningen en/of aanvullingen. Om advies te kunnen geven heeft het lectoraat input nodig, dit onderzoek zal deel uitmaken van een groter onderzoek waardoor het lectoraat de juiste input kan ontvangen voor het doen van advies over de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Ook voor het lectoraat zelf is het belangrijk om te weten wat klantmanagers moeten kennen en kunnen vanwege de minor Werkcoach. Het lectoraat verzorgt samen met de opleidingen MWD, SJD, HRM en TP deze minor die studenten voorbereidt op het beroep van klantmanager. Zij leiden de studenten op en voor hun is het van belang om te weten waar deze minor op gericht moet zijn. Belangrijk is om te weten op welk kennen en kunnen van de klantmanagers zij zich moeten richten. Onduidelijkheid hierover maakt het goed opleiden van studenten lastig.

§ 1.2 De opdrachtgever

De opdrachtgever voor het onderzoek is het lectoraat Arbeidsparticipatie. Het lectoraat Arbeidsparticipatie is één van de vijf lectoraten binnen het Kenniscentrum Arbeid van de Hanzehogeschool Groningen. Het lectoraat doet onderzoek op het gebied van arbeid, maatschappelijke participatie en sociale zekerheid. Het verbindt de praktijk van arbeidsparticipatie, de onderzoekspraktijk en de praktijk van educatie. Het lectoraat heeft tot doel door middel van praktijkgericht onderzoek een bijdrage te leveren aan de professionalisering van de arbeidsre-integratiedienstverlening. Bij het lectoraat Arbeidsparticipatie gaat het daarbij vooral om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen dan wel kwetsbare werknemers aan het werk te houden. Het lectoraat werkt nauw samen met de Beroepsvereniging voor Klantmanagers en Divosa. De lector zit in de adviescommissie van de Beroepsvereniging voor Klantmanagers, die nu bezig zijn met het ontwikkelen van een certificeringstraject op basis van de Standaard voor vakvolwassenheid van

¹ De Beroepsvereniging voor Klantmanagers, onbekend

klantmanagers. Dit zijn de professionals die uitvoering geven aan sociale wet- en regelgeving binnen een gemeentelijke organisatie en participatie, re-integratie en/of inkomen als taak hebben.²

§ 1.3 Probleembeschrijving

Artikel 8a uit de Participatiewet verplicht de gemeenten in een verordening vast te leggen hoe ze de tegenprestatie willen uitvoeren. Dit kan betekenen dat klantmanagers in gemeente X andere taken moet uitvoeren dan klantmanagers in buurgemeente Y. Dat heeft gevolgen voor het kennen en kunnen van klantmanagers; in gemeente X zullen ze andere dingen kennen en kunnen dan in gemeente Y. Het lectoraat ontbeert een actueel overzicht van het kennen en kunnen van klantmanagers ten aanzien van de tegenprestatie en kan daardoor de Beroepsvereniging voor Klantmanagers niet goed adviseren.

Aangezien het niet mogelijk is om elke gemeente in Nederland te onderzoeken zal het onderzoek zich richten op tien verplichtende gemeenten uit Nederland. Hiervoor is gekozen omdat het lectoraat voor het geven van advies geïnteresseerd is in de uitersten. Dit is het geval omdat er geen middenweg bestaat in het handelen van de klantmanagers, aangezien de wet ervoor zorgt dat de handelingsvrijheid groot is. De meest verplichtende gemeenten zullen geselecteerd worden door alle gemeentelijke verordeningen tegenprestatie met elkaar te vergelijken. Hierbij wordt gekeken naar verschillende factoren die van belang zijn om te toetsen of een verordening verplichtend is opgesteld. Zo wordt er gekeken naar verschillende ontheffingen en of deze wel of niet verleend worden, de omvang van de tegenprestatie en de duur van de tegenprestatie. De verordeningen die niks vermelden, maar bijvoorbeeld wel verwijzen naar andere documenten worden uit praktische overweging buiten beschouwing gelaten, gezien de omvang van het onderzoek.

In dit onderzoek wordt gefocust op de verplichtende gemeenten omdat hierdoor een groter praktijk onderzoek gedaan zal worden, aangezien een medestudent een soortgelijk onderzoek uit zal voeren bij terughoudende gemeenten. Onder verplichtende gemeenten worden de gemeenten gerekend waarbij een minimum wordt gesteld aan het aantal uren en de duur en waar weinig ontheffingen worden verleend. Bij verplichtende gemeenten wordt de wet mogelijk anders uitgevoerd dan bij terughoudende gemeenten, aangezien de verordeningen ook anders opgesteld zijn.

Het probleem voor het lectoraat is dat er geen duidelijkheid is over de uitvoering van de tegenprestatie door klantmanagers in gemeenten die een verplichtende verordening hebben opgesteld. De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers kan niet geactualiseerd worden en voor het verzorgen van de minor Werkcoach is het niet duidelijk op welk kennen en kunnen van de klantmanagers zij zich moeten richten.

Wet- en regelgeving

Voor dit onderzoek zal de Participatiewet van belang zijn en hieruit voornamelijk de artikelen omtrent de tegenprestatie, maar ook andere betreffende Kamerstukken zoals de Memorie van Toelichting. Daarnaast zal er ook gekeken worden van jurisprudentie met betrekking tot de tegenprestatie.

Actoren

Het is een probleem voor het lectoraat Arbeidsparticipatie omdat zij voor de minor Werkcoach willen weten hoe deze het best vormgegeven kan worden, maar ook omdat de Beroepsvereniging voor Klantmanagers haar heeft verzocht om advies te geven over het actualiseren van de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Voor de Beroepsvereniging voor Klantmanagers is het probleem dat zij niet beschikken over een recent bijgewerkte Standaard.

Eerder onderzoek

² De Beroepsvereniging voor Klantmanagers, onbekend

Er is in diverse databanken gezocht naar onderzoeken omtrent de uitvoering van de tegenprestatie, namelijk de HBO-Kennisbank, Google Scholar, PiCarta en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Maar naar de uitvoering van de tegenprestatie in gemeenten die een verplichtende verordening hebben is niet eerder onderzoek gedaan. Wel is er door de Inspectie SZW een onderzoek uitgevoerd waarbij is gekeken of de verordeningen tegenprestatie van de gemeenten voldoen aan de wettelijke grondslag van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie en de daarbij behorende maatregel indien de verplichting verwijtbaar niet wordt nagekomen.³ Maar naar de daadwerkelijke uitvoering van de tegenprestatie is niet eerder onderzoek gedaan.

§ 1.4 Doelstelling

- a. Het doen van aanbevelingen aan het lectoraat Arbeidsparticipatie over de uitvoering van de tegenprestatie in de geselecteerde verplichtende gemeenten ter verbetering van De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers.
- b. Door het geven van inzicht in de wijze waarop de geselecteerde verplichtende gemeenten de tegenprestatie uitvoeren.

§ 1.5 Centrale onderzoeksvragen en deelvragen

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is:

Hoe voeren de klantmanagers uit de tien onderzochte gemeenten de tegenprestatie uit en welke aspecten uit de werkwijze van de klantmanager met betrekking tot de tegenprestatie zijn van belang voor het actualiseren van De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers?

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag zijn een aantal deelvragen bedacht. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in drie categorieën: theorie, praktijk en analyse.

Theorie:

1. Welke richtlijnen vloeien er voort uit wet- en regelgeving, juridische literatuur en jurisprudentie ten aanzien van de verordening tegenprestatie en de uitvoering ervan?
2. Wat is er in de niet-juridische literatuur te vinden over de verordening tegenprestatie en de uitvoering ervan?

Praktijk:

1. Welke aspecten met betrekking tot de tegenprestatie komen naar voren uit de geselecteerde verplichtende verordeningen?
2. Hoe voeren volgens de teamleiders de klantmanagers de verordeningen tegenprestatie uit in hun gemeente?
3. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten in de uitvoering van de tegenprestatie tussen de tien onderzochte gemeenten?

Analyse:

1. In hoeverre komt de manier van uitvoeren van de tegenprestatie door klantmanagers overeen met wat die gemeenten in de verordening tegenprestatie hebben opgenomen?
2. Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de richtlijnen uit de wet- en regelgeving en juridische literatuur en de uitvoering van de tegenprestatie in de geselecteerde verplichtende gemeenten?
3. Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de richtlijnen uit niet-juridische literatuur en de uitvoering van de tegenprestatie in de geselecteerde verplichtende gemeenten?

³ Inspectie SZW, *Verordeningen Tegenprestatie -inventarisatie-*

§ 1.6 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is een schematische weergave van het onderzoek waarin het proces vanaf het literatuuronderzoek tot aan de aanbevelingen stapsgewijs inzichtelijk wordt gemaakt. De doelstelling is afgeleid uit het onderzoekskader en bestaat uit twee onderdelen. Het (a)-gedeelte is gericht op de opdrachtgever en het (b)-gedeelte op de onderzoeker. Het (a)-gedeelte is een omschrijving van de bijdrage van het onderzoek aan de oplossing van het probleem van de organisatie zoals dat in het onderzoekskader is omschreven. Het (b)-gedeelte is een omschrijving van het doel dat de onderzoeker met haar onderzoek wil bereiken. Uit zowel het onderzoekskader als de doelstelling is de centrale onderzoeksvraag naar voren gekomen. Om de centrale onderzoeksvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden zijn de deelvragen onderverdeeld in drie categorieën: theorie, praktijk en analyse. Om de theoretische en praktische deelvragen te kunnen beantwoorden is literatuur- en praktijkonderzoek verricht. Op basis van de antwoorden uit het literatuur- en praktijkonderzoek heeft er een analyse plaatsgevonden, waar vervolgens conclusies uit zijn getrokken. Vervolgens zijn aan de hand van deze conclusies de aanbevelingen geformuleerd. Het onderzoeksmodel kan geraadpleegd worden in bijlage 1.

§ 1.7 Leeswijzer

Aansluitend op deze inleiding wordt er in hoofdstuk 1 een methodologische verantwoording gegeven. In dit hoofdstuk worden keuzes betreffende de onderzoeksmethoden nader toegelicht. In hoofdstuk 2 zal de theorie van het onderzoek behandeld worden. Hier komt de Participatiewet, Memorie van Toelichting, jurisprudentie, juridische en niet-juridische literatuur aan bod. Hoofdstuk 3 bestaat uit het praktijk onderzoek, waarin de verordeningen maar ook de praktijk voortvloeiend uit de interviews besproken wordt. Tenslotte bevat hoofdstuk 4 een analyse van de voorgaande hoofdstukken. Voortbordurend op de analyse wordt de conclusie gevormd en zullen aanbevelingen gegeven worden. Het onderzoeksrapport sluit af met een literatuurlijst en de vernoemde bijlagen.

§ 2.1 Theorieonderzoek

De theoretische bronnen zijn verzameld door het zoeken op internet. Voor zowel het vinden van theoretische bronnen als eerder verricht onderzoek is onder andere gezocht op HBO-Kennisbank, Google Scholar, PiCarta, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en de site van de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De zoektermen waarop gezocht is zijn: tegenprestatie, Participatiewet tegenprestatie, verordening tegenprestatie, werkwijze tegenprestatie en onderzoek tegenprestatie.

Uiteindelijk zijn wetteksten, de Memorie van Toelichting, onderzoeken, jurisprudentie en de Werkwijzer Tegenprestatie gebruikt om het theoretische hoofdstuk vorm te geven. De juridische documenten zijn onderverdeeld in aparte subparagrafen en de Werkwijzer Tegenprestatie is als niet-juridische literatuur in een aparte paragraaf geplaatst.

Uit alle onderzochte documenten in dit hoofdstuk zijn onderzoekspunten gekomen en deze zijn vervolgens vermeld in de laatste paragraaf van het theorie hoofdstuk.

§ 2.2 Praktijkonderzoek

Dit onderzoeksrapport bevat meer pagina's hoofdtekst dan dat de richtlijn vermeldt. In overleg met de begeleiders is er gekozen om meer aandacht te besteden aan het praktijkonderzoek en hierdoor wordt de richtlijn van veertig pagina's hoofdtekst overschreden.

Identificeren verplichtende gemeenten

- Eerst zijn alle gemeentelijke verordeningen tegenprestatie verzameld. Deze zijn gevonden op de site van de overheid of de sites van de gemeenten zelf. Het verzamelen van deze verordeningen is samen gedaan met een medestudent, Anke van Dalen. Uiteindelijk zijn er 354 verordeningen tegenprestatie gevonden.
- Vervolgens hebben wij aspecten uit de verordeningen uitgelicht. De volgende aspecten werden uitgelicht: ontheffingen van de plicht tot tegenprestatie, de duur van de tegenprestatie en de omvang van de tegenprestatie. In een bestand hebben we deze gegevens van elke gemeentelijke verordening genoteerd. In dit onderzoek zijn de gemeenten die in hun verordening geen duur, omvang en ontheffingen vermelden, maar hiervoor verwijzen naar de beleidsregels, buiten beschouwing gelaten. Er zijn hierdoor 268 gemeenten overgebleven die bovenstaande aspecten wel vermelden. Er is gekozen om de gemeenten die dit niet vermelden buitenbeschouwing te laten om de omvang van het onderzoek te beperken, omdat dit zou betekenen dat dan ook alle beleidsregels doorgenomen zouden moeten worden. De verordeningen tegenprestatie die niets zeggen over de duur, omvang en ontheffingen zijn niet per definitie fout, als zij hierover in hun beleidsregels wel het een en ander vermelden.
- Tot slot zijn de genoteerde gegevens met betrekking tot de ontheffingen, duur en omvang met elkaar vergeleken en zijn de verplichtende gemeenten geselecteerd. Er is bewust gekozen voor het selecteren van verplichtende gemeenten, omdat het lectoraat geïnteresseerd is in uitersten en een medestudent een vergelijkbaar onderzoek doet bij tien terughoudende gemeenten. Rotterdam is bovenaan gezet omdat uit de gemeentelijke verordening naar voren komt dat zij weinig ontheffingen verlenen, de duur lang is en de omvang hoog. Voor het selecteren van de verplichtende gemeenten is gezocht naar gemeenten die een minimum eis aan zowel de duur als de omvang stellen. Uiteindelijk is daar een lijst van 29 gemeenten uitgekomen. Een tabel van deze lijst is terug te vinden in bijlage 2.

De interviews

Er is gekozen voor halfgestructureerde interviews, omdat op deze manier bij de onderwerpen de diepte in wordt gegaan, maar wel zijn er bepaalde onderwerpen vastgelegd. Er is gekozen voor een aantal van tien respondenten. Hiervoor is gekozen omdat over het algemeen het verzadigingspunt bereikt is bij acht respondenten, er komt dan geen nieuwe informatie meer binnen. De twee extra respondenten zijn ter controle of er daadwerkelijk geen nieuwe informatie meer binnenkomt.

- Eerst is er een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst was een combinatie van gesloten en open vragen. De vragenlijst begint met algemene vragen omtrent de functie van de respondent en de grootte van het team. Daarna wordt verder ingegaan op de verordening tegenprestatie, waar het doel, de bekendmaking van de verordening en eventuele bijgekomen werkzaamheden besproken worden. Tot slot wordt gevraagd naar de uitvoering van de tegenprestatie. Hier wordt gekeken welk soort activiteiten uitgevoerd worden als tegenprestatie, welke taken de klantmanagers hebben, of de bijstandsgerechtigden een keuze hebben en of de tegenprestatie onderwerp van intervisie is.
- Daarna zijn de 29 geselecteerde gemeenten benaderd per brief, die gestuurd is vanuit het lectoraat Arbeidsparticipatie. In deze brief stond het verzoek of de gemeenten mee wilden werken aan een interview. In de brief was vermeld dat voor het afnemen van een interview gezocht werd naar een teamleider van klantmanagers en dat in de daarop volgende weken contact met hen gemaakt zou worden.
- Vervolgens zijn de aangeschreven gemeenten telefonisch benaderd. Tijdens het benaderen van de gemeenten bleek dat veel gemeenten een samenwerkingsverband hadden en hierdoor bleven aanzienlijk minder gemeenten over om te benaderen. De uiteindelijk onderzochte gemeenten zijn de gemeenten waarmee het snelst contact gemaakt werd. Met deze gemeenten is een afspraak gemaakt voor een telefonisch interview en deze gemeenten zijn groen geselecteerd in de tabel in bijlage 2.
- De interviews zijn telefonisch afgenomen om de omvang van het onderzoek te beperken, omdat de gemeenten verspreid zitten door het land en het veel extra tijd gekost zou hebben om bij hen langs te gaan. Alleen het eerste interview is face-to-face afgenomen, de reden hiervoor is dat hierbij meer interactie is en over het algemeen ook uitgebreidere antwoorden worden gegeven. Op deze manier kon gekeken worden hoe het interview zou uitpakken om vervolgens de interviews telefonisch af te handelen. Het plan was om de interviews met teamleiders van de klantmanagers af te nemen. Dit is niet bij alle gemeenten gelukt. Twee teamleiders gaven het uit handen aan de projectleider tegenprestatie, omdat zij volgens de teamleiders toch het meest afwisten van de tegenprestatie aangezien zij bij het hele proces betrokken zijn geweest en ook nog steeds betrokken zijn. Daarnaast waren er nog twee teamleiders die het uit handen gaven omdat zij het zelf erg druk hadden. Hierdoor is bij de ene gemeente een beleidsadviseur geïnterviewd en bij een andere gemeente een klantmanager zelf. De volgende medewerkers zijn in onderstaande gemeenten geïnterviewd:

Rotterdam	Afdelingshoofd Taskforce Tegenprestatie
Werkplein Helmond	Teammanager team Maatschappelijke Deelname
Wijdmeren	Projectleider tegenprestatie
Hilversum	Teammanager team Trajectbegeleiding
Hoogezand-Sappemeer/Slochteren	Coördinator
Menterwolde	Teamleider afdeling Werk en Inkomen
Overbetuwe	Klantmanager
RSD de Liemers	Projectleider tegenprestatie
IASZ	Bureauhoofd Werk, Inkomen en Zorg
Schagen	Beleidsadviseur

Hierbij is er vanuit gegaan dat de functies van de gemeente Rotterdam, Werkplein Helmond, Hilversum, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren, Menterwolde en de IASZ verstaan kunnen worden onder 'teamleider van klantmanagers'.

- Tot slot zijn de interviews volledig uitgetypt en opgeslagen voor eventuele inzagen.

Verwerking en analyse van de interviews

- De interviews zijn eerst verwerkt in het hoofdstuk waar in wordt gegaan op het praktijkgedeelte. In het praktijk hoofdstuk zijn de onderzochte gemeenten met elkaar vergeleken, op deze manier wordt duidelijk of er grote verschillen zijn in de uitvoering waar rekening mee gehouden moet worden in de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers.
- Tot slot zijn de verwerkte interviews geanalyseerd in het hoofdstuk 'Analyse'. Er is begonnen met het vergelijken van de verordeningen met de praktijk, omdat hieruit blijkt of de gemeenten in de praktijk de tegenprestatie in overeenstemming met de verordening uitvoeren. Daarnaast wordt de praktijk omtrent de tegenprestatie binnen de onderzochte gemeenten vergeleken met zowel de juridische als niet-juridische literatuur.

§ 2.3 Kwaliteiten en beperkingen

Dit onderzoeksrapport bevat zowel kwaliteiten als beperkingen. Een van de kwaliteiten van dit onderzoek is dat er tien gemeenten onderzocht zijn. Het was een groot praktijkonderzoek, maar dit maakt wel dat de uitkomsten van dit onderzoek betrouwbaar zijn. Daarnaast is de theorie zorgvuldig geselecteerd en bestaat het uit betrouwbare documenten van representatieve bronnen. Tevens zijn er een aantal beperkingen binnen dit onderzoek. Ten eerste zijn er medewerkers met verschillende functies geïnterviewd, hierdoor bestaat de mogelijkheid dat er verschillende antwoorden worden gegeven. Bovendien is het eerste interview face-to-face afgenomen, hoewel hier wel bewust voor is gekozen is het toch denkbaar dat hier andere of meer informatie uit vergaard is dan uit de telefonische interviews. Het zou representatiever geweest zijn om alle interviews face-to-face af te nemen, maar helaas was dit gezien het tijdbestek voor dit onderzoek niet mogelijk.

Hoofdstuk 3 Theorie

§ 3.1 Juridisch

In deze paragraaf worden de juridische stukken met betrekking tot de (verordening) tegenprestatie behandeld. Eerst zal de Participatiewet besproken worden, hier worden de wetsartikelen behandeld die de verordening tegenprestatie of de tegenprestatie zelf betreffen. Ook zullen in dit stuk enkele artikelen uit de Grondwet en de Gemeentewet aan bod komen. Hierna wordt de Memorie van Toelichting behandeld, deze is ook van belang aangezien hierin artikelen uit de Participatiewet worden toegelicht. Ook wordt de Handreiking Modelverordening Participatiewet van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten doorgenomen en de Modelverordening tegenprestatie komt aan bod. Vervolgens worden er twee onderzoeken van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken die betrekking hebben op de tegenprestatie. Daarna zal jurisprudentie omtrent de tegenprestatie behandeld worden.

§ 3.1.1 Wet- en regelgeving

Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet is er om zoveel mogelijk mensen met of zonder arbeidsbeperking werk te laten vinden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).⁴

De gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat alle mensen die kunnen werken ook daadwerkelijk aan het werk gaan. Daarnaast wordt van de gemeenten verwacht dat zij, de doelgroep die hierbij ondersteuning nodig heeft, de juiste ondersteuning biedt om aan het werk te kunnen gaan. Daar waar nodig is er inkomensondersteuning, om het salaris aan te vullen.⁵

Een onderwerp dat in het kader van activering erg relevant is, is de tegenprestatie naar vermogen. De gemeente moet het aan bijstandsgerechtigden opdragen van een significante tegenprestatie regelen bij verordening. Dit biedt de gemeente de ruimte voor het leveren van individueel maatwerk.⁶ De verplichte tegenprestatie houdt in dat bijstandsontvangers in ruil voor hun bijstandsuitkering een maatschappelijk nuttige activiteit moeten verrichten. Wat dat is, hoe lang en hoe veel uur zij dat moeten doen, bepaalt het college.⁷

Op grond van artikel 7 lid 1 onderdeel c Participatiewet moet het college van elke gemeente beleid ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie. Dit beleid moet vervolgens uitgevoerd worden overeenkomstig de verordening die verplicht opgesteld moet worden op grond van artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet.

Artikel 7. Opdracht college

1. Het college:

- c. ontwikkelt beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en voert dit uit, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b.*

⁴ Rijksoverheid, onbekend.

⁵ Rijksoverheid, onbekend.

⁶ Movisie 2015.

⁷ College voor de rechten van de mens 2015.

Daarnaast kan het college op grond van artikel 7 lid 4 Participatiewet de uitvoering van de Participatiewet door derden laten verrichten, dit betekent dat klantmanagers namens het college de Participatiewet mogen uitvoeren en handhaven.

Artikel 7. Opdracht college

- 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.*

In artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet is vastgelegd dat alle gemeenten een verordening op moeten stellen met regels omtrent het opdragen van de tegenprestatie. Alle gemeenten zijn sinds juli 2015 verplicht om een verordening omtrent de tegenprestatie opgesteld te hebben. Een gemeentelijke verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Het wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is geldig op het grondgebied van de gemeente. Algemeen verbindende voorschriften maken deel uit van de categorie ‘besluiten van algemene strekking’ en kenmerken zich dus allereerst door een algemene strekking. Deze algemene strekking blijkt doorgaans uit het feit dat het voorschrift geldt voor een open groep personen. De bindende werking van de norm is niet tot één of meer specifieke personen (een gesloten groep) beperkt: iedereen die onder de normcondities valt, zal de norm moeten gehoorzamen. Een gemeentelijke verordening geldt voor iedereen die binnen die gemeente woont. Het is geen gesloten groep aangezien iedereen kan verhuizen naar of juist uit de gemeente. Het tweede kenmerk is de verbindendheid van de norm die in het voorschrift wordt gesteld. Dit betekent dat niet van het voorschrift kan worden afgeweken. De verbindendheid van een norm vloeit voort uit het feit dat deze norm is vastgesteld op grond van een wetgevende bevoegdheid.⁸

Artikel 8a. Verordeningen re-integratievoorzieningen en tegenprestatie

- 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.*

Op grond van artikel 127 van de Grondwet en artikel 147 lid 1 Gemeentewet is de gemeenteraad belast met het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen. Dit artikel sluit aan bij artikel 8a lid 1 Participatiewet aangezien hierin het stellen van regels bij verordening ook aan de gemeenteraad wordt toegewezen.

Artikel 127 Grondwet

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

Artikel 147 Gemeentewet

- 1.** *Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.*

⁸ Damen 2013, p.512.

Vervolgens wordt in artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet de tegenprestatie toegelicht. De tegenprestatie houdt in 'Het verrichten van naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing van de arbeidsmarkt'. Zoals blijkt uit lid 1 van onderstaand artikel is de tegenprestatie een verplichting voor alle belanghebbenden.

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, 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.**

Naast deze verplichting uit artikel 9 Participatiewet vermeldt dit artikel in lid 2, lid 5 en lid 7 van artikel 9 Participatiewet worden verschillende ontheffingen genoemd. In het tweede lid draait het om dringende redenen, hierbij moet het individuele geval beken worden. Hier wordt aangegeven dat zorgtaken als dringende redenen kunnen worden aangemerkt. In lid 5 worden de belanghebbenden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn ontheven van de verplichting om een tegenprestatie uit te voeren. Tot slot staat in lid 7 dat de verplichting tot het uitvoeren van een tegenprestatie niet van toepassing is op de alleenstaande ouder die de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind tot vijf jaar.

Artikel 9. Verplichtingen

- 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, voorzover hiermee geen rekening kan worden gehouden door middel van een voorziening als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.
- 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.**
- 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.**

In artikel 8 lid 1 onderdeel a Participatiewet is vastgelegd dat alle gemeenten in een verordening ook regels moeten stellen met betrekking tot het verlagen van bijstand. In artikel 18 lid 2 Participatiewet staat dat de gemeente bij het niet nakomen door de belanghebbende van de verplichtingen (in dit geval tegenprestatie) de bijstand verlaagd overeenkomstig de verordening.

Artikel 8. Verordeningen uitkeringen

1. De gemeenteraad stelt bij verordening regels met betrekking tot:
 - a. **het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 18, tweede lid en de periode van de verlaging van de bijstand, bedoeld in artikel 18, vijfde en zesde lid;**
 - b. het verlenen van een individuele inkomenstoeslag als bedoeld in artikel 36;
 - c. het verlenen van een individuele studietoelage als bedoeld in artikel 36b;
 - d. de uitoefening van de bevoegdheid tot verrekening, bedoeld in artikel 60b;
 - e. het verlagen van de bijstand, bedoeld in artikel 9a, twaalfde lid.

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, met uitzondering van artikel 17, eerste lid, dan wel indien de belanghebbende naar het oordeel van het college tekortschietend besef van verantwoordelijkheid betoont voor de voorziening in het bestaan.**

Er zijn gemeenten die de maatregel en de duur daarvan bij het niet nakomen van de tegenprestatie in de verordening tegenprestatie opnemen, maar ook gemeenten die een aparte maatregel verordening opstellen. In principe maakt het niet uit waar de gemeenten deze regels opnemen, zolang gemeenten in ieder geval bij verordening regels met betrekking tot het verlagen van de bijstand stellen voldoen zij aan deze verplichting.

§ 3.1.2 Juridische literatuur

Memorie van Toelichting

De regering gaat ervan uit dat wie kan werken niet van een uitkering afhankelijk hoort te zijn. Daarom herzielt de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de tegenprestatie naar vermogen voortaan voor iedereen gelden.⁹

De regering streeft naar economische en financiële onafhankelijkheid van zoveel mogelijk mensen. Dat zo veel mogelijk mensen die nu een uitkering hebben aan het werk gaan, is ook noodzakelijk voor het draagvlak en de betaalbaarheid van onze sociale voorzieningen, nu en in de toekomst. Degenen die uit solidariteit de kosten van die voorzieningen dragen, moeten er op kunnen rekenen dat een uitkering alleen verstrekt wordt in die gevallen waarin dat echt nodig is.¹⁰

Ook gaat de regering ervan uit dat bijstandsgerechtigden de eigen mogelijkheden benutten en gebruik maken van de kansen die de Participatiewet biedt. Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering de polisvoorwaarden van de bijstand activerender te maken, zodat die aansluiten bij dit uitgangspunt. Om dat doel te bereiken, herzielt de regering de bestaande ontheffingen van de arbeids- en re-integratieverplichting en gaat de verplichting tot tegenprestatie naar vermogen gelden voor WWB-, IOAW- en IOAZ-uitkeringsgerechtigden.¹¹

⁹ MvT, p. 27.

¹⁰ MvT, p. 58

¹¹ MvT, p. 58.

Zoals hierboven bij artikel 8a van de Participatiewet werd aangegeven, krijgt de gemeenteraad de opdracht om bij verordening regels vast te stellen met betrekking tot de plicht tot tegenprestatie en de bijbehorende maatregel. De regering is van oordeel dat het principe van de wederkerigheid aansluit bij een meer participerende samenleving waarin iedereen naar vermogen bijdraagt en verantwoordelijkheid neemt. De bevoegdheid van het college om een tegenprestatie op te dragen aan de uitkeringsgerechtigden is omgezet in een verplichting voor alle colleges, waardoor het mogelijk is dat iedereen die een beroep doet op een uitkering ook daadwerkelijk participeert. Voorheen, in de WWB, IOAW en IOAZ waren de colleges voorzien van de bevoegdheid om mensen in de leeftijd van achttien jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd te verplichten om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten. Met de komst van de Participatiewet zijn alle colleges verplicht om beleid te formuleren om aan mensen die een WWB-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen en de leeftijd van 18 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd hebben onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden als tegenprestatie voor de uitkering op te dragen en daar uitvoering aan te geven. De regering ziet de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Deze voorwaarden zijn ook noodzakelijk om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Het college legt geen tegenprestatie op aan personen die wettelijk gezien volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Dit is vastgelegd in lid 5 van artikel 9 Participatiewet, het artikel waarin de belanghebbenden in eerste instantie worden verplicht om de tegenprestatie uit te voeren. Ook kan het college op grond van lid 2 van artikel 9 Participatiewet bij dringende redenen in individuele gevallen een tijdelijke ontheffing verlenen van de verplichting om een opgedragen tegenprestatie te verrichten.¹²

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de regering de gemeenten zowel verantwoordelijkheid wil geven om een tegenprestatie op te dragen als voldoende ruimte zodat maatwerk mogelijk is. Op grond van artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet dient de tegenprestatie te bestaan uit onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Er is beleidsvrijheid voor de colleges om invulling te geven aan de aard van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Bij beleidsvrijheid is het bestuursorgaan vrij om – op grond van een belangenafweging – van het gebruik van een bevoegdheid af te zien in gevallen waarin wel aan de wettelijke bevoegdheidscriteria is voldaan. Bij beleidsvrijheid staat de belangenafweging centraal.¹³ De colleges kunnen in individuele gevallen en op basis van de lokale situatie naar eigen inzicht invulling geven aan de tegenprestatie. De uiteindelijke invulling van de tegenprestatie zal verschillen per geval en is onder andere afhankelijk van de specifieke situatie, lokale omstandigheden en de omvang en duur van de activiteiten. Daarnaast staat in de memorie van toelichting dat het van belang is dat de uitkeringsgerechtigde zelf invloed kan hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Maar de tegenprestatie die uiteindelijk zal worden opgedragen bepaalt het college. Ook geeft de memorie van toelichting aan dat de omvang van de werkzaamheden en de duur in tijd in de regel beperkt moeten zijn. Het is de bedoeling dat de colleges een afweging maken op basis van de situatie in welke mate een tegenprestatie verlangd kan worden. Tevens moeten de werkzaamheden door de uitkeringsgerechtigde naar vermogen verricht kunnen worden.¹⁴

Handreiking Modelverordening Participatiewet

Dat de gemeenteraad verplicht is om bij verordening regels vast te stellen over het opdragen van een tegenprestatie (artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet), wil niet zeggen dat het college verplicht is om een tegenprestatie op te leggen. Wanneer het college een tegenprestatie oplegt, is belanghebbende wel gehouden de werkzaamheden in het kader van de tegenprestatie te verrichten.

¹² MvT, p. 59 en 60

¹³ Damen 2013, p. 733.

¹⁴ MvT, p. 60 en 61.

Volgens de programmaraad is het niet mogelijk om integraal in beleid te bepalen dat het college nooit een tegenprestatie oplegt. Er moeten immers in de verordening regels worden gesteld voor het opdragen van de tegenprestatie en de regering hecht hier veel belang aan. Als de gemeenten in de praktijk niet of nauwelijks een tegenprestatie willen opleggen kunnen ze het beleid zo vormgeven dat een situatie waarin een tegenprestatie kan worden opgelegd zich niet snel zal voordoen. In de praktijk is dit mogelijk, aangezien een tegenprestatie niet mag leiden tot verdringing. Veel maatschappelijk nuttige werkzaamheden zijn niet geschikt als tegenprestatie, omdat de meeste werkzaamheden leiden tot verdringing.¹⁵

Het wetsvoorstel gaf het college de opdracht om aan personen het verrichten van een tegenprestatie op te dragen. Voor voorbeelden van maatschappelijke nuttige werkzaamheden verwees de regering naar het onderzoeksrapport 'Voor wat hoort wat' van de Inspectie SZW, dit onderzoek zal straks ook behandeld worden. De regering benadrukt dat de tegenprestatie werkzaamheden betreft die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet mogen leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het oordeel in hoeverre concrete activiteiten hieraan voldoen ligt bij het college.

Door de Programmaraad is de Werkwijzer Tegenprestatie ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van de tegenprestatie. Deze werkwijzer zal behandeld worden bij de niet-juridische literatuur.¹⁶

De 'Modelverordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ' is te vinden in bijlage 3.¹⁷

Verordeningen tegenprestatie inventarisatie - Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁸

De Inspectie SZW heeft in de periode juli tot en met oktober 2015 een onderzoek uitgevoerd bij alle 393 gemeenten. Het onderzoek is uitgevoerd nadat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Inspectie SZW verzocht een onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke verordeningen over de tegenprestatie. De staatssecretaris deed dit onder andere naar aanleiding van signalen die via de media werden afgegeven, waaruit bleek dat bij meerdere gemeenten de tegenprestatie niet voldoet aan de wettelijke grondslag. Het niet voldoen aan de wettelijke grondslag had ondermeer te maken met het feit dat gemeenten een vrijwillig karakter aan de tegenprestatie hadden gegeven. Het doel van het onderzoek was het beoordelen of verordeningen tegenprestatie van gemeenten voldoen aan de wettelijke grondslag van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie en de daarbij behorende maatregel indien de verplichting verwijtbaar niet wordt nagekomen. De verdere inhoud van de verordening heeft de Inspectie SZW buiten beschouwing gelaten.

De centrale vraag van het onderzoek is: voldoen gemeenten aan de wettelijke bepalingen van de Participatiewet, ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie?

Voor de beoordeling van het verplichte karakter van de tegenprestatie zijn de verordeningen getoetst op bepaalde normen. Ten eerste is er gekeken of de gemeenten per 1 juli 2015 over geldige verordeningen met betrekking tot de tegenprestatie, bijbehorende maatregelen en eventuele aanvullende (beleids)regels beschikten. Als voorwaarden voor een geldige verordening worden gesteld dat deze is vastgesteld door de gemeente raad, officieel gepubliceerd is en uiterlijk per 1 juli 2015 of met terugwerkende kracht per 1 juli 2015 in werking is getreden. Daarnaast is beoordeeld of de verordening conform de wettelijke bepaling van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie is. De gemeentelijke verordeningen worden goedgekeurd als er sprake is van het opdragen of opleggen van een tegenprestatie. Tot slot wordt gekeken of er een maatregel wordt opgelegd bij het niet nakomen van de opgelegde tegenprestatie. Als gemeenten in

¹⁵ Programmaraad 2014, p. 15.

¹⁶ Programmaraad 2014, p. 16.

¹⁷ Kluwer Schulink, onbekend.

¹⁸ Inspectie SZW 2015.

een verordening of in aanvullende (beleids)regels een maatregel hebben vastgelegd, indien een opgelegde tegenprestatie verwijtbaar niet wordt nageleefd, is voldaan aan deze norm. De Inspectie SZW heeft bij dit onderzoek de verordeningen van gemeenten uitsluitend getoetst op bovenstaande normen. De wijze waarop gemeenten in de praktijk uitvoering geven aan de tegenprestatie is niet getoetst. In dit praktijkonderzoek zal wel de uitvoering van de verplichte tegenprestatie bekeken worden.

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat circa 99% van de gemeenten beschikken over een verordening. In eerste instantie waren er acht gemeenten waarvan de gepubliceerde verordening tegenprestatie en of afstemmingsverordening ontbrak. Na schriftelijke communicatie met deze gemeenten hebben vijf gemeenten de gevraagde documentatie opgestuurd. Uiteindelijk zijn er dus drie gemeenten die niet voldoen aan de wettelijke verplichting. Daarnaast komt naar voren dat circa 95% van de gemeenten de verordening conform de wettelijke bepaling van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie heeft opgesteld. En deze gemeenten hebben tevens een maatregel vastgelegd bij het niet nakomen van de opgelegde tegenprestatie.

Er waren 29 gemeenten die in eerste instantie afweken van het toetsingskader van de Inspectie SZW. Negen van deze gemeenten hebben aangegeven de verordening aan te gaan passen. De andere gemeenten geven aan de wet anders te interpreteren of zijn niet overtuigd van nut en noodzaak.

Bij de beoordeling van de verordeningen werden ook andere zaken geconstateerd. Zo blijkt dat de specifieke groepen die volgens de Participatiewet vrijgesteld zijn van de tegenprestatie in de meeste verordeningen ook afzonderlijk worden benoemd. Daarnaast heeft het merendeel van de gemeenten in de verordeningen de aard en duur van de tegenprestatie geformuleerd. Ook komt naar voren dat de omvang en duur van de tegenprestatie sterk varieert per gemeente.

Voor wat hoort wat – Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁹

Dit onderzoek is in 2013 uitgevoerd door de inspectie SWZ en beschrijft hoe gemeenten beleidsmatig en operationeel omgingen met invulling geven aan de wettelijke mogelijkheid een tegenprestatie aan WWB'ers op te leggen. Het doel van het onderzoek was inzicht bieden in het gemeentelijk beleid en uitvoering van de tegenprestatie. In dit onderzoek worden ook verschillende doelen van het opleggen van de tegenprestatie behandeld.

De meeste onderzochte gemeenten gaven aan dat het invoeren van de tegenprestatie onder meer is ingegeven door de politieke wens om klanten iets terug te laten doen voor de uitkering. Ook was voor een aantal gemeenten het invoeren van de tegenprestatie een overweging door het vooruitzicht dat de tegenprestatie wellicht een verplichting zou worden. Veel van de gemeenten waren van mening dat iedereen maatschappelijk actief moest zijn en dat de tegenprestatie daar aan kon bijdragen. Een aantal van de onderzochte gemeenten stelde dat de tegenprestatie goed paste in de bestaande praktijk van maatschappelijke activering. Zij meenden daarmee dat zij de tegenprestatie al uitvoerden en hoefden naar hun beleving niets nieuws te organiseren. Andere gemeenten gaven weer aan dat de bestaande praktijk de behoefte aan en daarom de invoering van de tegenprestatie overbodig maakt of dat het verplichtende karakter van de tegenprestatie niet paste bij hun benadering van klanten.

Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten benoemde als primair doel van de tegenprestatie 'iets terugdoen voor de uitkering'. Gemeenten die de tegenprestatie al uitvoerden noemden dit minder vaak als primair doel. Een deel van de gemeenten noemde 'klanten iets terug laten doen voor hun uitkering' als een bijkomende doelstelling. Voor ongeveer een derde deel van de onderzochte gemeenten die de tegenprestatie uitvoerden was 'klanten iets terug laten doen voor de uitkering' in het geheel geen doelstelling. Bij gemeenten die de tegenprestatie nog niet uitvoerden, maar wel

¹⁹ Inspectie SZW 2013.

beleid maakten betreft dit een minderheid. De gemeenten die 'iets terugdoen voor de uitkering' niet als primair doel hadden, noemden met name bevordering van de uitstroom, preventie van instroom of werknemers vaardigheden laten opdoen of behouden als primair doel van de tegenprestatie.

De meeste gemeenten gaven aan dat de tegenprestatie onderdeel was van het re-integratie en participatiebeleid. Het primaire doel van de tegenprestatie was dan het verbeteren van de participatiepositie van de WWB'er. Sommige gemeenten gaven aan dat het eigenlijk een vorm van sociale activering was met als enig verschil dat de tegenprestatie niet uit het participatiebudget mag worden betaald.

Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten plaatste de tegenprestatie onder de algemene participatiedoelstelling dat iedereen actief moet zijn. Klantmanagers van vijf gemeenten gaven aan dat het verschil tussen tegenprestatie en re-integratie/participatie puur zit in de financiering. Bij de tegenprestatie draagt de inlener de kosten voor de begeleiding, bij een re-integratietraject vergoedt de gemeente deze kosten. Gemeenten konden de tegenprestatie moeilijk los zien van het re-integratie- en participatiebeleid. Veelal was het uitgangspunt toch activeren of mensen actief laten deelnemen aan de maatschappij, terwijl de tegenprestatie puur gericht is op wederkerigheid, iets terug doen voor de uitkering.

De onderzochte gemeenten die de tegenprestatie uitvoerden, gaven in meerderheid aan dat de tegenprestatie in voorkomende gevallen als ontmoediging werd ingezet, de helft daarvan deed dit zelfs regelmatig. Dit zijn met name gemeenten die niet als primair doel hadden gesteld dat de klant iets terugdoet voor de uitkering.

Gemeenten noemden als meerwaarde van de tegenprestatie voor de gemeente vooral de vergroting van de leefbaarheid binnen de gemeente doordat allerlei nuttige werkzaamheden worden gedaan en daarnaast de verbetering van de sociale samenhang tussen burgers. Daarnaast werden kostenbesparingen genoemd; door bijvoorbeeld de ontmoedigende werking van de tegenprestatie op instroom, omdat er minder participatietrajecten hoeven te worden ingekocht en omdat de afstand tot de arbeidsmarkt van de WWB'ers kleiner wordt.

Als meerwaarde voor de samenleving gaven de gemeenten aan dat er werkzaamheden werden verricht die anders niet gedaan zouden worden vanwege bezuinigingen.

Bijna alle onderzochte gemeenten zagen de tegenprestatie als meerwaarde voor de klant omdat de tegenprestatie de klant activeert, uit zijn isolement haalt, zijn (sociaal) netwerk uitbreidt en zijn gevoel van eigenwaarde en competenties kan vergroten. 'Iets terugdoen voor de uitkering' noemden slechts enkele gemeente als meerwaarde voor de WWB'er.

§ 3.1.3 Jurisprudentie

Bij het zoeken naar jurisprudentie op www.rechtspraak.nl werd vastgesteld dat er vrijwel geen uitspraken zijn over de tegenprestatie uit de Participatiewet. Bij het zoeken op 'tegenprestatie Participatiewet' werden drie uitspraken gevonden.

In zowel de uitspraak van 13 augustus 2015²⁰ als de uitspraak van 19 november 2015²¹ draait het om de kostendelersnorm. Het moment waarop in deze uitspraken gesproken wordt over de tegenprestatie is wanneer het gaat om een tegenprestatie die wordt geleverd voor mede bewonen. In de derde uitspraak van 11 februari 2015²² gaat het wel om de tegenprestatie, maar er wordt in deze zaak wel beslist met toepassing van de Wet werk en bijstand. Hier gaat het om een uitkeringsgerechtigde die een beroep wil doen op artikel 4 van het EVRM, het verbod op dwangarbeid. Aangezien bij de uitkeringsgerechtigde een concreet vastgestelde tegenprestatie ter invulling van de participatieverplichting ontbrak, kwam de rechtbank niet toe aan de vraag of de participatieverplichting in geval van eiser in strijd moest worden geacht met artikel 4, tweede lid, van het EVRM.

²⁰ Rb. Amsterdam 13 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:5503.

²¹ Rb. Amsterdam 19 november 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8074.

²² Rb. Amsterdam 11 februari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:717.

In de uitspraak van 25 februari 2013 oordeelt de rechtbank Zeeland-West-Brabant dat, gelet op de bedoeling van de wetgever, de grens van een tegenprestatie wordt overschreden door te verlangen dat een uitkeringsgerechtigde voor 32 uur per week werkzaamheden moet verrichten. Het gaat dan immers niet meer om werkzaamheden van beperkte omvang. Dit kan niet worden aangemerkt als een tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel c WWB. Ook moet uit de overeenkomst duidelijk blijken om welke tegenprestatie het gaat.²³

Bij het zoeken in Kluwer Navigator zijn geen andere arresten gevonden die van belang zijn voor de tegenprestatie uit de Participatiewet.

§ 3.1.4 Tussentijdse conclusie

De twee belangrijkste artikelen omtrent de tegenprestatie uit de Participatiewet zijn artikel 8a lid 1 onderdeel b en artikel 9 lid 1 onderdeel c. In artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet is vastgelegd dat alle gemeenten een verordening op moeten stellen met regels omtrent het opdragen van de tegenprestatie. En in artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet wordt de tegenprestatie toegelicht. De tegenprestatie houdt in 'Het verrichten van naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing van de arbeidsmarkt'.

De regering ziet de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering de gemeenten zowel verantwoordelijkheid wil geven om een tegenprestatie op te dragen als voldoende ruimte zodat maatwerk mogelijk is. Er is beleidsvrijheid voor de colleges om invulling te geven aan de aard van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Van beleidsvrijheid is sprake als een bestuursorgaan (het college) vrij is gelaten om van het gebruik van een bevoegdheid af te zien in gevallen waarin wel aan de wettelijke bevoegdheidscriteria is voldaan, en daarbij is vrij gelaten om belangen af te wegen. De colleges kunnen in individuele gevallen en op basis van de lokale situatie naar eigen inzicht invulling geven aan de tegenprestatie.

De uiteindelijke invulling van de tegenprestatie zal verschillen per geval en is onder andere afhankelijk van de lokale omstandigheden en de omvang en duur van de activiteiten. Daarnaast staat in de memorie van toelichting dat het van belang is dat de uitkeringsgerechtigde zelf invloed kan hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Maar de tegenprestatie die uiteindelijk zal worden opgedragen bepaalt het college. Ook geeft de memorie van toelichting aan dat de omvang van de werkzaamheden en de duur in tijd in de regel beperkt moeten zijn. Als de gemeenten in de praktijk niet of nauwelijks een tegenprestatie willen opleggen kunnen ze het beleid zo vormgeven dat een situatie waarin een tegenprestatie kan worden opgelegd zich niet snel zal voordoen.

In het onderzoek 'Verordeningen tegenprestatie inventarisatie' van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden als voorwaarden voor een geldige verordening gesteld dat deze is vastgesteld door de gemeente raad, officieel gepubliceerd is en uiterlijk per 1 juli 2015 of met terugwerkende kracht per 1 juli 2015 in werking is getreden. Daarnaast is in dit onderzoek beoordeeld of de verordening conform de wettelijke bepaling van de Participatiewet ten aanzien van het verplichte karakter van de tegenprestatie is.

Uit het onderzoek 'Verordeningen tegenprestatie inventarisatie' van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat het merendeel van de gemeenten in de verordeningen de aard en duur van de tegenprestatie heeft geformuleerd. Bij de gemeenten die in dit onderzoek onderzocht zullen

²³ De Boer 2016, p.259.

worden zal dit ook zeker het geval zijn, aangezien dit de verplichtende gemeenten zijn. Ook komt naar voren dat de omvang en duur van de tegenprestatie sterk varieert per gemeente. Bij de onderzochte gemeenten uit dit onderzoek zal over het algemeen sprake zijn van een hoge omvang en lange duur.

Tijdens het onderzoek 'Voor wat hoort wat' uit 2013 van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaven de meeste onderzochte gemeenten aan dat het invoeren van de tegenprestatie onder meer is ingegeven door de politieke wens om klanten iets terug te laten doen voor de uitkering. Ook was voor een aantal gemeenten het invoeren van de tegenprestatie een overweging door het vooruitzicht dat de tegenprestatie wellicht een verplichting zou worden. Veel van de gemeenten waren van mening dat iedereen maatschappelijk actief moest zijn en dat de tegenprestatie daar aan kon bijdragen. Een aantal van de onderzochte gemeenten stelde dat de tegenprestatie goed past in de bestaande praktijk van maatschappelijke activering. Zij meenden daarmee dat zij de tegenprestatie al uitvoerden en hoefden naar hun beleving niets nieuws te organiseren. Andere gemeenten gaven weer aan dat de bestaande praktijk de behoefte aan en daarom de invoering van de tegenprestatie overbodig maakt of dat het verplichtende karakter van de tegenprestatie niet past bij hun benadering van klanten.

Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten benoemde als primair doel van de tegenprestatie 'iets terugdoen voor de uitkering'. Gemeenten die de tegenprestatie al uitvoerden noemden minder vaak 'iets terug doen voor de uitkering' als primair doel. Een deel van de gemeenten noemde 'klanten iets terug laten doen voor hun uitkering' als een bijkomende doelstelling. Voor ongeveer een derde deel van de onderzochte gemeenten die de tegenprestatie uitvoerden was 'klanten iets terug laten doen voor de uitkering' in het geheel geen doelstelling.

De gemeenten die 'iets terugdoen voor de uitkering' niet als primair doel hadden, noemden met name bevordering van de uitstroom, preventie van instroom of werknemers vaardigheden laten opdoen of behouden als primair doel van de tegenprestatie.

Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten plaatste de tegenprestatie onder de algemene participatiedoelstelling dat iedereen actief moet zijn. Gemeenten konden de tegenprestatie moeilijk los zien van het re-integratie- en participatiebeleid. Veelal was het uitgangspunt toch activeren of mensen actief laten deelnemen aan de maatschappij, terwijl de tegenprestatie puur gericht was op wederkerigheid, iets terug doen voor de uitkering.

De enige uitspraak die iets bruikbaar zei over de tegenprestatie was de uitspraak van 25 februari 2013. Hier oordeelde de rechtbank dat, gelet op de bedoeling van de wetgever, de grens van een tegenprestatie wordt overschreden door te verlangen dat een uitkeringsgerechtigde voor 32 uur per week werkzaamheden moet verrichten. Het gaat dan immers niet meer om werkzaamheden van beperkte omvang. Dit kan niet worden aangemerkt als een tegenprestatie naar vermogen als bedoeld in artikel 9 lid 1 onderdeel c WWB. Ook moet uit de overeenkomst duidelijk blijken om welke tegenprestatie het gaat.

§ 3.2 Niet-juridisch

In deze paragraaf wordt het niet-juridische document 'de Werkwijzer Tegenprestatie' behandeld, welke is ontwikkeld door de Programmaraad. Ook hier wordt afgesloten met een slotbeschouwing.

§ 3.2.1 Niet-juridische literatuur

Werkwijzer Tegenprestatie²⁴

Om gemeenten te helpen bij het zo organiseren en zo inzetten van de tegenprestatie dat ze hun eigen doelstellingen bereiken heeft de Programmaraad de Werkwijzer Tegenprestatie ontwikkeld. In de Programmaraad werken VNG, Divosa, UWV en Cedris samen. De Programmaraad ontwikkelt

²⁴ Programmaraad 2014.

producten die gemeenten ondersteunen bij het invoeren van de Participatiewet en de Wet Maatregelen WWB.

De tegenprestatie moet naar vermogen verricht kunnen worden. Uit de Werkwijzer Tegenprestatie blijkt dat er daarom rekening gehouden moet worden met een aantal factoren, zoals lichamelijk en psychische beperkingen, zorgtaken, kennis en kunde, maar ook met de mogelijkheden van de begeleidende organisatie. Als er een recent arbeidsmedisch onderzoek voorhanden is, dan kan dat gebruikt worden om lichamelijke en psychische beperkingen vast te stellen. Aan de hand daarvan kan samen met de belanghebbende gekeken worden welke mogelijkheden er wel zijn. Als dit niet voorhanden is kan samen met de belanghebbende naar een tegenprestatie die binnen zijn mogelijkheden ligt gezocht worden. Bij een alleenstaande ouder met jonge kinderen moet bekeken worden of kinderopvang beschikbaar is of dat werkzaamheden onder schooltijd verricht kunnen worden. Als iemand mantelzorg verricht, moet rekening gehouden worden met deze zorgtaken bij het opleggen van een tegenprestatie. Het is belangrijk om een beeld te hebben van de capaciteiten van de belanghebbende. De werkzaamheden moeten aansluiten bij de kennis en kunde van de belanghebbende. Ook is het van belang om te kijken of de organisatie in staat is om de belanghebbende te begeleiden, zeker als het gaat om iemand met forse psychische beperkingen. Tot slot moet ook gekeken worden naar de locatie waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd, de belanghebbende moet zelf op de locatie kunnen komen.

Bij het vragen om een tegenprestatie naar vermogen van de uitkeringsgerechtigden hoort ook de handhaving van de tegenprestatie. Volgens de Werkwijzer Tegenprestatie moet handhaving plaatsvinden door:

- In een verordening en beleidsregels uit te werken hoe de tegenprestatie ingevuld wordt en welke sanctie er verbonden is aan het niet nakomen van deze verplichting;
- Deze verordening en beleidsregels te vertalen in werkinstructies;
- Ervoor te zorgen dat de klantmanagers deze werkinstructies uitvoeren;
- Te controleren of belanghebbende hier daadwerkelijk aan heeft voldaan of niet.

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt een omschrijving van de tegenprestatie puntsgewijs weergegeven:

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

Volgens de Werkwijzer Tegenprestatie heeft de klantmanager twee doelen binnen de communicatie met de belanghebbende, namelijk:

- Uitleggen wat een tegenprestatie is; en
- Motiveren om de tegenprestatie uit te voeren.

In de eerste plaats zal de belanghebbende moeten weten wat een tegenprestatie is. Hiervoor kan door klantmanagers gebruik gemaakt worden van de 'Tegenprestatiewijzer voor belanghebbenden', die als bijlage bij de Werkwijzer zit. Maar de belanghebbende zal precies moeten weten wat er van

hem verlangd wordt. De klantmanager moet zorgen voor duidelijke en eenvoudige informatie. Er moet duidelijk zijn hoeveel uur per week de tegenprestatie verricht moet worden, voor welke periode en wat er gebeurt als hij niet meewerkt aan de tegenprestatie. Daarnaast is het belangrijk om belanghebbenden te motiveren om een tegenprestatie uit te voeren. Bij de communicatie is van belang vanuit welke gedachte u de tegenprestatie inzet. Het primaire doel is de wederkerigheid, iets terug doen voor de uitkering. Maar uit een onderzoek van de Inspectie SZW²⁵ blijkt dat er verschillende effecten beoogd worden met het inzetten van de tegenprestatie.

De afweging van klantmanagers om dwingend of motiverend te zijn in de communicatie met belanghebbenden is afhankelijk van hun overwegingen om de tegenprestatie in te zetten. Zoals hierboven benoemd kan naast wederkerigheid een bijkomend effect worden beoogd, zoals:

- Iedereen die een uitkering ontvangt doet iets terug voor de samenleving
- Niemand staat aan de kant en de klantmanager wil talenten optimaal benutten ten gunste van de samenleving
- Voorkomen van (onterechte) instroom door een afschrikkende werking
- Het voorkomen van fraude door het bemoeilijken van zwart werk

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt het consideratiemodel toegelicht, dat drie fasen kent. Ten eerste de ontmoetingsfase: hier kijken klantmanagers naar de achtergrond van de belanghebbenden en gaan ze in gesprek. Door blijf te geven van interesse in de persoon, wordt de belanghebbende gemotiveerd om mee te werken. Hierin wordt gezocht naar het midden tussen het collectief en het individueel belang. In deze fase kan een zekere mate van dwang overigens bij sommige mensen positief werken. Daarna komt de ontluikingsfase: hier gaan mensen aan de slag en krijgen ze oog voor het collectief belang, ze merken dat het positief is dat ze iets voor een ander kunnen doen. Na verloop van tijd vragen mensen zich vervolgens af 'ik help nu anderen, maar wie helpt mij?'. Tot slot is er dan de erkenningsfase: deze fase is belangrijk om gemotiveerd te blijven. De erkenning moet niet alleen van de organisatie waar ze de activiteit uitvoeren komen, maar juist van degene die hen gevraagd/verplicht heeft een tegenprestatie te leveren. In deze fase zijn mensen niet per se tegen controle, het kan zelfs motiveren. Dit model sluit aan bij wat gemeenten die de tegenprestatie al eerder hebben uitgevoerd aangeven omtrent de motivatie van belanghebbenden. Gemeenten geven aan dat sommige uitkeringsgerechtigden in eerste instantie geen zin hebben in de tegenprestatie of de kat uit de boom kijken. Als ze eenmaal begonnen zijn verandert de houding vaak al snel naar overwegend positief.

Als een klantmanager een verplichte tegenprestatie oplegt, dan zijn er ook mensen die dit ervaren als werken zonder er iets voor terug te krijgen. Klantmanagers kunnen invloed uitoefenen op dit proces door aan te sluiten bij de drijfveren van de uitkeringsgerechtigde zelf. Mensen kunnen verschillende drijfveren hebben waar de klantmanagers op in kunnen spelen.

- Persoonlijke ontwikkeling: zicht krijgen op de eigen competenties, deze verder ontwikkelen en nieuwe vaardigheden opdoen. Om dit concreet te maken kan de gemeente certificaten uitreiken waarop de bewezen competenties staan, nuttig voor de opbouw van een portfolio.
- 'Goed doen': Een persoonlijk appel: maak duidelijk dat de samenleving de inzet van mensen nodig heeft! Het is prettig om het gevoel te hebben dat je nodig bent en nuttig werk verricht.
- Sociale contacten opdoen: het is een manier om sociale contacten op te doen en het huis uit te komen.
- Emancipatie en integratie: het biedt de mogelijkheid om buitenshuis actief te zijn en je positie in de samenleving te versterken.

De klantmanagers kunnen belanghebbenden uitleggen dat de tegenprestatie bijdraagt aan het behoud van maatschappelijke solidariteit en versterking van het draagvlak voor het sociale

²⁵ Inspectie SZW 2013.

zekerheidsstelsel. Bovendien kan het bijdragen aan een positievere beeldvorming rond uitkeringsgerechtigden. De tegenprestatie versterkt ook het gevoel van eigenwaarde. Er speelt zowel een individueel als een collectief belang.

Bij het evalueren van het resultaat van de tegenprestatie is het voor belanghebbende van belang vast te stellen of de sociale integratie ten opzichte van de beginsituatie is verbeterd. Dit kan onder andere worden afgemeten aan de mate van zelfredzaamheid, de vertoonde sociale vaardigheden en de afstand tot de arbeidsmarkt. De mate van naleving kan worden vastgesteld door na te gaan of er bijvoorbeeld waarschuwingen of sancties zijn opgelegd.

Iedereen heeft het meest aan gemotiveerde mensen. Dat geldt zowel voor gemeenten als voor burgers als voor organisaties. Maar de tegenprestatie is ook een verplichting. De klantmanagers moeten daarom duidelijke afspraken maken en duidelijk vertellen wat de rechten en plichten zijn.

Voor de tegenprestatie kunnen drie doelgroepen worden onderscheiden:

- Initiatiefnemers: Dit zijn de gemotiveerde mensen. De tegenprestatie kan worden ingevuld met werkzaamheden die ook als vrijwilligerswerk gedaan kunnen worden. Daarbij speelt de eigen keuze van belanghebbende een grote rol en heeft die daarmee zeggenschap over de invulling van de tegenprestatie. Deze activiteiten worden niet als stigmatiserend of als minderwaardig ervaren.
- Zoekers: Dit zijn de welwillende mensen. Van deze groep moet een methodische inschatting gemaakt worden van het vermogen van belanghebbende. Deze groep heeft er baat bij als de gemeente beschikt over activiteiten waar belanghebbende uit kan kiezen.
- Weigeraars: Dit zijn de niet-willers. Hier moeten de klantmanagers de incidentele weigeraar van de notoire weigeraar onderscheiden. De incidentele weigeraar kan vaak met enige drang over de drempel geholpen worden. De notoire weigeraar is niet met enige drang op andere gedachten te brengen. Het enige wat de klantmanager kan doen is laten zien dat dit niet loont, ze kunnen de sanctie als dwangmiddel inzetten om dit gedrag te bestraffen.

De tegenprestatie als verplichting kan de klantmanagers helpen om belanghebbenden net dat zetje te geven (drang) waardoor zij zelf in actie komen. Die actie kan het gevolg zijn van het vermijden van de maatregel. Ook kan de tegenprestatie de mogelijkheid bieden om de negatieve spiraal van meervoudige problemen waarin belanghebbende en diens huishouden is terechtgekomen, te doorbreken.

Om de nalevingsbereidheid te vergroten, moeten de klantmanagers het gedrag van belanghebbenden gericht beïnvloeden in de gewenste richting. Dat kan worden versterkt door:

1. Het positief formuleren van het beoogde gedrag door te stellen dat iedereen er toe doet en talenten heeft.
2. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om te beslissen hoe de tegenprestatie wordt uitgevoerd. Daarbij is het aan de gemeente om het beleid in de verordening uit te werken en onder andere het begrip 'naar vermogen' ver in te kaderen.
3. Bij de inzet van de tegenprestatie spelen de volgende gedragbeïnvloedende elementen een rol:
 - Het beroep op bijstand is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. De bijbehorende verplichtingen worden geaccepteerd, wederkerigheid. Als de klantmanager ervoor zorgt dat het door hem/haar gewenste gedrag ook voordelen oplevert, dan bevordert hij/zij het naleven van de regels. Correct en respectvol omgaan met de belanghebbende versterkt de positieve houding tegenover de tegenprestatie.
 - Duidelijkheid. De klantmanager maakt afspraken over wie, wat, wanneer doet.
 - Aandacht van de klantmanager voor de belanghebbende. Afspreken, aanspreken en corrigeren. De klantmanager versterkt de bereidheid tot naleving door heldere afspraken te maken en deze na te komen.

- Dienstverleners maken ook 'fouten'. Hoe meer de klantmanager probeert te vermijden dat hij/zij ten onrechte aanspreekt, ingrijpt en disciplineert, des te groter is de kans dat de klantmanager ten onrechte niet ingrijpt en dus zelf nalatig wordt. Dit kan gevolgen hebben voor de belanghebbende en de organisatie. Maar ook het omgekeerde geldt: hoe meer de klantmanager probeert nalatigheid te vermijden, des te groter is de kans dat hij/zij ten onrechte ingrijpt.

Gemeenten kunnen de spontane naleving bevorderen door ervoor te zorgen dat belanghebbende de regels van de tegenprestatie goed kent. Het is van belang dat klantmanagers de verschillen tussen loon, onkostenvergoeding en vrijwilligersvergoeding goed uitleggen, maar ook het verschil tussen tegenprestatie en vrijwilligerswerk. Daarnaast moeten de gevolgen van het niet meewerken aan de tegenprestatie volstrekt helder zijn voor de belanghebbende. Om de naleving van de gemaakte afspraken te kunnen controleren, moeten de klantmanagers deze afspraken vastleggen in een besluit. Zo kunnen belanghebbende en de gemeente elkaar houden aan het nakomen van de gemaakte afspraken.

§3.2.2 Tussentijdse conclusie

Bij het vragen om een tegenprestatie naar vermogen van de uitkeringsgerechtigden hoort ook de handhaving van de tegenprestatie. Volgens de Werkwijzer Tegenprestatie moet handhaving plaatsvinden door:

- In een verordening en beleidsregels uit te werken hoe de tegenprestatie ingevuld wordt en welke sanctie er verbonden is aan het niet nakomen van deze verplichting;
- Deze verordening en beleidsregels te vertalen in werkinstructies;
- Ervoor te zorgen dat de klantmanagers deze werkinstructies uitvoeren;
- Te controleren of belanghebbende hier daadwerkelijk aan heeft voldaan of niet.

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt een omschrijving van de tegenprestatie puntsgewijs weergegeven:

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

Volgens de Werkwijzer Tegenprestatie heeft de klantmanager twee doelen binnen de communicatie met de belanghebbende, namelijk:

- Uitleggen wat een tegenprestatie is; en
- Motiveren om de tegenprestatie uit te voeren.

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt het consideratiemodel toegelicht, dat drie fasen kent. Ten eerste de ontmoetingsfase: hier kijken klantmanagers naar de achtergrond van de belanghebbenden en gaan ze in gesprek. Door blijk te geven van interesse in de persoon, wordt de belanghebbende gemotiveerd om mee te werken. Hierin wordt gezocht naar het midden tussen het collectief en het individueel belang. In deze fase kan een zekere mate van dwang overigens bij sommige mensen

positief werken. Daarna komt de ontluikingsfase: hier gaan mensen aan de slag en krijgen ze oog voor het collectief belang, ze merken dat het positief is dat ze iets voor een ander kunnen doen. Na verloop van tijd vragen mensen zich vervolgens af 'ik help nu anderen, maar wie helpt mij?'. Tot slot is er dan de erkenningsfase: deze fase is belangrijk om gemotiveerd te blijven. De erkenning moet niet alleen van de organisatie waar ze de activiteit uitvoeren komen, maar juist van degene die hen gevraagd/verplicht heeft een tegenprestatie te leveren. In deze fase zijn mensen niet per se tegen controle, het kan zelfs motiveren.

Als een klantmanager een verplichte tegenprestatie oplegt, dan zijn er ook mensen die dit ervaren als werken zonder er iets voor terug te krijgen. Klantmanagers kunnen invloed uitoefenen op dit proces door aan te sluiten bij de drijfveren van de uitkeringsgerechtigde zelf. Mensen kunnen verschillende drijfveren hebben waar de klantmanagers op in kunnen spelen.

- Persoonlijke ontwikkeling: zicht krijgen op de eigen competenties, deze verder ontwikkelen en nieuwe vaardigheden opdoen.

- 'Goed doen': Een persoonlijk appel: maak duidelijk dat de samenleving de inzet van mensen nodig heeft! Het is prettig om het gevoel te hebben dat je nodig bent en nuttig werk verricht.

- Sociale contacten opdoen: het is een manier om sociale contacten op te doen en het huis uit te komen.

- Emancipatie en integratie: het biedt de mogelijkheid om buitenshuis actief te zijn en je positie in de samenleving te versterken.

Bij het evalueren van het resultaat van de tegenprestatie is het voor belanghebbende van belang vast te stellen of de sociale integratie ten opzichte van de beginsituatie is verbeterd. Dit kan onder andere worden afgemeten aan de mate van zelfredzaamheid, de vertoonde sociale vaardigheden en de afstand tot de arbeidsmarkt. De mate van naleving kan worden vastgesteld door na te gaan of er bijvoorbeeld waarschuwingen of sancties zijn opgelegd.

§ 3.3 Onderzoekspunten

Uit de voorgaande juridische en niet-juridische theoretische inzichten zijn onderzoekspunten voort gevloeid. Alvorens het praktijkhoofdstuk aan bod komt, wordt dit hoofdstuk afgesloten met een opsomming van deze punten. De onderzoekspunten vormen tenslotte de verbinding tussen de theorie en de praktijk, hetgeen eveneens betekent dat de interviewvragen op deze onderzoekspunten gebaseerd zijn.

De volgende onderzoekspunten zijn naar voren gekomen vanuit de theorie:

- Op grond van artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet moeten alle gemeenten bij verordening regels stellen met betrekking tot het opdragen van een tegenprestatie.
- In artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet is vastgelegd dat onder de tegenprestatie wordt verstaan: "Het verrichten van naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing van de arbeidsmarkt."
- Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de regering de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden ziet als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden.
- Daarnaast geeft de Memorie van Toelichting aan dat het van belang is dat de bijstandsgerechtigde zelf invloed kan hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige werkzaamheden.
- In het onderzoek 'Verordeningen tegenprestatie inventarisatie' van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden als voorwaarden voor een geldige verordening gesteld dat deze is vastgesteld door de gemeenteraad, officieel gepubliceerd is en uiterlijk per 1 juli 2015 of met terugwerkende kracht per 1 juli 2015 in werking is getreden.

- Uit de uitspraak van 25 februari 2013 blijkt dat de grens van de tegenprestatie in ieder geval wordt overschreden als van een uitkeringsgerechtigde verlangd wordt dat deze 32 uur per week werkzaamheden verricht. Ook de Memorie van Toelichting gaf aan dat de omvang van de werkzaamheden en de duur in tijd in de regel beperkt moeten zijn.
- De wijze waarop handhaving van de tegenprestatie moet plaatsvinden volgens de Werkwijzer Tegenprestatie.
- De puntsgewijze weergave van een omschrijving van de tegenprestatie uit de Werkwijzer Tegenprestatie.
- Het consideratiemodel uit de Werkwijzer Tegenprestatie.

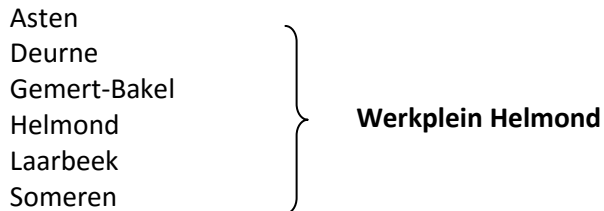
Hoofdstuk 4 Praktijk

§ 4.1 De verordeningen

In deze paragraaf zullen eerst de verordeningen van de verschillende gemeenten bekeken worden. Hierna zullen deze verordeningen met elkaar vergeleken worden.

De onderstaande gemeenten zijn uiteindelijk onderzocht, waarvan bij sommige sprake is van een samenwerkingsverband:

Rotterdam



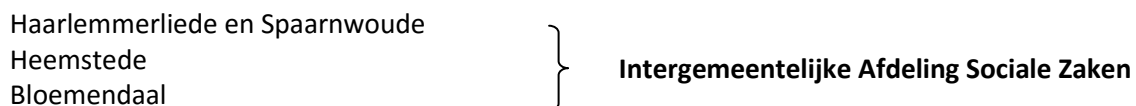
Wijdemeeren

Hilversum

Hoogezand-Sappemeer/ Slochteren

Menterwolde

Overbetuwe



Schagen

§ 4.1.1 Per gemeente

Rotterdam

In de verordening van de gemeente Rotterdam wordt als doel van de tegenprestatie gesteld: *Het leveren van een bijdrage door werkzoekenden aan de samenleving (wederkerigheid). Het doen van een tegenprestatie kan bijdragen aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt.*

Daarnaast wordt genoemd dat de tegenprestatie kan worden ingevuld door: *Het verrichten van vrijwilligerswerk; het leveren van mantelzorg; overige maatschappelijk nuttige werkzaamheden; het volgen van een taal- of beweegtraining; het werken aan persoonlijke problemen met als doel het invulling kunnen geven aan één van de hiervoor genoemde vormen van tegenprestatie.*

In deze verordening wordt vermeld dat de werkzoekende zelf verantwoordelijk is voor de invulling van de tegenprestatie, maar dat de gemeente hierbij ondersteuning biedt indien dit nodig is. Ook

staat er dat het college een maatregel op kan leggen als de werkzoekende verzuimt binnen de gestelde termijn een voorstel voor de invulling van de tegenprestatie te doen.

Er wordt vermeld dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor 20 uur per week of naar vermogen, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van de werkzoekende. En na ten minste zes maanden kan het college in overleg met de werkzoekende besluiten om een andere invulling van de tegenprestatie te vragen, gericht op de persoonlijke ontwikkeling van de werkzoekende. De tegenprestatie is blijvend van toepassing.

Tot slot kan het college ontheffing van de verplichting tot tegenprestatie verlenen, indien de individuele omstandigheden van de werkzoekende daartoe aanleiding geven.

Werkplein Helmond

De gemeentelijke verordeningen van Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Someren, Laarbeek en Helmond bevatten alle zes dezelfde regelingen. Als doel wordt in deze verordeningen genoemd: *Het bevorderen van de maatschappelijke participatie door het leveren van een bijdrage aan de samenleving door uitkeringsgerechtigden op basis van wederkerigheid. Het verrichten van een tegenprestatie kan bijdragen aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt.*

Daarna wordt in alle verordeningen gesteld dat van de uitkeringsgerechtigde wordt verwacht dat hij zelf invulling geeft aan de tegenprestatie en dat hij daarvoor met voorstellen komt. Indien nodig kan hierbij ondersteuning worden geboden.

Volgens deze verordeningen kan de tegenprestatie als volgt worden ingevuld: *Maatschappelijk nuttige werkzaamheden; het volgen van taal- of beweegtraining; activeringsprogramma's, het met een tijdsbeslag van tenminste acht uur per week werken aan persoonlijke problemen met als doel het invulling kunnen geven aan één van de hiervoor genoemde vormen van tegenprestatie.*

In deze verordeningen staat dat de tegenprestatie naar vermogen wordt opgedragen voor minimaal acht uur per week gedurende een periode van minimaal zes maanden per jaar.

Ontheven van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie in deze verordeningen is:

De uitkeringsgerechtigde die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is, de alleenstaande ouder die vrijstelling van de arbeidsplicht heeft in verband met de zorg voor (een) kind(eren) in de leeftijd tot vijf jaar, de uitkeringsgerechtigde die zorgtaken verricht als mantelzorger voor tenminste acht uur per week, de uitkeringsgerechtigde die voor tenminste acht uur per week vrijwilligerswerk verricht, de uitkeringsgerechtigde die in het kader van de WMO gebruik maakt van een voorziening gericht op individuele begeleiding of groepsbegeleiding, en de uitkeringsgerechtigde die deelneemt aan activiteiten in het kader van een re-integratietraject.

Wijdemeeren

In de verordening van de gemeente Wijdemeeren staat dat zij geen tegenprestatie opdragen aan: *de belanghebbende die binnen zes maanden na instroom in de uitkering aantoonbaar vrijwilligerswerk verricht dat naar aard en omvang minimaal vergelijkbaar is met een tegenprestatie als bedoeld in deze verordening; de belanghebbende die mantelzorg verricht voor zover het verrichten van die mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.* Bij de duur en omvang wordt in de betreffende verordening genoemd dat de tegenprestatie kan bestaan uit een eenmalige activiteit die door het college wordt opgedragen of uit een door het college opgedragen terugkerende activiteit. Bij een terugkerende activiteit wordt de tegenprestatie opgedragen voor minimaal acht uur en maximaal zestien uren per week voor de periode van zes maanden. Bij voortdurend verblijf in de uitkering, wordt drie maanden na afronden van de tegenprestatie, wederom een tegenprestatie opgedragen.

Hilversum

Met betrekking tot de omvang en duur van de tegenprestatie wordt in de gemeentelijke verordening van Hilversum genoemd: *De tegenprestatie is beperkt in omvang en duur en wordt afgestemd op de mogelijkheden van de belanghebbende. De omvang is bepaald op ten minste twaalf uur per week en de duur op ten minste drie maanden per kalenderjaar.* Daarnaast wordt er in de gemeente Hilversum

afgezien van het opdragen van een tegenprestatie indien: *de belanghebbende in verband met de arbeidsongeschiktheid volledig is vrijgesteld van arbeids- en re-integratieverplichting; de belanghebbende alleenstaande ouder is en een ontheffing heeft als bedoeld in artikel 9a Participatiewet of artikel 38 lid 1 van de IOAW of IOAZ; uitsluitends bijstand wordt verleend op grond van de bijzondere bijstand; maatschappelijke nuttige activiteiten in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg van een bepaalde omvang worden verricht.*

Hoogezand-Sappemeer/Slochteren

De gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren werken samen bij de uitvoering van de tegenprestatie. In de verordeningen van deze gemeenten staat dat het college de tegenprestatie opdraagt aan de uitkeringsgerechtigde die op grond van omstandigheden niet in staat is om, al dan niet tijdelijk, inspanningen te verrichten richting werk direct na de toekenning van de uitkering. Daarna wordt benoemd dat de tegenprestatie in van bovenstaande niet wordt opgedragen aan: *de belanghebbende die aantoonbaar vrijwilligerswerk verricht dat naar aard en omvang minimaal vergelijkbaar is met een tegenprestatie als bedoeld in de verordening; de belanghebbende die mantelzorg verricht voor zover het verrichten van die mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.* Later wordt genoemd dat het college ook geen tegenprestatie opdraagt indien de bijstandsgerechtigde op grond van persoonlijke omstandigheden permanent niet in staat is tot het verrichten van een tegenprestatie. Wanneer er op grond van tijdelijke omstandigheden geen tegenprestatie kan worden verricht, wordt er met belanghebbende een termijn afgesproken waarbinnen de tegenprestatie moet worden verricht. Qua duur en omvang vermelden de verordeningen van Hoogezand-Sappemeer en Slochteren dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor de duur van minimaal drie maanden, voor minimaal vier uur tot maximaal zestien uur per week.

Menterwolde

De verordening van de gemeente Menterwolde ziet er hetzelfde uit als de verordeningen van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren. Ook hierin staat dat het college de tegenprestatie opdraagt aan de uitkeringsgerechtigde die op grond van omstandigheden niet in staat is om, al dan niet tijdelijk, inspanningen te verrichten richting werk direct na de toekenning van de uitkering. Ook worden hier dezelfde afwijkingen genoemd op het bovenstaande, dus het college draagt geen tegenprestatie op aan: *de belanghebbende die aantoonbaar vrijwilligerswerk verricht dat naar aard en omvang minimaal vergelijkbaar is met een tegenprestatie als bedoeld in de verordening; de belanghebbende die mantelzorg verricht voor zover het verrichten van die mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.* In de gemeente Menterwolde zal het college ook geen tegenprestatie opdragen indien de bijstandsgerechtigde op grond van persoonlijke omstandigheden permanent niet in staat is tot het verrichten van een tegenprestatie. Wanneer op grond van tijdelijke omstandigheden geen tegenprestatie kan worden verricht wordt met belanghebbende een termijn afgesproken waarbinnen de tegenprestatie moet worden verricht. Qua duur en omvang is de verordening ook exact hetzelfde. *De tegenprestatie wordt opgedragen voor de duur van minimaal drie maanden, voor minimaal vier uur tot maximaal zestien uur per week.*

Overbetuwe

In de gemeentelijke verordening van Overbetuwe staat dat *de tegenprestatie wordt opgedragen voor minimaal vier uur per week en maximaal acht uur per week, tenzij belanghebbende en het college instemmen met een hoger aantal uren per week. De tegenprestatie heeft een minimale duur van twee aaneengesloten maanden en een maximale duur van zes aaneengesloten maanden. Het college draagt minimaal eenmaal per kalenderjaar een tegenprestatie op.* In deze gemeentelijke verordening wordt vrijgesteld van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie: *de belanghebbende die voor ten minste vier uur vrijwilligerswerk verricht; de belanghebbende die deelneemt aan georganiseerde activiteiten in het kader van een re-integratietraject; de belanghebbende die zorgtaken verricht als mantelzorger voor ten minste acht uur per week of langer dan drie maanden; de belanghebbende die een parttime arbeidsovereenkomst heeft voor ten minste twintig uur per*

week; de alleenstaande ouder die vrijstelling van de arbeidsplicht heeft in verband met de zorg voor één of meer minderjarige kinderen in de leeftijd tot vijf jaar; de belanghebbende die blijvend en duurzaam arbeidsongeschikt is.

Regionale Sociale Dienst de Liemers

De Regionale Sociale Dienst de Liemers bestaat uit de gemeenten Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar. Deze vier gemeenten hebben allemaal dezelfde verordening opgesteld. Op grond van deze vier verordeningen worden de volgende personen uitgesloten van het verrichten van een tegenprestatie: *personen die parttime werken; personen die deelnemen aan een sociaal activeringstraject; personen die deelnemen aan een re-integratietraject; personen die deelnemen aan het Toekomstatelier; personen die deelnemen aan groepstrainingen; personen die mantelzorg verrichten voor tenminste drie maanden en voor minimaal acht uur per week; personen die vrijwilligerswerk verrichten voor minimaal twee uur per week gedurende een periode van drie maanden per jaar.* Met betrekking tot de duur en omvang stellen deze vier verordeningen: *Door personen zonder een beperking wordt voldaan aan een tegenprestatie wanneer zij gedurende minimaal twee uur per week gedurende een periode van minimaal drie maanden per jaar onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten. Door personen met een beperking wordt voldaan aan een tegenprestatie wanneer zij naar vermogen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden verrichten.*

Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken

De gemeenten Bloemendaal, Heemstede en Haarlemmerliede en Spaarnwoude werken samen in de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken. Ook deze drie gemeenten hebben dezelfde bepalingen opgenomen in hun verordeningen. In deze verordeningen staat dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor de minimale duur van drie maanden per jaar, voor minimaal twee uren per week. Daarnaast stellen deze drie verordeningen ook een bovengrens aan de duur en omvang van de tegenprestatie, namelijk een maximale duur van vijf maanden per jaar en maximaal tien uren per week. Deze gemeentelijke verordeningen stellen dat het college geen tegenprestatie opdraagt indien: *een belanghebbende, behorende tot de doelgroep, middels een re-integratietraject naar werk wordt begeleid, dan wel vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht voor zover het verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs een bijdrage levert aan de maatschappij.*

Schagen

In de gemeentelijke verordening van Schagen staat dat het college een belanghebbende uit de categorie uitstromers geen verplichting oplegt om een tegenprestatie te verrichten, omdat de focus bij hen gericht moet zijn en blijven op betaalde arbeid. Daarnaast legt het college geen verplichting op om een tegenprestatie te verrichten aan een belanghebbende uit de categorie groeiers, die gebruik maakt van een re-integratievoorziening, omdat de focus gericht moet zijn en blijven op de re-integratie met het doel betaald werk. Het college kan een belanghebbende uit de categorie groeiers en blijvers de verplichting opleggen om een tegenprestatie uit te voeren, indien er geen sprake is van de uitvoering van een re-integratievoorziening. Over de duur en omvang van de tegenprestatie wordt in de betreffende verordening het volgende vermeld: *De tegenprestatie wordt opgedragen voor de duur van minimaal drie en maximaal zes maanden. De tegenprestatie wordt opgedragen voor minimaal twee en maximaal acht uren per week. Afwijking van het bovenstaande is mogelijk indien belanghebbende niet in staat is om aan het minimaal vereiste aantal maanden en uren te voldoen.* Daarnaast staat in deze verordening dat het college geen tegenprestatie opdraagt indien een belanghebbende mantelzorg verricht voor zover het verrichten van mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is. Evenmin draagt het college een tegenprestatie op indien een belanghebbende als vrijwilliger respijtzorg verleent.

§ 4.1.2 Overeenkomsten en verschillen

Alleen Rotterdam en alle zes de gemeenten die samenwerken binnen Werkplein Helmond hebben het doel van de tegenprestatie opgenomen in hun verordening. Het doel van deze twee is nagenoeg hetzelfde, het gaat bij beide om het leveren van een bijdrage aan de samenleving op basis van wederkerigheid. Maar in de gemeentelijke verordeningen van Werkplein Helmond wordt nog genoemd dat die bijdrage ook de maatschappelijke participatie bevordert. Ook wordt bij beide genoemd dat het verrichten van een tegenprestatie kan bijdragen aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt. De andere onderzochte gemeenten hebben geen doel opgenomen in hun verordening. Tevens zijn Rotterdam en alle gemeenten van Werkplein Helmond de enige die in hun verordening hebben opgenomen hoe de tegenprestatie kan worden ingevuld.

Alle besproken verordeningen bevatten een duur en omvang van de tegenprestatie. Deze verschillen echter wel van elkaar. In tabel 3.1 zijn de verschillen in duur en omvang, zoals deze in de gemeentelijke verordeningen opgenomen zijn, weergegeven.

Tabel 3.1

	Duur per week	Omvang per jaar
Rotterdam	20 uur	Blijvend van toepassing
Werkplein Helmond	Minimaal 8 uur	Minimaal 6 maanden
Wijdemeren*	Minimaal 8 – maximaal 16 uur	6 maanden**
Hilversum	Minimaal 12 uur	Minimaal 3 maanden
Hoogezand-Sappemeer/Slochteren	Minimaal 4 – maximaal 16 uur	Minimaal 3 maanden
Menterwolde	Minimaal 4 – maximaal 16 uur	Minimaal 3 maanden
Overbetuwe	Minimaal 4 – maximaal 8 uur	Minimaal 2 – maximaal 6 maanden
Regionale Sociale Dienst de Liemers	Minimaal 2 uur	Minimaal 3 maanden
Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken	Minimaal 2 – maximaal 10 uur	Minimaal 3 – maximaal 5 maanden
Schagen	Minimaal 2 – maximaal 8 uur	Minimaal 3 – maximaal 6 maanden

* Binnen deze gemeente kan de tegenprestatie ook bestaan uit een eenmalige activiteit.

** Bij voortdurend verblijf in de uitkering, wordt drie maanden na afronden van de tegenprestatie, wederom een tegenprestatie opgedragen.

De gemeente Rotterdam vermeldt in haar verordening alleen dat het college een ontheffing van de verplichting tot tegenprestatie kan verlenen, indien de individuele omstandigheden van de werkzoekende daartoe aanleiding geven. In de andere negen verordeningen worden verschillende ontheffingsgronden van de plicht tot tegenprestatie genoemd. In alle negen andere verordeningen wordt mantelzorg tot ontheffing gerekend, waar bij sommige gemeenten dan nog wel een bepaald aantal uren als eis gesteld wordt. Daarnaast wordt ook in acht van de negen andere verordeningen vrijwilligerswerk als ontheffingsgrond beschouwd. De gemeente Schagen vermeldt in haar verordening niks over 'vrijwilligerswerk', wel wordt aangegeven dat het college maatschappelijke activiteiten die een belanghebbende op eigen initiatief binnen of buiten een organisatie verricht aanmerkt als tegenprestatie. Rotterdam is de enige gemeente die het leveren van mantelzorg en het verrichten van vrijwilligerswerk rekent tot invulling van de tegenprestatie.

In de gemeentelijke verordening van Rotterdam staat dat het college aan de werkzoekende die deelneemt aan re-integratieactiviteiten aanvullend een tegenprestatie als verplichting kan opleggen. In de verordeningen van de gemeenten binnen Werkplein Helmond, Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken, Regionale Sociale Dienst de Liemers, de gemeente Overbetuwe en de gemeente Schagen wordt gebruik maken van een re-integratievoorziening/deelnemen aan een re-integratietraject vermeldt als een ontheffing van de plicht tot tegenprestatie. In de overige vier

verordeningen (Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren, Hilversum en Wijdmeren) wordt dit niet specifiek genoemd.

In de verordeningen van de gemeente Overbetuwe en van de Regionale Sociale Dienst de Liemers worden ook de personen die parttime werken ontheven van het verrichten van een tegenprestatie. Daarnaast wordt in de verordeningen van Menterwolde en Hoogezand-Sappemeer/Slochteren vermeld dat het college de tegenprestatie opdraagt aan de uitkeringsgerechtigde die op grond van omstandigheden niet in staat is om, al dan niet tijdelijke, inspanningen te verrichten richting werk direct na de toekenning van de uitkering. In de andere verordeningen wordt niet gesproken over een ontheffing bij het parttime verrichten van werk.

Bij de gemeenten van het Werkplein Helmond, Overbetuwe en Hilversum wordt in de verordening tevens de ontheffing benoemd die geldt voor de alleenstaande ouder die vrijstelling heeft van de arbeidsplicht in verband met de zorg voor één of meer minderjarige kinderen in de leeftijd tot vijf jaar als bedoeld in artikel 9a lid eerste lid Participatiewet. In deze zelfde verordeningen staat ook de ontheffing beschreven voor uitkeringsgerechtigden die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn.

§ 4.2 De uitvoering

Hier zal beschreven worden hoe de tegenprestatie er in de praktijk uit ziet bij de tien verschillende gemeenten. Deze informatie komt voort uit de afgenomen interviews, de interviewvragen zijn opgenomen in bijlage 4. Om het overzichtelijk te houden zijn alle verschillende termen die de gemeenten gebruiken voor hun werknemers vervangen door 'klantmanager'. Het gaat bij de term klantmanager om de medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van de tegenprestatie. De termen die vervangen zijn door klantmanager zijn: activeringscoach, participatiecoach, consulent, werkcoach, integrale casemanager en senior consulent sociale zaken.

§ 4.2.1 Per gemeente

Rotterdam

"Wij lijken streng, maar we houden hier buitengewoon veel rekening met de wensen en mogelijkheden van de werkzoekenden."

Van de gemeente Rotterdam is het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie geïnterviewd. *"De Taskforce Tegenprestatie is onderdeel van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. De Taskforce Tegenprestatie is in het leven geroepen om met een grote groep werkzoekenden afspraken te maken over een tegenprestatie."* Er zijn met ongeveer 8.200 uitkeringsgerechtigden afspraken gemaakt over de tegenprestatie. Binnen de gemeente Rotterdam zijn ongeveer 45 klantmanagers werkzaam.

"Iedereen die geen re-integratievoorziening krijgt aangeboden, omdat ze niet kansrijk genoeg worden geacht, met die mensen wordt een afspraak gemaakt dat ze iets terugdoen voor hun uitkering."

Qua omvang is het in Rotterdam twintig uur of naar vermogen. *"Naar vermogen is een belangrijke toevoeging, omdat we altijd kijken naar wat mensen kunnen en tot wat ze in staat zijn."* Daarnaast is er met een grote groep mensen jarenlang geen contact geweest en daarom wordt vaak gestart met een beperkt aantal uren, in de verwachting dat het aantal uren in de loop der tijd kan uitbreiden.

De tegenprestaties die verricht worden zijn: *"Vrijwilligerswerk, mantelzorg, taaltraining, computertraining, beweegtraining of eerst werken aan persoonlijke problematiek."* Door de gemeente Rotterdam worden twee doelen genoemd: *"De eerste is wederkerigheid, je doet iets terug voor je uitkering. En de tweede is dat je daarmee ook jezelf meer kunt ontwikkelen."* Uitstroom is in Rotterdam niet het hoofddoel, maar de tegenprestatie kan er wel toe leiden dat personen na verloop van tijd erin slagen om betaald werk te krijgen. *"Vorig jaar waren dit ongeveer honderd werkzoekenden."*

De verordening is bekend bij de klantmanagers. Ze hebben een inwerkingsprogramma gehad waarin is uitgelegd wat de tegenprestatie is en wat er van de klantmanagers verwacht wordt. En elke nieuwe medewerker volgt dat inwerkingsprogramma. Weerstand was er bij de klantmanagers van Rotterdam

niet te bespeuren: *“Nee in tegendeel, ik heb een hele enthousiaste club mensen die met heel veel inzet en enthousiasme dit uitvoeren.”*

Alle klantmanagers hebben een cursus sturing op zelfsturing gevolgd en ze hebben werkinstructies gekregen. Belangrijk wordt gevonden dat de klantmanagers kijken naar de intrinsieke motivatie van mensen. *“Wij hebben altijd voorop staan hoe werkzoekenden de tegenprestatie invullen mogen ze zelf bepalen, in overleg met hun klantmanager.”* Ook hebben ze diverse werkprocessen en is er een plan van aanpak opgesteld voor de komende drie jaar.

Voor de klantmanagers zijn er niet zo zeer werkzaamheden bijgekomen in de gemeente Rotterdam. Ze begeleiden mensen bij het vinden van een tegenprestatie en hebben daarover ook gesprekken met werkzoekenden.

De klantmanagers informeren de bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie. *“De mensen krijgen een brief en worden uitgenodigd, meestal in de vorm van groepsbijeenkomsten.”* Bij meer individuele problemen worden de bijstandsgerechtigden individueel uitgenodigd. Ook maakt de klantmanager afspraken met de werkzoekende en deze worden vastgelegd in een registratiesysteem. Voor het controleren van de bijstandsgerechtigden of zij de tegenprestatie daadwerkelijk hebben uitgevoerd heeft de gemeente Rotterdam te weinig capaciteit. Met de beperkte capaciteit die ze hebben proberen ze tenminste één keer per jaar de werkzoekenden te spreken om te vragen naar de voortgang. Meestal worden er afspraken gemaakt met de organisaties waar de tegenprestatie wordt uitgevoerd, dat zij contact opnemen met de klantmanagers als de bijstandsgerechtigde niet op is komen dagen.

De werkzoekenden hebben altijd een keuze in de activiteit die ze uit willen voeren als tegenprestatie, er wordt nooit een activiteit opgelegd. *“We leggen een tegenprestatie op, maar de invulling is een zaak van de werkzoekende zelf. En die helpen we wel en die adviseren we daar wel bij, maar ze mogen zelf bepalen wat ze willen.”* De bedoeling is dat de bijstandsgerechtigden binnen twee maanden iets vinden, maar als ze niks vinden worden ze hierbij geholpen en worden tips en suggesties gegeven.

Bij het niet of onjuist verrichten van de tegenprestatie kan er een maatregel worden opgelegd. De klantmanagers hebben een discretionaire bevoegdheid om zelf te bepalen wat er in een specifiek geval moet gebeuren, dus er is altijd sprake van maatwerk. Dit is een bevoegdheid die - in tegenstelling tot een gebonden bevoegdheid - bestuursorganen in meer of mindere mate vrijlaat om in concrete gevallen naar eigen inzicht besluiten te nemen.²⁶

Tot slot zitten alle klantmanagers in een intervisiegroep, waarin ze elkaar adviseren over specifieke casuïstiek. Ze proberen hier tot goede concessies te komen, omdat uiteindelijk wel rekening gehouden moet worden met een behoorlijke mate van rechtsgelijkheid. Terugkerende discussiepunten zijn het aantal uren wat iemand aankan, of er sprake is van verdringing, rekening houden met specifieke individuele omstandigheden en het wel of niet opleggen van een maatregel.

Werkplein Helmond

“We gebruiken misschien wel wat straffe terminologie, dus we zetten het zeg maar stevig aan, maar voor ons is de belangrijkste doelstelling de persoonlijke ontwikkeling van de klant.”

De teammanager van het team Maatschappelijke Deelname is geïnterviewd binnen het Werkplein Helmond. Dit team is een team voor de sociale activering. Binnen het Werkplein Helmond bestaat het team uit ongeveer 7,5 fte aan klantmanagers.

“Voor ons is maatschappelijke participatie en ontwikkeling van de klant eigenlijk het doel van de tegenprestatie en het secundaire doel is wederkerigheid voor de uitkering. Wij hebben niet zo’n boodschap aan die wederkerigheid.” Mensen worden uitgenodigd en ze proberen hen duurzaam op

²⁶ Damen 2013, p. 729.

vrijwilligerswerk te krijgen. De tegenprestatie wordt door het Werkplein Helmond met name ingezet voor klanten waar werk geen haalbare kaart is, vooral de onderkant van de arbeidsmarkt. Zelf hebben de klantmanagers ook mee kunnen denken over het beleid, ze zijn vanaf het begin af aan betrokken geweest. Ze hebben mee kunnen denken en mee kunnen vormgeven. Hierdoor was er ook geen weerstand toen de verordening tegenprestatie bekend werd gemaakt. De klantmanagers hebben allemaal uitgebreide werkinstructies gehad en er is een heel administratief proces. Door de klantmanagers wordt gebruik gemaakt van de zelfredzaamheidmatrix als blijkt dat de problematiek van een bijstandsgerechtigde redelijk complex is. Een klantmanager van het Werkplein Helmond werkt op een dorp of een deel van een stad, ze zijn sterk gebiedsgericht.

Op de vraag of er werkzaamheden zijn bijgekomen of veranderd, wordt als volgt geantwoord: *“Nou niet echt wezenlijk anders, maar het is wel meer gestructureerd en het is meer doordacht. Dus we hebben met name die tegenprestatie gebruikt om het beleid en de handelwijze te verankeren.”* Hoewel de tegenprestatie vrij negatief binnenkwam bij het Werkplein Helmond hebben ze er een zo’n positief mogelijke draai aan proberen te geven, zowel naar de klanten toe maar ook om wat houvast te hebben aan beleid. Ondanks dat de verordening minimaal acht uur stelt hebben de raadcommissies hun wel meegegeven dat ze liever zien dat een bijstandsgerechtigde serieus vier uur een tegenprestatie verricht dan met een hoop gedoe acht uur. *“Dus dat is ook wel één van de uitgangspunten. De verordening ziet er wat strenger uit, dan hoe wij er in de praktijk mee omgaan.”* Binnen het Werkplein Helmond is de basis van de klantmanagers wel voldoende om de tegenprestatie uit te kunnen voeren, maar er is wel behoefte om de techniek nog wat beter te krijgen. Bij de activiteiten die uitgevoerd worden als tegenprestatie moet vooral gedacht worden aan vrijwilligerswerk, voor de rest is het aanvullende scholing. Daarnaast is een project gestart voor maximale marginale zelfstandigen die onder de BBZ eigenlijk niet levensvatbaar zijn. *“Maar waarvan wij toch denken als mensen daar op een nette manier een paar centen mee kunnen verdienen willen wij dat wel bevorderen.”* Daarnaast is er in één van de gemeenten binnen het Werkplein Helmond een schrijnend tekort aan EHBO’ers. Hier zoeken ze belangstellende voor en deze kunnen dan van de betreffende gemeente een gratis EHBO-cursus krijgen. Boodschappen doen of ‘bij mijn oma strijken’ zijn te zwak als tegenprestatie binnen het Werkplein Helmond, het moet wel wat meer body hebben.

Tijdens het eerste gesprek informeert de klantmanager de bijstandsgerechtigde mondeling over de tegenprestatie. Dit wordt vergezeld door een folder die ze vooraf krijgen. Soms wordt de tegenprestatie met één gesprek af gedaan als gelijk blijkt dat er sprake is van een ontheffing. En als blijkt dat iemand wel wilt maar niet durft, dan vindt er een vervolgesprek plaats. *“En dan zie je in de meeste gevallen dat de essentie is dat de mensen niet ergens op af durven stappen. Dus dat ze eigenlijk wel willen, maar toch ergens niet naar binnen durven te gaan.”*

De klantmanager legt ook het plan van aanpak vast met de bijstandsgerechtigde. Als het om complexere zaken gaat maken ze een rapportage. Alleen als het nodig is maken ze een beschikking, als ze denken dat het goed is om precies vast te leggen wat de klant moet doen, wat zij ervan verwachten en wat er geregeld moet worden.

Ook doen de klantmanagers na verloop van tijd een heronderzoek, per casus verschilt binnen welke termijn dit gebeurt. *“Als we gewoon weten dat iemand al drie jaar wekelijks de nodige uren bezig is bij de voetbalclub, dan doen we dat misschien maar één keer in de twee jaar.”* Als een bijstandsgerechtigde geplaatst is voor een tegenprestatie is in principe de begeleiding voor de organisatie, Werkplein Helmond heeft daar geen tijd en geen middelen voor. Er wordt dan verwacht dat de betreffende organisatie contact met hen opneemt op het moment dat er iets aan de hand is. De werkzoekenden mogen in beginsel zelf hun eigen ideeën aandragen. Een activiteit opleggen, honderd procent tegen de zin van de bijstandsgerechtigden in, gebeurt eigenlijk niet of nauwelijks. Voor de bijstandsgerechtigden die de tegenprestatie niet of onjuist uitvoeren is er een maatregelen verordening, maar in principe proberen ze daar weg te blijven. Tot nu toe is er geen enkele maatregel opgelegd. *“We hebben slechts één keer een maatregel overwogen, maar uiteindelijk*

hebben we daar ook nog van af gezien.” De klantmanagers hebben wel volledig mandaat voor het opleggen van een maatregel.

Één keer in de twee weken hebben de klantmanagers van het Werkplein Helmond een soort casuïstiekbespreking onderling en één keer in de maand nog een werkoverleg. Omtrent de tegenprestatie zitten de klantmanagers redelijk op één lijn. *“En ik denk dat we in die driekwart jaar dat we bezig zijn er ook wel in geslaagd zijn om het toch redelijk positief te labelen.”*

Wijdemeren

Bij de gemeente Wijdemeren is de projectleider tegenprestatie geïnterviewd. Het team van klantmanagers bestaat uit een stuk of vijf personen. In deze gemeente zijn er ongeveer 170 bijstandsgerechtigden, waarvan ongeveer zestig mensen onder de tegenprestatieregeling vallen.

“We moeten vanuit de gemeente een tegenprestatie opleggen aan de mensen die en uitkering hebben. Het beleid is bij ons dat we mensen gedurende een periode van zes maanden, voor acht uur per week een tegenprestatie laten doen. En daarna is er een periode van drie maanden rust en daarna gaat weer die tegenprestatie voor zes maanden in.” Binnen de gemeente Wijdemeren gaan ze heel maatwerkgericht met de mensen aan de slag om ze daadwerkelijk die tegenprestatie te laten doen.

Alle bijstandsgerechtigden die vorig jaar aan de tegenprestatie zijn begonnen gaan nu door met die tegenprestatie. *“Ja er is een relatie ontstaan tussen de mensen die het aan het doen zijn en de organisaties waar ze het aan het doen zijn. En dat gaat voor alle partijen tot tevredenheid.”*

In principe wordt aan de acht uur per week vastgehouden, maar als in gesprekken blijkt dat er bepaalde redenen zijn om daarvan af te wijken dan is daar ruimte voor.

Van de zestig mensen die onder de tegenprestatieregeling vallen zijn er ongeveer veertig een tegenprestatie aan het doen en ongeveer twintig daarvan hoeven geen tegenprestatie te doen.

Ten eerste is het zo dat de gemeente de tegenprestatie op moet leggen van de overheid. Daarnaast hebben zij gemeentelijk het beleid dat zij mensen in een sociale cohesie binnen de gemeente willen zetten. *“Dus de grote lijn is een heel klein beetje van onze gemeente wil dat wij gewoon als burgers allemaal naast elkaar en voor elkaar leven in onze dorpskernen. En de tegenprestatie is daar een klein deeltje van om daar ook een rolletje in te spelen.”*

De verordening tegenprestatie is rond gegaan binnen de gemeente en daarnaast is er wekelijks een werkoverleg waarin deze ook besproken is. Het is eigenlijk nooit zo dat een bijstandsgerechtigde een eenmalige activiteit uitvoert als tegenprestatie. Hoewel dit wel in de verordening als optie is vastgelegd is het zo dat ze echt structureel geplaatst worden binnen een organisatie.

De grootste werkzaamheid die erbij gekomen is op het gebied van de tegenprestatie is dat de projectleider gesprekken voert met de bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie. Ook wordt er daarna een rapport verstrekt aan de klantmanagers en die moeten dat weer verwerken. *“Dus ik denk dat we gemiddeld kunnen zeggen dat we er tussen de acht en tien uur aan werk door de tegenprestatie bij gekregen hebben.”*

Er is geen bepaalde scholing of training gegeven voor de klantmanagers om om te kunnen gaan met de nieuwe tegenprestatie. Het grootste deel van de tegenprestatie wordt op dit moment uitgevoerd door de projectleider. De activiteiten die als tegenprestatie worden uitgevoerd zijn heel wisselend, wel is het allemaal vrijwilligerswerk.

De projectleider tegenprestatie informeert de bijstandsgerechtigden zelf over de tegenprestatie. Eerst worden de bijstandsgerechtigden schriftelijk geïnformeerd en uitgenodigd. Dan vindt er een één op één gesprek plaats, maar een heleboel mensen weten beperkt al wel wat de tegenprestatie is. Ook het plan van aanpak wordt vastgelegd door deze projectleider, de klantmanagers ontvangen dit rapport en als het nodig is reageren zij hierop.

Ter controle op de daadwerkelijk uitvoering van de tegenprestatie worden de bijstandsgerechtigden uitgenodigd op een gesprek als de projectleider zijn twijfels hierover heeft. Daarnaast zijn er formulieren die ingevuld worden dat mensen aanwezig zijn geweest en voor hoeveel uur zij aanwezig

zijn geweest. Ook zijn er heel veel contactpersonen van organisaties waar de projectleider regelmatig contact mee heeft. Als er sprake is van mantelzorg worden altijd naam en adresgegevens van de mensen bij wie ze die mantelzorg verlenen verzameld.

De bijstandsgerechtigden uit Wijdmeren hebben altijd een keuze in wat voor tegenprestatie zij gaan verrichten. Aan het eind van het gesprek over de tegenprestatie stelt de projectleider altijd vragen om erachter te komen wat ze graag willen doen en wat ze per se niet willen doen. Tot nu toe is het nog niet voorgekomen dat er een maatregel opgelegd is. Maar als er geen medische redenen of andere redenen zijn om niet te voldoen aan de tegenprestatie, dan moeten ze het gewoon doen. *“En als je dat weigert dan zit er inderdaad, een prikkel noemen wij dat dan, maar dan wordt er gekort op de uitkering.”* Hoeveel ruimte de klantmanagers hebben om een sanctie op te leggen is binnen de gemeente Wijdmeren nog een proces was zich aan het ontwikkelen is.

De tegenprestatie en hoe daarmee om gegaan moet worden wordt eigenlijk continu besproken. *“Wij hebben naar aanleiding van de dingen die zich voordoen, heb ik regelmatig overleg over wat gebeurt hier en hoe kunnen we dit het beste aanpakken. Het is niet zo dat we dat structureel ingebed hebben, maar het is wel zo dat op het moment dat dingen gaan spelen, dan worden direct ook de betrokkenen erbij geroepen en dan gaan we toch even met elkaar kijken.”*

Hilversum

Van de gemeente Hilversum is de teammanager van het team trajectbegeleiding geïnterviewd. Het team van klantmanagers binnen de gemeente Hilversum bestaat ongeveer uit vijftien man. Binnen deze gemeente gaat het om 2196 bijstandsgerechtigden.

In de gemeente Hilversum wordt het hele begrip tegenprestatie alleen maar uit de kast gehaald op het moment dat iemand niet mee wilt bewegen in maatschappelijk actief worden. *“Tot die tijd heb je het er eigenlijk met de klant niet over.”*

Hilversum schaalte zich onder de categorie die de tegenprestatie inzetten voor de ontwikkeling en sociale integratie van mensen. Bij de politiek leeft niet het idee dat mensen wat terug moeten doen voor hun uitkering. Het wordt ingezet voor de groep die in hun ogen niet kunnen werken. *“En dat is in feite wat je bereikt met een tegenprestatie, dat iemand actief blijft en niet wegzakt in een isolement.”* De klantmanagers kennen de verordening tegenprestatie, maar dit is er niet één die heel veel vragen oproept. De klantmanagers zijn het ook eens met de invulling van de tegenprestatie binnen hun gemeente.

Een jaar of drie geleden is Hilversum begonnen met een andere manier benaderen van hun klanten. *“Dat betekent dat je de klant veel meer gaat aanspreken op wat kan jij nu doen om jouw situatie te veranderen, in plaats van dat je heel handhavinggericht te werk gaat. En met handhavinggericht te werk gaan bedoel ik dat je zegt dit zijn de regels en daar moet je je aan houden.”* Hilversum ziet een nadeel aan wetgeving zoals de tegenprestatie: *“Het is heel erg gericht op mensen moeten van alles, maar dat is niet de weg om mensen in beweging te krijgen. De weg zit hem echt in mensen zelf te laten inzien dat ze er beter van worden en dan gaan mensen het ook veel gemotiveerder doen.”*

In Hilversum zijn er geen werkprocessen gemaakt naar aanleiding van de verordening tegenprestatie, maar dit was volgens hen ook niet nodig omdat het verwerkt kan worden in een bestaand werkproces. Dat er geen werkzaamheden bij zijn gekomen voor de klantmanagers ligt hun inziens vooral aan hoe zij ermee omgaan. Om met de tegenprestatie om te gaan hadden de klantmanagers dus ook al voldoende kennis in huis en was er geen scholing of training nodig.

Binnen de gemeente Hilversum moet qua uitvoering veelal gezocht worden in de hoek van het traditionele vrijwilligerswerk. Het afgelopen jaar zijn er in Hilversum 195 mensen gestart met een maatschappelijke werkplek, wat een tegenprestatie zou kunnen zijn. *“Alleen wij noemen het dan niet zo.”* *“Ik denk dat als ik het zo zou gaan noemen, dat ik dan gelijk mensen heb die ermee gaan kappen.”*

De klantmanagers van de gemeente Hilversum zijn degenen die de bijstandsgerechtigden zullen informeren over de tegenprestatie, maar deze wordt niet dusdanig benoemd. Alleen op het moment dat iemand niet vrijwillig in actie wil komen zullen ze het inzetten om iemand toch te bewegen. Ook het plan van aanpak wordt door de klantmanager vastgesteld. Of de bijstandsgerechtigde daadwerkelijk een tegenprestatie verricht, daar zit geen controle-instrumentarium achter. Binnen de gemeente Hilversum kennen ze een premie voor vrijwilligerswerk. Als de klant die premie aanvraagt moet de instelling tekenen voor het feit dat iemand daar zoveel uur vrijwilligerswerk heeft gedaan. Dat is het enige controlemoment bij dit soort activiteiten.

De klantmanagers leggen nooit een tegenprestatie op aan een bijstandsgerechtigde, wel worden ze als het nodig is verwezen naar plekken. De termijn die de bijstandsgerechtigden krijgen voor het vinden van een tegenprestatie is maatwerk, de klantmanager bepaalt dit zelf. Voor als er uitkeringsgerechtigden zijn die de tegenprestatie niet of onjuist uitvoeren is er een afstemmingsverordening, maar in de praktijk zien ze dit niet voorbij komen. De ruimte voor de klantmanagers om wel of geen sanctie op te leggen is vrij ruim, aangezien hun teammanager niet de hele dag met hun meekijkt.

De tegenprestatie is binnen de gemeente Hilversum nog geen onderwerp van intervisie, blijkbaar roept de tegenprestatie geen grote vragen op bij de medewerkers. *“Er zijn andere dingen die men toch dan op dat moment belangrijker vindt.”*

Hoogezand-Sappemeer/Slochteren

Bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer, waarvan de Sociale Dienst één is met die van Slochteren, is de coördinator van de klantmanagers geïnterviewd. Binnen deze twee gemeenten zijn er ongeveer twintig klantmanagers werkzaam. In de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren zitten rond de 1900 mensen in de uitkering. Maar de tegenprestatie is tot nu toe nog weinig uitgevoerd. *“Van die 1900, als het er vijf zijn die een tegenprestatie uitvoeren zou het al veel zijn.”*

De klantmanagers in deze gemeenten zijn allemaal op de hoogte van de verordening tegenprestatie. Toen ze de tegenprestatie aan zagen komen wist niet iedereen zo goed wat ze daarmee aan moesten. *“Maar eigenlijk omdat het in de praktijk zo weinig voorkomt, het is bijna geen item bij ons.”* Er wordt genoemd dat een klant die op een traject richting de arbeidsmarkt zit geen tegenprestatie hoeft te leveren. En dat is een hele grote massa.

Naar aanleiding van de verordening tegenprestatie is er een Uitvoeringsprotocol gekomen voor de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren. *“De klantmanager bepaalt bij de intake van de uitkering of belanghebbende aan de slag kan met een traject.”* Als dit niet mogelijk is staat er in het Uitvoeringsprotocol dat er een tegenprestatie verricht moet worden.

Als doel voor het opleggen van de tegenprestatie wordt genoemd: *“Het is misschien wel een beetje dubbel, maar het belangrijkste vind ik dat niets doen geen optie is voor mensen die gezond zijn en langdurig werkloos. Hoe langer ze werkloos zijn, hoe moeilijker ze terugkeren op de arbeidsmarkt. En dan iets doen, een rol spelen of wat dan ook, is overal goed voor. Daar wordt de individuele uitkeringsgerechtigde alleen maar beter van.”*

Binnen de gemeente Hoogezand-Sappemeer en de gemeente Slochteren zijn er geen werkzaamheden bijgekomen op het gebied van de tegenprestatie. *“We hebben hele uitvoeringsmodellen en protocollen, we zijn er helemaal op voorbereid, maar in de praktijk maken we het eigenlijk nauwelijks mee. Het wordt keurig netjes uitgevoerd, we signaleren het ook als het aan de orde is, alleen het komt zo weinig voor.”* De extra vragen die de klantmanagers moeten stellen bij het intakegesprek om te ondervinden of een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie wel of niet moet verrichten, die zijn erbij gekomen. Maar uiteindelijk worden de bijstandsgerechtigde bijna altijd ontheven van de plicht tot tegenprestatie. De klantmanagers zijn wel goed voorbereid op de tegenprestatie. Er zijn cursussen geweest om de Participatiewet te leren kennen en ook aan de tegenprestatie naar vermogen is apart aandacht besteed.

De paar activiteiten die als tegenprestatie worden uitgevoerd moeten gezocht worden in de sfeer van mantelzorg of vrijwilligerswerk.

De klantmanager informeert de bijstandsgerechtigde altijd over de tegenprestatie. Kort nadat de uitkering is toegewezen komt de klantmanager in beeld en die gaat kijken wat de klant wel of niet kan. Ook het plan van aanpak wordt door de klantmanagers vastgelegd. Wanneer dat plan van aanpak wordt vastgelegd hangt ervan af of alles duidelijk is. Er is een systeem waarin alle klantmanagers taken hebben openstaan bij een bepaalde klant. Als een klantmanager een klant over een half jaar zou willen controleren, kan hij/zij die taak alvast inplannen. Daarnaast is het ook de bedoeling dat de organisaties waar de bijstandsgerechtigden geplaatst worden, zelf contact opnemen met de klantmanagers als de betreffende persoon niet op komt dagen. Of de klantmanagers in de praktijk ook zelf langs zullen gaan is nog lastig te zeggen. *“Het is nog te kortdag om hier iets van te kunnen zeggen. Maar in mijn optiek is er niet zo’n groot verschil met alle andere trajecten die we doen qua uitvoering.”*

Ook binnen deze gemeenten mogen de bijstandsgerechtigden zelf een activiteit aandragen die ze willen verrichten als tegenprestatie. In principe staat er twintig dagen voor om deze zelf te zoeken, maar in de praktijk krijgen de bijstandsgerechtigden wel eens wat langer de tijd. *“Als klantmanager heb je vrij snel in de gaten of de klant er een potje van maakt of niet. Als de klant er serieus mee bezig is en jij neemt dat waar, dan is het niet erg als het een paar weken langer duurt.”*

Voor het geval dat een bijstandsgerechtigde de tegenprestatie niet of onjuist uitvoert bestaat er een Handhavingsprotocol, er kan dan een maatregel opgelegd worden. *“Ze moeten wel en als ze dan nog weer weigeren, dan heeft dat consequenties voor de uitkering. Maar dat is nog niet één keer gebeurd in deze gemeente.”* Elke klantmanager heeft de ruimte om zelf een beslissing te maken om wel of geen sanctie op te leggen. *“En de klantmanager moet in dat gebied, in dat veld, zijn eigen bewegingen maken.”*

De tegenprestatie en hoe de klantmanagers daarmee om zouden moeten gaan is nog geen onderwerp van intervisie of iets dergelijks. Dit komt voornamelijk doordat de tegenprestatie nog niet vaak genoeg aan bod komt. Maar stel dat dit vaker voor zal gaan komen, dan achten ze het niet uitgesloten dat het wel in teamoverleg behandeld zal worden. *“Overigens zie ik niet zo’n groot verschil ten opzichte van de mensen die in de reguliere trajecten zitten, dat is allemaal hetzelfde. Als die niet meewerken heb je ook allemaal afstemmingsmogelijkheden.”*

Menterwolde

“Ja de tegenprestatie is verplicht, je moet ook wat voor je uitkering doen, maar je mag zelf ook eerst eens gaan kijken wat je zou willen doen en wat je leuk vindt.”

De teamleider van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Menterwolde is geïnterviewd. Binnen deze gemeente bestaat het team van klantmanagers uit zes personen. Het aantal bijstandsgerechtigden binnen de gemeente Menterwolde ligt rond de 340.

Menterwolde gaat per 1 januari 2018 herindelen met Hoogezand-Sappemeer en Slochteren en zij krijgen dan als naam Midden-Groningen. Daarom zijn de verordeningen van deze gemeenten ook hetzelfde.

Binnen de gemeente Menterwolde wordt klanten eerst zelf de mogelijkheid gegeven om een geschikte tegenprestatieplek te vinden. Daarnaast hebben zij een gemeentelijke vrijwilligerscentrale, hier worden de klanten naar doorverwezen en worden daar aangemeld, ze krijgen daar een uitgebreid intakegesprek en dan wordt samen met hen gekeken naar een plek die bij hen past. De gemeente Menterwolde vindt het gezond als mensen een goede maatschappelijke bezigheid hebben, ongeacht of mensen aan het werk zijn of in een uitkeringsituatie zitten. *“Het is puur een maatschappelijk bezig zijn en het betrokken zijn in de samenleving, echt de participatie in de samenleving.”*

In een werkoverleg is in Menterwolde uitleg gegeven aan de tegenprestatie. Vooraf is dit in gezamenlijk verband, met de drie gemeenten, ook doorgesproken. De klantmanagers vinden de verordening niet te ver gaan, maar ook niet te soft. *“Ik denk dat dit wel een aardige mooie balans geeft ‘nou je moet wel wat doen, maar we gaan wel rekeningen met je houden, met wat je kunt doen en wat je wilt doen en of je al wat doet’.”*

Er zijn in de gemeente Menterwolde geen aparte werkprocessen gemaakt naar aanleiding van de verordening tegenprestatie. Dit wordt meegenomen in het totaalplaatje, omdat ze integraal werken komt er een totaalrapportage waarin zowel de uitkeringstoekenning plaatsvindt als ook het deel re-integratie. Onder het kopje re-integratie wordt dan ook de tegenprestatie meegenomen.

Binnen Menterwolde zijn er geen noemenswaardige werkzaamheden bijgekomen of veranderd. *“Ik denk dat er al heel veel gebeurde, maar dan onder een andere noemer, het wordt nu een beetje in een jasje gegoten.”* Want er werd bij de klanten die niet naar werk kunnen altijd al gekeken of diegene iets in het kader van sociale activering kon doen. *“En dat komt in feite een beetje op hetzelfde neer.”* De klantmanagers hadden voor de uitvoering van de tegenprestatie dus ook al voldoende kennis en er was geen extra scholing of training nodig.

De activiteiten die als tegenprestatie worden verricht zijn allemaal richting vrijwilligerswerk. Ze hebben geen projecten of iets dergelijks opgestart waar de tegenprestatie mee ingevuld zou kunnen worden.

Tijdens een intakegesprek behandelt de klantmanager de tegenprestatie met de bijstandsgerechtigde. Die klantmanager schat dan ook al in of er sprake zal zijn van een ontheffing of niet. Het streven is om naar aanleiding van het eerste gesprek een plan van aanpak te hebben opgesteld. Zowel de klantmanager als de klant tekenen het plan van aanpak en de teamleider tekent ook nog voor akkoord. De meeste mensen binnen de gemeente Menterwolde vinden een plek voor het uitvoeren van de tegenprestatie door middel van de vrijwilligerscentrale. Hiermee zijn hele nauwe contacten en afspraken mee, zij koppelen het terug als iets niet goed loopt. Dus dat is de controle die plaatsvindt op het daadwerkelijk uitvoeren van de tegenprestatie.

De klantmanagers hebben nog nooit een activiteit opgelegd aan een bijstandsgerechtigde, ze zijn er altijd samen uitgekomen. Ze hanteren een termijn van vier weken waarbinnen de bijstandsgerechtigde zelf een activiteit mag zoeken. Als dit niet gelukt is wordt hij/zij meestal naar de vrijwilligerscentrale gestuurd. In de gemeente Menterwolde is er nog geen maatregel opgelegd aan een bijstandsgerechtigde voor het niet nakomen van de plicht tot tegenprestatie. Als het wel komt tot een maatregel dan zal de klantmanager het advies opstellen en de juridisch toetser zal akkoord gaan als er sprake is van een goed onderbouwd advies. De juridisch toetser neemt de beslissing namens het college, maar de advisering en de hele onderbouwing ligt bij de klantmanager.

Tijdens de werkoverleggen heb ze een vast punt casuïstiek staan, dus hierin kan de tegenprestatie besproken worden. Maar als voordeel van de kleine setting wordt benoemd dat zij de koppen even bij elkaar steken als ze ergens tegenaan lopen. De meningen over de tegenprestatie lopen niet uiteen. *“Ik denk dat de één wat genuanceerder is, dat de één wat meer de wet hanteert in gedachten en de ander iets meer individualiseert. Maar de balans is er wel.”*

Overbetuwe

Binnen de gemeente Overbetuwe is een klantmanager geïnterviewd. Ze zijn met vier klantmanagers binnen deze gemeente. Het gaat binnen de gemeente Overbetuwe om ongeveer 600 bijstandsgerechtigden. Waarschijnlijk zit ongeveer één derde op de tegenprestatie. Hierbij worden de mensen die al vrijwilligerswerk doen niet meegenomen, dat is ongeveer de helft.

Het doel van het opleggen van de tegenprestatie binnen de gemeente Overbetuwe is: “Mensen weer actief krijgen en mee laten doen en daadwerkelijk ook iets terug laten doen voor het feit dat ze een uitkering ontvangen. Het is vooral ook weer om ze in beweging te krijgen en ze ook in de

samenleving mee te laten doen.” Het beleid en ook de verordening tegenprestatie is binnen de gemeente Overbetuwe besproken en er is gekeken hoe ze het verder aan zouden pakken. Er was geen weerstand bij de klantmanagers, ze zijn het allemaal wel eens met de verordening.

Naar aanleiding van de verordening tegenprestatie zijn er werkprocessen gemaakt voor de klantmanagers, maar ook formulieren, brieven en monitoringsbestanden. Overbetuwe zegt dat er voor hun klantmanagers wel wat werkzaamheden zijn bijgekomen. *“De werkzaamheden die erbij zijn gekomen zijn dat je mensen moet uitleggen wat die tegenprestatie inhoudt, je moet formulieren gaan opsturen, je moet in de gaten houden of de formulieren ook terugkomen en je moet in de gaten houden of ze ook daadwerkelijk wel voldoen aan de eisen van de tegenprestatie.”* Wel hadden de klantmanagers al voldoende kennis in huis om deze nieuwe werkzaamheden uit te kunnen voeren. Er zijn verschillende activiteiten die worden ingezet als tegenprestatie. *“Dat is van onderhoud van de tuin van de buurman tot boodschappen doen voor een oud vrouwtje op de hoek, mensen gezelschap houden.”* Binnen de gemeente Overbetuwe wordt vrijwilligerswerk niet gezien als een tegenprestatie. *“Nee want als mensen vrijwilligerswerk doen, dat betekent dat ze worden vrijgesteld van de tegenprestatie.”*

De klantmanager informeert de bijstandsgerechtigde over de tegenprestatie in een één op één gesprek, op het moment dat zij komen aanvragen. Alle bestaande klanten zijn geïnformeerd door middel van een brief, deze heeft de administratie verstuurd.

Ook het plan van aanpak legt de klantmanager met de bijstandsgerechtigden vast. Na het eerste gesprek zet de klantmanager belangrijke dingen op papier en daar komt een plan van aanpak uit wat vervolgens toegestuurd wordt aan de bijstandsgerechtigden.

Met betrekking tot de controle op de uitvoering van de tegenprestatie wordt er door de klantmanagers uit de gemeente Overbetuwe niet langsgesgaan op de verschillende plekken. De administratief ondersteuner controleert de formulieren wel, maar verder is hier geen toezicht op.

De tegenprestatie wordt wel opgelegd aan de bijstandsgerechtigden, maar wat voor een activiteit zij hiervoor gaan uitvoeren mogen ze zelf weten. In principe willen de klantmanagers binnen twee weken nadat zij een formulier hebben gestuurd naar de bijstandsgerechtigden een reactie hebben met wat voor tegenprestatie er uitgevoerd zal worden. Als dit niet het geval is zal er een gesprek komen tussen de klantmanager en bijstandsgerechtigde.

De bijstandsgerechtigden die de tegenprestatie niet of onjuist uitvoeren zullen uiteindelijk een maatregel krijgen. Maar of er überhaupt al een sanctie op is gelegd is niet duidelijk. Wel hebben de klantmanagers de ruimte om bijvoorbeeld geen sanctie op te leggen. *“Maatwerk is altijd mogelijk, alleen wel binnen de wettelijke kaders.”*

De klantmanagers van de gemeente Overbetuwe hebben maandelijks een bespreking met het hele team, waarbij ook de tegenprestatie aan bod komt. Maar hier lopen de meningen over de tegenprestatie niet uiteen.

Regionale Sociale Dienst de Liemers

Binnen de Regionale Sociale Dienst de Liemers (Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar) is de projectleider van de tegenprestatie geïnterviewd. Binnen de Liemers zijn er twee soorten klantmanagers, de klantmanagers Inkomen en de klantmanagers Werk en Activering. De tegenprestatie ligt bij de klantmanagers Werk en Activering. De Liemers is opgedeeld in twee teams, maar in beide teams zitten wel klantmanagers Werk en Activering. Er zijn ongeveer 16 klantmanagers Werk en Activering. Het aantal bijstandsgerechtigden ligt rond de 1700 van de vier gemeenten.

“In de Liemers is ervoor gekozen wel actief de tegenprestatie op te leggen.” Daarnaast is er ook gekozen om mensen geen dingen op te gaan leggen als een soort straf. Er is gekeken wat zij binnen de Liemers redelijk vonden om aan de mensen op te leggen en dit is uiteindelijk twee uur per week en drie maanden lang op jaarbasis geworden. Er is in 2015 gekozen om niet het hele bestand van

bijstandsgerechtigden aan te schrijven, er is gekozen om alleen de mensen op trede twee en drie van de participatieladder aan te schrijven. Dit zijn de mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is bewust gedaan omdat de mensen op trede vier, vijf en zes al bemiddelbaar zijn naar werk en dat bestand is vaak al heel actief. Binnen de treden twee en drie zaten ongeveer 560 uitkeringsgerechtigden. Naar hen is een brief verstuurd met een formulier. Op dit formulier konden ze invullen als ze al iets deden of dat ze hulp nodig hadden bij het vinden van een juiste activiteit. Van die 560 mensen waren er rond de driehonderd mensen die al wat deden, zoals mantelzorger of vrijwilligerswerk. Ter controle moet hiervan wel een verklaring ingeleverd worden. Voor de mensen die hulp nodig hadden bij het zoeken van een activiteit die zij uit kunnen voeren als tegenprestatie heeft de Liemers contactafspraken gemaakt met drie welzijnsorganisaties. Omdat de klantmanagers het druk hebben doen de welzijnsorganisaties een intakegesprek met de bijstandsgerechtigden en ze proberen ze op een juiste plek te plaatsen. *“Het is niet ons doel om mensen maar wat te laten doen waar ze geen zin in hebben. Nee u mag kiezen, u moet gewoon iets doen. Dat is denk ik wel een bewuste keuze hoor, om niet te zeggen van ik schrijf u in voor een project en u gaat het maar gewoon doen, want dan wordt het dus een soort straf.”*

De projectleider van de tegenprestatie heeft af en toe tijdens werkoverleggen aan de klantmanagers uitgelegd wat ze precies aan het doen waren met betrekking tot de tegenprestatie. *“Het is wel van belang om men daar in mee te nemen, want iedereen heeft een eigen idee over de tegenprestatie. En het zijn wel hun klanten, dus ik heb ze wel heel actief meegenomen in het proces. Ik denk vooral dat het belangrijk is dat de uitvoering van de verordening gedeeld wordt.”*

Binnen de Liemers is er een heel werkproces tegenprestatie opgenomen in het systeem. Maar ook bij de Liemers zijn er weinig werkzaamheden bijgekomen. *“Er is natuurlijk wel een klantengroep aangesproken waarbij niet de eerste prioriteit richting werk is en dat is natuurlijk wel wat de hoogste prioriteit heeft, mensen richting werk en uit de uitkering. Dus ik denk wel dat er iets van werk is bijgekomen, maar dat het relatief meevalt omdat ik zelf heel veel heb afgevangen.”* Ook hadden de klantmanagers geen extra scholing of trainingen nodig om de tegenprestatie uit te kunnen voeren. De activiteiten die binnen deze vier gemeenten worden verricht bestaan allemaal uit vrijwilligerswerk, de meeste activiteiten komen bij de welzijnsorganisaties vandaan.

Het informeren van de bijstandsgerechtigden gaat vanuit de Sociale Dienst. Eerst deden ze dit per brief maar dit is veranderd, omdat per 1 januari 2016 de tegenprestatie aan iedereen opgelegd wordt. *“Maar de praktijk is, als iemand in de spreekkamer komt en iemand vraagt een uitkering aan en het blijkt dat iemand super goed bemiddelbaar is naar werk, dan gaat de tegenprestatie natuurlijk niet werken. Want dan gaat iemand gelijk al op traject en dan valt de tegenprestatie al weg.”* De klantmanager van Werk en Activering informeert de nieuwe klanten per 1 januari 2016 tijdens de intake over de tegenprestatie. Daarnaast leggen die klantmanagers het plan van aanpak vast. Er is een apart formuliertje van de tegenprestatie die wordt ingevuld en deze wordt verwerkt in het grotere plan van aanpak. Met betrekking tot de controle van de bijstandsgerechtigden op het uitvoeren van de tegenprestatie hebben de mensen die in 2015 zijn aangeschreven een verklaring ingeleverd van de welzijnsorganisaties. De mensen die via de welzijnsorganisatie zijn geplaatst ondertekenen eerst een verklaring, daarnaast worden ze één keer aan het begin gebeld en aan het einde wordt er gecheckt of diegene langer dan drie maanden door blijft gaan. Tevens is er de afspraak dat de welzijnsorganisaties contact met de klantmanagers opnemen als de bijstandsgerechtigde niet op komt dagen of iets dergelijks. *“We zijn daar wel strikt in hoor, ik laat die mensen wel echt oproepen door klantmanagers.”*

De bijstandsgerechtigden binnen de Liemers hebben een keuze in welke activiteit ze willen verrichten als tegenprestatie. *“Nou wij leggen natuurlijk de plicht tot tegenprestatie op, maar niet de activiteit.”* De bemiddeling naar vrijwilligerswerk gebeurt niet door de klantmanager maar door de welzijnsorganisaties. *“Die hebben een heel breed bestand met activiteiten, dus als iemand iets niet leuk vindt dan hebben ze wel weer wat anders.”* Daarnaast is in de verordening dus minimaal twee

uur opgenomen, maar als iemand anderhalf uur een tegenprestatie verricht zijn ze daar ook luchtig in. *“Want het gaat erom dat iemand wat gaat doen. Maar we zijn meer strikt op de plicht zelf dan op de uitvoering.”*

Toen in de zomer van 2015 een brief verstuurd is hebben de bijstandsgerechtigden ongeveer acht weken gekregen om zelf met een activiteit te komen. *“En nu in 2016, gewoon van uit de spreekkamer, is het zo dat mensen daar ook wel de tijd voor krijgen.”* Maar de meeste mensen geven aan dat ze niet weten hoe ze het moeten regelen en worden dan door verwezen naar de welzijnsorganisaties. *“We willen geen mensen die niks doen, dat is eigenlijk het idee.”*

Als er een bijstandsgerechtigde is die de tegenprestatie niet of onjuist uitvoert zal de klantmanager een melding krijgen van de welzijnsorganisatie. Dan worden ze opgeroepen en volgt er een gesprek waarin besproken wordt waarom hij/zij niet voldoet aan die verplichting. Er kan dan een maatregel overwogen worden en hiervoor hebben de klantmanagers best veel ruimte. *“Ze kijken gewoon naar wat is nou precies de redenering, van wat is er aan de hand.”* Maar in praktijk is het nog niet voorgekomen dat er een maatregel is opgelegd. *“Nee ik heb twee fikse brieven gestuurd en die heb ik ook gezegd: ‘U heeft het aanbod om hulp te krijgen niet aanvaard, prima dan regelt u het zelf en hier krijgt u vier weken voor’. Nou dan hangen mensen heel snel aan de telefoon. Toen heb ik ook gezegd: ‘U krijgt nog één kans, dan bel ik de welzijnsorganisaties’ en toen is het ook gewoon gelukt.”*

De tegenprestatie en hoe de klantmanagers daarmee om moeten gaan is geen onderwerp van intervisie of casuïstiekbesprekingen, maar komt wel eens aan bod bij werkoverleggen.

Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken

Binnen de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken is het bureauhoofd Werk, Inkomen en Zorg geïnterviewd. Er zijn acht klantmanagers die zich onder andere bezig houden met de tegenprestatie. In de maand mei van 2016 zitten ze op precies 500 bijstandsuitkeringen en dat zijn 560 bijstandsontvangers.

“Elke uitkeringsgerechtigde moet in principe een tegenprestatie verrichten voor het krijgen van die uitkering. En wij hebben onze focus dan op vrijwilligerswerk en mantelzorgactiviteiten gelegd. In principe gaan wij proberen onze klanten te bewegen om uit eigen initiatief dingen te doen.” In eerste instantie is het doel van het opleggen van de tegenprestatie binnen de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken dat zij de wet uitvoeren. *“En het onderliggende doel is natuurlijk dat we mensen proberen te stimuleren om actief te zijn en daarin verschillen we niet in onze aanpak om mensen bezig te laten zijn, mensen te laten participeren letterlijk en figuurlijk.”* *“Volgens mij is het hoofddoel gewoon dat mensen in een uitkeringssituatie proberen blijven te participeren of die eerste stap weer zetten, omdat je daar gewoon gelukkiger van wordt.”*

Het is binnen de IASZ standaard dat verordeningen of wijzigingen in de uitvoering besproken worden in een werkoverleg. *“Klantmanagers die worden natuurlijk om de zoveel tijd bijgepraat en geschoold in de ontwikkelingen van wet en regelgeving. De wereld zou veranderen in 2015 volgens mij met het Sociaal Domein, de WMO, Jeugd en de Participatiewet, maar in de praktijk valt het allemaal wel mee.”* Weerstand was er bij de klantmanagers niet te bespeuren, omdat ze vanuit de WWB ook altijd al sterk inzetten op werk.

Alles is binnen de IASZ vastgelegd in werkprocessen. *“En dat bouw je gewoon in je ICT ook in, dat stappen niet te vermijden zijn en dat je werk ook getoetst wordt.”*

Met de komst van de meer verplichte tegenprestatie zijn er binnen de IASZ niet zo zeer werkzaamheden bijgekomen. *“Wij kennen ze, we zitten al jaren met ze op projecten, sociale activering noemden ze dat vroeger. Nee ik denk niet dat het heel veel anders is dan vroeger.”* De klantmanagers hadden geen extra scholing of trainingen nodig om de tegenprestatie goed uit te kunnen voeren.

Er zijn ongeveer 490 klanten aangeschreven voor de tegenprestatie, hiervan doen ongeveer 140 vrijwilligerswerk. Daarnaast is er een groot deel dat op een traject zit. Er zijn er ongeveer honderd met wie ze nog een keer om de tafel moeten, wat betreft het uitvoeren van de tegenprestatie.

De meeste bijstandsgerechtigden doen vrijwilligerswerk via de vrijwilligerscentrale en daarnaast heb je nog wat mantelzorgers.

De klanten worden over de tegenprestatie geïnformeerd door middel van een nieuwsbrief, een mail en daarnaast hebben de meesten vrij regelmatig contact met hun klantmanager. Het plan van aanpak wordt zo snel mogelijk, bij wijze van spreke al bij de aanvraag, vastgelegd met de bijstandsgerechtigden. Ze worden meteen geconfronteerd met alles wat nodig is om iemand liever niet in de uitkering te krijgen of zo snel mogelijk er weer uit.

De controle op de uitvoering van de tegenprestatie door de bijstandsgerechtigden vindt één keer per jaar plaats tijdens een heronderzoek.

De bijstandsgerechtigden hebben zelf een keuze in welke activiteiten ze gaan verrichten als tegenprestatie. "Wij verwijzen ze altijd door naar de vrijwilligerscentrale, die hebben een breed aanbod van wat je leuk vindt denk ik en waar je geschikt voor bent, maar daar bemoeien wij ons verder niet mee. En als je het niet vrijwillig doet dan wil de vrijwilligerscentrale iemand eigenlijk ook niet hebben. Wij hebben hier geen clusterfabriek waar je mensen naartoe kan sturen, van je zal en je moet gewoon hier je ding doen. Volgens mij hebben heel weinig gemeenten dat en dat is ook een beetje de zwakte van de tegenprestatie."

Over hoe er om gegaan moet worden met de bijstandsgerechtigden de tegenprestatie niet of onjuist verrichten is de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken nog aan het dubben. *"Wij hebben nog geen sanctie opgelegd voor mensen die weigeren hun tegenprestatie uit te voeren. Het is niet onze eerste prioriteit, onze energie steken wij nu in over en weer elkaar proberen te vertrouwen en te overtuigen dat je wat moet doen als tegenprestatie."* Wel zou er in zo'n geval ruimte zijn voor de klantmanager om hier zelf een beslissing in te nemen.

De IASZ heeft elke maand een kwaliteitsoverleg, waarin dingen als de tegenprestatie aan bod kunnen komen. De tegenprestatie komt niet elke maand aan de beurt, maar ze proberen daar met elkaar wat zich in de uitvoeringspraktijk aanbiedt te delen. Tot nu toe is er nog geen sprake van uiteenlopende meningen omtrent de tegenprestatie.

Schagen

Bij de gemeente Schagen is de beleidsadviseur geïnterviewd. Zelf is hij ook klantmanager geweest en hij kan dit goed gebruiken in zijn huidige functie. Er zijn klantmanagers van de Uitstroom Unit, die zijn sterk gericht op mensen toe leiden naar werk en er zijn klantmanagers van de Wijkteams, die zijn meer gericht op sociale ondersteuning en activering. In de gemeente Schagen komt het aantal uitkeringsgerechtigden ongeveer uit op 550. Zij werken samen met de gemeente Hollands Kroon, maar de uitvoering van de tegenprestatie is deels apart. De Uitstroom Unit deelt de mensen in in doelgroepen en dit is van de gemeenten gezamenlijk. Ook bepaalt de Uitstroom Unit of iemand een tegenprestatie of sociale activering gaat doen. Hierna wordt de cliënt overgedragen aan een Wijkteam en dat is per gemeente verschillend georganiseerd.

"De duur van de tegenprestatie kan in principe onbeperkt zijn de omvang is maximaal twee dagdelen per week." Als een bijstandsgerechtigde toch na zes maanden door wil gaan met een activiteit, wordt er gekeken of hij/zij op een andere plek verder kan gaan. Er is zes maanden in de verordening opgenomen om te voorkomen dat iemand langdurig op dezelfde plek blijft zitten.

Bij de gemeente Schagen neigt het doel van de tegenprestatie wel meer naar de ontwikkeling en sociale integratie van mensen. "Nou de tegenprestatie is bedoeld voor participatie in de samenleving en niet voor groei naar de arbeidsmarkt, dan is het sociale activering. Maar als de tegenprestatie voor de bijstandsgerechtigden wel groei geeft is dat natuurlijk mooi meegenomen."

De Uitstroom Unit beoordeelt wat iemand wel of niet kan. Als duidelijk is bij de beoordeling dat een persoon niet in aanmerking komt om aan het werk te gaan, dan kan het zijn dat de tegenprestatie wordt geïndiceerd.

Alle wijzigingen van verordeningen, beleid en de uitvoering worden in de gemeente Schagen in een teamoverleg behandeld. “De tegenprestatie is het afgelopen jaar op die wijze met de drie verschillende teams besproken en met de kwaliteitsmedewerkers nog eens extra.” In de gemeente Schagen was er geen weerstand onder de klantmanagers naar aanleiding van de verordening. “Men ziet het volgens mij als één van de voorzieningen waar maatwerkgericht gebruik van gemaakt kan worden.”

Er zijn na aanleiding van de verordening tegenprestatie op dat moment geen werkprocessen gemaakt, maar de gemeente is nu wel meer bezig met de tegenprestatie. *“Daar wordt vanaf nu extra op ingezet, om de uitvoering te concretiseren en intensiveren.”* Dit is doordat in Schagen eerst was besloten om de tegenprestatie rustig op te pakken in verband met prioriteiten die toen lagen bij herindicaties van huishoudelijke hulp. Op de vraag of er extra werkzaamheden bij zijn gekomen wordt het volgende antwoord gegeven: *“Nou ja de tegenprestatie is een nieuwe voorziening die qua uitvoering veel lijkt op die van de sociale activering, dus eigenlijk ligt dat in dat opzicht in elkaars verlengde.”* Maar daarnaast geeft de gemeente Schagen aan dat er wel extra inspanning nodig is om de tegenprestatie goed in uitvoering te krijgen en daar hebben ze ook veel externe partners voor nodig, zoals organisaties die veel vrijwilligerswerk coördineren. Voor de klantmanagers was er geen extra scholing of training nodig om de tegenprestatie uit te kunnen voeren, maar wel hebben zij een concrete toelichting gehad tijdens teambijeenkomsten. Ook binnen de gemeente Schagen moet bij het uitvoeren van de tegenprestatie vooral gedacht worden aan vrijwilligerswerk. In hun gemeenten mag de tegenprestatie uitsluitend bij non-profit organisaties uitgevoerd worden. In Schagen is het aantal tegenprestaties wat op dit moment wordt uitgevoerd nog beperkt, mede doordat zij bezig waren met de herindicaties. *“En wij zijn op dit moment bezig, in gesprek met de mensen van de Wijkteams, om de tegenprestatie en de sociale activering weer te gaan oppakken en daar intensief op te gaan inzetten.”*

Het informeren van de bijstandsgerechtigde begint bij de Uitstroom Unit, want dan wordt de beoordeling gemaakt of iemand terug kan naar de reguliere arbeidsmarkt. *“Maar daarna wordt het in de uitvoering overgenomen door het Wijkteam.”* Hoe het plan van aanpak vastgelegd wordt, wordt momenteel uitgewerkt in werkprocessen. Maar de beoordeling en bepaling ligt nu nog bij de Uitstroom Unit en de uitvoeringsafspraken liggen bij het Wijkteam. Ook de controle die plaatsvindt op de bijstandsgerechtigde wordt op dit moment uitgewerkt in werkprocessen, maar de basis zal bij de Wijkteams blijven liggen.

Het uitgangspunt binnen de gemeente Schagen is dat de bijstandsgerechtigden eerst zelf opzoek gaan naar een activiteit die ze als tegenprestatie uit kunnen voeren. Maar ook dit wordt nu uitgewerkt in werkprocessen. Als de tegenprestatie door een bijstandsgerechtigde niet of onjuist wordt uitgevoerd, dan kan een maatregel worden toegepast. *“Wel wordt dit afgestemd per geval, er wordt altijd rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden.”* Voor een klantmanager is er altijd ruimte om hier zelf een beslissing in te nemen. *“Nou er moet zoveel mogelijk eenduidig gewerkt worden, maar iedere situatie kent wel zijn eigen nuances en elke klantmanager heeft zijn eigen beoordeling.”*

De tegenprestatie en de manier waarop de medewerkers daarmee om zouden moeten gaan is op dit moment nog geen onderwerp van interview. *“Tot nu toe hebben we de tegenprestatie dus low profile toegepast. Dus zoals ik al zei gaan we het vanaf nu intensiveren en zal het ook onderwerp van interview worden.”* Er worden hierbij geen uiteenlopende meningen verwacht. *“Het is een voorziening zoals er ook andere voorzieningen zijn en de meeste klantmanagers hebben al wel de visie dat het belangrijk is dat mensen participeren en actief zijn, dat vermindert de kans op toename van vraagstukken en problemen. De laatste jaren wordt meer nadruk gelegd op maatwerktoepassingen, het oppakken van eigen verantwoordelijkheid en het zelfstandig functioneren in het eigen netwerk.”*

§ 4.2.2 Overeenkomsten en verschillen

In alle gemeenten wordt in ieder geval aangegeven dat de klantmanagers op de hoogte zijn van de verordening tegenprestatie binnen hun gemeente. Vanuit de gemeente Hilversum wordt gezegd dat dit geen verordening is die veel vragen oproept bij de klantmanagers, dus deze wordt ook niet vaak besproken. Binnen de gemeenten Wijdmeren, Menterwolde, Schagen en het samenwerkingsverband IASZ is de verordening tegenprestatie besproken in een werkoverleg. Ook bij de gemeente Overbetuwe is de verordening besproken en is gekeken hoe ze het verder aan moesten pakken. Bij de Regionale Sociale Dienst de Liemers heeft de projectleider tegenprestatie af en toe tijdens werkoverleggen uitgelegd aan de klantmanagers op welke manier zij bezig waren met de tegenprestatie. De participatiecoaches van Werkplein Helmond hebben zelf mee kunnen denken over het beleid en zijn vanaf het begin hierbij betrokken geweest. Ze hebben mee kunnen denken en mee kunnen vormgeven en uiteindelijk hebben ze ook nog uitgebreide werkinstructies gehad. Tot slot hebben de klantmanagers binnen de gemeente Rotterdam een inwerkingprogramma gehad waarin is uitgelegd wat de tegenprestatie is en wat er van hen verwacht werd. Daarnaast hebben zij een cursus sturing op zelfsturing gevolgd en hebben ze werkinstructies gekregen.

De gemeenten Rotterdam, Hilversum, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren, Menterwolde en de samenwerkingsverbanden Werkplein Helmond, RSD de Liemers en de IASZ geven aan dat er vrijwel geen werkzaamheden voor de klantmanagers zijn bijgekomen.

Hoogezand-Sappemeer/Slochteren geeft aan dat de extra vragen die de werkcoaches moeten stellen bij het intakegesprek om te ondervinden of een bijstandsgerechtigde een tegenprestatie wel of niet moet verrichten erbij zijn gekomen. Doordat de bijstandsgerechtigden vaak onder een ontheffing vallen blijft het in de meeste gevallen bij die paar extra vragen.

Menterwolde geeft aan dat er al heel veel gebeurde, maar dan onder een andere noemer. Wat zij voorheen al deden heeft dan nu de naam 'tegenprestatie' gekregen.

Tijdens het interview geeft de Regionale Sociale Dienst de Liemers aan dat er wel iets van werk is bijgekomen, maar dat dit relatief meevalt omdat de projectleider heel veel heeft afgevangen.

Bij de gemeente Schagen wordt aangegeven dat er weinig werkzaamheden bij zijn gekomen omdat de tegenprestatie qua uitvoering veel lijkt op sociale activering. Wel wordt er gezegd dat er extra inspanning nodig is om de tegenprestatie goed in uitvoering te krijgen.

De enige twee gemeenten die wel gelijk zeggen dat er werkzaamheden zijn bijgekomen zijn de gemeente Wijdmeren en de gemeente Overbetuwe. In Wijdmeren voert de projectleider alle gesprekken met de bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie. Hierna wordt een rapport verstrekt aan een van de consultants en die moet dat vervolgens verwerken. *"Dus ik denk dat we gemiddeld kunnen zeggen dat we er tussen de acht en tien uur aan werk door de tegenprestatie bij gekregen hebben."*

De gemeente Overbetuwe noemt de volgende werkzaamheden die erbij zijn gekomen: "De werkzaamheden die erbij zijn gekomen zijn dat je mensen moet uitleggen wat die tegenprestatie inhoudt, je moet formulieren gaan opsturen, je moet in de gaten houden of de formulieren ook terugkomen en je moet in de gaten houden of ze ook daadwerkelijk wel voldoen aan de eisen van de tegenprestatie."

Binnen de meeste gemeenten hadden de klantmanagers als voldoende kennis in huis om de tegenprestatie uit te kunnen voeren. De klantmanagers binnen de gemeenten Wijdmeren, Hilversum, Menterwolde, Overbetuwe, Schagen en de samenwerkingsverbanden Werkplein Helmond, Regionale Sociale Dienst de Liemers en de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken zijn niet extra getraind of hadden geen extra scholing nodig. Het Werkplein Helmond geeft aan dat de basis van de participatiecoaches voldoende is om de tegenprestatie uit te kunnen voeren, maar dat er wel behoefte is om de techniek nog beter te krijgen.

Binnen de gemeente Rotterdam hebben alle activeringscoaches een inwerkingprogramma gevolgd waarin is uitgelegd wat de tegenprestatie is en wat er van hen verwacht wordt. Elke nieuwe medewerker volgt dit inwerkingprogramma ook.

In de gemeente Hoogezand-Sappemeer/Slochteren zijn de werkcoaches wel goed voorbereid op de tegenprestatie. Er zijn cursussen geweest om de Participatiewet te leren kennen en ook aan de tegenprestatie naar vermogen is apart aandacht besteed.

Behalve de gemeente Wijdmeren, worden de bijstandsgerechtigden in alle gemeenten geïnformeerd door de klantmanagers. In de gemeente Wijdmeren informeert de projectleider tegenprestatie de bijstandsgerechtigden over de tegenprestatie in een één op één gesprek. Voorafgaand aan dit gesprek worden de bijstandsgerechtigden ook al schriftelijk geïnformeerd. In de gemeente Rotterdam krijgen de mensen ook een brief en worden ze vervolgens uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst waar de klantmanager hen zal informeren. Alleen bij meer individuele problemen zal de bijstandsgerechtigde individueel worden uitgenodigd.

Bij het Werkplein Helmond krijgen de bijstandsgerechtigden vooraf een folder, maar tijdens het eerste gesprek zal de klantmanager mondeling de tegenprestatie toelichten.

In Hilversum zal de tegenprestatie alleen benoemd worden op het moment dat blijkt dat een bijstandsgerechtigde niet vrijwillig in actie wil komen.

Bij de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken worden de klanten geïnformeerd door middel van een nieuwsbrief, een mail en daarnaast worden zij ook in één op één gesprekken geïnformeerd over de tegenprestatie.

Ook het plan van aanpak wordt in alle gemeenten, op de gemeente Wijdmeren na, vastgelegd door de klantmanager. Binnen de gemeente Wijdmeren wordt het plan van aanpak ook vastgelegd door de projectleider en dit wordt vervolgens doorgezonden naar de consultants, zij verwerken het en reageren erop als dit nodig is.

Binnen de gemeente Menterwolde is het streven om naar aanleiding van het eerste gesprek een plan van aanpak te hebben opgesteld. Dit plan van aanpak tekent zowel de klantmanager als de klant en de teamleider tekent nog voor akkoord.

Bij de Regionale Sociale Dienst de Liemers is er een apart formuliertje van de tegenprestatie die wordt ingevuld en deze wordt uiteindelijk verwerkt in het grotere plan van aanpak.

Bij de meeste gemeenten is het nog niet gekomen tot het opleggen van een maatregel aan een bijstandsgerechtigde die de tegenprestatie niet of onjuist heeft verricht. Maar wel is duidelijk geworden hoe zij er in de praktijk mee om zouden gaan als dit zich voor zou doen.

Binnen de gemeente Wijdmeren is de ruimte die de consultants hebben om een sanctie op te leggen nog een proces wat zich aan het ontwikkelen is. Maar in alle andere gemeenten hebben de klantmanagers wel een bepaalde ruimte om zelf een beslissing te nemen om wel of geen sanctie op te leggen. In Rotterdam hebben de activeringscoaches een discretionaire bevoegdheid om zelf te bepalen wat er in een specifiek geval moet gebeuren, dus er is altijd sprake van maatwerk. Binnen Werkplein Helmond hebben de participatiecoaches ook volledig mandaat voor het opleggen van een maatregel. Ook in Hilversum is de ruimte voor klantmanagers groot, aangezien hun teammanager niet de hele dag met hun meekijkt.

In de gemeente Hoogezand-Sappemeer/Slochteren heeft ook elke werkcoach de ruimte om zelf een beslissing te maken om wel of geen sanctie op te leggen. *“En de werkcoach moet in dat gebied, in dat veld, zijn eigen bewegingen maken.”*

De enige gemeente waarin de klantmanager niet de gehele beslissing neemt is in de gemeente Menterwolde. Als het binnen deze gemeente komt tot het opleggen van een maatregel stelt de casemanager eerst het advies op, maar hierna moet de juridisch toetser nog akkoord gaan. De juridisch toetser gaat akkoord als er sprake is van een goed onderbouwd advies en neemt de beslissing namens het college. De advisering en onderbouwing ligt wel bij de casemanagers.

Bij de meeste gemeenten komt de tegenprestatie wel aan bod in werkoverleggen of iets dergelijks. Maar binnen de gemeenten Hilversum, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren en Schagen is de tegenprestatie in ieder geval nog geen onderwerp van intervisie. Bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer/Slochteren komt dit voornamelijk doordat de tegenprestatie nog niet vaak genoeg aan bod komt.

Binnen de gemeente Rotterdam zitten alle activeringscoaches in een intervisiegroep, hierin adviseren ze elkaar over specifieke casuïstiek. Terugkerende discussiepunten zijn het aantal uren wat iemand aankan, of er sprake is van verdringing, rekening houden met specifieke individuele omstandigheden en het wel of niet opleggen van een maatregel.

Bij het Werkplein Helmond hebben de participatiecoaches één keer in de twee weken een soort casuïstiekbespreking en één keer in de maand nog een werkoverleg. Omtrent de tegenprestatie zitten de participatiecoaches redelijk op één lijn.

Binnen de gemeente Wijdereen wordt de tegenprestatie en hoe daarmee omgegaan moet worden continu besproken. Het is niet zo dat er momenten structureel ingebed zijn, maar op het moment dat er dingen gaan spelen worden direct de betrokkenen erbij geroepen.

In de gemeente Menterwolde staat er tijdens werkoverleggen een vast punt casuïstiek. Hier kan de tegenprestatie besproken worden, maar vaak steken ze ook even de koppen bij elkaar als ze ergens tegenaan lopen.

Ook de gemeente Overbetuwe heeft een maandelijks bespreking met het hele team, hierbij komt ook de tegenprestatie aan bod. De meningen omtrent de tegenprestatie lopen echter niet uiteen.

Bij de Regionale Sociale Dienst de Liemers is de tegenprestatie geen onderwerp van intervisie, maar wel komt het af en toe aan bod bij werkoverleggen.

Tot slot heeft de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken elke maand een kwaliteitsoverleg, waarin dingen als de tegenprestatie aan bod kunnen komen. De tegenprestatie komt niet elke maand aan bod en tot nu toe is er ook geen sprake van uiteenlopende meningen omtrent de tegenprestatie.

Hoofdstuk 5 Analyse

In dit hoofdstuk zullen de onderzoekspunten uit paragraaf 3.3 weer aan bod komen, zij zullen hier worden vergeleken met de praktijk. Eerst worden in paragraaf 1 de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeentelijke verordeningen en de uitvoering in de praktijk besproken worden. In de tweede paragraaf worden de onderzoekspunten uit de juridische theorie en de praktijk met elkaar vergeleken. En tot slot zullen de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzoekspunten uit de niet-juridische theorie en de praktijk behandeld worden.

§ 5.1 Verschillen en overeenkomsten tussen de gemeentelijke verordeningen en de uitvoering in de praktijk

Rotterdam

Het doel van het opleggen van de tegenprestatie dat in de verordening van de gemeente Rotterdam luidt: “Doel van de tegenprestatie is het leveren van een bijdrage door werkzoekenden aan de samenleving (wederkerigheid). Het doen van een tegenprestatie kan bijdragen aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt.” Het doel wat tijdens het interview genoemd werd was: “Ten eerste wederkerigheid, je doet iets terug voor je uitkering. En de tweede is dat je daarmee ook jezelf meer kunt ontwikkelen.” De wederkerigheid komt dus zowel in de verordening als in het interview aan de orde. Daarnaast kan gesteld worden dat ‘jezelf ontwikkelen’ overeenkomt met ‘vergroting van kansen op de arbeidsmarkt’, want doordat bijstandsgerechtigden zichzelf meer ontwikkelen vergroten zij gelijktijdig hun kansen op de arbeidsmarkt.

Uit de verordening kwam naar voren dat de tegenprestatie kan worden ingevuld door: “Het verrichten van vrijwilligerswerk, het leveren van mantelzorg, overige maatschappelijk nuttige werkzaamheden, het volgen van taal- of beweegtraining of het werken aan persoonlijke problemen.” Ook tijdens het interview kwamen deze activiteiten naar voren, alleen overige maatschappelijk nuttige werkzaamheden werd niet benoemd. Wel werd extra het volgen van een computertraining genoemd.

In de verordening wordt genoemd dat het college aan de werkzoekende die deelneemt aan re-integratieactiviteiten aanvullend een tegenprestatie als verplichting op kan leggen. Echter in het interview werd gezegd: *“Iedereen die geen re-integratievoorziening krijgt aan geboden, omdat ze niet kansrijk genoeg worden geacht, met die mensen wordt een afspraak gemaakt dat ze iets terug doen voor hun uitkering.”* Dit wekt de suggestie dat de praktijk niet in overeenstemming is met de verordening. In de praktijk lijkt het erop dat mensen die re-integratieactiviteiten verrichten dus wel worden ontheven van de plicht tot tegenprestatie.

Bij de omvang die wordt genoemd in de verordening is het stukje ‘of naar vermogen’ erg belangrijk, dit werd benadrukt in het interview. In de praktijk wordt de tegenprestatie dan ook niet aan elke bijstandsgerechtigde voor twintig uur opgedragen.

Werkplein Helmond

In de verordeningen van de verschillende gemeenten die samenwerken binnen het Werkplein Helmond wordt als doel genoemd: “Doel van de tegenprestatie is het bevorderen van de maatschappelijke participatie door het leveren van een bijdrage aan de samenleving door uitkeringsgerechtigden op basis van wederkerigheid. Het verrichten van een tegenprestatie kan bijdragen aan vergroting van kansen op de arbeidsmarkt.” In het interview werd over het doel van de tegenprestatie het volgende gezegd: “Voor ons is maatschappelijke participatie en ontwikkeling van de klant eigenlijk het doel van de tegenprestatie. En het secundaire doel is wederkerigheid voor de uitkering.” Deze twee doelen komen overeen met elkaar, wel wordt aangegeven dat in de praktijk de wederkerigheid een secundair doel is.

Daarnaast staat in de verordening dat de tegenprestatie als volgt kan worden ingevuld: “Overige maatschappelijk nuttige werkzaamheden, het volgen van taal- of beweegtraining, activeringsprogramma’s of werken aan persoonlijke problemen.” Tijdens het interview komt naar

voren dat vooral gedacht moet worden aan vrijwilligerswerk en aanvullende scholing. In de verordening tegenprestatie van deze gemeenten wordt vrijwilligerswerk juist als ontheffing van de tegenprestatie genoemd, maar in de praktijk wordt vrijwilligerswerk dus wel tot het verrichten van de tegenprestatie gerekend.

Het aantal uren dat in de verordening wordt genoemd is minimaal acht uur per week. In het interview werd aangegeven dat de raadcommissies hun hebben meegegeven dat ze liever hebben dat een bijstandsgerechtigde serieus vier uur aan de slag is, dan acht uur met veel moeite. Dit wordt ook als één van de uitgangspunten genoemd. *“De verordening ziet er wat strenger uit, dan hoe wij er in de praktijk mee omgaan.”* De tegenprestatie wordt dus niet bij elke bijstandsgerechtigde voor minimaal acht uur per week opgelegd.

Wijdmeren

In de verordening tegenprestatie van de gemeente Wijdmeren staat dat de tegenprestatie kan bestaan uit een eenmalige activiteit die door het college wordt opgedragen. In de praktijk is het eigenlijk nooit zo dat een bijstandsgerechtigde een eenmalige activiteit uitvoert als tegenprestatie. Ze worden structureel geplaatst binnen een organisatie. Ook staat in de verordening dat de tegenprestatie kan bestaan uit een terugkerende activiteit en dat die wordt opgedragen voor minimaal acht uur en maximaal zestien uur per week, voor de periode van zes maanden. Na drie maanden van het afronden van de tegenprestatie wordt de tegenprestatie wederom opgedragen. Uit het interview blijkt dat de bijstandsgerechtigden uit Wijdmeren uit zichzelf doorgaan met de tegenprestatie omdat er een relatie is ontstaan tussen hun en de organisaties waar ze de tegenprestatie doen. Er is dus over het algemeen geen sprake van drie maanden rust nadat de bijstandsgerechtigden zes maanden de tegenprestatie hebben uitgevoerd.

Ook worden in de gemeentelijke verordening van Wijdmeren de mensen die vrijwilligerswerk verrichten ontheven van de plicht tot tegenprestatie. Uit het interview blijkt dat in de praktijk vrijwilligerswerk wel tot tegenprestatie wordt gerekend. *“Ja het is allemaal vrijwilligerswerk.”* Op dit gebied komt de praktijk dus niet overeen met de verordening die is opgesteld.

Hilversum

In de gemeente Hilversum is er nauwelijks sprake van het uitvoeren van een tegenprestatie door bijstandsgerechtigden. De mensen doen wel aan vrijwilligerswerk of zijn op andere manieren maatschappelijk actief, maar in Hilversum willen ze het woord ‘tegenprestatie’ liever niet gebruiken. Ze halen het begrip tegenprestatie alleen maar uit de kast op het moment dat iemand niet mee wilt bewegen in maatschappelijk actief worden.

Wel wordt genoemd dat er bij de uitvoering van de tegenprestatie vooral gedacht moet worden aan activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk. Dit terwijl in de verordening staat dat er geen tegenprestatie wordt opgelegd indien vrijwilligerswerk wordt verricht.

Hoogezand-Sappemeer/Slochteren

Ook binnen de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Slochteren wordt de tegenprestatie amper uitgevoerd. De paar activiteiten die als tegenprestatie worden uitgevoerd moeten gezocht worden in de sfeer van mantelzorg of vrijwilligerswerk. De gemeentelijke verordeningen van de Hoogezand-Sappemeer en Slochteren vermelden allebei dat er geen tegenprestatie wordt opgedragen aan belanghebbenden die vrijwilligerswerk of mantelzorg verrichten. In de praktijk wordt dit dus wel tot de tegenprestatie gerekend.

Menterwolde

In Menterwolde is er een vrijwilligerscentrale waar de klanten naar doorverwezen worden voor het zoeken van een passende tegenprestatie. Daarnaast wordt in het interview gezegd dat de activiteiten die verrichten worden als tegenprestatie allemaal richting vrijwilligerswerk zijn. Daarentegen vermeldt de verordening van de gemeente Menterwolde dat het college geen tegenprestatie

opdraagt aan de belanghebbende die vrijwilligerswerk verricht. Ook hier komt de ontheffing uit de verordening dus niet overeen met hoe de tegenprestatie in de praktijk wordt ingevuld.

Overbetuwe

Binnen de gemeente Overbetuwe worden verschillende activiteiten verricht als tegenprestatie. “Dat is van onderhoud van de tuin van de buurman tot boodschappen doen voor een oud vrouwtje op de hoek, mensen gezelschap houden.” Ook wordt in het interview aangegeven dat vrijwilligerswerk bij hen niet valt onder de tegenprestatie: “Nee want als mensen vrijwilligerswerk doen, dat betekent dat ze worden vrijgesteld van de tegenprestatie.” Deze vrijstelling is ook opgenomen in de gemeentelijke verordening tegenprestatie van Overbetuwe. Hier komt de verordening dus wel overeen met de praktijk.

Regionale Sociale Dienst de Liemers

De activiteiten die binnen de Regionale Sociale Dienst de Liemers worden uitgevoerd als tegenprestatie bestaan allemaal uit vrijwilligerswerk. De meeste activiteiten komen bij de welzijnsorganisaties vandaan. Alhoewel de verordeningen van de vier samenwerkende gemeenten vermelden dat personen die vrijwilligerswerk verrichten worden uitgesloten van het verrichten van de tegenprestatie, blijkt dat in de praktijk vrijwilligerswerk toch wordt gezien als het verrichten van een tegenprestatie.

Daarnaast staat in de verordeningen tegenprestatie van de vier samenwerkende gemeenten vermeld dat de tegenprestatie minimaal twee uur per week verricht moet worden. Uit het interview kwam naar voren dat het binnen de Regionale Sociale Dienst de Liemers er meer om gaat dat iemand wat gaat doen, ze zijn meer strikt op de plicht zelf dan op de uitvoering. Als een bijstandsgerechtigde voor anderhalf uur een tegenprestatie uitvoert doen ze daar niet moeilijk over en rekenen ze dat ook goed.

Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken

Ook binnen de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken verwijzen ze mensen door naar een vrijwilligerscentrale. Bij de meeste activiteiten die uitgevoerd worden als tegenprestatie moet dan ook gedacht worden aan vrijwilligerswerk. Daarnaast zijn er nog bijstandsgerechtigden die mantelzorg verrichten in het kader van de tegenprestatie. Echter vermelden de verordeningen van de gemeente Bloemendaal, Heemstede en Haarlemmerliede en Spaarnwoude dat er geen tegenprestatie wordt opgedragen indien een belanghebbende vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht. In de praktijk gaat men daar dus anders mee om, het verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg wordt gezien als het uitvoeren van de plicht tot tegenprestatie.

Schagen

In de verordening tegenprestatie van de gemeente Schagen is opgenomen dat de tegenprestatie wordt opgedragen voor de duur van minimaal drie en maximaal zes maanden. Uit het interview kwam naar voren dat de duur in principe onbeperkt kan zijn, zolang de bijstandsgerechtigde nog door wil gaan met het verrichten van die activiteit.

Ook bij de gemeente Schagen moet bij het uitvoeren van de tegenprestatie voornamelijk gedacht worden aan vrijwilligerswerk. In de verordening tegenprestatie staat niet vermeld dat vrijwilligerswerk een ontheffingsgrond is voor de plicht tot tegenprestatie. Dus het verrichten van vrijwilligerswerk in het kader van de tegenprestatie is in de gemeente Schagen in overeenstemming met de verordening.

§ 5.2 Verschillen en overeenkomsten tussen de juridische theorie en de praktijk

Participatiewet

Alle onderzochte gemeenten voldoen aan artikel 8a lid 1 onderdeel b Participatiewet, want zij hebben allemaal bij verordening regels gesteld met betrekking tot het opdragen van een tegenprestatie.

Daarnaast voldoen ook alle gemeenten aan artikel 9 lid 1 onderdeel c Participatiewet, waarin staat dat de tegenprestatie het volgende inhoudt: *'Het verrichten van naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing van de arbeidsmarkt'*. De meeste gemeenten laten de tegenprestatie invullen door het doen van vrijwilligerswerk, alleen de gemeente Overbetuwe noemt vrijwilligerswerk als ontheffing van de tegenprestatie. De gangbare definitie van vrijwilligers werk is 'werk dat in enig georganiseerd verband, onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'.²⁷

Vrijwilligerswerk komt goed overeen met de definitie die de Participatiewet geeft aan de tegenprestatie. Het is in ieder geval onbeloond en het is maatschappelijk nuttig/ten behoeve van de samenleving. Daarnaast leidt het niet tot verdringing van de arbeidsmarkt omdat vrijwilligerswerk überhaupt niet door betaalde krachten uitgevoerd zal worden. Het enige tegenstrijdige is dat vrijwilligerswerk vrijwillig zou moeten zijn en de tegenprestatie wordt opgelegd aan de mensen. Maar dit kan ook anders gezien worden, namelijk dat de plicht tot tegenprestatie wordt opgedragen en de mensen kiezen zelf hoe zij deze plicht invullen. Als zij de plicht invullen door het verrichten van vrijwilligerswerk is dat toch een vrijwillige keuze.

De activiteiten die de gemeente Overbetuwe noemde als uitvoering van de tegenprestatie komen eveneens overeen met de definitie van de tegenprestatie. Het onderhouden van de tuin van de buurman, boodschappen doen of mensen gezelschap houden zijn allemaal onbeloond, maatschappelijk nuttig en dit zal niet leiden tot verdringing van de arbeidsmarkt.

Memorie van Toelichting

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de regering de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden ziet als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden.

Alle gemeenten benoemen dit doel ook in meer of mindere mate, er is niet één gemeente die als doel puur de wederkerigheid benoemt. Alle doelen zijn gericht op ontwikkeling van de bijstandsgerechtigden, maatschappelijke participatie of sociale cohesie.

Rotterdam: "En de tweede is dat je daarmee ook jezelf meer kunt ontwikkelen." Werkplein Helmond: "Voor ons is maatschappelijke participatie en ontwikkeling van de klant eigenlijk het doel van de tegenprestatie en het secundaire doel is wederkerigheid voor de uitkering." Wijdmeren: "Dus de grote lijn is een heel klein beetje van onze gemeente wil dat wij gewoon als burgers allemaal naast elkaar en voor elkaar leven in onze dorpskernen." Hilversum: "En dat is in feite wat je bereikt met een tegenprestatie, dat iemand actief blijft en niet wegzakt in een isolement." Hoogeveen-Sappemeer/Slochteren: "Het is misschien wel een beetje dubbel, maar het belangrijkste vind ik dat niets doen geen optie is voor mensen die gezond zijn en langdurig werkloos. En dan iets doen, een rol spelen of wat dan ook, is overal goed voor. Daar wordt de individuele uitkeringsgerechtigde alleen maar beter van." Menterwolde: "Het is puur een maatschappelijk bezig zijn en het betrokken zijn in de samenleving, echt de participatie in de samenleving." Overbetuwe: "Mensen weer actief krijgen en mee laten doen en daadwerkelijk ook iets terug laten doen voor het feit dat ze een uitkering ontvangen. Het is vooral ook weer om ze in beweging te krijgen en ze ook in de samenleving mee te laten doen." RSD de Liemers: "Het is niet ons doel om mensen maar wat te laten doen waar ze geen zin in hebben. Nee u mag kiezen, u moet gewoon iets doen." IASZ: "En het onderliggende doel is natuurlijk dat we mensen proberen te stimuleren om actief te zijn." Schagen: "Nou de tegenprestatie is bedoeld voor participatie in de samenleving en niet voor groei naar de arbeidsmarkt, dan is het sociale activering. Maar als de tegenprestatie voor de bijstandsgerechtigden wel groei geeft is dat natuurlijk mooi meegenomen."

Ook wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat het van belang is dat de bijstandsgerechtigde zelf invloed kan hebben op de keuze van de maatschappelijk nuttige

²⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, onbekend.

werkzaamheden. Uit de interviews met alle gemeenten is naar voren gekomen dat de bijstandsgerechtigden een keuze hebben in welke activiteit zij als tegenprestatie uitvoeren en dat er nooit een activiteit wordt opgelegd. Binnen sommige gemeenten worden de bijstandsgerechtigden wel doorverwezen naar een vrijwilligerscentrale of andere organisaties, maar dit is alleen om de bijstandsgerechtigde te helpen met het zoeken van een geschikte plek.

Modelverordening

De Modelverordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ is vergeleken met de verordeningen tegenprestatie van de onderzochte gemeenten.

Geen van de verordeningen van de onderzochte gemeenten komt overeen met de Modelverordening. Er is er niet één die er enigszins op lijkt.

Onderzoeken

In het onderzoek 'Verordeningen tegenprestatie inventarisatie' van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden als voorwaarden voor een geldige verordening gesteld dat deze is vastgesteld door de gemeenteraad, officieel gepubliceerd is en uiterlijk per 1 juli 2015 of met terugwerkende kracht per 1 juli 2015 in werking is getreden.

Ten eerste zijn alle verordeningen tegenprestatie van de onderzochte gemeenten vastgesteld door de gemeenteraad. Daarnaast traden van de onderzochte gemeenten alleen de verordeningen van de gemeenten die samenwerken binnen Werkplein Helmond in werking in juli 2015. De verordening van de gemeente Overbetuwe werd op 16 januari 2015 bekendgemaakt in het gemeenteblad en trad de dag na de datum van bekendmaking in werking. En de rest van de verordeningen is allemaal in werking getreden op 1 januari 2015.

Tot slot zijn ook alle verordeningen officieel gepubliceerd. Alle verordeningen zijn op de site van de overheid te vinden of ze zijn te vinden op de site van de gemeente zelf. De meesten zijn gepubliceerd in het gemeenteblad.

Tijdens het onderzoek 'Voor wat hoort wat' uit 2013 van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaven de meeste onderzochte gemeenten aan dat het invoeren van de tegenprestatie onder meer is ingegeven door de politieke wens om klanten iets terug te laten doen voor de uitkering. Veel van de gemeenten waren van mening dat iedereen maatschappelijk actief moest zijn en dat de tegenprestatie daar aan kon bijdragen. Ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten benoemden als primair doel van de tegenprestatie 'iets terugdoen voor de uitkering', maar hier zaten ook gemeenten bij die de tegenprestatie nog niet daadwerkelijk uitvoerden. Gemeenten die de tegenprestatie al uitvoerden noemden minder vaak 'iets terug doen voor de uitkering' als primair doel. Een deel van de gemeenten noemde 'klanten iets terug laten doen voor hun uitkering' als een bijkomende doelstelling.

Nu alle gemeenten verplicht een verordening tegenprestatie hebben opgesteld en in meer of mindere mate bezig zijn met de uitvoering hiervan, blijkt dat in geen van de onderzochte gemeente 'iets terugdoen voor de uitkering' als primair doel van de tegenprestatie wordt gezien. Zoals uit bovenstaand onderzoek ook bleek noemden de gemeenten die de tegenprestatie al uitvoerden minder vaak 'iets terugdoen voor de uitkering'. Nu noemt dus geen van de uitvoerende gemeenten 'iets terugdoen voor de uitkering' nog als primair doel.

Wel is er nog steeds een deel van de gemeenten die 'klanten iets terug laten doen voor hun uitkering' als bijkomende doelstelling noemen.

Jurisprudentie

Uit de uitspraak van 25 februari 2013 blijkt dat de grens van de tegenprestatie in ieder geval wordt overschreden als van een uitkeringsgerechtigde verlangd wordt dat deze 32 uur per week werkzaamheden verricht. Het gaat dan immers niet meer om werkzaamheden van beperkte omvang. Ook de Memorie van Toelichting gaf aan dat de omvang van de werkzaamheden en de duur in tijd in de regel beperkt moeten zijn. In de onderzochte gemeenten is dit het geval. Rotterdam is de

gemeente die in haar verordening het hoogste aantal uren noemt, namelijk twintig uur per week. Maar erachteraan wordt vermeld 'of naar vermogen'. In de praktijk is er bij geen van de onderzochte gemeente sprake van dat de grens van de tegenprestatie overschreden wordt.

§ 5.3 Verschillen en overeenkomsten tussen niet-juridische theorie en de praktijk

Bij het vragen om een tegenprestatie naar vermogen van de uitkeringsgerechtigden hoort ook de handhaving van de tegenprestatie. Volgens de Werkwijzer Tegenprestatie moet handhaving plaatsvinden door:

- In een verordening en beleidsregels uit te werken hoe de tegenprestatie ingevuld wordt en welke sanctie er verbonden is aan het niet nakomen van deze verplichting;
- Deze verordening en beleidsregels te vertalen in werkinstructies;
- Ervoor te zorgen dat de klantmanagers deze werkinstructies uitvoeren;
- Te controleren of belanghebbende hier daadwerkelijk aan heeft voldaan of niet.

Alle onderzochten gemeenten hebben in hun verordening de tegenprestatie uitgewerkt. Maar niet in alle onderzochte gemeenten is de verordening vertaald in werkinstructies. In de gemeente Hilversum zijn er geen werkprocessen gemaakt, maar dat vonden ze in deze gemeente ook niet nodig omdat het verwerkt kon worden in een bestaand werkproces. In de gemeente Menterwolde zijn er ook geen aparte werkprocessen gemaakt, ze nemen dit in het totaalplaatje mee. Omdat ze integraal werken komt er een totaalrapportage waarin zowel de uitkeringstoekenning plaatsvindt als ook het deel re-integratie. Onder het kopje re-integratie wordt dan ook de tegenprestatie meegenomen. Daarnaast wordt er bij de gemeente Schagen vanaf nu extra ingezet om de uitvoering te concretiseren en intensiveren, dus zal ook gekeken worden naar het maken van werkprocessen. Bij de gemeente Hoogezand-Sappemeer/Slochteren is er sprake van een Uitvoeringsprotocol, ik denk dat dit gezien kan worden als een werkproces. Ook zeggen de gemeenten Rotterdam, Overbetuwe en de samenwerkingsverbanden Werkplein Helmond, RSD de Liemers en IASZ dat zij werkprocessen opgesteld hebben voor de klantmanagers.

De controle op de belanghebbende of hij/zij daadwerkelijk een tegenprestatie heeft verricht wordt in de meeste gemeenten niet heel strikt uitgevoerd. Binnen de gemeente Hilversum wordt aangegeven dat daar geen controle instrument achter zit. Wel kennen ze een premie voor vrijwilligerswerk, als iemand deze aanvraagt moet de betreffende organisatie tekenen voor het feit dat iemand een bepaald aantal uur vrijwilligerswerk heeft gedaan. Dit is het enige controlemoment voor bijstandsgerechtigden die een tegenprestatie uitvoeren/vrijwilligerswerk verrichten. Bij de gemeente Overbetuwe krijgen de klantmanagers formulieren terug waarop staat wat voor tegenprestatie de bijstandsgerechtigde wil gaan doen, als zij akkoord geven bewaakt de administratief ondersteuner dit. In de gemeente Schagen is nog niet helemaal duidelijk hoe de controle plaats zal gaan vinden, ze zijn dit ook nog in werkprocessen aan het uitwerken.

Bij het Werkplein Helmond worden de bijstandsgerechtigden naar verloop van tijd gecontroleerd of zij daadwerkelijk een tegenprestatie uitvoeren, binnen welke termijn die gebeurt verschilt per casus. Daarnaast is de begeleiding in principe voor de organisatie, omdat Werkplein Helmond hier geen tijd voor heeft. Er wordt dan ook van de organisaties verwacht dat zij het melden als een bijstandsgerechtigde niet op komt dagen. Binnen de gemeenten van de Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken vindt één keer per jaar een heronderzoek plaats.

Bij de gemeenten Rotterdam, Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren en de Regionale Sociale Dienst de Liemers wordt er bij de controle voornamelijk vanuit gegaan dat de organisaties contact met hen opnemen als een bijstandsgerechtigde niet op komt dagen. Rotterdam geeft bijvoorbeeld aan zelf de capaciteit niet te hebben om te controleren.

De projectleider tegenprestatie van de gemeente Wijdereen roept een bijstandsgerechtigde op als hij zijn twijfels heeft over het uitvoeren van de tegenprestatie. Daarnaast heeft hij binnen organisaties veel contactpersonen waarmee hij regelmatig contact heeft. En tot slot zijn er formulieren die ingevuld moeten worden om aan te tonen dat mensen aanwezig zijn geweest.

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt een omschrijving van de tegenprestatie puntsgewijs weergegeven:

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

Zoals ook eerder aangegeven zijn alle tegenprestaties die uitgevoerd worden bij de onderzochte gemeenten beperkt in omvang en duur. Daarnaast wordt in elke gemeente de tegenprestatie ook afgestemd op de situatie en de persoon, dit blijkt uit dat er nooit een activiteit wordt opgelegd maar de bijstandsgerechtigden altijd een keuze hebben op welke manier zij de tegenprestatie in willen vullen. Elke gemeente, behalve Rotterdam, heeft de bijstandsgerechtigde die mantelzorg verricht ontheven van de plicht tot tegenprestatie. Bij de gemeente Rotterdam kan de tegenprestatie ingevuld worden door het verrichten van mantelzorg.

Daarnaast wordt in Rotterdam het verrichten van vrijwilligerswerk wel aangemerkt als tegenprestatie, maar in bijna alle andere gemeenten wordt dit als ontheffing genoemd. Alleen de gemeente Schagen vermeldt vrijwilligerswerk niet als ontheffing van de plicht tot tegenprestatie. Uit de interviews kwam naar voren dat in de praktijk negen van de tien gemeenten vrijwilligerswerk wel als tegenprestatie aanmerkt.

In de Werkwijzer Tegenprestatie wordt het consideratiemodel toegelicht, dat drie fasen kent. Ten eerste de ontmoetingsfase: hier kijken klantmanagers naar de achtergrond van de belanghebbenden en gaan ze in gesprek. Door blij te geven van interesse in de persoon, wordt de belanghebbende gemotiveerd om mee te werken. Hierin wordt gezocht naar het midden tussen het collectief en het individueel belang. In deze fase kan een zekere mate van dwang overigens bij sommige mensen positief werken. Daarna komt de ontluikingsfase: hier gaan mensen aan de slag en krijgen ze oog voor het collectief belang, ze merken dat het positief is dat ze iets voor een ander kunnen doen. Na verloop van tijd vragen mensen zich vervolgens af 'ik help nu anderen, maar wie helpt mij?'. Tot slot is er dan de erkenningsfase: deze fase is belangrijk om gemotiveerd te blijven. De erkenning moet niet alleen van de organisatie waar ze de activiteit uitvoeren komen, maar juist van degene die hen gevraagd/verplicht heeft een tegenprestatie te leveren. In deze fase zijn mensen niet per se tegen controle, het kan zelfs motiveren.

In de gemeente Wijdmeren worden de bijstandsgerechtigde door de projectleider geïnformeerd over de tegenprestatie, hij voert het eerste gesprek met hen. In alle andere gemeenten wordt het eerste gesprek gevoerd door de klantmanager. De enige gemeente die in dit gesprek de bijstandsgerechtigde niet informeert over de tegenprestatie is Hilversum. Zij gebruiken de term tegenprestatie alleen op het moment dat een bijstandsgerechtigde niet uit zichzelf mee wil werken om maatschappelijk actief te worden. De rest van de gemeenten informeert de bijstandsgerechtigde in het eerste gesprek over de tegenprestatie.

Bij de laatste fase staat er dat controle motiverend kan werken. Zoals eerder al is gebleken doen de gemeenten zelf niet heel veel aan de controle van de bijstandsgerechtigden. Voornamelijk wordt verwacht dat de organisaties contact opnemen met de klantmanagers op het moment dat een bijstandsgerechtigde niet op komt dagen.

In het vorige hoofdstuk zijn de gemeentelijke verordeningen tegenprestatie met de uitvoering in de praktijk vergeleken. Daarnaast is de theorie uit hoofdstuk 3 met de uitvoering in de praktijk in de onderzochte gemeenten vergeleken. De vraag die in het onderzoek centraal stond was:

“Hoe voeren de klantmanagers uit de tien onderzochte gemeenten de tegenprestatie uit en welke aspecten uit de werkwijze van de klantmanager met betrekking tot de tegenprestatie zijn van belang voor het actualiseren van De Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers?”

Het grootste verschil dat naar voren komt uit de vergelijking tussen de gemeentelijke verordeningen en de uitvoering in de praktijk is dat veel van de onderzochte gemeenten in hun verordening hebben staan dat vrijwilligerswerk een ontheffingsgrond is voor de plicht tot tegenprestatie, maar in de praktijk noemen deze gemeenten dat de bijstandsgerechtigde voldoet aan de tegenprestatie door het verrichten van vrijwilligerswerk. Dit verschil kwam naar voren bij het Werkplein Helmond, de Regionale Sociale Dienst de Liemers, Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken en de gemeenten Wijdmeren, Hilversum, Hoogezand-Sappemeer/Slochteren en Menterwolde. Bij deze gemeenten komt de verordening tegenprestatie derhalve niet overeen met de uitvoering in de praktijk.

De enige gemeente waar tijdens het interview vrijwilligerswerk echt als ontheffing genoemd werd was Overbetuwe: *“Nee want als mensen vrijwilligerswerk doen, dat betekent dat ze worden vrijgesteld van de tegenprestatie.”* Deze ontheffing is ook in de gemeentelijke verordening opgenomen en komt dus overeen met de praktijk.

In de verordening van Rotterdam wordt juist aangegeven dat de tegenprestatie ingevuld kan worden door het verrichten van vrijwilligerswerk en dit gebeurt in de praktijk ook. Tot slot wordt in de verordening van de gemeente Schagen niet vermeld dat vrijwilligerswerk een ontheffing is voor de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie. Het verrichten van vrijwilligerswerk in het kader van de tegenprestatie is in de gemeenten Rotterdam en Schagen in overeenstemming met hun verordeningen.

Daarnaast viel bij de gemeente Rotterdam op dat in de verordening is opgenomen dat het college aan een werkzoekende die deelneemt aan re-integratieactiviteiten aanvullend een tegenprestatie als verplichting op kan leggen. Tijdens het interview werd de suggestie gewekt dat dit in de praktijk niet het geval is. *“Iedereen die geen re-integratievoorziening krijgt aan geboden, omdat ze niet kansrijk genoeg worden geacht, met die mensen wordt een afspraak gemaakt dat ze iets terug doen voor hun uitkering.”*

Ook blijkt dat de tegenprestatie niet altijd voor het in de verordening benoemde aantal uren wordt uitgevoerd. In Rotterdam werd bijvoorbeeld wel aangegeven dat het stukje ‘of naar vermogen’ uit de verordening van belang is bij het opleggen van de tegenprestatie. Daarnaast gaf het Werkplein Helmond aan dat zij ook niet altijd de tegenprestatie voor minimaal acht uur opleggen: *“De verordening ziet er wat strenger uit, dan hoe wij er in de praktijk mee omgaan.”* Ook de Regionale Sociale Dienst de Liemers gaf aan dat ze meer strikt zijn op de plicht zelf dan op de uitvoering, als een bijstandsgerechtigde anderhalf uur per week een tegenprestatie uitvoert in plaats van twee uur zijn ze daar wel makkelijk in.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de regering de tegenprestatie voor de uitkeringsgerechtigden ziet als een gelegenheid om te blijven participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Alle gemeenten benoemen dit doel ook in meer of mindere mate, er is niet één gemeente die als doel puur de wederkerigheid benoemt. Alle doelen zijn gericht op ontwikkeling van de bijstandsgerechtigden, maatschappelijke participatie of sociale cohesie.

Uit de interviews met alle gemeenten is naar voren gekomen dat de bijstandsgerechtigden een keuze hebben in welke activiteit zij als tegenprestatie uitvoeren en dat er nooit een activiteit wordt opgelegd. De Memorie van Toelichting gaf aan dat dit van belang was.

Daarnaast wordt in elke gemeente de tegenprestatie ook afgestemd op de situatie en de persoon, dit blijkt uit dat er nooit een activiteit wordt opgelegd maar de bijstandsgerechtigden altijd een keuze hebben op welke manier zij de tegenprestatie in willen vullen.

Behalve de gemeente Wijdmeren, worden de bijstandsgerechtigden in alle gemeenten geïnformeerd door de klantmanagers. In sommige gemeenten worden de bijstandsgerechtigden ook vooraf nog geïnformeerd over de tegenprestatie. In Rotterdam gebeurt het informeren voornamelijk in een groepsbijeenkomst, in de andere gemeenten gebeurt dit meestal in een één op één gesprek. Ook het plan van aanpak wordt in alle gemeenten, op de gemeente Wijdmeren na, vastgelegd door de klantmanager.

Zoals beschreven is in hoofdstuk 4 wordt de controle op de belanghebbende of hij/zij daadwerkelijk een tegenprestatie heeft verricht in de meeste gemeenten niet heel strikt uitgevoerd. Binnen de meeste gemeenten wordt verwacht dat de organisaties contact met hen opnemen op het moment dat een bijstandsgerechtigde niet op komt dagen.

Van de tien onderzochte gemeenten/samenwerkingsverbanden geven er acht aan dat er vrijwel geen werkzaamheden zijn bijgekomen met de invoering van de verplichte tegenprestatie.

De werkzaamheden die worden aangegeven als zijnde er bijgekomen zijn: De tegenprestatie uitleggen, extra vragen stellen tijdens intakegesprek, formulieren opsturen, in de gaten houden of de formulieren terugkomen, verwerken van rapportage en in de gaten houden of de bijstandsgerechtigden daadwerkelijk wel voldoen aan de eisen van de tegenprestatie.

Bij de meeste gemeenten is het nog niet gekomen tot het opleggen van een maatregel aan een bijstandsgerechtigde die de tegenprestatie niet of onjuist heeft verricht. Maar wel is duidelijk geworden hoe zij er in de praktijk mee om zouden gaan als dit zich voor zou doen.

Binnen de gemeente Wijdmeren is de ruimte die de consulenten hebben om een sanctie op te leggen nog een proces wat zich aan het ontwikkelen is. Maar in alle andere gemeenten hebben de klantmanagers wel een bepaalde ruimte om zelf een beslissing te nemen om wel of geen sanctie op te leggen. De enige gemeente waarin de klantmanager niet de gehele beslissing neemt is in de gemeente Menterwolde. Binnen deze gemeente moet de juridisch toetser akkoord gaan met het opleggen van een maatregel.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

Voortbordurend op de conclusies zullen hier aanbevelingen gedaan worden aan het lectoraat Arbeidsparticipatie ten behoeve van het actualiseren van de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers van de Beroepsvereniging voor Klantmanagers en het verzorgen van de minor Werkcoach binnen de Hanzehogeschool.

- Binnen de minor Werkcoach die onder andere georganiseerd wordt door het lectoraat Arbeidsparticipatie kunnen zij zich voornamelijk richten op motiverende gesprekstechnieken. Uit de interviews kwam onder andere naar voren dat er in de onderzochte gemeenten geen activiteit als tegenprestatie wordt opgelegd aan een bijstandsgerechtigde. In elke gemeente wordt de tegenprestatie goed afgestemd met de belanghebbende zelf, ze proberen de bijstandsgerechtigden te motiveren. Daarnaast is er ook geen enkele gemeente die wederkerigheid als hoofddoel van de tegenprestatie noemt, alle gemeenten zijn meer gericht op ontwikkeling en maatschappelijke participatie.
- Zoals uit het onderzoek blijkt zijn er met de komst van de verplichte tegenprestatie amper werkzaamheden bijgekomen. Om deze reden zijn er op het gebied van de tegenprestatie geen wijzigingen nodig in de Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers. Voor de werkzaamheden die er bij zijn gekomen zijn geen extra competenties nodig om deze uit te kunnen voeren. De Standaard hoeft op het punt van de tegenprestatie derhalve niet te worden aangepast.
- Op het gebied van de controle van het daadwerkelijk verrichten van de tegenprestatie zou door de Beroepsvereniging van Klantmanagers een standaard overeenkomst aan gemeenten kunnen leveren. Deze overeenkomst zal dan in ieder geval getekend moeten worden door de organisatie waar de tegenprestatie verricht wordt en door de bijstandsgerechtigde zelf. Op deze manier voelt de bijstandsgerechtigde zich enigszins meer gecontroleerd.
- Heronderzoek na drie jaar is raadzaam om te onderzoeken of gemeenten inmiddels anders omgaan met de tegenprestatie, aangezien een aantal gemeenten aangaven dat ze nog te kort met de tegenprestatie bezig zijn om over bepaalde zaken een goede uitspraak te kunnen doen.
- Tot slot wil ik de gemeenten aanbevelen om vrijwilligerswerk als ontheffing voor de plicht tot tegenprestatie te schrappen in hun verordening, aangezien bij negen van de tien gemeenten naar voren kwam dat zij vrijwilligerswerk aanmerken als het verrichten van een tegenprestatie. Bij zeven van die negen gemeenten staat vrijwilligerswerk als ontheffing omschreven in de verordening tegenprestatie. De verordening en uitvoering in de praktijk zijn dientengevolge niet in overeenstemming met elkaar.

Literatuurlijst

Beroepsvereniging voor Klantmanagers

Beroepsvereniging voor Klantmanagers, *Standaard voor vakvolwassenheid van klantmanagers*, onbekend, <http://www.debvkn.nl/tools/standaard-voor-vakvolwassenheid-van-klantmanagers/> (laatst geraadpleegd op 24 februari 2016).

Beroepsvereniging voor Klantmanagers

Beroepsvereniging voor Klantmanagers, *Over de Beroepsvereniging voor Klantmanagers*, onbekend, <http://www.debvkn.nl/over-bvkn/> (laatst geraadpleegd op 7 juni 2016).

J. de Boer

J. de Boer, *De bijstand in praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

College voor de rechten van de mens

College voor de rechten van de mens, *Tegenprestatie voor de bijstand*, 30 juni 2015, <https://www.mensenrechten.nl/toegelicht/tegenprestatie-voor-de-bijstand> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2016).

L.J.A Damen

L.J.A Damen, *Bestuursrecht. Deel 1 Systeem; bevoegdheid; bevoegdheidsuitoefening; handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW, 'Voor wat hoort wat' Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeenten, 19 september 2013.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW, Verordeningen Tegenprestatie –inventarisatie, november 2015.

Kluwer Schulink

Kluwer Schulink, Modelverordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ, onbekend.

Movisie

Movisie, *Participatiewet en de nieuwe WWB maatregelen: een overzicht*, 1 oktober 2015, <https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-nieuwe-wwb-maatregelen-overzicht> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2016)

Programmaraad

Programmaraad, Handreiking Modelverordening Participatiewet Deel: Wet maatregelen WWB, 2014.

Programmaraad

Programmaraad, *Werkwijzer Tegenprestatie*, april 2014.

Rijksoverheid

Rijksoverheid, *Participatiewet*, onbekend, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2016)

Rijksoverheid

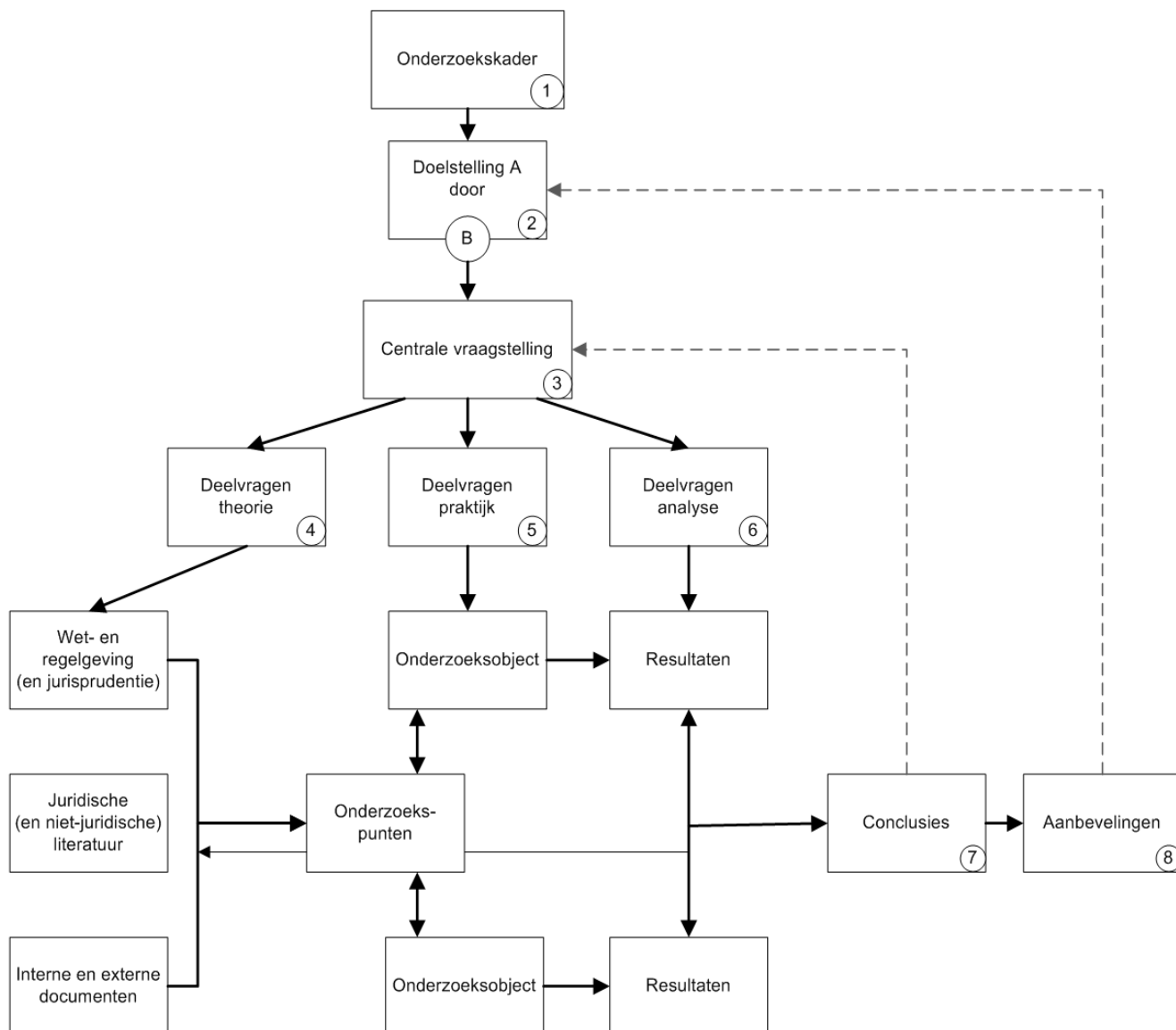
Rijksoverheid, *Participatiewet: informatie voor gemeenten*, onbekend,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/inhoud/participatiewet-informatie-voor-gemeenten> (laatst geraadpleegd op 12 mei 2016)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, onbekend,

<https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/vrijwilligers-mantelzorgers-en-maatschappelijke-stage/algemeen> (laatst geraadpleegd op 25 mei 2016).



Bijlage 2 Geselecteerde gemeenten

Gemeente	Ontheffingen				Omvang per week	Duur per jaar
	Arbeidsre-integratie	Parttime baan	Vrijwilligerswerk	Mantelzorg		
Rotterdam	Nee	Nee	Nee	Nee	20	Oneindig
Berg en Dal	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	6 mnd
Asten	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Deurne	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Gemert-Bakel	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Helmond	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Laarbeek	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Someren	Ja		Min 8	Min 8	Min 8	Min 6 mnd
Stichtse Vecht	Maatwerk	Maatwerk	Ja	Ja	Min 8-max 16	6 mnd
Weesp	Ja	Maatwerk	Min 8-max 12	Ja	Min 8-max 16	6 mnd
Wijdemeeren	Maatwerk	Maatwerk	Min 8-max 12	Ja	Min 8-max 16	6 mnd
Hilversum	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 12	Min 3 mnd
Hoogezand-Sappemeer	Maatwerk	Maatwerk	Min 4-max 16	Ja	Min 4-max 16	Min 3 mnd
Slochteren	Maatwerk	Maatwerk	Min 4-max 16	Ja	Min 4-max 16	Min 3 mnd
Menterwolde	Maatwerk	Maatwerk	Min 4-max 16	Ja	Min 4-max 16	Min 3 mnd
Rheden	Ja	Min 20	Min 4	Min 4	Gem 4	Min 52-max 208 uur
Bodegraven-Reeuwijk	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 4-max 12	3 mnd
Urk	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Ja	Min 8-max 16	6 wk, 2 maal
Overbetuwe	Ja	Min 20	Min 4	Min 8	Min 4-max 8	Min 2-max 6 mnd
Rijnwaarden	Ja	Ja	Min 2 uur, 3mnd	Min 8 uur, 3 mnd	Min 2	Min 3 mnd
Westervoort	Ja	Ja	Min 2 uur, 3mnd	Min 8 uur, 3 mnd	Min 2	Min 3 mnd
Duiven	Ja	Ja	Min 2 uur, 3mnd	Min 8 uur, 3 mnd	Min 2	Min 3 mnd
Zevenaar	Ja	Ja	Min 2 uur, 3mnd	Min 8 uur, 3 mnd	Min 2	Min 3 mnd
Zandvoort	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 2-max 10	Min 3-max 5 mnd
Haarlem	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 2-max 10	Min 3-max 5 mnd
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 2-max 10	Min 3-max 5 mnd
Heemstede	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 2-max 10	Min 3-max 5 mnd
Bloemendaal	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Maatwerk	Min 2-max 10	Min 3-max 5 mnd
Schagen	Ja	Ja	Ja	Ja	Min 2-max 8	Min 3-max 6 mnd

Modelverordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ

versie 2

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of [iets] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 4, derde lid, onderdeel e.
- [iets] = facultatief, zie bijvoorbeeld de considerans.
- [(iets)] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 3, eerste lid, onderdeel a bij variant 2.
- [Redactionele opmerking: ...] = Redactionele opmerking, bijvoorbeeld de voor- en nadelen van een bepaalde keuzemogelijkheid. Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel 3.
- Ook zijn er combinaties mogelijk. Zie bijvoorbeeld de considerans voor een facultatief onderdeel waarbij, als ervoor wordt gekozen het over te nemen, ook nog iets ingevuld moet worden.
- Ook wordt gewerkt met varianten waaruit kan worden gekozen. Zie bijvoorbeeld artikel 3, eerste lid.

De raad van de gemeente [naam gemeente];
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [datum en nummer];
gelet op artikel 8a, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet, artikel 35, onderdeel d, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en artikel 35, onderdeel d, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
gezien het advies van [naam commissie];
[overwegende dat [...]];
besluit vast te stellen de Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ [naam gemeente en eventueel jaartal].

Hoofdstuk 1**Algemene bepalingen****Artikel 1. Begrippen**

In deze verordening wordt verstaan onder:

- *grote afstand tot de arbeidsmarkt*: deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs niet mogelijk binnen één jaar;
- *korte afstand tot de arbeidsmarkt*: deelname aan de arbeidsmarkt is redelijkerwijs mogelijk binnen één jaar;
- *mantelzorg*: hulp ten behoeve van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen, opvang, jeugdhulp, het opvoeden en opgroeien van jeugdigen en zorg en overige diensten als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, die rechtstreeks voortvloeit uit een tussen personen bestaande sociale relatie en die niet wordt verleend in het kader van een hulpverlenend beroep.

Hoofdstuk 2

Beleid

Artikel 2. Verslag over beleid

1. Het college zendt **[periodiek]** aan de gemeenteraad een verslag over de doeltreffendheid van het beleid.
2. Het verslag, zoals bedoeld in het eerste lid, bevat het oordeel van de cliëntenraad.

Hoofdstuk 3

De tegenprestatie naar vermogen

Artikel 3. Inhoud van een tegenprestatie

1. **[variant 1]** Het college kan onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie voor zover die werkzaamheden:
 - a) naar zijn aard niet zijn gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt;
 - b) niet zijn bedoeld als re-integratie-instrument; en
 - c) niet leiden tot verdringing.**[variant 2]** Het college kan in ieder geval de volgende onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, die additioneel van aard zijn, inzetten als tegenprestatie:
 - a) **[(sneeuwschuiven)];**
 - b) **[(bladeren vegen)];**
 - c) **[(meelopen bij een dierenambulance)];**
 - d) **[(beheer van een kantine bij een sportvereniging)];**
 - e) **[(additionele werkzaamheden bij een scouting)];**
 - f) **[...];**
2. Het college stelt ter nadere uitvoering van deze verordening een beleidsplan vast waarin wordt vastgelegd welke aanvullende werkzaamheden het college in ieder geval kan aanbieden en de voorwaarden die daarbij gelden voor zover daarover in deze verordening geen nadere bepalingen zijn opgenomen.

Artikel 4. Het opdragen van een tegenprestatie

1. Het college kan een belanghebbende met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een tegenprestatie opdragen.
2. **[(Het college kan een belanghebbende met een korte afstand tot de arbeidsmarkt uitsluitend een tegenprestatie opdragen indien bijzondere omstandigheden dat rechtvaardigen)].**
3. Bij het opdragen van een tegenprestatie houdt het college rekening met de volgende factoren:
 - a) **[(de tegenprestatie moet naar vermogen kunnen worden verricht door een belanghebbende)];**
 - b) **[(de persoonlijke situatie en individuele omstandigheden van een belanghebbende moeten in aanmerking worden genomen)];**
 - c) **[(de persoonlijke wensen en kwaliteiten van een belanghebbende moeten in overweging worden genomen)];**
 - d) **[(als een belanghebbende al maatschappelijke activiteiten of vrijwilligerswerk verricht, moet daarmee rekening worden gehouden)];**

e) [...].

Artikel 5. Duur en omvang van een tegenprestatie

1. De tegenprestatie wordt opgedragen voor de maximale duur van [aantal dagen, weken of maanden].
2. De tegenprestatie wordt opgedragen voor maximaal [aantal] uren per [periode].
3. De tegenprestatie kan binnen een periode van [aantal] maanden slechts [aantal] worden opgedragen en omvat in die periode ten hoogste [aantal dagen].

Artikel 6. Mantelzorg

Het college draagt geen tegenprestatie op indien een belanghebbende mantelzorg verricht voor zover het verrichten van mantelzorg naar het oordeel van het college redelijkerwijs noodzakelijk is.

Artikel 7. Geen werkzaamheden voorhanden

1. Het college draagt geen tegenprestatie op indien geen werkzaamheden voorhanden zijn die kunnen worden ingezet als tegenprestatie.
2. Indien het college geen tegenprestatie opdraagt omdat geen werkzaamheden voorhanden zijn, beoordeelt het college binnen [aantal] maanden of op dat moment wel werkzaamheden voorhanden zijn die kunnen worden ingezet als tegenprestatie.

**Hoofdstuk 4
Slotbepalingen**

Artikel 8. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

Artikel 9. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ [naam gemeente en eventueel jaartal].

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering
Van

De raad voornoemd.
De griffier,

De voorzitter,

Bijlage 4 Interviewvragen

Algemeen

- Wat is uw functie? Hoelang deze functie?
- Bent u zelf ook klantmanager geweest?
- Hoe groot is het team?

Verordening tegenprestatie

- Wat is het gemeentelijk beleid ten aanzien van de tegenprestatie? Duur, omvang en ontheffing?
- Wat is in jullie gemeente het doel van het opleggen van de tegenprestatie?
 - Neigt het doel meer naar de ontwikkeling en/of sociale integratie van bijstandsgerechtigden OF het afschrikken van bijstandsgerechtigden OF voort wat hoort wat
- Waarom is gekozen voor dit doel?
- (Hoe) wordt de gespreksvoering aangepast op dat doel?
- Hoe is het beleid gecommuniceerd richting de klantmanagers?
Bijv. collectieve bijeenkomst, onderwerp werkoverleg, in bilateraal overleg met klantmanagers besproken, via intranet? (Is hierbij de **verordening** ook besproken?)
- Was er bij de klantmanagers weerstand te bespeuren? Vonden ze het te ver gaan of niet ver genoeg?
- Zijn er naar aanleiding van de verordening tegenprestatie werkprocessen gemaakt voor de klantmanagers?
- Zijn er met de komst van de verplichte tegenprestatie werkzaamheden bijgekomen/veranderd?
 - Zo ja, wat is er bijgekomen of veranderd?
- Hadden de klantmanagers voldoende kennis in huis om deze nieuwe werkzaamheden uit te voeren? En wat betreft de vaardigheden? Hebben ze nog een bepaalde scholing en/of training gevolgd? Zo ja welke en door wie gegeven?

Uitvoering van de tegenprestatie

- Welke activiteiten worden als tegenprestatie door de bijstandsgerechtigden uitgevoerd?
 - Worden er bepaalde eisen gesteld aan de activiteit?
- Wie informeert de bijstandsgerechtigde over de tegenprestatie en op welke manier gebeurt dit?
- Wie legt het plan van aanpak met de bijstandsgerechtigde vast en hoe wordt dit gedaan?
- Hoe worden de bijstandsgerechtigden gecontroleerd en door wie? En hoe vind de controle plaats als ze bijv. boodschappen doen voor een buurvrouw? Hoe actief zijn de klantmanagers hier zelf in?
- Hebben bijstandsgerechtigden een keuze in welke activiteiten zij uitvoeren of wordt dit opgelegd door de gemeente?
 - Wanneer ze de activiteiten zelf mogen bepalen, worden zij hierin dan gestuurd door de klantmanagers?
 - Zo ja, hoe worden zij gestuurd?
 - Zit er een termijn aan het zelf vinden van een activiteit?

- Hoe wordt er omgegaan met bijstandsgerechtigden die de tegenprestatie niet of onjuist nakomen?
- In hoeverre wordt er bij het opleggen van de sanctie rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van degene die de tegenprestatie niet of onjuist is nagekomen?
- Hoeveel ruimte heeft een klantmanager om hier zelf een beslissing in te nemen?
- Verschillen klantmanagers in hoe vaak zij een sanctie opleggen?
 - Hoe groot is dit verschil en wat is daar volgens u de reden voor? Persoonlijke opvattingen of verschil in zaken?
- Is de tegenprestatie en hoe daarmee om te gaan onderwerp van intervisie of casuïstiekbesprekingen?
 - Lopen de meningen dan erg uiteen?
 - Waarover is men het eens en waarover niet? Wat zijn de terugkerende discussiepunten?