

Bijstandsexperimenten leiden tot een verbetering bij de uitvoering van de Participatiewet

I. Context

De gemeenten Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen hebben gebruik gemaakt van de tijdelijke regeling van het Rijk voor het uitvoeren van experimenten met een andere aanpak in de uitvoering van de Participatiewet.

Bij de invoering van de Participatiewet is destijds bij meerdere gemeenten de behoefte ontstaan om te onderzoeken of de Participatiewet doeltreffender uitgevoerd kan worden. Doeltreffendheid richtte zich daarbij zowel op arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie als ook op andere belangrijke factoren zoals gezondheid, welbevinden en het verbeteren van de door inwoners ervaren bejegening in de dienstverlening.

Gemeenten vonden de regelingen in de Participatiewet niet altijd goed aansluiten bij de praktijk. Het stelsel van regels en verplichtingen volgens de Participatiewet werd door gemeenten als complex en bureaucratisch ervaren, met weinig ruimte voor maatwerk en vormen van begeleiding waarbij de bijstandsgerechtigde zélf meer regie krijgt. Ook gaven de gemeenten aan dat er in de wetgeving een sterke nadruk is gelegd op controle en handhaving en dat zich niet goed verhoudt met de ondersteuning die mensen in de bijstand nodig hebben om goed richting betaald werk of richting participatie te worden begeleid.

Het rijk heeft na een proces van langdurig en intensief overleg uiteindelijk in het voorjaar van 2017 de regeling gepubliceerd waarmee gemeenten aanvragen konden indienen voor het uitvoeren van de bijstandsexperimenten. In de regeling werden daaraan strakke voorwaarden verbonden t.a.v. de ruimte voor deze experimenten en de eisen t.a.v. het wetenschappelijk onderzoek dat hieraan werd verbonden.

De gemeenten Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen hebben van het Rijk op basis van deze regeling toestemming verkregen voor de uitvoering van de experimenten.¹ De gemeenten hebben de uitvoering van deze experimenten en de kosten van het onderzoek zelf bekostigd. Daarmee hebben de gemeenten ook de stevige investering gedaan om de uitvoering van de Participatiewet vanuit hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk te verbeteren. Ook hebben de gemeenten tijdens de uitvoering van de experimenten zich ingespannen om de experimenten volledig conform de voorwaarden uit

¹ Naast deze zes gemeenten zijn o.a. de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn, Epe, Geldrop-Mierlo en Oss eigen - sterk vergelijkbare - experimenten gestart die eveneens begeleid zijn door wetenschappelijk onderzoek.

te voeren. De wetenschappelijk onderzoekers en ook de wetenschappelijke begeleidingscommissie van ZonMw bevestigen ook dat de gemeenten hierin zijn geslaagd.

De kern van de experimenten is dat het rijk toestond te experimenteren met drie verschillende aanpakken (en combinaties daarvan):

- *Eigen regie*: Een groep die werd ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen.
- *Extra begeleiding*: Een groep die meer begeleiding kreeg.
- *Bijverdienen*: Een groep die extra vrijlating kreeg van inkomsten uit parttimewerk tijdens de bijstand.

Gemeenten hebben op basis van deze regeling zelf invulling gegeven aan de concrete inhoud van hun lokale experimenten, passend in de lokale context, het eigen gemeentelijke beleid en ook de eigen keuzen t.a.v. het wel of niet combineren van deze aanpakken. Ook hebben gemeenten binnen deze hoofdlijn zelf invulling gegeven aan het concreet uitwerken van de eigen behandelaanpak voor deze groepen, binnen het kader dat door de rijksregelingen hiervoor is aangegeven. Gemeenschappelijke trefwoorden hierbij zijn (hoogwaardig) maatwerk, vertrouwen, eigen zeggenschap en het positief stimuleren van mensen in de bijstand. In de experimenten is nagegaan wat de effecten zijn van de drie experimentele treatments (of combinaties hiervan) op uitstroom naar werk. Door de gemeenten is hieraan toegevoegd de effecten in bredere zin, o.a. op welbevinden, gezondheid, zelfredzaamheid, sociaal vertrouwen en maatschappelijke participatie van mensen in de bijstand.

II. Resultaten van de bijstandsexperimenten

De uitgevoerde experimenten hebben de gemeenten positieve opbrengsten opgeleverd voor de verdere invulling en inkleuring van het eigen gemeentelijk beleid. De zes gemeenten kijken elk terug op geslaagd uitgevoerde veldexperimenten. Gemeenten zijn tevreden met deze uitkomsten, ook al zijn deze resultaten bescheiden.

Gemeenten spreken opnieuw hun waardering uit over de door het Rijk geboden ruimte om te experimenteren in de Participatiewet. De experimenteerruimte was beperkt, maar hopelijk geeft de wijze waarop de gemeenten hier invulling aan hebben gegeven ook bij het Rijk voor de toekomst het vertrouwen om gemeenten in de gelegenheid te stellen experimenten uit te blijven voeren. Gemeenten benadrukken het belang dat het Rijk deze ruimte voor experimenteren aan gemeenten blijft bieden, zodat de Participatiewet verder wordt verbeterd en ook beter kan aansluiten op andere taken die de gemeenten hebben binnen het sociaal domein. Hierin is nog veel te doen.

De experimenten hebben veel informatie opgeleverd waar het gaat om kennis van het bestand. Binnen de bijstand is een grote groep mensen die psychische of lichamelijke klachten heeft. De omvang van deze doelgroep en de omvang van de bijbehorende problematiek maakt evident dat dit om een gerichte inzet vraagt bij activering.

De zes experimenten hebben elk hun eigen resultaten. Deze resultaten tonen ook onderlinge verschillen. De bevindingen van de experimenten dragen in de zes gemeenten bij aan het

verder uitwerken van het eigen gemeentelijk beleid en hebben alleen daar al voor hun positieve betekenis. Hierin zien we voor onszelf een opgave en daar gaan we ook mee aan de slag. Er is ook een bredere boodschap, waardoor van deze experimenten een landelijke betekenis hebben. Wij lichten dit hierna toe.

Het effect van extra begeleiding

Alle gemeenten rapporteren op basis van de door hun uitgevoerde experimenten dat het vormgeven van extra begeleiding en aandacht positieve effecten heeft op het goed uitvoeren van de Participatiewet. Aandacht werkt. Wat wij als gemeenten leren van deze bevindingen is dat de effecten van positieve aandacht ook laten zien hoe belangrijk het is om mensen regelmatig te spreken en daarin niet uit te gaan van wantrouwen en regels, maar open in gesprek te gaan over de situatie van mensen in de bijstand en wat er bij hen aansluit om de weg naar werk en maatschappelijke participatie te versterken, ook in combinatie met het gesprek over andere leefgebieden.

Het effect van eigen regie

Bij het effect van eigen regie toont zich in de uitvoering van de experimenten een belangrijk verschil. Dit verschil komt door de wijze waarop 'eigen regie' in de experimenten is vormgegeven. Bij een deel van de experimenten is eigen regie ingevuld voor het zoveel mogelijk 'loslaten' van de begeleiding. Dit leidt niet tot positieve effecten op uitstroom en welbevinden, en lijkt zelfs negatieve effecten te kunnen hebben. Bij een ander deel van de experimenten is 'eigen regie' ingevuld in combinatie met het blijven faciliteren van mensen door ondersteuning. Hier is het accent niet gelegd op loslaten naar op 'zelf aan het stuur' zitten van mensen in de bijstand. Voor deze invulling van eigen regie worden uitdrukkelijk wél positieve resultaten uit de experimenten gemeld. Versterken van eigen regie in combinatie met hierbij passende begeleiding toont hier dus positieve effecten, zowel op uitstroom als op andere factoren.

Het effect van hogere vrijlating

De bijstandsexperimenten laten zien dat niet iedereen volledig kan uitstromen uit de bijstand. En dat een financiële prikkel kan helpen om meer mensen parttime te laten werken, zoals blijkt uit de resultaten van Utrecht. Uit interviews met deelnemers blijkt dat mensen in de bijstand huiverig zijn om parttime te gaan werken. De ervaring van gemeenten is ook dat de verrekening van inkomsten met de bijstand complex is. En door mensen in de bijstand worden risico ervaren vanwege ervaren effecten op toeslagen, belastingen en minimaregelingen.

De effecten van de vrijlatingsregeling laten zien dat als parttime werken wordt beloond – ook al is dat bescheiden zoals in dit experiment – het aantal mensen dat parttime gaat werken kan toenemen. Gemeenten zien dat het stimuleren van parttime werk voor mensen in de bijstand een belangrijk thema is. Parttime werken is voor veel mensen in de uitkering 'gedoe' en 'risicovol' door effecten op toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen. Vanuit de gemeenten wordt hierbij opgemerkt dat waar voor vrijwilligerswerk nog onkostenvergoedingen gelden, het bij parttime werk ontbreekt aan een positieve stimulering waarmee parttime werken voor mensen zelf loont. Parttime werk verdient een andere aanpak: het is goed voor mensen die dat kunnen, het past bij de arbeidsmarkt en het scheelt bijstandslasten.

Het effect van aandacht vanuit vertrouwen

De verslagen van de uitgevoerde experimenten laten zien dat positieve aandacht helpt om mensen in de bijstand goed te ondersteunen. Positieve aandacht past bij de uitvoering van bijstand 'met een menselijk gezicht'. Mensen in de bijstand hebben veelal een extra persoonlijke problematiek door een lagere gezondheid of door andere factoren die kwetsbaarheid veroorzaken. Ook dat blijkt (opnieuw) bij de uitvoering van deze experimenten. Positieve aandacht helpt om mensen in de bijstand beter bij te staan. En door aandacht en luisteren kan ook beter worden aangesloten op de eigen motivatie. Het neemt mensen in de bijstand (met hun problematiek) serieus en geeft een sterke verbetering de relatie met hun klantmanagers. Mensen krijgen veelal meer zelfvertrouwen wat bijdraagt aan het zoeken en vinden van werk en maatschappelijk nuttige activiteiten, het versterkt zelfredzaamheid en sociaal vertrouwen. En activiteiten die de gemeente inzet sluiten door het vergroten van zelfregie beter aan bij wat mensen zelf motiveert, waardoor deze activiteiten ook effectiever kunnen zijn.

Het effect van positieve aandacht is ook het sterk verbeteren van de relatie tussen mensen in de bijstand en hun klantmanagers. Mensen in de bijstand hebben een brede waardering voor deze voor hun betere aanpak die uitgaat van een volwassen en niet-betuttelende benadering van mensen.

De wetenschappelijke toetsing

De gemeentelijke onderzoekers geven in veel van de onderzoeken aan dat in de statistische toets op significantie verschillende effecten (net) niet significant zijn, maar wijzen ze wel in de goede richting en zijn in een aantal gevallen ook substantieel te noemen. Wat daarbij een complicerende factor is dat in een aantal gemeenten ook positieve effecten in de onderzoeksgroep zijn gemeten ten opzichte van de rest van de bijstandsgerechtigden. Dat is goed voor deze mensen maar maakt het lastig voor de experimentele groepen om het beter te doen. Omgekeerd vinden de onderzoekers – met uitzondering van de aanpak van zelfregie in de vorm van 'volledig loslaten' - weinig negatief significante effecten van deze andere aanpak. Ook dat vinden de onderzoekers een belangrijk feit omdat het dominante beeld in het vigerende beleid is dat een meer op controle en handhaving gericht beleid nodig is om de bijstand goed uit te voeren. Dat wordt dus niet bevestigd met deze experimenten. De bijstandsexperimenten laten volgens de onderzoekers zien dat een andere positieve aanpak dus zeker niet slechter werkt op het bereiken van uitstroom en werkaanvaarding.

De gemeenten hebben in hun onderzoeken ook gekeken naar niet-arbeid gerelateerde effecten, o.a. op welbevinden, ervaren gezondheid, zelfredzaamheid, sociale participatie en zelfvertrouwen. Ook hier worden vooral meerdere positieve effecten gezien, soms zijn deze effecten ook significant. Onderzoekers, inclusief de ZonMW-begeleidingscommissie, geven hierbij ook aan dat deze effecten op deze termijn niet al te groot kunnen zijn. Dit omdat het kleine interventies zijn en verandering in deze aspecten meer tijd vraagt.

Evaluatie van het experiment en het onderzoek

Gemeenten hebben uitvoering gegeven aan de experimenten in een redelijk complexe context met door de AMvB sterk gereguleerde condities. Dit is geen gemakkelijke opgave geweest, zoals de wetenschappelijke begeleidingscommissie van ZonMW ook terecht in haar conclusie over de procesevaluatie verwoord. Resultaten van de experimenten hadden mogelijk groter kunnen zijn als er een langere experimenteerperiode was geweest. Voor

toekomstige experimenten zijn er een aantal lessen te leren. Zeker voor dit type wetenschappelijk onderzoek - waarvoor binnen het domein werk en inkomen geen echte ervaring mee is - is aan te bevelen naast de duur van de experimenteerperiode vooraf ook meer aandacht te geven aan de voorbereiding en de intergemeentelijke afstemming. Gemeenten zien dat substantiële verbeteringen die zichtbaar lijken te worden, door de kleine experimenteeraantallen per gemeenten niet altijd tot uitdrukking (kunnen) komen in significante wetenschappelijke resultaten. Dit is soms opmerkelijk en stelt zijn vragen niet alleen bij de uitkomsten maar ook bij het onderzoeksdesign van deze experimenten (met name bij voldoende aantallen deelnemers en goed onderscheiden interventies). En het vraagt om ook bij de interpretatie van de uitkomsten niet alleen aandacht te geven aan 'hard onomstotelijk bewijs' maar ook aan positieve trends en signalen. En aan verder experimenteren in wisselwerking met wetenschappers om de uitvoering van de Participatiewet zo verder te verbeteren.

III. Vervolgstappen/impact beleid

1. Positieve aandacht en contact is belangrijk.

Met vertrouwen bejegenen, oprechte betrokkenheid tonen, luisteren, ruimte geven, motiveren, stimuleren en maatwerk bieden ondersteunt mensen beter. Enerzijds lijken dit vanzelfsprekendheden, anderzijds blijkt dit in de praktijk tijd en vaardigheid van uitvoerders te vragen. Positieve aandacht is meer dan alleen 'aandacht werkt' en ook meer dan 'veel aandacht' werkt. De bijstand bevat veel verschillende mensen met verschillende achtergronden en mogelijkheden. Meerdere aanpakken lijken goed te kunnen werken maar wel voor verschillende mensen. Er is geen 'one-size fits all' maar er lijkt een op personen en deelgroepen afgestemde aanpak nodig. Gemeenten moeten daar door maatwerk vorm en inhoud aan kunnen geven. Dat lijkt een open deur, maar aangezien het relatieve aandeel van langdurig op bijstand aangewezenen in de afgelopen jaren is gegroeid en deze doelgroep extra aandacht nodig heeft, vraagt dit om een gerichte inzet. Hier ligt ook een relatie met de constatering dat gezondheidsproblematiek (mentaal en fysiek) een veelvoorkomende factor is.

Wat is de vraag aan de rijksoverheid?

- *Ondersteun het met een positieve benadering aandacht geven*
Gemeenten onderschrijven het belang van aandacht en regelmatig contact met mensen in de bijstand. De gemeenten vragen de staatsecretaris daarbij zich actief uit te spreken voor een positieve benadering van mensen in de bijstand. Extra aandacht bestaat niet uit extra controleren en meer verplichtingen (zéker niet voor het substantiële deel van het bestand dat niet beschikbaar is voor werk). De kwaliteit van de aandacht doet ertoe. Niet iedereen kan naar werk en de problematiek van mensen die langer in de bijstand zitten is groot. Dit vraagt aandacht ook voor kwetsbaarheid, waarvoor de bijstand een belangrijke basisvoorziening is en blijft.
- *Meer aandacht voor iedereen vraagt budget voor de uitvoering*

Bij meer aandacht, voor iedereen aandacht en een verbeterde ondersteuning van mensen in de bijstand hoort ook dat het rijk de gemeenten hiertoe ook faciliteert. Dit geldt zeker voor contact met mensen die langdurig in de bijstand zitten en waar gemeenten in het verleden moesten kiezen voor het prioriteren van ingekrompen middelen uit het Participatiebudget voor meer kansrijke groepen in de bijstand. In de krapte van alle middelen op het sociaal domein vinden gemeenten het niet gepast om hier als antwoord te krijgen dat het 'uit efficiency' zal moeten. Dit vraagt boter bij de vis. Zowel bij het kunnen inzetten van re-integratiemiddelen als voor het aanpassen van in de praktijk te hoog gebleken caseloads bij klantmanagers

2. Stimuleer deelname aan parttime werk

Uit de (kwalitatieve) uitkomsten van een aantal experimenteergemeenten wordt het beeld bevestigd dat het belonen van parttime werken in de bijstand mensen stimuleert om een (eerste) stap naar werk te zetten. Daarnaast wordt ook zichtbaar dat er bijstandsgerechtigden zijn waarvoor parttime werken in de bijstand het hoogst haalbare einddoel is. Meer is in veel gevallen (nog) niet mogelijk. Parttime werken in de bijstand, ook voor een minimaal aantal uren, kan het zelfbeeld van de bijstandsgerechtigde versterken. Een financieel voordeel werkt als een positieve prikkel wanneer de inkomsten niet hoog genoeg zijn om bijstandsonafhankelijk te worden.

Het bevorderen van parttime werken in de bijstand heeft ook positieve effecten voor de financiën van de gemeente en werkgevers hebben behoefte aan gemotiveerde arbeidskrachten. Hierbij is essentieel om ongewenste neveneffecten door het bijverdienen, zoals negatieve financiële effecten op toeslagen, huursubsidie of achteraf moeten betalen van belastingaanslagen weg te nemen.

Wat is de vraag aan de rijksoverheid?

- *Wegnemen belemmeringen op parttime werken*
Gemeenten vragen aan de staatssecretaris zich in te zetten voor het wegnemen van onnodige belemmeringen die door mensen in de bijstand worden ervaren bij parttime werken en nadrukkelijk aandacht te hebben voor deze problematiek bij de het vervangen van het toeslagenstelsel van de belastingdienst.
- *Zorg dat parttime werken loont met een eenvoudige en eenduidige vrijlatingsregeling*
Ook vragen de gemeenten ruimte voor lokale stimuleringsregelingen voor parttime werk en (uiteindelijk) een eenvoudige en betere algemene regeling voor de vrijlating van inkomsten voor mensen in de bijstand.

3. Blijf experimenteren voor een betere uitvoering van de bijstand.

Het is relatief nieuw om via het toestaan van experimenten buiten het wettelijke kader het beleid verder te verbeteren. En ook om de wisselwerking tussen de gemeenten en de wetenschap zo actief te gebruiken. Door de experimenten komen opbrengsten naar voren waardoor gemeenten uiteindelijk beter in staat zijn maatwerk te bieden aan bijstandsgerechtigden. Ruimte voor gemeentelijke experimenten vraagt dat dit lokaal ook met veel zorgvuldigheid naar mensen met bijstand wordt vormgegeven.

In de toekomst is het belangrijk te kunnen blijven experimenteren met nieuwe aanpakken ter verbetering van de Participatiewet, bijvoorbeeld ook voor specifieke (sub)doelgroepen. Dit wordt ook onderschreven door ZonMw. ZonMw doet in haar rapport procesevaluatie van de experimenten de aanbeveling dat experimenten van meerwaarde zijn als zij valide kennis opleveren op basis waarvan beleid al dan niet kan worden aangepast.

Een mogelijke interessante hoek voor verder onderzoek is de verdere ontwikkeling van vakmanschap in de uitvoering. Dit geldt zowel voor de benadering van mensen in de bijstand als voor het actief samenwerken met werkgevers om i.p.v. over vacatures te praten over uitvoering van werk dat met mensen uit de bijstand kan worden uitgevoerd. Hoe je de Participatiewet uitvoert, doet ertoe tot in de spreekkamer. De investering in vakmanschap en methodiek om een goede basisdienstverlening te waarborgen en maatwerk met wederzijds vertrouwen te kunnen leveren, blijft daarmee belangrijk.

Ook is het goed om na te denken over hoe onderzoek (eventueel andere vormen van onderzoek) zo vormgegeven kunnen worden zodat de kans zo klein mogelijk is dat bijstandsgerechtigden daar nadeel van ondervinden; in vervolgonderzoek moeten we ons ervan bewust blijven, zoals we dat ook nu waren, dat het gaat om een kwetsbare doelgroep.

Dankzij deze experimenten is een rijkdom aan relevante, lokale ervaringen ontstaan. Er is veel inzicht verkregen in de doelgroep, waarbij opnieuw is gebleken dat een groot deel van de bijstandspopulatie kwetsbaar is en kampt met psychische of lichamelijke klachten. Tegelijkertijd laten de experimenten zien dat mogelijk is om maatschappelijke participatie van mensen toe te laten nemen, vanuit een grote afstand tot de arbeidsmarkt de weg naar werk te laten vinden, en mensen in deeltijd te laten werken als meer (nog) niet haalbaar is.

Wat is de vraag aan de rijksoverheid?

- *Bevorder en faciliteer verdere experimenten bij het verbeteren van de Participatiewet*
Gemeenten zijn primair zelf aan zet om de uitvoering en de toerusting van medewerkers vorm en inhoud te geven. Evenwel: het rijk vervult hierin een belangrijke rol, onder meer door:
 - verder onderzoek en kennisdeling te faciliteren met middelen en
 - ruimte te bieden voor vervolg van lokale experimenten om nieuwe aanpakken te ontwikkelen.