

Experimenten Participatiewet

Procesevaluatie



Experimenten Participatiewet

Procesevaluatie

April 2020



Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie
Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.


ZonMw heeft als hoofdpdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.

Voor meer informatie over het programma Experimenten Participatiewet kunt u contact opnemen met het secretariaat via e-mail vakkundigahwerk@zonmw.nl.

Auteur: Dhr Rob de Graaf en Mw Willemijn van Gastel
Datum: 1 april 2020

ZonMw
Laan van Nieuw Oost-Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Tel. 070 349 51 11
www.zonmw.nl
 info@zonmw.nl

Sociale media

-  www.facebook.com/zonmwNL
-  www.twitter.com/zonmw
-  www.linkedin.com/company/zonmw
-  www.youtube.com/ZonMwTV

Inhoud

Samenvatting.....	5
1 Inleiding.....	7
1.1 Doel van de evaluatie	7
1.2 Werkwijze	7
1.3 Status rapportage	8
1.4 Indeling rapportage.....	8
2 Achtergronden.....	9
2.1 Aanleiding experimenten	9
2.2 Beoordelingskader.....	9
2.3 Beoordelingsprocedure.....	10
2.4 Begeleiding & verantwoordelijkheden	10
3 De experimenten; algemeen	12
3.1 Inleiding.....	12
3.2 Doelstelling experimenten	13
3.3 Interventies; het kader	15
3.4 Doelgroepen	17
3.5 Design.....	21
3.6 Analyse & uitvoering.....	22
3.7 Context experimenten.....	23
4 De experimenten; per gemeente	25
4.1 Deventer	25
4.2 Groningen	27
4.3 Nijmegen.....	30
4.4 Tilburg	32
4.5 Utrecht	36
4.6 Wageningen.....	39
5 Bevindingen & conclusies.....	42
5.1 Bevindingen	42
5.2 Conclusies	47
5.3 Aanbevelingen	48
<u>Bijlagen</u>	
Evaluatiekader procesevaluatie ZonMw	49
Beoordelingskader voor onderzoek gericht op de evaluatie van	51
experimenten Participatiewet.....	51
Samenstelling ZonMw-begeleidingscommissie Experimenten	54
Participatiewet	54
Lijst van afkortingen.....	55
Overzichtstabel alle gemeenten	57

Samenvatting

Op initiatief van enkele gemeenten creëerde het ministerie van SZW in 2017 de wettelijke ruimte om te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet. Een belangrijke voorwaarde van SZW was om deze experimenten te voorzien van een stevig wetenschappelijk fundament. Om deze reden werd ZonMw gevraagd de ingediende voorstellen voor experimenten te beoordelen aan de hand van een door haar opgesteld beoordelingskader. Na de definitieve aanwijzing van de gemeenten die mochten experimenteren, stelde ZonMw op verzoek van SZW een begeleidingscommissie in die de gemeentelijke onderzoekers van de experimenteergemeenten adviseerde tijdens de uitvoering van de experimenten.

SZW vroeg ZonMw tevens een procesevaluatie uit te voeren. Het doel van deze evaluatie is het beantwoorden van de vraag of en zo ja, in hoeverre, de experimenten hebben voldaan aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden.

Alle experimenten hebben onderzocht of een aantal nader omschreven interventies (onthefving, intensivering, vrijlating of combinatie-interventie) bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar betaald werk effectiever zijn dan de reguliere aanpak van een gemeente (care as usual). Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door gecontracteerde gemeentelijke onderzoekers in opdracht van gemeenten en vallen binnen het wettelijk kader van de AMvB.

In het voorliggende rapport, dat verslag doet van de procesevaluatie, constateert de genoemde commissie dat alle gemeenten en hun onderzoekers zich zeer ingespannen hebben om de experimenten conform de wetenschappelijke randvoorwaarden uit te voeren. Dit bleek geen gemakkelijke opgave. De commissie is zich er terdege van bewust dat er spanningen ontstaan wanneer een relatief rigide wetenschappelijk design uitgevoerd moet worden in een dynamische, gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Op basis van de nu beschikbare informatie concludeert de commissie dat alle experimenten in voldoende mate voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Over het geheel genomen is de commissie van mening dat, zeker gezien de zeer complexe onderzoekgeving, de experimenten zijn voorzien van een voldoende stevig fundament om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van de uitgevoerde interventies en daarmee relevante beleidsinformatie opleveren.

De commissie constateert een aantal zaken dat naar verwachting de interpretatie van de resultaten zal bemoeilijken.

- Het bestaan van combinatie-interventies. Deze vormen in wetenschappelijk opzicht mogelijk een probleem omdat het zuivere effect van elementen van zo'n interventie moeilijker meetbaar is en het lastig is te constateren welke mechanismen in deze combinatie-interventies van invloed zijn geweest op de uitkomstmaat. Wellicht kunnen wel de werkzame elementen van de combinatie-interventies geïdentificeerd worden.
- De wijze waarop in de verschillende gemeenten 'care as usual' is beschreven verschilt van de uitgevoerde experimentele interventies. Er zijn weliswaar extra inspanningen geleverd om aandacht te geven aan de beschrijving van care as usual, alsmede aan de aard, frequentie en aantal contactmomenten, maar het ontbreekt voornamelijk aan inzicht in de kwaliteit van deze gegevens en aan de wijze waarop dit in de analyses verwerkt zal worden.
- Bij geen van de experimenteergemeenten zijn de klantmanagers gedurende de gehele experimenteertijd ad random toegewezen aan de interventies. Hierdoor zijn de persoonlijke aanpak en -kwaliteiten van klantmanagers mogelijk van invloed geweest op de resultaten.
- In de interventiegroepen in de verschillende gemeenten zijn naar verwachting hoger opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en alleenstaanden oververtegenwoordigd. Als gevolg hiervan zal er naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een selectieve groep waarmee de gemeentelijke onderzoekers rekening moeten houden bij het interpreteren van hun resultaten.
- Over de duurzaamheid van de uitstroom naar betaald werk en over de uitstroom naar werk als zelfstandige zullen de gemeentelijke onderzoekers c.q. het CPB naar verwachting geen uitspraken kunnen doen vanwege de nog ontbrekende registratie bij gemeenten en de te korte follow-up periode om deze informatie via het CBS te verkrijgen.

Hoewel de vergelijkbaarheid van interventies *tussen* de experimenteergemeenten geen verplichting was, leek het bij de beoordeling en start van de experimenten gewenst dat de interventies van de zes gemeenten onderling vergelijkbaar zouden zijn. Dit zou immers de mogelijkheid vergroten om ook meer algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventies zoals uitgevoerd bij verschillende gemeenten. De vergelijkbaarheid van interventies tussen gemeenten is uiteindelijk beperkt van aard gebleken. Gemeenten hebben eigen interpretaties geven aan de interventies zoals geformuleerd in de AMvB en 'care as usual' binnen de zes gemeenten verschilt aanzienlijk. Ook een mogelijk verschil tussen de doelgroepen bemoeilijkt de vergelijkbaarheid.

1 Inleiding

Op initiatief van enkele gemeenten creëerde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in 2017 de wettelijke ruimte om te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet.

Een belangrijke voorwaarde van SZW was om deze experimenten te voorzien van een stevig wetenschappelijk fundament. Om deze reden werd ZonMw gevraagd de ingediende voorstellen voor experimenten te beoordelen aan de hand van een door haar opgesteld beoordelingskader.¹

Na de definitieve aanwijzing van de gemeenten die mochten experimenteren, stelde ZonMw op verzoek van SZW een begeleidingscommissie in die de gemeentelijke onderzoekers van de experimenteergemeenten adviseerde tijdens de uitvoering van het experiment over de wetenschappelijke onderdelen die in de AMvB zijn vastgelegd.²

1.1 Doel van de evaluatie

SZW vroeg ZonMw tevens een procesevaluatie uit te voeren. Het doel van deze evaluatie is het beantwoorden van de vraag of en zo ja, in hoeverre, de experimenten voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Uitgangspunten daarbij zijn het door ZonMw opgestelde evaluatiekader³ en de advisering gedurende de looptijd van de experimenten.

Het ministerie zal deze procesevaluatie, samen met een door het CPB uit te voeren effectevaluatie en de gemeentelijke onderzoekers per experiment, gebruiken om het parlement te informeren over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten in de praktijk en over het standpunt of deze uitkomsten aanleiding geven om de Participatiewet al dan niet te wijzigen.

1.2 Werkwijze

In nauwe samenwerking met de gemeentelijke onderzoekers en projectleiders van de experimenten heeft ZonMw een samenvattende beschrijving van (het verloop van) de experimenten opgesteld.

Hiervoor zijn primair de voortgangsverslagen van de experimenten en het procesdocument benut dat de gemeentelijke onderzoekers van de experimenten, gedurende de looptijd, gezamenlijk opstelden en bijhielden.⁴

Een concept van het beschrijvende gedeelte van de procesevaluatie is voorgelegd aan de gemeentelijke onderzoekers van de experimenten en vervolgens besproken in een vergadering van de door ZonMw ingestelde begeleidingscommissie op 7 november 2019. Hierna is de beschrijvende samenvatting op onderdelen nog aangepast.

In een vergadering op 9 maart 2020 heeft de begeleidingscommissie van ZonMw gereflecteerd op de wijze waarop de experimenten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en zich een eindoordeel gevormd over de mate waarin de experimenten voldoen aan de wetenschappelijke randvoorwaarden. De waarnemers van de commissie, de vertegenwoordigers van SZW en het Centraal Planbureau (CPB), werden betrokken als informant bij het beschrijvende gedeelte, maar hebben niet meegedaan aan de inhoudelijke oordeelsvorming.

Een evaluatiekader vormde de basis voor de inhoudelijke oordeelsvorming. Dit kader werd door de ZonMw-begeleidingscommissie medio 2019 opgesteld en met de gemeentelijke onderzoekers van de experimenten besproken. Hierna is het kader nog voorgelegd aan de gemeentelijke projectleiders en vervolgens definitief vastgesteld. Het evaluatiekader is gebaseerd op de kwaliteitscriteria die de commissie heeft gehanteerd bij de beoordeling en de advisering van de experimenten.

Van de vergadering van 9 maart 2020 is verslag gedaan in een concept-evaluatierapport. Dit rapport is door de gemeentelijke onderzoekers van de experimenten op feitelijke onjuistheden getoetst en vervolgens door het bestuur van ZonMw definitief vastgesteld.

¹ ZonMw, Den Haag, 30 juni 2016. Zie ook bijlage B.

² De volledige samenstelling van de commissie is opgenomen als bijlage C.

³ Zie bijlage A.

⁴ Common Analysisplan, laatste versie 5 juni 2019.

1.3 Status rapportage

In het voorliggende rapport wordt van de uitgevoerde procesevaluatie verslag gedaan. Benadrukt wordt dat deze evaluatie niet bedoeld is om een inhoudelijk oordeel te geven over de effecten van de uitgevoerde experimenten. Het betreft een kwalitatieve evaluatie op basis van documenten en gesprekken waarin primair de vraag beantwoord wordt in welke mate de experimenten voldoen aan de wetenschappelijke randvoorwaarden. Voor de daadwerkelijk effecten en de feitelijke informatie over de uitvoering van de experimenten wordt verwezen naar de gemeentelijke onderzoekverslagen per experiment en de effectevaluatie van het CPB.

1.4 Indeling rapportage

Dit evaluatierapport is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 op hoofdlijnen enkele achtergronden van de experimenten beschreven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens algemene informatie over het verloop van de experimenten gegeven aan de hand van de onderwerpen zoals opgenomen in het evaluatiekader. In hoofdstuk 4 wordt per gemeente feitelijke informatie verstrekt voor zover deze beschikbaar is.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de bevindingen van de begeleidingscommissie gepresenteerd, wordt een aantal samenvattende conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen gedaan. In de bijlagen is praktische informatie opgenomen, waaronder het evaluatie- en beoordelingskader.

2 Achtergronden

Dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen de achtergronden van de uitgevoerde experimenten weer. Achtereenvolgens komen aan de orde; de aanleiding voor de experimenten Participatiewet, het beoordelingskader ten behoeve van de experimenten, alsmede de beoordelingsprocedure. Tenslotte wordt ingegaan op de begeleiding (incl. enkele organisatorische aspecten).

2.1 Aanleiding experimenten

De Participatiewet (Pw), inwerking getreden per 1 januari 2015, is ingericht vanuit de ambitie om iedereen in staat te stellen als volwaardig burger mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. In beginsel geldt voor iedereen, die tot de doelgroep behoort, de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. De doelgroep van de wet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of ondersteuning om aan het werk te komen.

Omdat een blijvend draagvlak in de samenleving voor sociale voorzieningen onmisbaar is, wordt het belangrijk gevonden ruimte te bieden aan innovatie, om met bruikbare kennis de effectiviteit van de Pw te versterken. Het op 1 april 2017 in werking getreden Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (verder 'de AMvB') biedt gemeenten de mogelijkheid te onderzoeken wat het beste werkt om mensen naar regulier werk toe te leiden.⁵

Binnen het kader van artikel 83 van de Pw en op initiatief van de gemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen, is de mogelijkheid van experimenteren concreet vormgegeven in de AMvB. Van een experiment op grond van dit besluit is alleen sprake indien de Minister van SZW een gemeente heeft aangewezen om op onderdelen en onder voorwaarden te mogen afwijken van de Pw. Bij gemeenten die niet zijn aangewezen en die binnen de kaders van de Pw onderzoeken op welke wijze de wet effectiever kan worden uitgevoerd, is sprake van werkwijzen.⁶

Met de AMvB is uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie Voortman⁷, waarin de Regering is verzocht om, binnen het gestelde ontwerpbesluit, ruimte te creëren voor variatie in de experimenten en om eventueel andere gemeenten dan de vier genoemde initiatiefgemeenten de mogelijkheid te geven om een eigen experiment uit te voeren. Bovendien sluit de AMvB aan bij het activerende karakter van de Pw.

2.2 Beoordelingskader

Experimenten zijn van meerwaarde indien zij valide kennis opleveren op basis waarvan beleid al dan niet kan worden aangepast. SZW vindt de wetenschappelijke borging van de experimenten daarom van groot belang. De experimenten moeten uiteindelijk op een wetenschappelijk gefundeerde wijze beleidsrelevante informatie opleveren om de Pw te versterken. Het onderzoeken wat werkt om bijstandsgerechtigden volledig onafhankelijk te laten worden van de bijstand via werk (uitstroom naar werk) is daarbij het primaire doel.

Om deze wetenschappelijke borging te bewerkstelligen stelde ZonMw, op verzoek van SZW, in 2016 een onafhankelijk wetenschappelijk beoordelingskader op met daarin de wetenschappelijke randvoorwaarden waaraan experimenten en de bijbehorende effectevaluaties moesten voldoen. ZonMw consulteerde hierbij de wetenschappers die betrokken waren bij de experimenten van de vier initiatiefgemeenten Groningen, Tilburg, Utrecht en Wageningen en enkele onafhankelijke experts.⁸ Een experimenteervoorstel moest een wetenschappelijk onderbouwde analyse van de beoogde werking van de aanpak, de opzet en randvoorwaarden van het onderzoek, waaronder het monitoren van het experiment, bevatten. In het voorstel diende op deugdelijke wetenschappelijke wijze de uitvoering en de effectevaluatie van het experiment onderbouwd te worden. Ingediende voorstellen zouden getoetst worden aan het beoordelingskader om te beoordelen of het onderzoek op adequate wijze voldeed aan de wetenschappelijke standaarden voor effectiviteitsonderzoek zoals beschreven door ZonMw.

⁵ Staatsblad 2017, 69.

⁶ Kamerstukken 2017-2018, 34 352, nr. 75.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015-2016, 24515, nr. 318.

⁸ Het beoordelingskader is opgenomen als bijlage B.

In alle experimenten diende er een controlegroep te zijn van deelnemers aan het experiment. Het effectiviteitsonderzoek zou moeten plaats vinden door een vergelijking van de experimenteergroepen met deze controlegroep. Ook diende er een referentiegroep te zijn van bijstandsgerechtigden die niet meededen aan het experiment, maar wel tot de doelgroep behoorden.⁹ In het onderzoek diende onder meer de vraag beantwoord te worden in welke mate de referentiegroep overeenkwam met of verschilde van experimenteergroepen (de verschillende interventiegroepen, incl. de controlegroep) en in welke mate de effectevaluatie generaliseerbaar was naar de gehele bijstandspopulatie. Tenslotte moesten de experimentvoorstellen zoveel mogelijk dezelfde primaire uitkomstmaten hanteren. Dit zou de vergelijkbaarheid van de experimenten vergroten in die zin dat er beleidsmatig mogelijk uitspraken gedaan konden worden over de effectiviteit van de aanpak in de ene gemeente versus de aanpak in de anderen gemeenten.

Het beoordelingskader werd door ZonMw opgesteld en werd door SZW in september 2016, gelijk met de kamerbrief *Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet*¹⁰, gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid, zodat gemeenten hiervan kennis konden nemen en een experimenteervoorstel konden voorbereiden. Het was aan gemeenten en de wetenschappers die zij inschakelden om te onderbouwen dat de methode en wijze van onderzoek voldeden aan die kwaliteitseisen. Het kernpunt dat in het voorstel onderbouwd behoorde te worden was dat het onderzoek zou leiden tot een antwoord op de vraag of, en in hoeverre, de interventie(s) bewezen effectief leidde tot (het aanvaarden van) regulier, betaald werk en het volledig onafhankelijk worden van de uitkering. Dit betekende dat er van de effectiviteitsonderzoeken een hoog kwaliteitsniveau werd gevraagd. Ook nadat een gemeente toestemming kreeg om te experimenteren, diende de wetenschappelijke borging van de onderzoeken in stand gehouden te worden. De colleges van burgemeester en wethouders moesten halfjaarlijks aan SZW verslag uit brengen over hun bevindingen met betrekking het onderzoek. Alleen voor de eerste tussentijdse rapportage en de eindrapportage gold de specifieke verplichting dat de colleges ook dienden te rapporteren over de door ZonMw gesignaleerde kwetsbaarheden van de experimenten.

2.3 Beoordelingsprocedure

Nadat ZonMw in 2016 in opdracht van de staatssecretaris van SZW het beoordelingskader had opgesteld en dit kader door SZW was goedgekeurd en gepubliceerd, vroeg SZW ZonMw ook om de verzoeken van gemeenten aan het beoordelingskader te toetsen en te adviseren of een verzoek voldeed aan de wetenschappelijke kwaliteitseisen.

Alle aanvragen werden ingediend bij het Ministerie van SZW en voorafgaand aan de beoordeling door ZonMw door het ministerie getoetst aan de procedurele criteria van de AMvB.

De beoordeling door ZonMw vond plaats middels een binnen ZonMw gangbare beoordelingsprocedure waarbij commissieleden op basis van consensus kwamen tot een gewogen oordeel over de wetenschappelijke kwaliteit van de aanvragen. Alleen aanvragen van voldoende kwaliteit kregen een positief advies.

De beoordeling resulteerde in een positief advies voor zes gemeenten. Eén van deze gemeenten trok zich later toch terug gezien de stringente randvoorwaarden van de AMvB. Tijdens de beoordelingsprocedure werd eenmaal overleg gevoerd tussen ZonMw en de projectleiders van de experimenten om wederzijdse verwachtingen te verhelderen onder andere over het kunnen voldoen aan het beoordelingskader.

SZW besloot met het positieve advies van ZonMw tot toekenning van de aanvragen, waarna de experimenten konden beginnen. Eén verzoek waarop ZonMw 'nee-tenzij' adviseerde¹¹, leidde toch tot toestemming van SZW om te experimenteren. Bestuurlijke overwegingen lagen hieraan ten grondslag.

2.4 Begeleiding & verantwoordelijkheden

Na goedkeuring van de experimenten vroeg SZW aan ZonMw ook een adviserende, begeleidende rol op zich te nemen en de wetenschappelijke bevindingen over de experimenten te clusteren tot een procesevaluatie. Met instemming van de gemeenten, stelde SZW de van de colleges ontvangen tussenrapportages ter beschikking van ZonMw. Aan de hand van deze verslagen adviseerde een door ZonMw ingestelde begeleidingscommissie de gemeentelijke onderzoekers gedurende de uitvoering

⁹ zie § 3.4.3 voor beschrijving referentiegroep

¹⁰ Brief Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 30-09-2016.

¹¹ Het betrof het voorstel van de Gemeente Wageningen.

van de experimenten. De begeleidingscommissie bestond uit enkele leden van de beoordelingscommissie, uitgebreid met enkele leden van de ZonMw-commissie 'Vakkundig aan het werk'.

De begeleidingscommissie vergaderde in de periode mei 2018 t/m december 2019 halfjaarlijks (in totaal vier keer) waarbij men in het tweede gedeelte van de vergadering in gesprek ging met de gemeentelijke onderzoekers.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheden rondom de experimenten dient nog het volgende opgemerkt te worden:

- De experimenten zijn uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeenten zelf;
- De gemeenten die de experimenten uitvoeren, kregen geen specifieke voor het experiment bedoelde subsidie van het Ministerie van SZW, slechts de toestemming om af te wijken van de Participatiewet;¹²
- De gemeentelijke onderzoekers die door de gemeenten worden gefinancierd voor het uitvoeren van de wetenschappelijke evaluatie, werden door van het Ministerie van SZW financieel gefaciliteerd om onderling en met het CPB en CBS inhoudelijk en methodologisch af te stemmen en een gemeenschappelijke dataset bij het CBS op te bouwen;
- SZW fungeerde als opdrachtgever van ZonMw en was daarom bij de vergaderingen van de begeleidingscommissie aanwezig als waarnemer. Het CPB was bij deze vergaderingen ook als waarnemer aanwezig;
- Het CPB is verantwoordelijk voor de overkoepelende kwantitatieve effectevaluatie met betrekking tot het primaire doel van de experimenten. ZonMw is verantwoordelijk voor de procesevaluatie.

¹² Gemeenten konden wel gebruik maken van ESF-subsidies als zij daarvoor in aanmerking kwamen.

3 De experimenten; algemeen

Dit hoofdstuk geeft aan de hand van de onderwerpen, zoals opgenomen in het evaluatiekader¹³, algemene informatie over de wijze waarop de experimenten zijn uitgevoerd en met name wetenschappelijk zijn begeleid. Deze informatie is afkomstig uit de verslagen van gemeenten aangevuld met informatie verkregen van de betrokken gemeentelijke onderzoekers. Belangrijke bronnen vormden de notulen van de vergaderingen van het Landelijk Overleg Experimenten Participatiewet (LOEP) en het zogeheten 'Common Analysisplan'.¹⁴ In het LOEP stemden de gemeentelijke onderzoekers van de experimenten in de zes gemeenten hun activiteiten op elkaar af. Het Common Analysisplan is een procesdocument dat de gemeentelijke onderzoekers gezamenlijk opstelden en gedurende de looptijd van de experimenten bijhielden.¹⁵ Specifieke informatie over de experimenten en het begeleidende onderzoek *per gemeente* is opgenomen in hoofdstuk 4.

3.1 Inleiding

Op 1 april 2017 trad de AMvB (het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet) in werking. Op basis van de AMvB wees SZW, mede op advies van ZonMw, een zestal gemeenten aan als experimenteergemeente. Het betreft de volgende zes gemeenten:

- Deventer
- Groningen (samen met de gemeente Ten Boer)¹⁶
- Nijmegen
- Tilburg
- Utrecht (samen met de gemeente Zeist)
- Wageningen

De aanwijzing van de gemeenten Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg en Wageningen ging in op 1 oktober 2017, die van de gemeente Utrecht op 1 februari 2018. De experimenteertijd duurde voor wat betreft het begeleidende wetenschappelijk onderzoek tot 1 oktober 2019. De laatste effectmeting vond op deze datum plaats.

Om de realisatie van een zo zuiver mogelijke effectmeting over de totale experimenteertijd mogelijk te maken, bood een wijziging van de AMvB gemeenten de mogelijkheid om het experiment voor hun deelnemers met maximaal drie maanden te verlengen.¹⁷ Een verlenging van de experimenteertijd maakte het mogelijk de deelnemers pas na de laatste effectmeting te informeren dat het experiment zou eindigen, dat zij op vrijwillige basis nog maximaal drie maanden aan het experiment konden deelnemen en dat zij daarna weer onder het reguliere bijstandsregime zouden vallen. De verwachting was dat dit de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek ten goede zou komen.

In de navolgende tabel zijn de belangrijkste data bij de uitvoering van de experimenten weergegeven.

Tabel 1: Tijdsverloop experimenten

1/04/17	1/10/17	1/02/18	1/10/19	1/02/20	1/04/2020	1/05/20
AMvB treedt in werking						
	Start 5 experimenten					

¹³ Het evaluatiekader is opgenomen als bijlage A.

¹⁴ Common Analysis plan, versie 5 juni 2019.

¹⁵ Een analyseplan is een noodzakelijk onderdeel van een onderzoeksopzet. In een analyseplan wordt aangegeven wat men met de verzamelde gegevens gaat doen. Een analyseplan wordt opgesteld voor elk onderzoek, dus niet alleen voor kwantitatief, maar ook voor kwalitatief onderzoek. Gegevens die niet zijn opgenomen in het analyseplan hoeven ook niet verzameld te worden.

¹⁶ Ten Boer is per 1 januari 2019 samengevoegd met de gemeente Groningen.

¹⁷ Besluit van 4 september 2019, houdende wijziging van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet in verband met verlenging van het experiment voor bestaande deelnemers (Staatsblad 2019, 300).

		Start experiment Utrecht/Zeist				
			Einde onderzoekperiode alle experimenten			
				Einde interventies alle experimenten		
					Gemeenten rapporteren aan SZW	
						SZW informeert parlement

Ten behoeve van de door het CPB uit te voeren kwantitatieve effectevaluatie leverden de gemeenten hun gegevens aan bij het CBS. Gemeenten dienen hun conceptrapport over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk uiterlijk 1 april 2020 aan de Staatssecretaris van SZW te zenden. Het definitieve rapport zenden zij uiterlijk 1 mei 2020 aan SZW. Hierna zal de Staatssecretaris op of omstreeks 1 mei 2020 het parlement informeren.

3.2 Doelstelling experimenten

Alle experimenten hebben tot doel om door middel van de uitvoering van een aantal nader omschreven interventies (onthefving, intensivering, vrijlating of combinatie-interventie)¹⁸ uitspraken te doen of deze interventies bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar betaald werk effectiever zijn dan de reguliere aanpak van een gemeente (care as usual). Elke gemeente voert een Randomized Controlled Trial (RCT, wetenschappelijk onderzoekmethode) uit om het effect van de experimenten te kunnen meten. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door gecontracteerde gemeentelijke onderzoekers in opdracht van gemeenten en vallen binnen het wettelijk kader van de AMvB.

3.2.1 Primaire uitkomstmaat

De primaire uitkomstmaat om de effecten van de interventies te beoordelen is in alle experimenten *'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'*. Deze uitkomstmaat betreft loonvormende arbeid, dus werk waarmee loon wordt verdiend en waarvoor loonbelasting wordt afgedragen. Onder regulier werk valt ook werk waarbij gebruik gemaakt wordt van een loonkostensubsidie om de verminderde loonwaarde te compenseren, beschut werk en detachering vanuit de Wsw bij een reguliere werkgever. Werken als zzp'er telt mee als regulier werk als hierdoor voldoende inkomen ontstaat om geen uitkering meer nodig te hebben. Onbeloonde activiteiten zoals vrijwilligerswerk, sociale activering, participatieplaatsen of vormen van werken met behoud van een volledige uitkering vallen niet onder regulier betaald werk. In de experimentvoorstellen van alle gemeenten wordt verwezen naar deze uitkomstmaat. De gemeentelijke onderzoekers zelf hebben aangegeven daarnaast als uitkomstmaat *'volledige of gedeeltelijke uitstroom naar werk'* te willen hanteren. Het CPB berekent zowel het effect op volledige uitstroom als het effect op gedeeltelijke én volledige uitstroom.

3.2.2 Operationalisering uitkomstmaat

Begin 2020 is nog niet duidelijk hoe de primaire uitkomstmaat precies geoperationaliseerd zal worden. De gemeentelijke onderzoekers stemmen dit nog af in hun interne gemeentelijke onderzoekersoverleg en met het CPB. Zoals hiervoor aangegeven vinden zij ook deeltijduitstroom erg belangrijk en dit is in het bestuurlijk overleg tussen gemeenten en SZW ook besproken. Daarbij is afgesproken dat zij zo veel mogelijk dezelfde geoperationaliseerde uitkomstmaten gebruiken.

Uit het CPB-projectplan voor de uit te voeren kwantitatieve effectevaluatie, die uiterlijk eind april 2020 aan de SZW moet worden gezonden, is op te maken dat het CPB onder meer de volgende uitkomstmaten gebruikt: 'inkomsten uit werk' en 'het aantal gewerkte uren per kwartaal'.

¹⁸ Zie § 3.3.

Het CPB stelt: 'In januari 2020 worden de gegevens van gemeenten binnen de CBS *remote access* omgeving gekoppeld aan de microdata van het CBS. Daarbij worden eerst gegevens gekoppeld van de gemeentelijke basisadministratie (GBA), met onder andere informatie over leeftijd, geslacht en huishoudtype. Wanneer de behandeling (interventie) willekeurig is toegewezen zouden de behandelde groep en de controlegroep niet statistisch significant moeten verschillen in hun achtergrondkenmerken. Vervolgens worden gegevens gekoppeld van de polisadministratie (POLIS). Dit bevat onder andere gegevens over inkomen uit werk en het aantal gewerkte uren. De POLIS-bestanden komen doorgaans binnen een kwartaal na waarneming beschikbaar, daarmee is het mogelijk om de effecten te meten tot en met het einde van het experiment (derde kwartaal 2019). Gegevens over inkomen uit bijstand, arbeidsongeschiktheidsuitkering en WW volgen met een grotere vertraging en zullen op het moment van koppelen tot en met december 2018 of tweede kwartaal 2019 beschikbaar zijn. Dit betekent dat de data over uitkeringen voor een kortere periode te gebruiken zijn in de analyses. Indien beschikbaar, kunnen deze data (deels) worden vervangen door gemeentelijke data. Uitgangspunt is dat de analyse wordt uitgevoerd met data beschikbaar op 1 januari 2020.'¹⁹

De onderzoekers werken met de volgende basisindicatoren, zoals voorgesteld door het CPB, aangevuld met eigen varianten. Basisindicatoren zijn meeteenheden die gebruikt worden om uitkomstmaten te kwantificeren. De voorlopige basisvariant (november 2019) is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2: Basisindicatoren operationalisering uitkomstmaat

<p><u>Volledige uitstroom naar werk:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op basis van uren (BASISUREN uit de Spolisbus): > 139 / 114,75 uur per maand (= 4,25 * 32 / 27 uur); • Op basis van looninkomen (BASISLOON uit de Spolisbus): looninkomen > 70% WML (=bijstandsinkomen).
<p><u>Gedeeltelijke uitstroom naar werk:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op basis van uren (BASISUREN uit de Spolisbus): > 51 / 34 uur per maand (= 4,25 * 12 / 8 uur); • Op basis van looninkomen (BASISLOON uit de Spolisbus): looninkomen > 60% / 50% / etc. WML.
<p><u>Robuustheidschecks:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Op basis van loon- en winstinkomen (BASISLOON uit de Spolisbus + winst uit gemeentebestanden): looninkomen + winst > 60% / 50% / etc. WML; • Op basis van bijstandsinkomen (BIJSTANDGESCHATMNDFISC uit Bijstandmndbedragbus of gemeentebestanden): 0% / < 10% / < 20% / etc. WML.

Aanvullend verkennen de gemeentelijke onderzoekers de mogelijkheden om ook de duur van de uitstroom, de contractvorm (tijdelijk, vast of werken als zelfstandige) en herhaalbijstand mee te nemen.

3.2.3 Duurzaamheid uitstroom

Een punt van aandacht betreft de duurzaamheid van de uitstroom. De termijn waarbinnen gemeenten op onderdelen mochten afwijken van de Participatiewet duurde relatief kort, namelijk maximaal 2 jaar, met als laatste peildatum 1 oktober 2019. De duur van sommige experimenten is zelfs korter bij de experimenten die later zijn begonnen (Utrecht), een langere instroomperiode kenden (Tilburg, Wageningen) of waarbij meerdere instroommomenten (Deventer, Nijmegen) zijn geweest.

3.2.4 Secundaire uitkomstmaten

Naast de operationalisering van de primaire uitkomstmaat werken de gemeentelijke onderzoekers tegelijkertijd aan de standaardisering van secundaire uitkomstmaten. Zij hopen daarmee het effect van de interventies op een aantal andere, aanvullende uitkomstmaten inzichtelijk te maken. Daarbij valt onder andere te denken aan andere vormen van participatie (vrijwilligerswerk, scholing) en bijvoorbeeld gezondheid, welzijn, vertrouwen. Hoewel de AMvB alleen uit gaat van de primaire uitkomstmaat, werd het voornemen om met secundaire uitkomstmaten te werken al in het Common Analysisplan aangekondigd.²⁰

¹⁹ Citaat CPB-projectplan Effectevaluatie, 20 september 2019, pagina 3.

²⁰ Common Analysisplan, pagina 26.

Voor de secundaire uitkomstmaten hebben de gemeentelijke onderzoekers indices gemaakt en bereiden ze syntaxis voor die uniform over hun datasets uitgerekend kunnen worden. Het lijkt erop dat alle experimenten met deze aanvullende c.q. secundaire uitkomstmaten zullen werken.

In deze procesevaluatie wordt verder niet nader ingegaan op het deel van het onderzoek dat gericht is op secundaire uitkomstmaten aangezien deze aanvullende uitkomstmaten in de AMvB niet als onderzoeksdoel geformuleerd zijn.

3.3 Interventies; het kader

3.3.1 Interventies conform de AMvB

De AMvB biedt voor het experimenteren ruimte aan de volgende interventies:

- A. Een tijdelijke ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen gedurende de experimenteerperiode (ontheffingsgroep). Indien naar het oordeel van het college bij een tussentijdse evaluatie na 6 maanden tijdens het eerste contactmoment blijkt dat er onvoldoende inspanningen zijn getroffen gericht op arbeidsinschakeling, volgt een aanzegging en bij geen verbetering na opnieuw 6 maanden wordt de tijdelijke ontheffing beëindigd.
- B. Een tijdelijke intensivering van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, gedurende de experimenteerperiode, wat betekent ten minste een verdubbeling van het aantal fysieke contactmomenten en verplichtingen (intensiveringsgroep).
- C. Een vrijlating van inkomsten uit arbeid tot maximaal 50 procent van deze inkomsten, met een maximum van € 199,00 per maand gedurende het experiment (maximaal 2 jaar en 3 maanden) (vrijlatingsgroep).
- D. Een mogelijke combinatie van bovenstaande interventies in één groep, waarbij interventie A niet gecombineerd kan worden met interventie B.

Indien in een experiment gebruik wordt gemaakt van een ontheffingsinterventie bevat het experiment ook ten minste een intensiveringsinterventie. Een experiment heeft daarnaast een controlegroep en de resultaten van de experimentgroepen worden ook vergeleken met een referentiegroep, bestaande uit bijstandsgerechtigden woonachtig in dezelfde gemeente die niet deelnemen aan het experiment (zie voor beschrijving referentiegroep § 3.4.3).

3.3.2 Theoretische uitgangspunten

Aan de in de AMvB genoemde interventies liggen verschillende theoretische uitgangspunten ten grondslag. In het Common Analysisplan van de gemeentelijke onderzoekers worden deze theorieën benoemd, onder andere dat een vrije keus bevorderend werkt, dat positief belonen en vertrouwen ertoe leidt dat mensen eerder uit zichzelf werk zouden gaan zoeken en ten slotte dat een externe motivatie kan leiden tot een interne motivatie.

De ontheffingsinterventie (A), waarbij geen sollicitatie en/of re-integratie verplichtingen gelden, verwijst naar theorie van persoonlijke autonomie en vertrouwen. De intensiveringsinterventie (B), waarbij de arbeids- en re-integratieverplichtingen tijdelijk geïntensiveerd worden, was een specifieke wens van de regering en de Tweede Kamer. De vrijlatingsinterventie (C), waarin sprake is van een hoger percentage vrijlating van bijverdiensten over een langere periode en/of een uitstroombonus als flankerend beleid, verwijst naar het effect van een financiële prikkel. Een vrije-keusinterventie of een combinatie-interventie, waarin een cliënt een combinatie-interventie krijgt aangeboden (A + C of B + C) verwijst naar de theorie van invloed van vrije keus op autonomie en vertrouwen.

3.3.3 Vergelijkbaarheid van interventies

Bij de beoordeling en start van de experimenten leek het gewenst dat de interventies van de zes gemeenten vergelijkbaar zouden zijn. Dit zou immers de mogelijkheid vergroten om ook meer algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventies zoals uitgevoerd bij meerdere gemeenten. De vergelijkbaarheid van interventies tussen de experimenteergemeenten was echter geen verplichting.

Deze vergelijkbaarheid is zeer beperkt haalbaar gebleken. Uit de notulen van de LOEP-vergadering van 11 september 2019 blijkt dat de gemeentelijke onderzoekers zich terdege bewust zijn van de onderlinge verschillen in de feitelijke uitvoering van de interventies tussen gemeenten. Deze verschillen zijn ontstaan omdat de gemeenten zelf ideeën en voorkeuren hadden over zowel de keus als de concrete invulling van de interventies conform de AMvB. De gemeentelijke onderzoekers zijn zich ervan bewust dat hiermee de vergelijkbaarheid van de resultaten in het geding komt. Zij hebben er daarom voor gekozen om 6 separate analyses te presenteren. Wel zijn zij van plan in één gemeenschappelijke oplegger aan te geven of en zo ja, in hoeverre, de effecten van de zes experimenten onderling vergelijkbaar zijn.

3.3.4 Care as usual

Om uitspraken te doen over de effecten van de interventies worden in alle experimenten de resultaten vergeleken met die van een controlegroep (care as usual). De beschikbare informatie²¹ over care as usual per gemeente als het gaat om de wijze van begeleiding is erg algemeen van aard of niet bekend (geen informatie over soort interventie en frequentie). Het aanbod is per gemeente niet eenduidig en hangt meestal af van de inschatting hoever de bijstandsgerechtigde van de arbeidsmarkt afstaat. Deze inschatting blijkt bovendien tussen gemeenten niet te leiden tot eenzelfde aanbod. In Deventer krijgen bijvoorbeeld mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan een intensief traject, terwijl Wageningen juist mensen met een grote afstand intensief begeleidt. Bij de gemeente Tilburg is er bovendien sprake van een groep mensen, met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, die buiten de doelgroep van het experiment valt. De reden hiervan is een bestuurlijke afspraak van de gemeente met een derde partij om deze groep een ander traject aan te bieden. Alle gemeenten maken in het reguliere aanbod (care as usual) gebruik van de maximale vrijlatingsmogelijkheid voor inkomsten die de Pw nu al biedt: tot 25% met een maximum van € 215 per maand gedurende maximaal 6 maanden.²² De in de reguliere Pw mogelijk gemaakte uitstroompremie wordt door geen van de gemeenten als care as usual aangeboden.

ZonMw heeft de gemeentelijke onderzoekers geadviseerd om niet alleen nauwkeurig te beschrijven hoe de interventies in de praktijk worden uitgevoerd, maar ook te beschrijven hoe het reguliere aanbod (voor de controlegroep) er op papier en in de praktijk uit ziet. Dat blijkt onder meer uit de notulen van de vergadering tussen ZonMw en de gemeentelijke onderzoekers d.d. 23 mei 2018. De gemeentelijke onderzoekers en projectleiders hebben hierop aangegeven dat bij een aantal experimenten extra aandacht zal zijn voor de procesbeschrijving. Bijvoorbeeld door een goede verslaglegging bij het groepsaanbod, intervisie en het inzetten van studenten die evalueren hoe cliënten de begeleiding ervaren.

Uit de notulen van de vergadering tussen ZonMw en gemeentelijke onderzoekers d.d. 14 december 2018 blijkt dat voor wat betreft het regulier aanbod van gemeenten (care as usual) inzicht in caseload en contactmomenten bij veel gemeenten niet voorhanden is. Van een aantal gemeenten weten de gemeentelijke onderzoekers wel dat het ergens wordt geregistreerd, maar als variabelen worden zij niet meegenomen. Een aantal gemeentelijke onderzoekers twijfelt ook over het nut hiervan. Gemeentelijke onderzoekers benadrukken bijvoorbeeld dat 'care as usual' niet bestaat omdat er variatie is in het standaardaanbod. Er kan dan ook moeilijk vastgesteld worden wat de interventie anders doet. Ook benadrukken zij dat het in gemeenten vaak gaat om maatwerk. Daarbij gaat niet om objectiveerbare waarden, zoals aantal en frequentie van contactmomenten, maar om de match tussen aanbod en behoefte. Tilburg en Wageningen houden caseload en contactmomenten wel bij met als reden dat onderzoek heeft aangetoond dat de tijd die klantmanagers besteden aan klanten een belangrijke factor voor effect is.

ZonMw heeft voor alle gemeenten aangeraden om aard, frequentie een aantal contactmomenten van care as usual bij te houden. Bij de beschrijving van de experimenten per gemeente (hoofdstuk 4) wordt steeds aangegeven hoe de adviezen van ZonMw voor wat betreft de registratie van contactmomenten zijn opgevolgd.

Waar gegevens ontbraken, zijn hierover door de gemeentelijke onderzoekers in de eindmeting vragen gesteld. Op basis van deze gegevens is de verwachting van de gemeentelijke onderzoekers zelf dat

²¹ LOEP, overzicht stand van zaken, 30 november 2018. Pagina 1 e.v.

²² Deze vrijlating geldt in de controle- en in de referentiegroep (care as usual), alsmede in de interventiegroepen die **niet** vallen onder de verhoogde vrijlating van 50% gedurende 2 jaar (interventie C uit de AMvB). Het vermelde normbedrag geldt per 1 januari 2020.

er op dit punt voldoende verschillen tussen de interventies en de 'care as usual' per gemeente naar voren komen. De gemeentelijke onderzoekers hebben aangegeven de informatie over contactmomenten in kwalitatieve zin te zullen gebruiken als achtergrondmateriaal bij de interpretatie van de verschillen, maar deze informatie niet kwantitatief, modelmatig mee te nemen in de analyses.

3.3.5 Toewijzing en begeleiding klantmanagers

Binnen de experimenten zouden waar mogelijk de klantmanagers random toegewezen moeten worden aan de interventies. In hoofdstuk 4 wordt hierover per gemeente nadere informatie verstrekt. Uit de notulen van de vergadering tussen gemeentelijke onderzoekers en ZonMw, d.d. 24 juni 2019, blijkt dat ZonMw ook heeft gesproken over de wenselijkheid om ook het begeleidingseffect van klantmanagers mee te nemen in de experimenten. Het aantal keer solliciteren zegt bijvoorbeeld niet zo veel. Belangrijker is hoe klantmanagers toekomstige werknemers begeleiden en motiveren. De gemeentelijke onderzoekers gaven in de genoemde vergadering aan dat de begeleiding door de klantmanager een belangrijke variabele is, maar dat deze in het onderzoek niet of beperkt (Tilburg, Wageningen) wordt meegenomen om een en ander niet nog complexer te maken.

3.4 Doelgroepen

3.4.1 Randomisatie

Voor alle experimenten is de wijze van randomiseren in het Common Analysisplan beschreven, als ook hoe deze van elkaar verschillen. Er bestaan drie 3 regimes, waarbij regime 3 een variant is op regime 2.

Tabel 3: Randomisatieregimes

<p>Regime 1: Enrolment first, randomisation second</p> <p>Gemeenten, die regime 1 volgden, stuurden eerst potentiële deelnemers een uitnodiging voor deelname aan het experiment en verdeelden de personen die wilden mee doen vervolgens willekeurig over de verschillende interventiegroepen (incl. controlegroep). Omdat deelname vrijwillig was, hadden deelnemers de mogelijkheid om (alsnog) deelname te weigeren of op enig moment te stoppen. Regime 1 werd geïmplementeerd in Utrecht en Nijmegen.</p>
<p>Regime 2: Randomisation first, enrolment second</p> <p>Gemeenten, die regime 2 volgden, selecteerden eerst de personen die in aanmerking kwamen voor deelname, waarna zij uitgenodigd werden om deel te nemen aan de vooraf toegewezen interventiegroep (incl. controlegroep). Deelnemers hadden de mogelijkheid om deelname te weigeren of op enig moment te stoppen. Regime 2 werd geïmplementeerd in Deventer, Tilburg en Wageningen.</p>
<p>Regime 3: Randomisation first, enrolment second, option to choose</p> <p>Ten slotte werd in Groningen een derde regime gevolgd. Net als in regime 2 werden personen die in aanmerking kwamen voor deelname, uitgenodigd om deel te nemen aan de vooraf toegewezen interventiegroep (incl. controlegroep). In één interventiegroep (interventie D) konden deelnemers echter kiezen aan welke van de drie interventies men wilde deelnemen.</p>

3.4.2 In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is. De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelpopulatie. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijvoorbeeld door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (bijv. mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of statushouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.²³ Ook gedurende het experiment konden mensen vanwege fraude of een herzien recht op uitkering worden buitengesloten van het experiment. De onderstaande tabel²⁴ laat de exclusiecriteria zien, evenals de verschillen per gemeente:

²³ In Wageningen zijn er wel statushouders onder de deelnemer. In Nijmegen wordt met risico ook bedoeld mensen die geregistreerd staan met historie van geweld tegen hulpverleners, dit met name vanwege de interviews bij mensen thuis.

²⁴ Tabel uit Common Analysisplan, pagina 17.

Tabel 4: Exclusiecriteria per gemeente (X betekent uitgesloten)

Categorie	Deventer	Groningen	Nijmegen	Tilburg	Utrecht	Wageningen
Jonger dan 27 jaar	x	x	x	x	x	
Bijstandsuitkering minder dan 10 weken voor start interventie	x	< 26 weken	x		x	
Arbeidsongeschiktheid	x	x	x	x	x	x
Bereiken AOW-leeftijd tijdens experiment	x	x	x	x	x	x
Gedeeltelijke WW-uitkering	x	x	x	x	x	x
Schuldsanering (WSNP)	x	x			x	
Uitkering zelfstandige (Bbz, IOAW, of IOAZ-uitkering)	x	x	x	x	x	x
Opgenomen c.q. woonachtig in zorginstelling	x	x		x	x	x
Statushouder met inburgeringsplicht	x	x	x	Alleen met taalproblemen	x	Alleen met taalproblemen
Speciale doelgroep in arbeidsactivering (WMO)				Speciale groep		

De mensen opgenomen c.q. woonachtig in een zorginstelling maken vaak al gebruik van (arbeidsmatige) dagbesteding of een andersoortig traject. De categorie van dak -en thuislozen, aangeduid als adreslozen in de BUSdata is een aparte categorie.

De uitleg van de speciale groep (Tilburg): Bij instroom gaat een deel met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt naar de Sagenn/Diamantgroep. Men wordt bij Sagenn/Diamant extra begeleid. Deze mensen worden dus wel administratief gevolgd, maar worden voor het onderzoek niet tot de doelgroep gerekend.

3.4.3 Basiskennmerken deelnemers versus de referentiegroep

Het Common Analysisplan geeft een overzichtelijke lijst met beschrijvingen en definities. De gehele groep bijstandsgerechtigden is de 'populatie' en iedereen die in principe in aanmerking zou kunnen komen voor de experimenten behoort tot de 'doelpopulatie'.

De 'controlegroep' bestaat uit deelnemers die voor het onderzoek zijn uitgenodigd, hun medewerking aan het onderzoek hebben toegezegd en willekeurig zijn toegedeeld aan de controlegroep (care as usual). Deze personen werden ook uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen.

De 'referentiegroep' bestaat uit een x-aantal mensen dat niet meedoet aan het experiment, maar wel ter vergelijking is toegewezen aan de 'referentiegroep'. Er bestaan binnen de experimenten twee soorten referentiegroepen:

Referentiegroep 1: De voor de start van het experiment aselekt gekozen groep bijstandsgerechtigden die alleen administratief wordt gevolgd, niet voor het onderzoek zijn uitgenodigd en ook geen vragenlijsten invullen. Deze groep bestaat in Deventer, Groningen en Utrecht.²⁵

Referentiegroep 2: Bijstandsgerechtigden die wel werden uitgenodigd (in Tilburg en Wageningen iedereen die tot de doelpopulatie behoorde), maar niet zijn meegenomen in de randomisatie omdat ze niet reageerden op de uitnodiging of actief weigerden om mee te doen. Deze groep bestaat in Tilburg, Wageningen, Nijmegen en Utrecht.

Zoals in het Common Analysisplan verwoord, worden de interventiegroepen, op advies van ZonMw (d.d. 14 dec 2018), vergeleken met de controlegroep en niet met de referentiegroep op de volgende onderdelen:

- Leeftijd (gemiddelde en mediaan);
- Geslacht
- Migratieachtergrond (geen, westerse migratieachtergrond, niet-westerse migratieachtergrond)
- Leefsituatie (alleenstaand, alleenstaande ouder, partner)
- Opleidingsniveau (laag, gemiddeld, hoog, alleen mogelijk in sommigen gemeenten)
- Afstand tot de arbeidsmarkt, vrijstelling van nalevingsvereisten (alleen mogelijk in sommigen gemeenten)
- Duur van de bijstand in maanden
- Inkomen boven op bijstandsuitkering (voor de start van het experiment)

²⁵ In Utrecht bestaan beide referentiegroepen.

Tabel 5: Basiskenmerken respondenten^{26 27}

Gemeente	Populatie	Utrecht	Wag.	Tilb.	Gron	Dev.	Nijm.
Geslacht man (%)	Doelpopulatie	48,9	49,6	49	53,1	44	49,8
	Deelnemers	50,9	46,9	37,2	51,9	48	46,6
Geslacht vrouw (%)	Doelpopulatie	51,1	50,4	51	46,9	56	50,2
	Deelnemers	49,1	53,1	62,8	48,2	52	53,4
Opleiding laag (%)	Doelpopulatie	67,2	nb	nb	44,1	nb	36,3
	Deelnemers	50,1	nb	nb	26,0	55	16,7
Opleiding midden (%)	Doelpopulatie	20,8	nb	nb	35,9	nb	14
	Deelnemers	26,0	nb	nb	37,8	30	22,5
Opleiding hoog (%)	Doelpopulatie	10,5	nb	nb	16,9	nb	9,1
	Deelnemers	23,4	nb	nb	34,7	15	11,1
Opleiding onb (%)	Doelpopulatie	1,7	nb	nb	3,1	nb	nb
	Deelnemers	1,6	nb	nb	1,5	0	47,9
Leefvorm alleenst (%)	Doelpopulatie	57,2	62,9	67,1	53,3	nb	67,5
	Deelnemers	65,2	58,5	64,1	61,2	nb	71,9
Leefvorm alleenst ouder (%)	Doelpopulatie	14,5	12,3	19,4	20,5	nb	18,2
	Deelnemers	15,9	14,6	26,5	17,1	nb	22,5
Leefvorm samenw (%)	Doelpopulatie	28,3	24,7	13,4	23,8	nb	13,3
	Deelnemers	18,9	26,9	9,4	18,5	nb	5,5
Leeftijd (mediaan)	Doelpopulatie	46,0	43	45	45	49	47
	Deelnemers	47,0	42	46	46	48	45,5
Leeftijd (gemiddelde)	Doelpopulatie	45,3	42	45	45,1	48	46,3
	Deelnemers	46,2	42	45	45,0	48	44,7
Duur uitk in mnd (mediaan)	Doelpopulatie	60,0	30	43	42	54	56
	Deelnemers	52,0	28	54	36	48	36
Duur uitk. in mnd (gemid)	Doelpopulatie	87,1	57	66	64,0	78	78,7
	Deelnemers	73,1	49	68	58,43	66	57,7

Toelichting bij tabel

- Populatie: De hele groep bijstandsgerechtigden in een gemeente.
- Doelpopulatie: De hele groep bijstandsgerechtigden in een gemeente minus de exclusiegroepen. Met andere woorden: Alle bijstandsgerechtigden die voldoen aan de inclusiecriteria.
- Deelnemers: Deelnemers aan het onderzoek in een experimentgroep, dat betekent inclusief de controlegroep, maar zonder de referentiegroep.

In Utrecht, Nijmegen en Groningen is het opleidingsniveau in de gemeentelijke administratie bekend en is dit ook in de 0-meting aan de deelnemers gevraagd. In Deventer is het opleidingsniveau niet in de gemeentelijke administratie geregistreerd, maar is hier wel in de 0-meting naar gevraagd. Het is dus in Deventer niet mogelijk om qua opleidingsniveau de deelnemers te vergelijken met de doelpopulatie, maar wel tussen groepen en ook met de deelnemers in andere gemeenten. In Tilburg en Wageningen is het opleidingsniveau niet bekend in de gemeentelijke administratie. Hier is in de 0-meting wel naar gevraagd en bekend voor de deelnemers die de vragenlijst hebben ingevuld (meer dan 85% in de nulmeting). In Tilburg is er wel informatie beschikbaar over een eventuele startkwalificatie.

²⁶ Tabel afkomstig uit Stand van zaken, pagina 17.

²⁷ In de onderstaande tabel wordt de onderzoeksgroep (interventie en controlegroep) vergeleken met de referentiegroep, dat wil zeggen alle bijstandsgerechtigden die in het onderzoek hadden kunnen zitten omdat ze voldoen aan de inclusiecriteria. Het gaat hierbij niet om een vergelijking van interventiegroepen met de controlegroep maar om de onderzoekspopulatie versus de referentiegroep.

Er zijn nog geen of weinig resultaten beschikbaar, maar volgens de gemeentelijke onderzoekers in Nijmegen bestaat er geen verschil in leeftijd en geslacht, maar zijn in de interventiegroepen wel mensen zonder migratieachtergrond, hoogopgeleiden en alleenstaanden oververtegenwoordigd ten opzichte van de referentiegroep.

In het eerder verschenen rapport 'Overzicht stand van zaken'²⁸ staat een vergelijking met de referentiegroep. Hieruit blijkt voornamelijk dat de deelnemers in de zes experimenten gemiddeld een hogere opleiding hebben en vaker alleenstaand zijn.

3.4.4 Zicht op selectieve uitval

Zoals blijkt uit het Common Analysisplan wordt er onderzoek naar een eventuele selectieve uitval gedaan. Er wordt allereerst gekeken naar 'failure-to-treat'. In de analyses worden twee maten gehanteerd: 'intention-to-treat' (ITT) en 'complier average causal effect' (CACA). Daarnaast kijkt men naar de 'missing data'. Om zich te krijgen op selectieve uitval wordt bezien of er verschil zit tussen de controle- en interventiegroepen. Ook wordt onderzocht wat de kenmerken zijn van de mensen die uitvallen (geslacht, leeftijd, etc.) en of deze verschillen van de mensen die niet uitvielen. Voorts wordt gekeken of er sprake is van een 'failure-to-implement'. Om dit uit te sluiten wordt een check gedaan waarbij de interventies met elkaar worden vergeleken op type en frequentie van het contact.

3.4.5 Onderscheid tussen personen die zijn uitgenodigd, meededen en alsnog uitvielen

In de dataverzameling wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die uitgenodigd zijn, mensen die meededen en mensen die alsnog uitvielen. In vrijwel alle gemeenten blijven ook de mensen die geen vragenlijsten invullen (non-respondenten, niet de afmelders) de interventie ontvangen en daarmee deelnemers.²⁹ De gemeentelijke onderzoekers blijven deze groep deelnemers administratief volgen. Zij worden meegenomen in analyses gebaseerd op de administratieve data. Dit geldt ook voor de afmelders; de mensen die niet meer met aan de experimenten meedoen. Ook zij worden administratief gevolgd. Beide zaken gebeuren alleen niet in Nijmegen. In dit experiment is deelname gekoppeld aan het invullen van de vragenlijst.

Nadere informatie per gemeente over de wijze waarop binnen een gemeente werd omgegaan met afmelders en non-respondenten is, voor zover beschikbaar, opgenomen in hoofdstuk 4.

3.4.6 Documentatie van en omgaan met nonrespons of afvallen

In het Common Analysisplan staat dat er onderzocht wordt of de nonrespons afhangt van bepaalde variabelen, zoals leeftijd en gender. Op Groningen na wordt in alle gemeenten de reden van nonrespons genoteerd, maar op basis van vrijwilligheid, net zoals de reden van afmelding van het onderzoek. Deze informatie komt van de klantmanagers.

Er zijn door het LOEP geen afspraken gemaakt over de wijze waarop in de verschillende gemeenten de registratie over het afmelden plaats vindt. In Tilburg en Wageningen is door de gemeentelijke onderzoekers gedurende het experiment een zogenaamd controlebestand bijgehouden waarin de reden van uitstroom, de uitsluitingscriteria en de reden van afmelding zijn geregistreerd. Dit bestand werd op gezette tijden afgestemd met de gemeente en bij voorkomende verschillen in overleg gecorrigeerd. Wel wordt door de gemeentelijke onderzoekers in deze gemeenten een iets andere registratie van de herinstroom en heruitstroom gebruikt. Daarbij is het uitgangspunt dat uiteindelijk voor de analyse een survivalanalyse op de verblijfsduren in de bijstand nodig is. In de overige gemeenten is dit niet op deze wijze bijgehouden.

3.4.7 Verschillen en overeenkomsten tussen doelgroepen en implicaties voor vergelijkbaarheid

De verschillen en overeenkomsten tussen de doelgroepen zijn deels zichtbaar via de tabel waarin de exclusiecriteria per gemeente zijn opgenomen (tabel 4). Daarnaast leidt het verschil in randomisatieregime mogelijk tot verschillen tussen de doelgroepen. NB: Tilburg sluit een gedeelte van de populatie uit dat een begeleidingstraject elders krijgt (de Sagenn/Diamantgroep).

²⁸ Overzicht en stand van zaken Experimenten Participatiewet, LOEP, 30 november 2018.

²⁹ Het invullen van vragenlijsten is een onderdeel van het onderzoek naar de secundaire uitkomstmaten.

De gemeentelijke onderzoekers hebben in hun vergadering van 11 september 2019 geconstateerd dat de vergelijkbaarheid van de resultaten niet op valide wijze vastgesteld kan worden omdat de experimenten te veel verschillen om in één dataset te analyseren. De implicaties voor de vergelijkbaarheid zijn daarom minder of niet relevant. Zie ook § 3.3.3.

3.5 Design

3.5.1 Opzet design

Alle experimenten volgen een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden.

De toewijzingsprocedure is in het Common Analysisplan beschreven en is opgenomen in § 3.4.1 (regime 1 t/m 3). In de beschrijving van de experimenten per gemeente (zie hoofdstuk 4) is aangegeven welke toewijzingsprocedure door welke gemeente is gehanteerd.

In het Common Analysisplan is ook beschreven hoe de gemeentelijke onderzoekers aan de hand van de representativiteit van de onderzoekgroep en volledigheid van de dataverzameling per experiment reflecteren op de kwaliteit van het RCT-design.

3.5.2 Kenmerken die het RCT-design negatief beïnvloeden

Een RCT boet aan kwaliteit in wanneer aan bepaalde voorwaarden niet wordt voldaan. In de vergadering van 14 december 2018 gaf ZonMw de gemeentelijke onderzoekers het advies om de Cochrane RCT-checklists te hanteren en te proberen zoveel mogelijk voorwaarden te realiseren. Dit advies kwam mede tot stand naar aanleiding van het vroegtijdig publiceren van resultaten door enkele gemeenten.

In de checklist 'Beoordelingscriteria voor een RCT' gaat het bij 'validiteit' om de volgende vragen. Bij 'beantwoording' is aangegeven hoe de gemeentelijke onderzoekers deze vragen zelf beantwoorden:

Tabel 6: Beantwoording checklist RCT

Nr.	Vragen	Beantwoording
01.	Was de toewijzing van de interventie aan cliënten gerandomiseerd?	Ja
02.	Was degene die cliënten insluit niet op de hoogte van de randomisatievolgorde?	Ja
03.	Waren de cliënten en de behandelaars geblindeerd voor de behandeling?	Nee
04.	Waren de effectbeoordelaars geblindeerd voor de behandeling?	Nee
05.	Waren de groepen aan het begin van de trial vergelijkbaar? Indien nee: is hiervoor in de analyses gecorrigeerd?	Ja
06.	Is van een voldoende proportie van alle ingesloten cliënten een volledige follow-up beschikbaar? Indien nee: is selectieve loss-to-follow-up voldoende uitgesloten?	Zullen data uitwijzen
07.	Zijn alle ingesloten cliënten geanalyseerd in de groep waarin ze waren gerandomiseerd?	Ja
08.	Zijn de groepen, afgezien van de interventie, gelijk behandeld?	Ja
09.	Is selectieve publicatie van uitkomsten voldoende uitgesloten?	Ja
10.	Is ongewenste invloed van sponsors/academic bias voldoende uitgesloten?	Vermoedelijk wel

3.5.3 Vergelijkbaarheid en verschillen tussen designs

Ten aanzien van de mogelijkheid om data van de diverse gemeenten gezamenlijk te analyseren was ZonMw bij de initiële beoordeling van de experimenten behoudend positief. Zij zag mogelijkheden maar ook beperkingen die de vergelijking tussen de studies niet eenvoudig zullen maken:

- De interventies en care as usual verschillen per gemeente.
- De doelgroepen zijn niet vergelijkbaar tussen alle gemeenten. Dit komt zowel door de gehanteerde inclusie- en exclusiecriteria als de wijze van randomiseren en toewijzen.
- Bijstandsgerechtigden worden per gemeente ingedeeld in categorieën (trede) en het aanbod care as usual wordt in een gemeente per trede bepaald. Er zijn tussen gemeenten subtiele verschillen in deze categorisatie waarneembaar.
- Elke gemeente heeft haar eigen context die zowel de interventies als de respondenten zal beïnvloeden.

De gemeentelijke onderzoekers in het LOEP hebben van meet af aan gedetailleerde tabellen gemaakt om de verschillen in de interventies tussen de gemeenten in kaart te brengen. Deze zijn ook gedeeld

met het CPB. Voor care as usual (ofwel de situatie voorafgaande aan de start van het experiment) is aan de hand van een vaste lijst met thema's inmiddels door alle gemeentelijke onderzoekers de informatie bij de desbetreffende gemeente opgehaald.

Er is tussen de zes gemeenten zowel op onderzoekniveau (LOEP) als gemeentelijk niveau intensief overleg geweest om zoveel mogelijk dezelfde vragenlijsten (in ieder geval wat betreft de basisvragenlijst), gelijke uitkomstmaten en analyses te hanteren. Dat neemt niet weg dat de lokale context en opzet per gemeente kan verschillen.

In een 'oplegger' bij de afzonderlijke gemeentelijke onderzoeksrapportages zal worden ingegaan op algemene bevindingen over de experimenten heen waarbij rekening wordt gehouden met deze verschillen en overeenkomsten. Zie ook § 3.3.3. Daar waar interventies tussen gemeenten bijna identiek zijn (bijvoorbeeld enkelvoudige interventies in Groningen en Utrecht) zal naar verwachting deze vergelijking meer valide zijn dan bij vergelijking tussen meervoudige c.q. combinatie-interventies, tenzij de 'care as usual' tussen beide gemeenten te veel verschilt. De vraag of een interventie effectiever of succesvoller is dan de andere wordt uiteindelijk op het lokale niveau vastgesteld. Voor SZW zijn de conclusies van het CPB hierbij leidend.

3.6 Analyse & uitvoering

3.6.1 Werving en behoud deelnemers

Alle experimenten hebben geïnvesteerd in het includeren van zo veel mogelijk deelnemers c.q. in een voldoende aantal deelnemers op betrouwbare uitspraken te kunnen doen. In het hoofdstuk 4 wordt per gemeente aangegeven welke aantallen deelnemers daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

De voortgangsverslagen rapporteren over de wervingsstrategie per experiment. Uit deze verslagen blijkt dat de werving bij een aantal gemeenten liep zoals gepland en zelfs voorspoediger. In Wageningen, waar sprake was van een voorspoedige inclusie, is veel aandacht besteed aan persoonlijke benadering, hetgeen mogelijk een positieve invloed op de inclusie heeft gehad. Bij andere gemeenten kostte de werving aanmerkelijk meer moeite dan voorzien. Op één experiment na (Nijmegen) hebben alle experimenten wel het beoogde aantal respondenten per interventie geïncludeerd. Voor Nijmegen betekende dit dat een interventiegroep kwam te vervallen en het aantal respondenten over minder interventies werd verdeeld.

Respondenten zijn vooral gestimuleerd om in het onderzoek te blijven via een persoonlijke benadering. Ook uit het overleg tussen ZonMw en de gemeentelijke onderzoekers van 23 mei 2018 blijkt dat veel werd gedaan om uitval te voorkomen. Dit gebeurde bijvoorbeeld doordat mensen geholpen werden bij het invullen van vragenlijsten, het vertalen van vragenlijsten, het vervangen van digitale versies door papieren versies, etc. Punt van aandacht bleek ook de emotionele belasting die het invullen van vragenlijsten met zich mee bracht. Vragen over 'geluk' bijvoorbeeld kunnen voor deze doelgroep heel confronterend zijn.

3.6.2 Analysemethoden

De gemeentelijke onderzoekers hebben aangegeven dat zij in hun analyses zullen controleren voor achtergrondkenmerken en indien van toepassing voor het antwoord op de nulmeting. Hierdoor kunnen zij naar verwachting de effecten preciezer schatten en wordt de power vergroot. In Utrecht is bovendien gebruik gemaakt van een gestratificeerd randomisatiedesign om de power te vergroten. De power van de analyse wordt naar verwachting verder vergroot door de herhaalde metingen. Daarnaast wordt een model geschat waarin gecontroleerd wordt voor compositieverschillen, selectie-effecten en uitkeringshistorie. Naar verwachting van de gemeentelijke onderzoekers wordt hiermee de power eveneens vergroot.

3.6.3 Modelgetrouwe uitvoering

Een aantal gemeenten evalueert het proces door op een aantal relevante kenmerken verslag te doen over de uitvoering van de interventies. Bij een aantal andere gemeenten gebeurt dit niet. Uit de notulen van de vergadering tussen ZonMw en gemeentelijke onderzoekers van 24 juni 2019 blijkt dat klantmanagers soms meer begeleiding gaven dan vooraf was afgesproken.

De verwachting is dat de gemeentelijke onderzoekers in hun analyses rekening houden met overschatting en onderschatting van de intensiteit van de contacten tussen cliënten en klantmanagers.

3.6.4 Tussentijdse wijzigingen

In de voortgangsverslagen wordt melding gemaakt van wijzigingen die van invloed waren op het onderzoek. Eén experiment (Nijmegen) heeft bijvoorbeeld het aantal interventies teruggebracht om meer respondenten per interventie te kunnen includeren. Een andere te beschrijven wijziging betreft het inlassen van een of meer extra instroom- c.q. inclusiemomenten. Dit was in enkele gemeenten noodzakelijk om het aantal beoogde respondenten te realiseren.

3.7 Context experimenten

Volgens de gemeentelijke onderzoekers zijn de specifieke eisen die in de AMvB zijn vastgelegd van invloed op de vormgeving en uitvoering van de experimenten. Daarnaast hebben gemeenten hun eigen context en die is eveneens van invloed op de experimenten. Hieronder wordt op beide aspecten ingegaan.

3.7.1 Invloed wettelijke kader AMvB

Omdat de experimenten in eerste instantie lokale initiatieven waren met een brede variëteit aan interventies, kostte het gemeenten én gemeentelijke onderzoekers de nodige moeite de experimenten te laten voldoen aan de in de AMvB vastgelegde voorwaarden. Deze waren medebepalend voor de keuzes, mogelijkheden en beperkingen van het effectonderzoek.

Tijdens de gesprekken tussen ZonMw en de gemeentelijke onderzoekers kwam een aantal kenmerken van de AMvB ter sprake dat mogelijk de wetenschappelijke kwaliteit van de experimenten heeft beïnvloed. Het ging hierbij om de verplichting dat in een experiment alleen een ontheffingsgroep (A) kon deelnemen als tegelijkertijd ook een intensiveringsgroep (B) deelnam. Bij de meeste experimenten waren de gemeenten vooral geïnteresseerd in de ontheffingsgroep. Door deze verplichting breidden de experimenten uit met een extra interventie (de intensiveringsgroep), met als gevolg minder respondenten per interventie. Bij de opzet en start van een aantal experimenten bleek er sprake van mogelijk (te) geringe aantallen deelnemers per interventie om de effectiviteit valide te kunnen onderzoeken.

Een bijkomende zorg was de selectiebias³⁰ die de intensiveringsgroep met zich mee kon brengen. De gedachte hierbij was dat mensen eerder zouden besluiten niet aan het experiment deel te nemen, vanwege het risico in deze groep ingedeeld te worden.

Conform de AMvB en de aanwijzingsbeschikkingen werd de duur van de experimenten vastgesteld op 2 jaar.³¹ Hoewel de duur van de interventies uiteindelijk met drie maanden werd verlengd, is deze periode erg kort voor een experiment waarin effecten worden onderzocht, zeker omdat ook een verdere uitloop door vertragingen in het proces niet tot de mogelijkheden behoorde.

De AMvB liet slechts een beperkte vrijlating van inkomsten (C) uit arbeid toe. Mogelijk zal hierdoor het eventuele effect van deze interventie moeilijk wetenschappelijk aantoonbaar blijken.

Aanvankelijk verschilden de interpretatie van de begrippen 'ontheffing' en 'intensivering' tussen de gemeenten en het ministerie van SZW. De gemeenten interpreteerden vanuit het perspectief van 'coaching en maatwerk' en het ministerie, conform de tekst van de bepaling en het doel daarvan, meer vanuit 'controle en monitoring'.

In de AMvB staat de ontheffingsinterventie beschreven als de ontheffing van arbeids- en re-integratieverplichtingen waarbij na 6 maanden wordt bezien of er sprake is van voldoende inspanning.

Onvoldoende inspanning leidt tot het door het college beëindigen van de ontheffing. De intensiveringsinterventie staat beschreven als een intensivering van arbeids- en re-integratieverplichtingen, waarbij ten minste sprake is van een verdubbeling van de fysieke contactmomenten en verplichtingen.

Voor de deelnemende gemeenten betekende ontheffing zeker niet volledig loslaten, maar het initiatief vooral overlaten aan de deelnemers. Intensivering werd door de gemeenten geïnterpreteerd als 'intensieve coaching en maatwerk', met inachtneming van het reguliere maatregelenbeleid van de gemeente, hetgeen de AMvB niet uitsloot.

³⁰ Vertekening van resultaten door de wijze van selectie van deelnemers.

³¹ Het experiment van de Gemeente Utrecht kende een nog kortere doorlooptijd.

Deelname aan het experiment vond plaats op basis van vrijwilligheid. Deze vrijwilligheid is mede vanwege de beroepscode van de gemeentelijke onderzoekers tot stand gekomen. De eis van 'informed consent' (vooraf moeten deelnemers weten in welke groep ze komen) kan van invloed zijn op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek.

Naast de inhoudelijke motivatie om 'intensieve coaching en maatwerk' centraal te stellen, speelde hierbij ook een praktisch argument een rol. Het zou waarschijnlijk moeilijk worden om voldoende deelnemers te vinden die vrijwillig deelnemen aan een intensief traject dat gebaseerd is op controle- en monitoring. De gemeentelijke onderzoekers hebben de het ministerie van SZW mede op basis van dit argument ontraden om te kiezen voor een strengere variant van de intensiveringsgroep. Niettemin is het niet ondenkbeeldig dat het bestaan van een groep met verplicht intensief contact, in combinatie met loting, mensen heeft afgeschrikt van deelname en derhalve een selectie-effect heeft gehad. Vooral op verzoek van gemeenten zijn in de AMvB combinaties van interventies mogelijk gemaakt (bijv. vrijlating van verdiensten en maatwerk, maar geen combinatie van loslaten verplichtingen én intensivering). Deze combinaties kunnen in wetenschappelijk opzicht een probleem vormen, omdat het zuivere effect van de elementen van zo'n interventie moeilijker meetbaar is.

3.7.2 Invloed gemeente op design en uitvoering onderzoek

Tijdens een vergadering d.d. 17 juni 2017 met ZonMw hebben de gemeentelijke onderzoekers benadrukt dat de experimenten voortkomen uit lokale initiatieven. Dat maakt dat de experimenten gebaseerd zijn op specifieke wensen van gemeenten voor wat betreft de interventies en uitkomstmaten. Daarmee kwamen de gemeentelijke onderzoekers enigszins in een spagaat terecht. Enerzijds moest men voldoen aan het opgestelde beoordelingskader om tot een echte effectmeting te komen, waarbij een RCT het meest voor de hand lag. Anderzijds waren de experimenten sterk praktijkgericht. Er gebeurde veel binnen de experimenten, niet alles was te standaardiseren en er moest gewerkt worden met de voorkeuren en eisen van de verschillende gemeenten. Dit maakte het voor gemeentelijke onderzoekers soms een ingewikkeld proces.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou het makkelijker zijn geweest wanneer de experimenten qua opzet en uitvoering meer vergelijkbaar waren geweest, omdat in dat geval nog data samengevoegd konden worden en er preciezere schattingen gegeven konden worden over de uiteindelijke (gezamenlijke) beleidseffecten.

Daarnaast hebben de volgende factoren nog een rol gespeeld bij het design en de uitvoering van de experimenten:

- De organisatievorm van de uitvoeringsorganisaties in de deelnemende gemeenten verschillen sterk. Hierdoor zijn in de meeste experimenten klantmanagers niet random toegewezen.
- De wens van alle deelnemende gemeenten om veel breder te kijken dan alleen naar volledige uitstroom naar betaald werk, maar juist ook naar deeltijdse uitstroom en andere vormen van participatie (vrijwilligerswerk, scholing) en naar bijvoorbeeld gezondheid, welzijn, vertrouwen.
- In een aantal gemeenten (waaronder Groningen, Nijmegen en Tilburg) zijn door de gemeenten bewuste keuzes gemaakt om interventies naar eigen behoefte in te richten, bijvoorbeeld door middel van een extra interventie of een combinatie-interventie. Welke motieven hierachter zaten is bij de gemeentelijke onderzoekers niet bekend, maar niet uitgesloten kan worden dat de politieke context, de rol van maatschappelijke organisaties en/of de media hierop van invloed zijn geweest.
- De latere start door de verordening tegenprestatie (specifiek voor Utrecht).

4 De experimenten; per gemeente

Dit hoofdstuk bevat aan de hand van de onderwerpen in het evaluatiekader informatie over de wijze waarop de experimenten *per gemeente* zijn uitgevoerd en wetenschappelijk zijn begeleid. Deze informatie is afkomstig uit de verslagen van gemeenten aangevuld met informatie verkregen van de betrokken gemeentelijke onderzoekers. In de bespreking per gemeente wordt ook aandacht besteed aan de bij de beoordeling door ZonMw geconstateerde kwetsbaarheden en de wijze waarop de gemeentelijke onderzoekers daarmee zijn omgegaan.

4.1 Deventer

4.1.1 Doelstelling

Het experiment in Deventer betreft de uitvoering van een drietal interventies en een controlegroep die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'.

De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.1.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Deventer kende drie instroommomenten (oktober 2017, januari 2018 en juli 2018). De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 15 tot 24 maanden.

4.1.3 Interventies

Tabel 7: Overzichtstabel Deventer³²

Deventer	
Interventies	<i>Combinatie-interventies</i> <ul style="list-style-type: none">• Ontheffing (A1 + C)• Ontheffing (A2 + C)• Intensivering (B + C)
Vrijlating	<i>Alle interventies:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand, looptijd experiment. Geen uitstroompremie ³³
Controlegroep	<i>Care as usual:</i> Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	383 (interventies (287), incl. controlegroep (96))
Randomisatieregime	Regime 2

Het experiment in Deventer kent een drietal interventies die allen binnen het kader van de AMvB vallen. De eerste groep krijgt geen begeleiding, tenzij men daartoe zelf het initiatief neemt. Eénmaal per zes maanden heeft men een voortgangsgesprek met de klantmanager (ontheffingsgroep A1). Een tweede groep wordt digitaal begeleid met behulp van de app '8ting'. De groep krijgt ook vacatures, kleine opdrachten en testjes opgestuurd en heeft tevens éénmaal per zes maanden een

³² De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

³³ De uitstroompremie is geen onderdeel van de AMvB-interventie 'vrijlating' maar is een mogelijkheid binnen de reguliere Participatiewet die door gemeenten kon worden toegevoegd aan het experiment. Alleen de gemeente Tilburg heeft dit gedaan.

voortgangsgesprek (ontheffingsgroep A2). Een derde groep (B, intensiveringsgroep) krijgt intensieve begeleiding en heeft elke twee weken een gesprek met de klantmanager. Deze groep wordt actief ondersteund bij het maken van een plan van aanpak en bij het vinden van werk. Alle deelnemers binnen de interventiegroepen zijn verplicht een plan van aanpak te maken om hun doelen voor de komende periode te beschrijven. Een vierde groep vormt de controlegroep (care as usual). Aan de deelnemers van de interventiegroepen worden geen uitstroompremies verstrekt, maar bij alle interventiegroepen (A1, A2 en B) is er sprake van vrijlating van inkomsten (tot 50% met een maximum van € 200 per maand gedurende het experiment). In Deventer is er in de controle- en referentiegroep eveneens geen sprake van een uitstroompremie. Bij deze groepen is er wel sprake van vrijlating van inkomsten conform de bepalingen in de Participatiewet (tot 25% met een maximum van € 200 per maand gedurende maximaal 6 maanden).

Care as usual

Care as usual bestaat in Deventer uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat. Bij de beoordeling van het voorstel van Deventer heeft ZonMw aangegeven dat deze reguliere aanpak niet geheel te doorgronden is. ZonMw nam aan dat er genoeg verschil bestond tussen de interventiegroepen en de controlegroep (care as usual). In Deventer worden in de standaardregistratie (care as usual) geen contactmomenten bijgehouden. In een vragenlijst is aan alle cliënten (incl. controlegroep) in de laatste meting de vraag voorgelegd hoeveel contactmomenten de cliënt in 2019 heeft gehad met een medewerker van de Afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Dit zou zicht kunnen aangeven of de frequentie van het aantal contactmomenten verschilt tussen de interventies.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

Bij de beoordeling van het experiment achtte ZonMw het niet verstandig dat Deventer vooraf klantmanagers zou toewijzen aan de interventiegroepen. Onbedoeld zouden zij mogelijk het effect van de interventies beïnvloeden. ZonMw raadde aan om onbedoelde interferenties met de interventies te vermijden de klantmanagers ad random toe te wijzen aan een interventiegroep of periodiek toe te wijzen aan één interventie en hierin te rouleren. Hierover is door de gemeente Deventer opgemerkt dat er juist bewust gekozen is voor 1 of 2 vaste klantmanagers per onderzoeksgroep. Dit maakt de werkwijze voor de klantmanager helder. Deze hoefde qua begeleidingsvorm niet steeds tussen verschillende deelnemers te wisselen met als risico dat de begeleiding niet conform de methodiek van de interventie werd uitgevoerd. Ook vergde met name de digitale begeleiding van één onderzoeksgroep, waarvoor ook licenties moesten worden betaald, aanvullende expertise van de klantmanagers, welke eerst opgebouwd moest worden. Voor de deelnemers aan de interventies zijn in Deventer werkconsulenten geworven of zijn zittende medewerkers aan een specifieke onderzoeksgroep toegewezen. Deelnemers aan een van de experimentgroepen hebben dus ook een nieuwe klantmanager toegewezen gekregen die alleen deze onderzoeksgroep begeleidde. Hierdoor ontstond er, zeker bij de intensiveringsgroep, een hechter contact met de klantmanager. De deelnemers in de controlegroep zijn bij dezelfde klantmanager gebleven als voor het experiment.

4.1.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Deventer is bij de randomisatie regime 2 gevolgd. Gemeenten, die regime 2 volgden, selecteerden eerst de personen die in aanmerking kwamen voor deelname, waarna zij uitgenodigd werden om deel te nemen aan de vooraf toegewezen interventiegroep (incl. controlegroep). Deelnemers hadden de mogelijkheid om deelname te weigeren of op enig moment te stoppen.

Voor Deventer was de reden om voor dit regime te kiezen gelegen in de communicatie met bijstandsgerechtigden. Men was van mening dat de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek makkelijker te verkrijgen was wanneer cliënten van tevoren wisten waar ze aan toe waren.

In Deventer tellen de mensen die wel aan het onderzoek als geheel wilden meedoen, maar niet toen ze hoorden tot welke onderzoeksgroep ze behoorden, niet tot de deelnemers. Zij hebben geen 0-meting ingevuld en geen interventie ontvangen. Daarnaast heeft tijdens het traject een aantal mensen, dat wel met het experiment begonnen was, zich afgemeld vanwege overbelasting, taalproblemen, etc. Deze deelnemers kregen geen interventie meer conform het experiment en ook geen vragenlijsten. Zij

vielen vanaf hun uitstroom weer onder het reguliere regime. Wie zich niet actief afmeldde bleef echter tot de onderzoekpopulatie behoren (nonresponder).

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of statushouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.1.5 Design

Het experiment in Deventer volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.1.6 Power & analyse

Power

In Deventer zijn uiteindelijk 383 personen (incl. 96 personen in de controlegroep) daadwerkelijk gestart met de interventies en het bijbehorende onderzoek. Bij aanvang werd gestreefd naar 100 deelnemers per onderzoekgroep en dit doel is bijna behaald. Dit aantal was bepaald op basis van de te verwachten respons en was ook nog praktisch uitvoerbaar voor de beschikbare werkconsulenten (met name van de intensiveringsgroep).

Er zijn drie instroommomenten geweest (oktober 2017, januari 2018 en juli 2018). Dit aantal was mede het gevolg van de opmerking van ZonMw om voldoende respondenten te werven om valide uitspraken te kunnen doen. In de oorspronkelijke opzet zou naar het oordeel van ZonMw gestreefd moeten worden gestreefd naar 1.000 respondenten. Afgezet tegen een populatie van 2.400 in aanmerking komende personen zou dit volgens de gemeentelijke onderzoekers een heel hoge en eigenlijk niet te behalen onderzoekpopulatie betekenen.

De werving van deelnemers is heel intensief geweest (brieven, uitnodigingen, afspraken), maar het aantal no-shows was erg hoog. Van de groep die wel gehoor gaf aan de uitnodiging, bleek een aanzienlijk deel niet het vertrouwen of de interesse te hebben om aan het onderzoek mee te werken. Wanneer men tijdens de intake aangaf wel aan het onderzoek mee te willen werken, hoorde men in welke groep men was ingedeeld. Dit was voor een beperkt aantal mensen een reden om alsnog van het onderzoek af te zien.

Analyse

Bij de beoordeling van het experiment constateerde ZonMw dat het voorstel van Deventer kwetsbaar was vanwege het feit dat er voor samengestelde interventies is gekozen (intensiteit interventie en vrijlating inkomsten) en dat het daarom niet eenvoudig zou zijn om te bepalen wat tot welk effect leidt. De gemeente Deventer heeft hierover opgemerkt dat zij van mening was dat meedoen aan het experiment in ieder geval in financieel opzicht zou moeten lonen. Omdat de vrijlating van inkomsten voor alle onderzoeksgroepen gold, speelt het naar verwachting geen interveniërende rol tussen de groepen.

4.2 Groningen

4.2.1 Doelstelling

Het experiment in Groningen betreft de uitvoering van een viertal interventies en een controlegroep die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'. De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.2.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Groningen kende één instroommoment (1 november 2017). De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 23 maanden.

4.2.3 Interventies

Tabel 8: Overzichtstabel Groningen³⁴

Groningen	
Interventies	<i>Enkelvoudige interventies</i> <ul style="list-style-type: none">• Ontheffing (A)• Intensivering (B)• Vrijlating (C)• Vrije keuze (A, B of C)
Vrijlating	<i>Interventie C:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand gedurende looptijd experiment Geen uitstroompremie
Controlegroep	<i>Care as usual:</i> Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	890 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 3

Het experiment in Groningen kent een viertal interventies die allen binnen het kader van de AMvB vallen. Een eerste groep kan met al het reguliere begeleidingsaanbod meedoen op vrijwillige basis. Verplichtingen, zoals een sollicitatieverplichting, zijn er niet (A, ontheffingsgroep). De tweede groep ontvangt begeleiding van 5 speciaal ingehuurd ervaringsdeskundigen. De aard en de intensiteit van het ondersteuningsaanbod wordt door de deelnemers zelf bepaald (B, intensiveringsgroep). Hierin verschilt de begeleiding met die van de controlegroep. De derde groep mag tijdens het experiment bijverdienen tot 50% met een maximum van € 200 per maand gedurende de looptijd van het experiment (C, vrijlatingsgroep). Tenslotte is er een vierde groep die de vrije keuze heeft tussen de interventies A, B of C (vrije keuzegroep).

Groningen kent alleen enkelvoudige interventies waarbij vooral de 'keuzegroep' afwijkt van de andere experimenten. De vrijlatingsinterventie (bijverdienen) en ontheffingsinterventie worden uitgevoerd conform de AMvB met dien verstande dat er in de ontheffingsinterventie geen controle op inspanningen plaats vindt na een half jaar. De intensiveringsinterventie heeft zich conform de aanpak ontwikkeld. De gekozen methodiek en caseload is van tevoren op hoofdlijnen vastgelegd (op maat benadering, vraagsturing, ervaringsdeskundigen), maar is uiteindelijk in de praktijk vormgegeven. De werkwijze is via vragenlijsten onder de vijf ervaringsdeskundigen en diepte-interviews (twee rondes) vastgelegd en geëvalueerd.

In Groningen is er geen sprake van een uitstroompremie bij de interventiegroepen en ook niet bij care as usual. Voor de deelnemers in de controle- en referentiegroep geldt een vrijlating van 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden, conform de bepalingen in de Participatiewet.

Care as usual

Care as usual bestaat in Groningen uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat.

In Groningen worden in de standaardregistratie (care as usual) geen contactmomenten bijgehouden. In een vragenlijst is aan alle cliënten, dus ook de controlegroep, in de laatste meting de vraag voorgelegd hoeveel contactmomenten de cliënt in 2019 heeft gehad met een medewerker van de

³⁴ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

afdeling werk en inkomen van de gemeente. Dit zou zicht kunnen geven op de vraag of de frequentie van het aantal contactmomenten verschilt tussen de interventies. Voor Groningen geldt dat specifiek voor de intensiveringsgroep aan de ervaringsdeskundige consulenten is gevraagd per cliënt over de gehele experimentperiode het aantal contactmomenten bij te houden.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

Bij de beoordeling van het experiment in Groningen gaf ZonMw aan dat uit het voorstel niet viel op te maken in hoeverre klantmanagers de resultaten van de studie (onbedoeld) zouden kunnen beïnvloeden. Om onbedoelde interferenties met de interventies te vermijden raadde ZonMw aan om klantmanagers ad random toe te wijzen aan een interventie of periodiek toe te wijzen aan één interventie en hierin te rouleren.

De toewijzing van klantmanagers was in Groningen alleen relevant voor de interventiegroep B (de intensiveringsgroep). Hiervoor zijn ervaringsdeskundige klantmanagers aangesteld. Deze vijf consulenten hadden gezamenlijk 202 cliënten te bedienen. De verdeling van de cliënten over de vijf consulenten is aanvankelijk ad random gegaan. Later is met cliënten onderling geschoven afhankelijk van de deskundigheid van de consulenten. De registratie hiervan is compleet.

4.2.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Groningen is bij de randomisatie regime 3 gevolgd. Net als in regime 2 zijn eerst de mensen geselecteerd die in aanmerking kwamen voor deelname. Hierna zijn zij uitgenodigd deel te nemen aan de toegewezen interventiegroep. Deelnemers hadden de mogelijkheid om op elk moment deelname te weigeren of niet langer mee te doen. In één interventie groep (de vrije-keuzegroep) konden deelnemers echter kiezen welke van de drie interventies men wilden ontvangen.

Voor Groningen was de reden om voor dit regime te kiezen gelegen in de communicatie met bijstandsgerechtigden. Men was van mening dat de bereidheid om mee te werken aan het onderzoek makkelijker te verkrijgen was wanneer cliënten van tevoren wisten waar ze aan toe waren.

In Groningen hanteert men een verschil tussen 'afmelders' en 'nonresponders'. Afmelders hebben zichzelf actief afgemeld van het onderzoek, nonresponders hebben niet gereageerd op een vragenlijst. Nonresponders bleven wel de interventie ontvangen, werden dus *niet* automatisch afgemeld

Voor de analyse telt alleen of een deelnemer de interventie daadwerkelijk heeft ontvangen of niet. In eerste instantie maken de gemeentelijke onderzoekers een analyse op basis van de oorspronkelijke groepsindeling (intention-to-treat effect). In een tweede stap houdt men er rekening mee of een deelnemer daadwerkelijk de interventie heeft ontvangen. Afmelders tellen dan als deelnemers die de interventie niet hebben ontvangen (complier average causal effect).

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of statushouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.2.5 Design

Het experiment in Groningen volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.2.6 Power & analyse

In Groningen hebben 890 cliënten deelgenomen aan het experiment. Daarmee is het gelukt om de in de aanvraag gewenste aantallen te realiseren. Sommige interventies hadden zelfs een grotere respons dan vooraf verwacht. Het experiment kende één instroommoment (1 november 2017). De kwetsbaarheden van het experiment lagen vooral in het onderzoekdesign waarbij Groningen ervoor heeft gekozen om eerst cliënten te randomiseren en toe te wijzen aan een interventie en pas dan de bereidheid na te gaan om aan deze specifieke interventie deel te nemen. Argumenten daarvoor waren vooral de communicatie- en respons verhogende werking van de gekozen aanpak. Dit heeft volgens de gemeentelijke onderzoekers ook zo uitpakkt omdat de respons in Groningen groter was dan verwacht en groter dan benodigd volgens de power-analyse. De respons op de drie surveys onder cliënten was voor alle drie ruim boven de 80% (de eerste ronde zelfs 100% vanwege de voorwaarde om deel te kunnen nemen aan het experiment) onder meer door een intensieve benadering en door het beschikbaar stellen van geschenkbonnen als bonus op het invullen van de vragenlijst.

4.3 Nijmegen

4.3.1 Doelstelling

Het experiment in Nijmegen betreft de uitvoering van een tweetal interventies en een controlegroep die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'. De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.3.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Nijmegen kende twee instroommomenten (december 2017 en april 2018). De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 18 tot 22 maanden.

4.3.3 Interventies

Tabel 9: Overzichtstabel Nijmegen³⁵

Nijmegen	
Interventies	<i>Combinatie-interventies</i> <ul style="list-style-type: none">• Ontheffing (A + C)• Intensivering (B + C)
Vrijlating	<i>Alle interventies:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand gedurende looptijd experiment Geen uitstroompremie
Controlegroep	<i>Care as usual:</i> Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	350 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 1

Het experiment in Nijmegen kent een tweetal interventies die beiden binnen het kader van de AMvB vallen. De eerste groep wordt volledig ontheven van sollicitatie- en re-integratieverplichtingen en kan

³⁵ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

volledig zelf bepalen hoe men de eigen re-integratieplannen vormgeeft (A, ontheffingsgroep). De tweede groep krijgt intensieve begeleiding. Daarvoor is een nieuwe re-integratiemethode ontwikkeld door het regionale WerkBedrijf en de gemeentelijke onderzoekers. Daarbij besluit de deelnemer zelf wat zijn re-integratiedoel is (fulltime werk, parttime werk, opzet eigen bedrijf, vrijwilligerswerk, etc. waarbij men groepscoaching ontvangt. De methode start met een persoonlijk gesprek waarin de deelnemer zijn doelen formuleert. Daarna is er een verplichte groepssessie per maand (10 tot 12 personen). Ook kan men zich inschrijven voor vrijwillige bijeenkomsten met speciale thema's (bijv. vrijwilligerswerk, gebruik sociale media bij solliciteren, opzetten eigen bedrijf, etc.) die passen bij het eigen doel (B, intensiveringsgroep). Bij beide groepen mag men bijverdienen tot 50% met een maximum van € 200 per maand gedurende de looptijd van het experiment. In Nijmegen is er in de controlegroep slechts sprake van vrijlating van inkomsten conform de bepalingen in de Participatiewet (tot 25% met een maximum van € 200 per maand gedurende maximaal 6 maanden).

Care as usual

Care as usual bestaat uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat.

Bij de beoordeling van het voorstel van Nijmegen heeft ZonMw aangegeven dat de reguliere aanpak niet geheel te doorgronden is. ZonMw nam aan dat er genoeg verschil bestond tussen de interventiegroepen en de controlegroep (care as usual).

In Nijmegen worden de contactmomenten bijgehouden als onderdeel van de reguliere registraties die voor alle bijstandsgerechtigden worden verricht. De kwaliteit van de reguliere registraties is echter niet altijd optimaal. In aanvulling daarop worden de contactmomenten als onderdeel van de intensieve begeleiding bijgehouden omdat deze buiten het reguliere systeem vallen. De gemeente heeft een analyse uitgevoerd van het aantal contactmomenten in heel 2018 en daarbij de groepen vergeleken. Het ging hierbij enkel om contactmomenten met het regionale WerkBedrijf (dus: gekoppeld aan re-integratie). Dit geeft als beeld dat de ontheffingsgroep veel minder contactmomenten heeft dan de controlegroep en de intensiveringsgroep en dat de intensiveringsgroep weer meer contacten heeft dan de controlegroep. Het beeld blijft hetzelfde als in plaats van de controlegroep vergeleken wordt met de referentiegroep.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

De ontheffingsgroep heeft in principe geen contact, tenzij op eigen initiatief. Hiervoor is een beperkt aantal medewerkers beschikbaar, zodat niet alle medewerkers de specifieke regels hoeven te kennen. Bij de intensieve begeleiding zijn drie vaste medewerkers betrokken die affiniteit en ervaring hebben met (groeps)coaching en een vertrouwensband kunnen opbouwen. Ook hier was het praktisch niet mogelijk om meer mensen te trainen voor een specifieke behandeling.

ZonMw raadde aan om klantmanagers random toe te wijzen aan een interventie. Dit bleek praktisch niet haalbaar. Managers bij zowel de sociale dienst als het regionale WerkBedrijf laten zich in hun bedrijfsvoering niet op deze wijze sturen en kijken vooral naar de beschikbaarheid van mensen, hun bereidheid mee te werken aan een interventie als deze en of de klantmanagers daarvoor de capaciteiten hebben. Ook rouleren is praktisch gezien geen optie, omdat er dan meerdere malen ingewerkt moet worden en bij de intensieve begeleiding zou het ook nog eens ten koste gaan van de vertrouwensband tussen klantmanager en cliënt. Deze kwetsbaarheid kon daarom niet verder gemitigeerd worden.

4.3.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Nijmegen is bij de randomisatie regime 1 gevolgd. Gemeenten die regime 1 volgden, stuurden eerst potentiële deelnemers een uitnodiging voor deelname aan het experiment en verdeelden de personen die mee wilde doen vervolgens willekeurig over de verschillende interventiegroepen (incl. controlegroep). Omdat deelname vrijwillig was, hadden deelnemers de mogelijkheid om (alsnog) deelname te weigeren of op enig moment te stoppen.

In Nijmegen is gekozen voor dit randomisatieregime omdat dit in de praktijk het meest haalbare was om uit te voeren. Men had daarbij verder geen inhoudelijke overwegingen.

In Nijmegen hanteert men een verschil tussen 'afmelders' en 'nonresponders'. Afmelders hebben zichzelf actief afgemeld van het onderzoek, nonresponders hebben niet gereageerd op een

vragenlijst. Nonresponders bleven wel de interventie of care as usual ontvangen, maar werden wel automatisch afgemeld.

Voor de analyse telt alleen of een deelnemer de interventie of care as usual daadwerkelijk heeft ontvangen of niet. In eerste instantie maken de gemeentelijke onderzoekers een analyse op basis van de oorspronkelijke groepsindeling (intention-to-treat effect). In een tweede stap houdt men er rekening mee of een deelnemer daadwerkelijk de interventie of care as usual heeft ontvangen. Afmelders tellen dan als deelnemers die de interventie niet hebben ontvangen (complier average causal effect).

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of statushouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.3.5 Design

Het experiment in Nijmegen volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.3.6 Power & analyse

Power

In Nijmegen hebben verdeeld over 3 groepen (inclusief de controlegroep) uiteindelijk 350 deelnemers aan het experiment meegedaan.

De beoordelingscommissie was van mening dat het aantal respondenten bij de voorgestelde interventies te laag was om hun effectiviteit te bepalen. De commissie stond positief ten opzichte van het experiment in Nijmegen wanneer in ieder geval de groeps grootte van de eerste interventiegroep (A + C, ontheffing en vrijlating) fors werd verhoogd. Zij merkte hierbij op dat het de gemeente vrij stond om bij deze extra respondenten aanvullend onderzoek te doen op de secundaire en aanvullende uitkomstmaten maar dat was geen voorwaarde.

In Nijmegen heeft men om het aantal respondenten te vergroten de aanvankelijk voorgenomen interventie (een groep met alleen een hogere vrijlating van inkomsten) geschrapt én naast het eerste instroommoment (december 2017) een tweede instroommoment (april 2018) gehouden.

Deze keuze maakt de interpretatie van de combinatie-interventies lastiger. Als men het losse effect kan meten van 'meer vrijlating', kan dat afgetrokken worden van de effecten die de combinatie-interventies opleveren en kan men iets zeggen over de losse effecten van intensieve begeleiding dan wel ontheffing van de arbeidsplicht. Al kan men dan nog steeds niet zeker vaststellen of het alleen de begeleiding is of ook een combinatie-effect. Dit het geval zijnde gaan de gemeentelijke onderzoekers proberen te duiden wat de 'losse' effecten zijn door kwalitatieve interviews te houden en deze te vergelijken met wat de effecten zijn in andere gemeenten. Volgens hen zal dit echter op zijn best een indicatief effect zijn.

Analyse

Bij de beoordeling van het experiment constateerde ZonMw dat het voorstel kwetsbaar was vanwege het feit dat er in Nijmegen voor samengestelde interventies is gekozen en dat het daarom niet eenvoudig is te bepalen wat tot welk effect leidt. De gemeente Nijmegen heeft hierover opgemerkt dat zij van mening was dat meedoen aan het experiment in ieder geval in financieel opzicht zou moeten lonen. Omdat de vrijlating van inkomsten voor beide onderzoeksgroepen (behalve de controlegroep) gold, speelt het geen interveniërende rol tussen de groepen.

4.4 Tilburg

4.4.1 Doelstelling

Het experiment in Tilburg betreft de uitvoering van een drietal interventies en een controlegroep

die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'. De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.4.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Tilburg kende meerdere instroommomenten. Tussen 1 oktober 2017 en 1 oktober 2018 was een continue instroom mogelijk. De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 12 tot 24 maanden.

4.4.3 Interventies

Tabel 10: Overzichtstabel Tilburg³⁶

Tilburg	
Interventies	<i>Enkelvoudige en combinatie-interventies</i> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing + uitstroompremie en vrijlating (A + C) • Intensivering (B1) • Intensivering + uitstroompremie en vrijlating (B2 + C)
Vrijlating	<i>Interventies A en B2:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Uitstroompremie maximaal € 2.400 per jaar gedurende looptijd experiment
Controlegroep	<i>Care as usual:</i> Begeleiding bekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	601 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 2

Het experiment in Tilburg kent een drietal interventies die allen binnen het kader van de AMVB vallen. De eerste groep wordt ontslagen van de gebruikelijke verplichtingen en deelnemers kunnen op vrijwillige basis gebruik maken van de regulier begeleiding c.q. ondersteuning (A, ontheffingsgroep en C, uitstroompremie/vrijlating). De tweede groep krijgt 5 contactmomenten per jaar en op maat gemaakte supervisie (B1, intensiveringsgroep). De derde groep krijgt ook 5 contactmomenten per jaar en op maat gemaakte supervisie maar krijgt daarbij tevens een uitstroompremie bij inkomsten uit arbeid en maximale vrijlating. Deze bedraagt 50% met een maximum van € 200 per maand gedurende de looptijd van het experiment (B2 +C, intensivering en uitstroompremie/vrijlating). In Tilburg is gekozen voor een extra bonus boven op de wettelijk verruimde vrijlatingsbepalingen in artikel 83 van de PW. De bonus en de vrijlating worden toegepast bij de ontheffingsgroep (A) en bij één van de twee intensiveringsgroepen (B2). De premie van € 2.400 kan per jaar 1 keer en maximaal over de gehele periode 2 keer worden toegekend. De premie wordt alleen bij volledige uitstroom uit de bijstand toegekend en halfjaarlijks of jaarlijks uitgekeerd. De controlegroep krijgt geen aanvullende premie. De vrijlating van inkomsten is conform de bepalingen in de Participatiewet (tot 25% met een maximum van € 200 per maand gedurende maximaal 6 maanden).

Care as usual

Care as usual bestaat uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat.

³⁶ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMVB.

Bij de beoordeling van het voorstel van Tilburg heeft ZonMw aangegeven dat de reguliere aanpak niet geheel te doorgronden is. ZonMw nam aan dat er genoeg verschil bestaat tussen de interventiegroepen en de controlegroep (care as usual).

Op verzoek van de gemeentelijke onderzoekers zijn de interventies aan het begin van het experiment nauwkeurig omschreven en met de coaches besproken onder andere in een focusgroepgesprek.

In Tilburg zijn de coaches voor de interventies extern geworven terwijl de controlegroep wordt begeleid door de bestaande coaches. Ook de standaardinterventie is schriftelijk vastgelegd. Hierdoor is de kans op vervuiling van de interventies en het meer op elkaar gaan lijken kleiner.

Tilburg houdt in beginsel ook voor de controlegroep het aantal contacten bij. Niet bekend is wat de kwaliteit van deze informatie is. Er is wel nauwkeurig omschreven wat het gebruikelijke aantal contacten c.q. gesprekken in de controlegroep is. De contacten en gesprekken in de controlegroep hebben een duidelijk omschreven doel. In Tilburg is aan de coaches gevraagd het aantal contactmomenten binnen de ontheffings- en intensiveringsgroep te registreren, maar het blijkt sterk afhankelijk van de wijze waarop de coach deze invult en organiseert.

Speciale aandacht vraagt de zogenaamde 'Sagenn/Diamantgroep'. Deze deelnemers zijn uitgesloten van deelname aan het experiment, maar zitten wel in een traject dat door de gemeente Tilburg regulier wordt aangeboden. De gemeentelijke onderzoekers hebben deze groep desondanks gevolgd en de personen die dit traject ingaan zij te identificeren in de data. Zij worden administratief gevolgd waardoor de controlegroep volgens de gemeentelijke onderzoekers representatief blijft voor het regulier aanbod van Tilburg (care as usual).

Daarnaast worden alle deelnemers die tot de doelpopulatie behoren en niet aan het experiment deelnemen gerekend tot de referentiegroep. Ook deze worden administratief gevolgd om, zo geven de gemeentelijke onderzoekers aan, bijvoorbeeld de effecten tussen de interventies te kunnen vergelijken op de primaire uitkomstmaat.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

Bij de beoordeling van het experiment constateerde ZonMw dat uit het voorstel niet was op te maken in hoeverre klantmanagers de resultaten van de studie (onbedoeld) konden beïnvloeden. Om onbedoelde interferenties met de interventies te vermijden raadde ZonMw aan om klantmanagers ad random toe te wijzen aan een interventie of periodiek toe te wijzen aan één interventie en hierin te rouleren.

In Tilburg zijn extern dedicated coaches geworven die elk een van de groepen begeleidden. Deze coaches zijn via een open procedure geworven waarbij ook interne kandidaten zich konden aanmelden. Vervolgens werden coaches geselecteerd op hun kwaliteiten voor de betreffende interventie. Dus geen aselechte toewijzing. Door wisselingen in de groep van coaches zijn er hier en daar verschuivingen opgetreden. Het idee van dezelfde coach gedurende een langere tijd om vertrouwen te kweken is zoveel mogelijk intact gebleven. De standaard dienstverlening (care as usual) was in handen van klantmanagers bij de afdeling werk en inkomen. Daar was het idee van een vaste coach moeilijker haalbaar en worden deelnemers min of meer random toegewezen aan klantmanagers.

4.4.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Tilburg is bij de randomisatie regime 2 gevolgd. Gemeenten, die regime 2 volgden, selecteerden eerst de personen die in aanmerking kwamen voor deelname, waarna zij uitgenodigd werden om deel te nemen aan de vooraf toegewezen interventiegroep (incl. controlegroep). Deelnemers hadden de mogelijkheid om deelname te weigeren of op enig moment te stoppen.

In Tilburg hebben afmelders zich expliciet afgemeld voor het experiment. Vaak gebeurde dat voor of aan het begin van de interventie en nog voor of tijdens het eerste gesprek of kort daarna in telefonisch contact met de coaches. Een aantal afmelders bleek ten onrechte aangemeld doordat, zoals bij nadere toetsing bleek, zij niet tot de doelpopulatie behoorden aangezien zij door hun fysieke en/of mentale gezondheid volledig arbeidsongeschiktheid bleken (WIA, Wajong). Deze worden niet als deelnemer meegenomen in de analyse maar als niet-deelnemer in de referentiegroep.

Het aantal resterende afmeldingen is in Tilburg relatief groot omdat iedereen waarvan niet zeker was of ze moesten worden uitgesloten als afmelder werd geregistreerd. Deze zullen net zoals in Utrecht worden meegenomen als deelnemer in de eerste analyse (intention-to-treat) maar ook in de tweede analyse (complier average causal effect), maar dan als deelnemer die de interventie niet heeft

ontvangen. Overigens moet in Tilburg door gedeeltelijke werving uit de nieuwe instroom gecontroleerd worden voor de duur van de interventie en dus ook van de niet-interventie. Tot slot heeft Tilburg de doelpopulatie beperkt door de mensen die begeleid worden door de Sagenn/Diamantgroep uit te sluiten van deelname aan het experiment. Besloten is om deze groep wel mee te nemen in de analyse door hen deel te laten uitmaken van de referentiegroep.

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of stathouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.4.5 Design

Het experiment in Tilburg volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.4.6 Power & analyse

Power

In Tilburg hebben in totaal uiteindelijk 601 cliënten deelgenomen aan het experiment. Alle 4.835 bijstandsgerechtigden die per 30 september 2017 tot de doelpopulatie behoorden, werden uitgenodigd voor deelname aan het experiment. Daarna zijn ze aselect toegewezen aan een van de vier interventies (incl. controlegroep). Na indeling in een groep mochten deelnemers alsnog weigeren deel te nemen aan het experiment. Ze zijn in dat geval niet geplaatst in een andere groep. In totaal hebben 845 mensen zich aangemeld (streefgetal was 800). Daarvan bleken 62 mensen niet te voldoen aan de inclusiecriteria. Van de resterende 783 aanmeldingen hebben zich uiteindelijk 182 personen afgemeld.

Het aantal van 601 deelnemers (inclusief de verdeling van hen over de interventies) zorgt er volgens de gemeentelijke onderzoekers voor dat de verschillen tussen de interventies op betrouwbare wijze zijn vast te stellen.

De werving heeft meer tijd gekost dan verwacht. In december 2017 is besloten om de periode van werving te verlengen en ook het eerste halfjaar in 2018 daarvoor te gebruiken zodat ook nieuwe instroom is meegenomen. In april 2018 leidde een nieuwe ronde van persoonlijke benadering tot een flinke toename in het aantal deelnemers. Feitelijk loopt het experiment daarom pas vanaf half december 2017. De eerste gesprekken en de invulling van de vragenlijsten is vanaf januari 2018 goed op gang gekomen.

Analyse

Een van de door ZonMw genoemde kwetsbaarheden bij de beoordeling van het experiment van Tilburg was dat de interventies zijn gebaseerd op meerdere instrumenten (combinatie-interventies). Vanuit wetenschappelijk oogpunt wordt het hierdoor minder gemakkelijk om te bepalen wat tot welk effect heeft geleid.

De gemeentelijke onderzoekers hebben hier over opgemerkt dat zij het in algemene zin eens zijn met ZonMw, maar dat er naar hun mening mogelijkheden zijn om de effecten te isoleren, bijv. van vrijlating, door de intensiveringsgroep met en zonder vrijlating met elkaar te vergelijken (B1 en B2 + C). Het geïsoleerde effect van groep B1 (de ontheffingsgroep zonder vrijlating) kan dan wellicht beter ingeschat worden door vergelijking met bijvoorbeeld Wageningen, die dezelfde insteek en methodiek hanteerde, maar wel met enkelvoudige interventies (o.a. een ontheffingsgroep en een aparte vrijlatingsgroep) werkt.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat mensen op aselecte wijze zijn toegewezen aan de vier groepen (inclusief de controlegroep). Volgens de gemeentelijke onderzoekers zelf zijn mensen met een lagere opleiding en mensen van niet-Nederlandse afkomst weliswaar ondervertegenwoordigd, maar voor het overige vormen de deelnemers in de groepen een goede afspiegeling van de doelpopulatie.

4.5 Utrecht

4.5.1 Doelstelling

Het experiment in Utrecht betreft de uitvoering van een drietal interventies en een controlegroep die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'. De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.5.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Utrecht kende één instroommoment (juni 2018). De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 16 maanden.

4.5.3 Interventies

Tabel 11: Overzichtstabel Utrecht³⁷

Utrecht	
Interventies	<i>Enkelvoudige interventies</i> <ul style="list-style-type: none">• Ontheffing (A)• Intensivering (B)• Vrijlating (C)
Vrijlating	<i>Interventie C:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand gedurende looptijd experiment Geen uitstroompremie
Controlegroep	<i>Care as usual:</i> Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	752 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 1

Het experiment in Utrecht kent een drietal interventies die allen binnen het kader van de AMvB vallen. Een eerste groep wordt volledig ontheven van sollicitatie- en re-integratieverplichtingen. Op eigen verzoek kan men wel ondersteuning krijgen (A, ontheffingsgroep) en men heeft éénmaal in de zes maanden een gesprek met de klantmanager. Een tweede groep krijgt een intensieve ondersteuning door een speciale groep (dedicated) klantmanagers waarbij gekozen kan worden uit een gevarieerd aanbod van ondersteunende activiteiten (B, intensiveringsgroep). Een derde groep krijgt dezelfde begeleiding als de controlegroep, maar inkomsten tot 50% met een maximum van € 200 euro per maand hebben geen gevolgen hebben voor de uitkering voor de periode dat zij aan het onderzoek deelnemen (C, vrijlatingsgroep)

In Utrecht is er geen sprake van een uitstroompremie bij de interventiegroepen en ook niet bij de controlegroep (care as usual). De financiële vrijlating voor de deelnemers in de controlegroep bedraagt 25% met een maximum van € 200 euro per maand en voor zes maanden, conform de bepaling in de Participatiewet.

Care as usual

Care as usual bestaat in Utrecht uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat.

Utrecht houdt alle contactmomenten van de interventiegroepen (incl. de controlegroep) bij. Daardoor heeft men de beschikking over data met informatie over aantal, frequentie en aard contactmomenten,

³⁷ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

echter niet over de intensiteit c.q. duur van een contactmoment. Dit wordt namelijk niet geregistreerd door de gemeente. De data worden onder andere gebruikt voor een implementatiecheck. Men is van plan voor de implementatiecheck het gemiddelde aantal contactmomenten per groep tegen elkaar af te zetten.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

Bij de beoordeling van het experiment gaf ZonMw aan dat uit het voorstel niet viel op te maken in hoeverre klantmanagers de resultaten van de studie (onbedoeld) zouden beïnvloeden. Om onbedoelde interferenties met de interventies te vermijden raadde ZonMw aan om klantmanagers ad random toe te wijzen aan een interventie of periodiek toe te wijzen aan één interventie en hierin te rouleren.

De toewijzing van klantmanagers was in Utrecht nagenoeg aselekt omdat de toewijzing van deelnemers in zowel de interventiegroepen als in de controlegroep plaats vond op basis van de dagelijkse workload/beschikbaarheid van klantmanagers.

Groep A: Heeft incidenteel contact met een groep dedicated klantmanagers in het geval van vragen (dus op eigen initiatief) en voor het halfjaarlijkse contactmoment. De toewijzing aan een dedicated klantmanager was afhankelijk van de dagelijkse workload/beschikbaarheid.

Groep B: Begeleiding door een vaste groep van zes vaste (dedicated) klantmanagers. Klantmanagers konden zichzelf opgeven om dedicated klantmanager te worden, vervolgens heeft de gemeente een selectieprocedure uitgevoerd. Een random selectie van de groep dedicated klantmanagers botste met hoe de afdeling Werk en Inkomen is georganiseerd. Toewijzing van deelnemers aan een dedicated klantmanager was aselekt.

Groep C: Krijgt geen andere dienstverlening, daarom was de toewijzing hetzelfde als in de controlegroep.

4.5.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Utrecht is bij de randomisatie regime 1 gevolgd. Gemeenten die regime 1 volgden, stuurden eerst potentiële deelnemers een uitnodiging voor deelname aan het experiment en verdeelden de personen die mee wilde doen vervolgens willekeurig over de verschillende interventiegroepen (incl. controlegroep). Omdat deelname vrijwillig was, hadden deelnemers de mogelijkheid om (alsnog) deelname te weigeren of op enig moment te stoppen.

In Utrecht is gekozen voor dit randomisatieregime omdat er hierdoor baseline informatie beschikbaar is van alle deelnemers die uiteindelijk in een groep zijn ingedeeld. Er wordt op deze wijze selectieve respons op de baseline survey voorkomen. Hierdoor kan in een later stadium bijvoorbeeld meer grip worden gekregen op afmeldingen van het onderzoek en nonrespons op vervolgvragenlijsten. Als deelnemers zich afmelden van het onderzoek (op welk moment dan ook) of niet reageren op een vervolgvragenlijst, heeft men informatie uit de baseline survey om de selectiviteit hiervan nader te onderzoeken. Verder bleek deze aanpak ook in de praktijk de meest haalbare om uit te voeren.

Er bestaat in Utrecht een verschil tussen 'afmelders' en 'nonresponders'. Afmelders hebben zichzelf actief afgemeld van het onderzoek, nonresponders hebben niet gereageerd op een vragenlijst. Nonresponders bleven wel de interventie ontvangen, werden dus *niet* automatisch afgemeld. Voor de analyse telt alleen of een deelnemer de interventie daadwerkelijk heeft ontvangen of niet. In eerste instantie maken de gemeentelijke onderzoekers een analyse op basis van de oorspronkelijke groepsindeling (intention-to-treat effect). In een tweede stap houdt men er rekening mee of een deelnemer daadwerkelijk de interventie heeft ontvangen; afmelders tellen dan als deelnemers die de interventie niet hebben ontvangen (complier average causal effect).

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels (jongeren onder de 27) of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren of stathouders die de Nederlandse taal niet machtig zijn, zijn buiten het onderzoek gehouden.

4.5.5 Design

Het experiment in Utrecht volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.5.6 Power & analyse

Power

In Utrecht zijn 752 deelnemers ingedeeld in de vier experimentgroepen (incl. controlegroep) en dat is meer dan de in de aanvraag beoogde minimaal 150 deelnemers per groep. Ook na correctie voor de afmelders komt het aantal deelnemers in alle vier groepen niet onder de 150.

Om het benodigd aantal respondenten te krijgen was het volgens ZonMw nodig om 11.600 mensen te benaderen. Per brief zouden echter maar 3000 mensen benaderd worden. ZonMw stelde voor om de gehele doelpopulatie een brief te sturen om zodoende aan voldoende aantallen te komen en eventueel buurgemeenten te benaderen om aan het experiment mee te doen.

De gemeentelijke onderzoekers hebben dit advies opgevolgd. Ten tijde van de start van het experiment (voorjaar 2018) zaten er in Utrecht (Zeist) ongeveer 12.250 (1.400) personen in de bijstand. Na uitsluiting van de exclusiegroepen bleven er 8.338 (664) bijstandsgerechtigden in Utrecht (Zeist) over. Dat is ongeveer twee derde (de helft) van het totale bijstandsgerechtigdenbestand in Utrecht (Zeist). Deze personen vormden de doelgroep voor het onderzoek. Uit de doelgroep werden willekeurig 198 (60) bijstandsgerechtigden getrokken om de referentiegroep te vormen. De overige 8.140 (600) bijstandsgerechtigden zijn tijdens een grootschalige wervingscampagne in de periode van 19 februari tot 1 mei 2018 uitgenodigd om zich vrijwillig in te schrijven voor het onderzoek. Voor de inschrijving moest een toestemmingsformulier worden getekend.

De wervingscampagne leidde tot 794 (41) voorlopige aanmeldingen in Utrecht (Zeist). Tijdens de wervingscampagne (dus voor indeling in groepen) is ook de nulmeting afgenomen. Van deze voorlopige aanmeldingen zijn uiteindelijk 752 (35) bijstandsontvangers in Utrecht (Zeist) begin mei per loting ingedeeld in de experimentgroepen. Het benodigde aantal deelnemers werd daarmee gehaald. De opt-out wervingsstrategie, die ZonMw bij de beoordeling van het voorstel adviseerde, is door de gemeentelijke onderzoekers uiteindelijk niet toegepast om er door de gewijzigde wervingsmethode (incl. Zeist) voldoende deelnemers geworven konden worden.

Analyse

Een van de door ZonMw genoemde kwetsbaarheden bij de beoordeling van het experiment van Utrecht was dat in het voorstel interventie B bestond uit een aantal samengestelde interventies. De commissie begreep deze keuze maar vanuit wetenschappelijk oogpunt is het hierdoor minder gemakkelijk om achteraf te bepalen wat tot welk effect heeft geleid.

De gemeentelijke onderzoekers hebben aangegeven dat interventie B een integrale aanpak bevat gericht op intensievere begeleiding. Naast een verdubbeling van het aantal contactmomenten zouden deelnemers ook aanspraak kunnen maken op extra ondersteunings- en begeleidingsaanbod. Dit is volgens hen in lijn met de bepalingen van de AMvB. Men beoogde het effect te meten van de integrale aanpak in zijn geheel en is zich ervan bewust geen uitspraken te kunnen doen welk aspect van de aanpak (verdubbeling, extra aanbod) tot welk effect heeft geleid.

ZonMw stelde verder dat in het voorstel interventie C een variatie in zich had: een uitbetaling voor- en achteraf. De commissie stelde voor om alleen achteraf uit te betalen omdat daarmee de interventie het meest overeen kwam met het vrijlaten van inkomsten. Uiteindelijk hebben de gemeentelijke onderzoekers deze interventie, na afstemming met en akkoord van het ministerie van SZW, in het definitieve plan van aanpak laten vallen.

Volgens ZonMw waren in het voorstel de aantallen deelnemers per interventie beperkt. De powertest waarop deze aantallen gebaseerd waren, riep bij ZonMw bovendien vragen op. Naar aanleiding van deze opmerkingen hebben de gemeentelijke onderzoekers aangegeven dat uiteindelijk voldoende deelnemers geïncludeerd konden worden en dat hierna ook de power analyse geüpdatet is.

4.6 Wageningen

4.6.1 Doelstelling

Het experiment in Wageningen betreft de uitvoering van een drietal interventies en een controlegroep die door middel van een RCT worden vergeleken om de effecten te meten op de primaire uitkomstmaat 'uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering'. De gemeentelijke onderzoekers zijn voornemens om de primaire uitkomstmaat uit te breiden met aanvullende uitkomstmaten om het effect van de interventies op meerdere uitkomstmaten inzichtelijk te maken.

4.6.2 Start en looptijd experiment

Het experiment in Wageningen kende meerdere instroommomenten. Tussen 1 oktober 2017 en 1 oktober 2018 was een continue instroom mogelijk. De meetperiode van het experiment eindigde op 1 oktober 2019. De totale duur van het experiment bedroeg derhalve 12 tot 24 maanden.

4.6.3 Interventies

Tabel 12: Overzichtstabel Wageningen³⁸

Wageningen	
Interventies	<i>Enkelvoudige interventies</i> <ul style="list-style-type: none">• Ontheffing (A)• Intensivering (B)• Vrijlating (C)
Vrijlating	<i>Interventie C:</i> Tot 50% maximaal € 200 per maand gedurende looptijd experiment Geen uitstroompremie
Controlegroep	<i>Care as usual</i> Begeleiding bekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden Geen uitstroompremie
Deelnemers	392 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 2

Het experiment in Wageningen kent een drietal interventies die allen binnen het kader van de AMvB vallen. De eerste groep is ontslagen van alle sollicitatie en re-integratieverplichtingen (A, ontheffingsgroep). De tweede groep krijgt intensieve begeleiding (B, intensiveringsgroep). Een derde groep krijgt dezelfde begeleiding als de controlegroep, maar inkomsten tot 50% met een maximum van € 200 euro per maand hebben geen gevolgen voor de uitkering voor de duur van het experiment (C, vrijlatingsgroep)

In Wageningen is er in de controlegroep slechts sprake van vrijlating van inkomsten conform de bepalingen in de Participatiewet (tot 25% met een maximum van € 200 per maand gedurende maximaal 6 maanden).

Care as usual

Care as usual bestaat in Wageningen uit een divers aanbod. Welk aanbod een bijstandsgerechtigde krijgt, hangt meestal af van de inschatting hoever deze van de arbeidsmarkt afstaat. Wageningen houdt in beginsel ook het aantal contacten bij voor de controlegroep. Niet bekend is wat de kwaliteit van deze informatie is. Er is wel nauwkeurig omschreven wat het gebruikelijke aantal contacten c.q. gesprekken in de controlegroep is. De contacten en gesprekken in de controlegroep hebben een duidelijk omschreven doel.

³⁸ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

Begeleiding en toewijzing klantmanagers

In Wageningen is ervoor gekozen om alle klantmanagers deel te laten nemen aan het experiment. Daarvoor was ook de belangstelling aanwezig. Niemand uit het team heeft aangegeven dat niet te willen, waartoe de ruimte overigens bij aanvang wel is geboden. Doordat Wageningen een kleine gemeente is en meer dan de helft van de mensen in de bijstand deelnemen aan het experiment was het ook logisch om alle klantmanagers te betrekken bij het experiment. Om het werk van de klantmanagers praktisch te houden zijn bij de aanvang van het experiment de keuzes gemaakt om elke klantmanager een caseload te geven van in principe a. één groep van een bepaald interventie en b. een caseload van niet aan het experiment deelnemende cliënten. De klantmanagers hadden geen keuze voor de in hun caseload toegewezen interventiegroep. Deze is door de organisatie gemaakt. In de loop van het experiment zijn deze keuzes soms bijgesteld, op basis van aanwezige doelgroepspecialisaties (o.a. doelgroep banenafpraak en doelgroep statushouders). Deze keuzes hierbij zijn door de gemeente gemaakt en hierop hadden de gemeentelijke onderzoekers geen invloed.

4.6.4 Doelgroepen

Randomisatie

In Wageningen is bij de randomisatie regime 2 gevolgd. Gemeenten, die regime 2 volgden, selecteerden eerst de personen die in aanmerking kwamen voor deelname, waarna zij uitgenodigd werden om deel te nemen aan de vooraf toegewezen interventiegroep (incl. controlegroep). Deelnemers hadden de mogelijkheid om deelname te weigeren of op enig moment te stoppen.

In Wageningen is het aantal afmelders gering. Degenen die zich aanmelden werden als deelnemer geregistreerd na tekening van een schriftelijke overeenkomst bij het eerste gesprek. Nadien konden zij zich alsnog terugtrekken. Het aantal dat dit deed, bleek erg klein.

In- en exclusiecriteria

De doelpopulatie voor de experimenten bestaat uit alle bijstandsgerechtigden in de respectievelijke gemeente, tenzij deelname een risico is of niet mogelijk is (zie tabel 4, § 3.4.2). De bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten door de exclusiecriteria behoren niet tot de doelgroep. Mensen werden uitgesloten omdat deelname niet mogelijk was, bijv. door andere regels of omdat deelname te risicovol was (mensen in de schuldsanering). Ook mensen die in instellingen verbleven, dak- en thuislozen, mensen die feitelijk volledig arbeidsongeschikt waren, zijn buiten het onderzoek gehouden.

In Wageningen zijn statushouders *niet* als deelnemer aan het experiment uitgesloten.

4.6.5 Design

Het experiment in Wageningen volgt een RCT-design waarmee de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken kunnen worden. Er is geen aanleiding om op basis van de verstrekte informatie te veronderstellen dat de toewijzingsprocedure niet adequaat uitgevoerd zou zijn.

4.6.6 Power & analyse

Power

Hoewel in Wageningen in eerste instantie een aantal van 300 deelnemers was voorzien, hebben uiteindelijk in totaal 392 cliënten deelgenomen aan het experiment.

Nadat Wageningen van SZW toch goedkeuring voor het experiment had verkregen, is besloten om alle 897 bijstandsgerechtigden die per 31 september 2017 tot de doelpopulatie van het onderzoek behoorden in beginsel uit te nodigen voor deelname aan het experiment. Hiertoe behoorden ook de 184 mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit waarvoor bij aanvang is besloten deze in beginsel niet uit te sluiten maar bij het eerste gesprek te toetsen of de taalvaardigheid voldoende was om hen te laten deelnemen aan het experiment.

Nadat de deelnemers zich hadden aangemeld en waren toegelaten voor deelname zijn deze door de gemeentelijke onderzoekers aselekt toegewezen aan een van de vier onderzoeksgroepen (incl. controlegroep).

Aanmelding geschiedde op vrijwillige basis. Na indeling in een groep mochten deelnemers alsnog weigeren deel te nemen aan het experiment. Ze werden dan niet geplaatst in een andere groep.

Het aantal deelnemers dat op eigen verzoek is gestopt was relatief klein (18 deelnemers of 4.4%). Uiteindelijk bleven er 392 deelnemers over die goed gespreid zijn over de vier groepen.

Analyse

De kwetsbaarheden van het experiment zaten volgens ZonMw bij aanvang vooral in de aantallen respondenten die per groep (75 per groep) onvoldoende waren om de effecten op een wetenschappelijk verantwoorde manier te kunnen toetsen. ZonMw gaf om deze redenen het experiment een advies 'nee, tenzij'. Zij zag wel een mogelijkheid voor een goed wetenschappelijk experiment wanneer de gemeente Wageningen zich beperkte tot één interventie- en controlegroep. Een dergelijk design zou naar alle waarschijnlijkheid voldoende respondenten per controle- en interventiegroep geven om een effect vast te kunnen stellen.

De gemeente Wageningen is niet op deze voorwaarde ingegaan, echter toen SZW Wageningen toch als experiment aanwees, heeft Wageningen zich ingezet om het aantal deelnemers te verhogen naar 400 per groep om op 100 deelnemers uit te komen. Daarin is ze ook geslaagd.³⁹,

³⁹ ZonMw heeft indertijd besloten om geen procedure te starten om alsnog een positief advies uit te brengen. Zij heeft Wageningen echter wel meegenomen in de begeleiding van de goedgekeurde experimenten.

5 Bevindingen & conclusies

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op c.q. een oordeel gegeven over de vraag of, en zo ja in hoeverre, de experimenten hebben voldaan aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Het opgestelde evaluatiekader vormde de basis voor deze inhoudelijke oordeelsvorming.⁴⁰ Hierna wordt een aantal samenvattende conclusies getrokken en worden enkele aanbevelingen gedaan.

5.1 Bevindingen

5.1.1 Algemeen

De zes experimenteergemeenten en hun onderzoekers hebben erg veel moeite gedaan om van de experimenten een succes te maken. De inzet van de betrokken gemeenten én gemeentelijke onderzoekers wordt door ZonMw (hierna: de commissie) zeer gewaardeerd.

De gemeentelijke onderzoekers hebben zich zeer ingespannen om het gekozen design conform de wetenschappelijke randvoorwaarden uit te voeren. De commissie heeft oog voor de spanningen die ontstaan wanneer een relatief rigide wetenschappelijk design uitgevoerd moet worden in een dynamische praktijk en heeft veel waardering voor de wijze waarop gemeenten en hun onderzoekers hiermee zijn omgegaan.

De samenwerking tussen de gemeenten en het ministerie van SZW enerzijds en de gemeentelijke onderzoekers en de commissie anderzijds is als erg constructief ervaren.

Het ministerie van SZW heeft de gemeentelijke onderzoekers (via het LOEP) financieel gefaciliteerd om onderling en met het CPB en CBS inhoudelijk en methodologisch af te stemmen en een gemeenschappelijke dataset bij het CBS op te bouwen. Dit wordt door alle betrokkenen zeer gewaardeerd.

5.1.2 Context

Invloed wettelijke kader AMvB

De experimenten waren in eerste instantie lokale initiatieven met een brede variëteit aan interventies. Het kostte gemeenten én gemeentelijke onderzoekers de nodige moeite de experimenten te laten voldoen aan de in de AMvB vastgelegde voorwaarden. Deze waren medebepalend voor de keuzes, mogelijkheden en beperkingen van het effectonderzoek.

Zo was het verplicht om wanneer er in een experiment gebruik gemaakt werd van een ontheffingsinterventie ook ten minste een intensiveringsinterventie toe te voegen. Deze voorwaarde had tot gevolg dat het totaal aantal respondenten binnen een gemeente over meerdere interventiegroepen verdeeld moest worden en was daarmee van invloed op de potentiële power van het effectonderzoek.

Deelname aan het experiment vond plaats op basis van vrijwilligheid. Op zichzelf begrijpt de commissie deze keuze, maar hierdoor is het niet ondenkbeeldig dat het bestaan van een groep met verplicht intensief contact, in combinatie met loting, mensen heeft afgeschrikt van deelname en derhalve een selectie-effect heeft gehad.

Vooral op verzoek van gemeenten zijn in de AMvB combinaties van interventies mogelijk gemaakt; 'ontheffing in combinatie met vrijlating van inkomsten' en 'intensivering in combinatie met vrijlating van inkomsten'. De commissie constateert dat deze combinaties in wetenschappelijk opzicht mogelijk een probleem vormen omdat het zuivere effect van de elementen van zo'n interventie moeilijker meetbaar is. Ondanks deze complexiteit ziet de commissie wel mogelijkheden om de werkzame elementen van deze interventies te identificeren.

Omdat de AMvB bepaalde dat de periode van experimenteren relatief beperkt was, lijkt het de commissie niet goed mogelijk zinnige uitspraken te kunnen doen over de duurzaamheid van de uitstroom.

Het is de verwachting van de commissie dat de gemeentelijke onderzoekers in hun rapportages nader in zullen gaan op de vraag hoe de voorwaarden van de AMvB van invloed zijn geweest op de experimenten.

⁴⁰ Zie bijlage A.

Invloed gemeente op design en uitvoering onderzoek

De experimenten waren aanvankelijk sterk praktijkgericht en er moest, binnen de voorwaarden van de AMvB, gewerkt worden met de voorkeuren en eisen van de verschillende gemeenten. De commissie merkt op dat een en ander naar verwachting van invloed is geweest op het design en de uitvoering van het onderzoek. Zij is zich ervan bewust dat het een enorme opgave is geweest om de praktijk en de gemeentelijke belangen te verenigen met de wetenschappelijke eisen die aan effectonderzoek gesteld worden. Zo is het bijvoorbeeld in de meeste experimenten om allerlei moverende redenen niet gelukt om klantmanagers ad random toe te wijzen.

De commissie stelt vast dat de individuele voorkeuren en eisen van de deelnemende gemeenten en de daardoor verschillende interventies tussen gemeenten ertoe heeft geleid dat een effectvergelijking *tussen* gemeenten niet of nauwelijks van de grond is gekomen. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou het makkelijker zijn geweest wanneer de experimenten qua opzet en uitvoering meer vergelijkbaar waren geweest, omdat in dat geval nog data samengevoegd konden worden en er preciezere schattingen gegeven konden worden over de uiteindelijke (gezamenlijke) beleidseffecten.

Het is de verwachting van de commissie dat de gemeentelijke onderzoekers in hun rapportages nader in zullen gaan op de vraag hoe de gemeentelijke context van invloed is geweest op de experimenten.

5.1.3 Doelstelling

Alle experimenten hadden tot doel om door middel van de uitvoering van een aantal nader omschreven interventies (onthefving, intensivering, vrijlating of combinatie-interventie) uitspraken te doen of deze interventies bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar betaald werk effectiever zijn dan de reguliere aanpak van een gemeente (care as usual). De primaire uitkomstmaat om de effecten van de interventies te beoordelen is in alle experimenten '*uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering*'. In alle experimenten wordt deze uitkomstmaat gehanteerd.

Hoewel het de gemeentelijke onderzoekers veel overleg gekost heeft om deze uitkomstmaat te operationaliseren, is dat in overleg met het CPB naar de mening van de commissie adequaat en eenduidig gebeurd en wordt de primaire uitkomstmaat in alle experimenten op dezelfde wijze geoperationaliseerd.

De gemeentelijke onderzoekers hebben aangegeven daarnaast als uitkomstmaat 'volledige of *gedeeltelijke* uitstroom naar werk' te willen hanteren. De commissie heeft begrepen dat het CPB in haar kwantitatieve evaluatie zowel het effect op volledige uitstroom als het effect op gedeeltelijke én volledige uitstroom berekent.

Het aspect duurzaamheid van de uitstroom is volgens de commissie een punt van aandacht. Het is de commissie niet duidelijk is of de gemeentelijke onderzoekers hierover in hun rapportages informatie zullen c.q. kunnen verstrekken. Als gevolg van de relatief korte duur van de experimenten, met name bij die gemeenten die later (Utrecht) of gefaseerd respondenten hebben geïncludeerd (Deventer, Nijmegen, Tilburg en Wageningen) is de follow-up periode hiervoor relatief (te) kort. Dit heeft naar verwachting ook consequenties voor de mogelijkheid om de uitstroom naar werk als zelfstandige (zzp'er) in de onderzoekresultaten mee te nemen. Deze gegevens komen immers met een aanzienlijke vertraging beschikbaar waardoor er een onderschatting van de uiteindelijke effecten kan plaatsvinden.

5.1.4 Interventies

Beschrijving interventies

Binnen alle experimenten zijn de interventies voldoende concreet beschreven en zijn de theoretische uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen duidelijk. Dit geldt met name voor Groningen, Nijmegen, Tilburg en Wageningen. Ook het aantal contactmomenten en de wijze waarop klantmanagers bij de uitvoering zijn betrokken, wordt in alle experimenten beschreven.

Het valt de commissie op dat gemeenten de interventies, zoals geformuleerd in de AMvB, op eigen wijze hebben vormgegeven. Bovendien hebben verschillende gemeenten combinaties van interventies mogelijk gemaakt (Deventer, Nijmegen en Tilburg). De commissie begrijpt dat elke gemeente eigen wensen had over de invulling van de experimenten, maar constateert dat het effect van de combinatie-interventies minder goed onderzocht kan worden. Het is lastiger om het zuivere effect van elementen van zo'n interventie te meten en te vast te stellen welke mechanismen in deze combinatie-interventies van invloed zijn geweest op de uitkomstmaat. Wel ziet de commissie mogelijkheden om de werkzame elementen van de combinatie-interventies te identificeren. Zie ook § 5.1.2. Door de eigen invulling van de experimenten is de ook onderlinge vergelijkbaarheid van de

interventies tussen gemeenten minder goed mogelijk is. Overigens voldeden alle interventies binnen de zes experimenten aan de voorwaarden van de AMvB.

Care as usual

Om uitspraken te doen over de effecten van de interventies worden in alle experimenten de resultaten vergeleken met die van een controlegroep (care as usual). De beschikbare informatie over care as usual per gemeente is erg algemeen van aard of nog niet bekend (geen informatie over soort interventie en frequentie). Het aanbod is per gemeente niet eenduidig en hangt meestal af van de inschatting hoever de bijstandsgerechtigde van de arbeidsmarkt afstaat. Deze inschatting blijkt bovendien tussen gemeenten niet te leiden tot eenzelfde aanbod.

De gemeentelijke onderzoekers hebben op verzoek van de commissie extra inspanningen geleverd om in de experimenten extra aandacht te geven aan de beschrijving van care as usual, alsmede aan de aard, frequentie en aantal contactmomenten. Deze informatie is in alle gemeenten opgehaald, maar vooralsnog ontbreekt een goede beschrijving en daarmee het inzicht wat care as usual inhoudt. De commissie vindt dit een bezwaar omdat hiermee verschillen tussen interventiegroepen en de controlegroep zowel per gemeente als tussen gemeenten moeilijker interpreteerbaar zullen zijn. Bij de beschrijving en registratie van de experimenten is vooral de focus gelegd op het aantal en de frequentie van de contacten en minder op de inhoudelijk aard hiervan. De commissie begrijpt dat binnen de experimenten dergelijk verdiepend onderzoek niet haalbaar werd geacht, maar voor een vervolgonderzoek c.q. voor experimenten in de toekomst verdient dit zeker de nodige aandacht.

Toewijzing en begeleiding klantmanagers

De toewijzing van klantmanagers verschilt per gemeente, maar bij geen van de gemeenten zijn de klantmanagers gedurende de gehele experimenteelperiode ad random toegewezen aan de interventies. De commissie stelt derhalve vast dat de kans bestaat dat de persoonlijke kenmerken van klantmanagers mogelijk de resultaten selectief hebben beïnvloed. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zou het beter zijn geweest de toewijzing ad random te laten plaats vinden, maar in de praktijk bleek dat niet haalbaar om praktische redenen (Nijmegen, Wageningen) of omdat klantmanagers speciaal werden geselecteerd om bepaalde interventies uit te voeren (Deventer, Groningen, Utrecht, Tilburg). De commissie ziet wel het voordeel van deze laatste methode omdat er tussen de interventies weinig vermenging van de invloed van klantmanagers heeft plaatsgevonden. Daarvan is sprake wanneer een klantmanager ongemerkt kenmerken van meerdere interventies combineert in één contactmoment. De aard van de begeleiding door klantmanagers is volgens de gemeentelijke onderzoekers zelf een belangrijke variabele, maar er is besloten deze niet in het onderzoek mee te nemen. Hierdoor zijn de persoonlijke aanpak en -kwaliteiten van klantmanagers mogelijk van invloed geweest op de resultaten. De commissie vindt het begrijpelijk maar wel spijtig dat deze variabele niet meer aandacht heeft gekregen, vooral nu de toeleiding naar werk zich steeds meer ontwikkelt richting het leggen van persoonlijk contact met toekomstige werkgevers in plaats van op frequentie en aantal sollicitaties.

Vergelijkbaarheid van interventies

Alhoewel het nooit een verplichting is geweest, was het bij de start van de experimenten wel de wens van de gemeentelijke onderzoekers dat de experimenten van de zes gemeenten onderling vergelijkbaar zouden zijn. Dit zou immers de mogelijkheid vergroten om ook meer algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventies zoals uitgevoerd bij verschillende en diverse gemeenten.

De vergelijkbaarheid van interventies tussen gemeenten zal volgens de commissie echter beperkt van aard zijn. Gemeenten hebben eigen interpretaties geven aan de interventies zoals geformuleerd in de AMvB en de care as usual binnen de zes gemeenten verschilt aanzienlijk. Ook de gemeentelijke onderzoekers zijn zich hiervan bewust. Zij hebben ervoor gekozen om niet één onderzoeksrapportage te presenteren, maar zes separate analyses.

5.1.5 Doelgroepen

Randomisatie

In alle experimenten is duidelijk beschreven hoe de werving van (potentiële) deelnemers en de randomisatie heeft plaatsgevonden. Op basis van de verstrekte informatie is de commissie van mening dat bij alle gemeenten de randomisatie adequaat is vormgegeven. Mogelijk kan het feit dat in de randomisatieregimes 2 en 3 respondenten, na hun initiële toestemming, werden toegewezen aan een groep met verplicht intensief contact, in combinatie met de mogelijkheid om alsnog deelname te

weigeren, een selectie-effect hebben gehad (Deventer, Groningen, Tilburg en Wageningen). De commissie gaat ervan uit dat de gemeentelijke onderzoekers bij de interpretatie van de resultaten hiermee rekening zullen houden.

In- en exclusiecriteria, basiskenmerken deelnemers

De commissie heeft geconstateerd dat bij alle experimenten helder is welke in- en exclusiecriteria zijn gehanteerd. Ook is er in alle experimenten inzicht in de basiskenmerken van de deelnemers ten opzichte van die van de referentiegroep. Het opleidingsniveau is in enkele experimenten bekend en kan vergeleken worden met de opleiding van de referentiegroep (Groningen, Nijmegen, Utrecht). In andere gemeenten is alleen het opleidingsniveau van de deelnemers bekend en niet vergelijkbaar met de referentiegroep (Deventer, Tilburg en Wageningen). Op basis van de voorlopige resultaten heeft de commissie de verwachting dat in de interventiegroepen in de verschillende gemeenten, hoger opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en alleenstaanden oververtegenwoordigd zijn. Als gevolg hiervan is er ondanks de vele pogingen om selectie te vermijden, naar alle waarschijnlijkheid toch sprake van een selectieve groep waarmee de gemeentelijke onderzoekers bij de interpretatie van hun resultaten rekening moeten houden.

De commissie ervaart het als een gemiste kans dat niet in alle gemeenten het opleidingsniveau van mensen in de gemeentelijke basisadministratie bekend is, zeker nu blijkt dat deze variabele mogelijk de doelgroepselectie selectief beïnvloedt.

Onderscheid tussen personen die zijn uitgenodigd, meededen en alsnog uitvielen

In de dataverzameling in de zes experimenten wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die uitgenodigd zijn, mensen die meededen en mensen die alsnog uitvielen. Er bestaan kleine verschillen tussen de gemeenten, maar in vrijwel alle gemeenten blijven ook de mensen die geen vragenlijsten invullen (non-respondenten, niet de afmelders) de interventie ontvangen en daarmee deelnemers (behalve Nijmegen). De gemeentelijke onderzoekers blijven ook deze groep deelnemers administratief volgen. Zij worden meegenomen in analyses gebaseerd op de administratieve data. Dit geldt ook voor de afmelders; de mensen die niet meer met aan de experimenten meedoen. Ook zij worden administratief gevolgd. Voor de commissie bestaat er geen aanleiding om te veronderstellen dat de gemeentelijke onderzoekers in hun analyses niet adequaat zullen omgaan met de verschillen tussen de oorspronkelijke groepsindeling (intention-to-treat effect) en de groep die daadwerkelijk de interventie ontvangen heeft (complier average causal effect).

Zicht op selectieve uitval

Er is nog geen of nauwelijks zicht op selectieve uitval in de experimenten. Alle gemeentelijke onderzoekers doen hier echter onderzoek naar en het is de verwachting van de commissie dat de gemeentelijke onderzoekers bij de interpretatie van de resultaten hiermee rekening zullen houden.

Verschillen en overeenkomsten tussen doelgroepen en implicaties voor vergelijkbaarheid

De verschillen en overeenkomsten tussen de doelgroepen zijn deels zichtbaar via de tabel waarin de exclusiecriteria per gemeente zijn opgenomen. Zie § 3.4.3. Daarnaast leidt het verschil in randomisatieregime mogelijk tot verschillen tussen de doelgroepen.

De commissie is daarom van mening dat de experimenten niet alleen minder goed vergelijkbaar zijn door een verschillende invulling van de interventies, maar ook door het verschil in de onderzoekpopulaties. Ook hierdoor zullen naar verwachting de resultaten beperkt generaliseerbaar zijn.

5.1.6 Design

Opzet design

Hoewel volgens het beoordelingskader het uitvoeren van een RCT geen vereiste was en ook andere designs waren toegestaan (zie ook Beoordelingskader, bijlage B), hebben alle experimenten een RCT-design gevolgd. Hiermee kunnen in principe de interventies onderling en met de controlegroep vergeleken worden. In alle experimenten zijn de toewijzingsprocedures goed beschreven.

De commissie is van mening dat de gemeentelijke onderzoekers zich in alle experimenten zeer hebben ingespannen om het RCT-design conform de wetenschappelijke randvoorwaarden uit te voeren en hierin ook in hoge mate zijn geslaagd.

Kwaliteit RCT-design

In alle experimenten is zicht op de kenmerken die het RCT-design mogelijk negatief beïnvloed zouden kunnen hebben. De gemeentelijke onderzoekers zijn van plan aan de hand van de representativiteit van de onderzoekgroep en volledigheid van de dataverzameling per experiment te reflecteren op de kwaliteit van het RCT-design. Hierover is nog geen nadere informatie bekend, maar de commissie acht deze werkwijze zorgvuldig.

5.1.7 Power & analyse

Aantallen deelnemers

Omdat de commissie in aanvang bij nagenoeg alle experimenten zorgen had over het lage aantal respondenten, hebben alle experimenten geïnvesteerd in het includeren van zo veel mogelijk deelnemers c.q. in een voldoende aantal deelnemers op betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Zo heeft bijvoorbeeld Wageningen het aantal deelnemers substantieel kunnen vergroten en heeft Nijmegen het aantal interventies teruggebracht. De commissie is van mening dat in alle experimenten het aantal deelnemers naar verwachting voldoende is voor de beoogde effectmeting. Groningen, Tilburg en Utrecht springen qua aantallen hier in positieve zin bovenuit.

Analysemethoden

De gemeentelijke onderzoekers hebben in de aanloop naar de analysefase uitvoerig met elkaar overlegd over de wijze van analyseren. Zij hebben aangegeven dat zij in hun analyses zullen controleren voor achtergrondkenmerken en indien van toepassing voor de antwoorden op de nulmeting. Hierdoor kunnen zij naar verwachting de effecten preciezer schatten en wordt de power vergroot. In Utrecht is bovendien gebruik gemaakt van een gestratificeerd randomisatiedesign om de power te vergroten.

De power van de analyse wordt naar verwachting verder vergroot door de herhaalde metingen. Daarnaast wordt een model geschat waarin gecontroleerd wordt voor compositieverschillen, selectie-effecten en uitkeringshistorie. Naar verwachting van de gemeentelijke onderzoekers wordt ook hiermee de power vergroot.

Op basis van de verstrekte informatie is de commissie van mening dat er sprake is van een gedegen analyseplan en er geen aanleiding is te veronderstellen dat binnen de experimenten de analysemethoden onvoldoende adequaat zouden zijn.

5.1.8 Uitvoering & haalbaarheid

Werving en behoud deelnemers

In alle experimenten is zicht op de wijze waarop de werving van deelnemers heeft plaatsgevonden en wat hierbij wel of niet goed werkte. Deelnemers zijn vooral gestimuleerd om in het onderzoek te blijven via een persoonlijke benadering.

Modelgetrouwe uitvoering

Een aantal gemeenten, waaronder Tilburg en Wageningen, evalueert het proces door op een aantal relevante kenmerken verslag te doen over de uitvoering van de interventies. Bij een aantal andere gemeenten gebeurt dit niet. De gemeentelijke onderzoekers hebben met de commissie hun observaties gedeeld dat in sommige experimenten klantmanagers meer begeleiding gaven dan vooraf was afgesproken. De commissie heeft vooralsnog geen goed zicht op de wijze en aard van de procesbeschrijvingen per gemeente, maar acht het noodzakelijk dat per gemeente rekening wordt gehouden met eventuele verschillen tussen het plan van aanpak en de daadwerkelijke uitvoering. Een en ander kan betekenen dat de gemeentelijke onderzoekers in hun analyses rekening houden met overschatting en onderschatting van de intensiteit van de contacten tussen cliënten en klantmanagers.

Tussentijdse wijzigingen

De gemeentelijke onderzoekers hebben in hun voortgangsverslagen steeds melding gemaakt van wijzigingen die van invloed kunnen zijn op het onderzoek. De commissie vindt dit een zorgvuldige werkwijze. Onderzoek in praktijksituaties als in de uitgevoerde experimenten is uitermate complex en zeer ingewikkeld te doorgronden. De commissie gaat ervan uit dat de gemeentelijke onderzoekers in hun analyses voldoende rekening houden met wijzigingen die van invloed zouden kunnen zijn geweest.

5.2 Conclusies

Het doel van de voorliggende procesevaluatie is het beantwoorden van de vraag of, en zo ja in hoeverre, de experimenten voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Naar het oordeel van de commissie hebben alle gemeenten en hun onderzoekers zich zeer ingespannen om de experimenten conform deze voorwaarden uit te voeren. Dit bleek geen gemakkelijke opgave. De commissie is zich er terdege van bewust dat er spanningen ontstaan wanneer een relatief rigide wetenschappelijk design uitgevoerd moet worden in een dynamische, gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Op basis van de nu beschikbare informatie concludeert de commissie dat alle experimenten in voldoende mate voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Het ene experiment lijkt daar wat beter in geslaagd dan het andere, maar omdat alle gemeentelijke onderzoekers steeds nauw met elkaar en met het CPB en het CBS hebben overlegd, zijn de verschillen in uitvoering relatief beperkt. De power van het design is in enkele gemeenten wat groter (Groningen, Tilburg en Utrecht) dan in de andere, maar over het geheel genomen gaat de commissie ervan uit dat de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek, zeker gezien de zeer complexe onderzoekomgeving, van voldoende niveau zal zijn om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van de uitgevoerde interventies en daarmee relevante beleidsinformatie oplevert.

Ondanks het feit dat alle experimenten hebben voldaan aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden is er een aantal zaken dat naar verwachting de interpretatie van de resultaten zal bemoeilijken.

Tabel 13: Mogelijke problemen bij interpretatie onderzoekresultaten

- Het bestaan van combinatie-interventies (Deventer, Nijmegen en Tilburg). Deze vormen in wetenschappelijk opzicht mogelijk een probleem omdat het zuivere effect van elementen van zo'n interventie moeilijker meetbaar is en het lastig is te constateren welke mechanismen in deze combinatie-interventies van invloed zijn geweest op de uitkomstmaat. Wellicht kunnen wel de werkzame elementen van de combinatie-interventies geïdentificeerd worden.
- De wijze waarop in de verschillende gemeenten 'care as usual' is beschreven verschilt van de uitgevoerde experimentele interventies. Er zijn weliswaar extra inspanningen geleverd om aandacht te geven aan de beschrijving van care as usual, alsmede aan de aard, frequentie en aantal contactmomenten, maar het ontbreekt vooralsnog aan inzicht in de kwaliteit van deze gegevens en aan de wijze waarop dit in de analyses verwerkt zal worden.
- Bij geen van de experimenteergemeenten zijn de klantmanagers gedurende de gehele experimenteertijd ad random toegewezen aan de interventies. Hierdoor zijn de persoonlijke aanpak en -kwaliteiten van klantmanagers mogelijk van invloed geweest op de resultaten.
- In de interventiegroepen in de verschillende gemeenten zijn naar verwachting hoger opgeleiden, mensen zonder migratieachtergrond en alleenstaanden oververtegenwoordigd. Als gevolg hiervan zal er naar alle waarschijnlijkheid sprake zijn van een selectieve groep waarmee de gemeentelijke onderzoekers rekening moeten houden bij het interpreteren van hun resultaten.
- Over de duurzaamheid van de uitstroom naar betaald werk en over de uitstroom naar werk als zelfstandige zullen de gemeentelijke onderzoekers c.q. het CPB naar verwachting geen uitspraken kunnen doen vanwege de nog ontbrekende registratie bij gemeenten en de te korte follow-up periode om deze informatie via het CBS te verkrijgen.

Hoewel de vergelijkbaarheid van interventies tussen de experimenteergemeenten geen verplichting was, leek het bij de beoordeling en start van de experimenten gewenst dat de interventies van de zes gemeenten onderling vergelijkbaar zouden zijn. Dit zou immers de mogelijkheid vergroten om ook meer algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de interventies zoals uitgevoerd bij verschillende gemeenten. De vergelijkbaarheid van interventies tussen gemeenten is uiteindelijk beperkt van aard gebleken. Gemeenten hebben eigen interpretaties geven aan de interventies zoals geformuleerd in de AMvB en 'care as usual' binnen de zes gemeenten verschilt aanzienlijk. Ook een mogelijk verschil tussen de doelgroepen bemoeilijkt de vergelijkbaarheid.

5.3 Aanbevelingen

Gemeentelijke onderzoekers

- Maak aan de opdrachtgevende gemeenten voldoende duidelijk hoe de resultaten wel en niet geïnterpreteerd kunnen worden en geef daarbij aanbevelingen hoe in de toekomst de kwaliteit van dit type effectonderzoek verder kan worden verbeterd. Geef daarbij in overweging ook alternatieve onderzoekdesigns te hanteren en wijs gemeenten op de consequenties die het gekozen design met zich mee brengen.

Gemeenten

- Breng ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet de noodzakelijke managementinformatie op orde. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan een adequate beschrijving van 'care as usual', het registreren van het opleidingsniveau van bijstandsgerechtigden, etc. Dit bevordert in de toekomst de kwaliteit van de uitvoering van effectonderzoek.

Ministerie SZW

- Over de duurzaamheid van de uitstroom naar betaald werk en de uitstroom naar werk als zelfstandige zijn naar verwachting nog geen uitspraken te doen. Geef daarom het CPB de opdracht om over enige tijd deze gegevens alsnog te analyseren. Dit zal de uiteindelijke duiding van de effecten van de zes experimenten ten goede komen.
- Experimenten zijn van meerwaarde indien zij valide kennis opleveren op basis waarvan beleid al dan niet kan worden aangepast. Voor SZW is het relatief nieuw om via het toestaan van experimenten buiten het wettelijk kader het beleid verder te verbeteren. Wanneer SZW in de toekomst experimenten toestaat, is het raadzaam experimenten te stimuleren die, meer dan in het onderhavige geval, onderling vergelijkbaar zijn. In dat geval kunnen de data van verschillende en diverse experimenten gezamenlijk bijdragen aan sterkere wetenschappelijke uitspraken.
- Het is de vraag of een RCT-design bij praktijkonderzoek als het onderhavige altijd de beste keus is. Een RCT is vooral geschikt voor enkelvoudige interventies, terwijl veel interventies complex zijn en vaak plaatsvinden in een snel veranderende werkelijkheid waarop onderzoekers geen of nauwelijks invloed hebben. Het verdient aanbeveling om in de toekomst ook alternatieve onderzoekdesigns te overwegen om het effect in beleidsexperimenten te onderzoeken.

Evaluatiekader procesevaluatie ZonMw

Context:

De experimenten zijn uitgevoerd in opdracht van gemeenten en vallen binnen de wettelijke kaders van de AMvB. Deze context is medebepalend voor de keuzen, beperkingen en mogelijkheden van het onderzoek. Daarom bevat de procesevaluatie per experiment informatie over:

- Invloed van de wettelijke kaders AMvB op design en uitvoering onderzoek, waaronder tijdsdruk, governance en keuze van interventies.
- Invloed van gemeente op design en uitvoering onderzoek, waaronder rol gemeenteraad, politieke context, situatie arbeidsmarkt, percentage mensen die in deeltijd werken. Aspecten zijn o.a. voorkeuren voor design, wijze van selectie en beschikbaar stellen van klantmanagers, betrouwbaarheid van data.

Doelstelling:

- Elk experiment heeft als doel het beantwoorden van de vraag in hoeverre de interventie/beleidsmaatregel leidt tot (het aanvaarden van) regulier, betaald werk en het volledig onafhankelijk worden van de uitkering.
- De primaire uitkomstmaat is geoperationaliseerd. Hierbij is het aspect duurzaamheid meegenomen.
- De experimenten gebruiken dezelfde geoperationaliseerde uitkomstmaten.

Interventies:

- De interventies zijn concreet beschreven: in ieder geval is het theoretisch uitgangspunt duidelijk. Vervolgens is beschreven het aantal contactmomenten, de aard en frequentie van de contactmomenten, de mate waarin op clusterniveau klantmanagers bij één of meerdere interventies zijn betrokken.
- Er is zicht op de vergelijkbaarheid van de interventies tussen gemeenten.
- Gecombineerde interventies zijn niet gestoeld op verschillende theoretische uitgangspunten.
- Care as usual is beschreven op dezelfde aspecten als de interventies.
- Waar mogelijk worden klantmanagers random toegewezen aan de interventies.
- Er is zorg gedragen voor voldoende aansluiting tussen hetgeen in de AMvB is vastgelegd qua inhoud van de interventie en de in de gemeente uitgevoerde interventie.

Doelgroepen:

- Bij de randomisatie en selectiefase is selectie-bias zo goed mogelijk ondervangen.
- Per gemeente is helder welke in- en exclusiecriteria zijn gebruikt als de wijze van werven en randomiseren heeft plaatsgevonden.
- Er is inzicht in de basiskenmerken van de deelnemers ten opzichte van de referentiegroep (conform AMvB) en tussen de interventies.
- Er is zicht op eventuele selectieve uitval gedurende de experimenten.
- In de dataverzameling is onderscheid gemaakt tussen mensen die zijn uitgenodigd, mensen die meededen, mensen die alsnog uitvielen.
- De reden van non-respons of afvallen wordt gedocumenteerd. Ook is duidelijk hoe met non-repons en afvallen wordt omgegaan.
- Het is duidelijk waarin de doelgroepen van de experimenterende gemeenten overeenkomen en waarin deze van elkaar verschillen en welke implicaties dat heeft voor de vergelijkbaarheid van de experimenten.

Design:

- De experimenten zijn dusdanig opgezet dat de effectiviteit van interventie(s) is aan te tonen door een vergelijking te maken met een reguliere aanpak ('care as usual') en/of een groep die de interventie niet gekregen heeft en ook geen ander aanbod/dienstverlening ontving.

- De toewijzingsprocedure is per experiment goed omschreven en nageleefd.
- Aan de hand van de representativiteit van de onderzoeksgroep en volledigheid van de dataverzameling vindt per experiment reflectie plaats over de kwaliteit van het RCT-design.
- Er is zicht op overige kenmerken die een RCT-design negatief kunnen beïnvloeden, bijv. vroegtijdig publiceren, en hoe daarmee in de experimenten is omgegaan.
- De designs tussen de experimenten zijn vergelijkbaar. Indien dat niet het geval is zijn de verschillen duidelijk als ook de implicaties voor de interpretatie van resultaten.

Power en analyse:

- De experimenten hebben geïnvesteerd in het includeren van zoveel mogelijk respondenten.
- Het aantal respondenten is voldoende voor de beoogde effectmeting.
- De analysemethoden zijn adequaat.

Uitvoering en haalbaarheid:

- Er is zicht op de wijze waarop de werving heeft plaatsgevonden, wat hierbij wel en niet goed werkte en zicht op de wijzen waarop respondenten zijn gestimuleerd om in het onderzoek te blijven.
- Er is zicht op de wijze waarop de uitvoerende medewerkers van gemeenten de beoogde interventies hebben uitgevoerd, waaronder verschillen tussen daadwerkelijke interventie en beoogde interventie (modelgetrouwe uitvoering of niet).
- Tussentijdse wijzigingen zijn zoveel als mogelijk vermeden. Indien ze wel hebben plaatsgevonden is uitgelegd waarom, hoe daarmee is omgegaan en welke invloed dat kan/zal hebben op de uitvoering en resultaten van de experimenten.
- Elke gemeente heeft haar eigen context en heeft daarmee invloed op de experimenten. In de verslaglegging van de experimenten is aandacht voor deze invloed. In ieder geval staat de context beschreven en mogelijke kleuring hiervan op de experimenten.

Beoordelingskader voor onderzoek gericht op de evaluatie van experimenten Participatiewet

Kwaliteitscriteria

1. Doelstelling

1. De doelstelling van het onderzoek is helder geformuleerd en sluit naadloos aan bij de kaders van de AMvB en de Participatiewet.
2. Achterliggende rationale en hypothese zijn helder geformuleerd in het voorstel. De achterliggende (beleids/gedrags)theorie wordt beschreven, inclusief de onderbouwing van de veronderstellingen door de op dat moment beschikbare empirische kennis, het aanbod aan de controlegroep en het beoogde contrast dat wordt gecreëerd tussen de interventiegroep en de controlegroep.
3. Het onderzoek dient antwoord te geven op de vraag in hoeverre de interventie/beleidsmaatregel leidt tot (het aanvaarden van) regulier, betaald werk en het volledig onafhankelijk worden van de uitkering.
4. Het plan van aanpak sluit goed aan op de doelstelling van het onderzoek conform 1.1. Op heldere wijze wordt de keuze voor de onderzoeksmethodiek gegeven de doelstelling onderbouwd.

2. Type onderzoek

1. Onderzoeken richten zich op effectiviteitsonderzoek, liefst in combinatie met verklarend onderzoek.

Voor effectiviteitsonderzoek (kwantitatief onderzoek) geldt:

2. Om de effectiviteit⁴¹ van de interventie aan te tonen is een vergelijking nodig met een groep die de reguliere aanpak heeft gekregen ("care as usual") en/of een groep die de interventie niet gekregen heeft maar wel een ander aanbod. De interventies dienen nauwkeurig beschreven te worden. De groep die niet mee doet aan het onderzoek, en buiten het experiment valt, dient te worden beschreven (denk aan aantal, percentage, relevante kenmerken, onder andere in vergelijking tot de groep die wel mee doet).
3. De onderzoeksmethode dient selectie-effecten voor deelname aan de experimentele groepen uit te kunnen sluiten. Het uitvoeren van een RCT⁴² is geen vereiste. Het uitvoeren van een natuurlijk experiment⁴³ is toegestaan (mits aan 2.2 wordt voldaan); evenals een vergelijking tussen proef-en controlegroepen waarbij overtuigend wordt onderbouwd dat selectieve inzet van de interventie voorkomen wordt. De interventiegroepen worden onderworpen aan de interventies zoals beschreven in de AMvB. 4. Bij het gebruik van RCT's (of vergelijkbare aanpakken) wordt ingegaan op de wijze waarop risico's die de zuiverheid van het experiment kunnen aantasten worden meegenomen. De haalbaarheid van het onderzoek (waaronder adequate inclusie⁴⁴ en voorkomen van de uitval⁴⁵) is een belangrijk criterium en dient goed te worden onderbouwd en gedurende het onderzoek te worden gemonitord en gehandhaafd.

⁴¹ De effectiviteit van de onderzochte interventie geeft aan in welke mate deze interventie een – liefst onafhankelijke – bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van het doel van de interventie, inclusief de sterkte van dit effect.

⁴² Een RCT – randomized controlled trial – betreft een gerandomiseerd onderzoek, waarbij het effect van de interventie wordt vergeleken tussen een interventiegroep en een controlegroep. De toewijzing van deelnemers aan de groepen wordt door het lot bepaald (gerandomiseerd), zodat selectie-effecten kunnen worden uitgesloten.

⁴³ In een natuurlijk experiment wordt de toewijzing van deelnemers aan de interventie- en controlegroep bepaald door factoren die niet worden bepaald door de onderzoekers, echter, het proces van toewijzing dient vergelijkbaar te zijn met gerandomiseerde toewijzing.

⁴⁴ Inclusie betreft het betrekken van deelnemers bij het onderzoek, waarbij bepaalde inclusie- en exclusiecriteria kunnen worden gehanteerd.

⁴⁵ Uitval betreft geïncludeerde deelnemers die door non-response of andere omstandigheden, gedurende het onderzoek stoppen met deelname.

5. Het onderzoek stelt de onafhankelijke werkzaamheid interventie (netto-effect) vast. In het onderzoekvoorstel wordt onderbouwd dat de gekozen onderzoeksmethode de effectiviteit van de interventie aan kan tonen op het niveau van bewezen effectief.

Voor verklarend onderzoek geldt:

6. Het onderzoek genereert wetenschappelijk gefundeerde en reproduceerbare kennis over waarom en hoe de interventie leidt tot de gevonden uitkomsten (verklarende evaluatie). Het opstellen van een beleidstheorie is een vereiste in de aanvraag.
7. Het onderzoek maakt inzichtelijk of en in hoeverre de interventie in samenhang met andere (persoons-contextgebonden) factoren effect heeft op de afhankelijkheid van uitkering. Onderzoeken richten zich hiermee niet alleen op de effecten van de onderzochte prikkel, maar kijken ook naar het effect van andere relevante (context)factoren op de sterkte van het effect.

3. Uitkomstmaten

1. Elk onderzoek dient uitspraak te doen over de effecten op de uitkomstmaat uitstroom naar regulier, betaald werk en het onafhankelijk worden van de uitkering. De uitkomstmaat betreft loonvormende arbeid, dus werk waarmee loon wordt verdiend en waarvoor loonbelasting wordt afgedragen. Onder regulier werk valt ook werk waarbij gebruik gemaakt wordt van loonkostensubsidie om de verminderde loonwaarde te compenseren, beschut werk, en detachering vanuit de Wsw bij een reguliere werkgever. Werken als zzp telt mee als regulier werk, als hierdoor voldoende inkomen ontstaat om geen uitkering nodig te hebben. Onbeloonde activiteiten zoals vrijwilligerswerk, sociale activering, participatieplaatsen of vormen van werken met behoud van een volledige uitkering vallen niet onder regulier betaald werk.

4. Doelgroep en inclusie

1. De keuze voor de doelgroep wordt onderbouwd in het onderzoekvoorstel. De geschiktheid van de onderzoeksmethode en de uitvoering hiervan in relatie tot de gekozen doelgroep wordt ook onderbouwd en voldoet aan wetenschappelijke standaarden en sluit aan bij de AMvB.
2. Het aantal deelnemers aan het onderzoek (in totaal en per interventie/controlegroep) wordt benoemd en onderbouwd in relatie tot het verwachte effect en de power⁴⁶ van het onderzoek om het effect van de interventie met voldoende solide statistische basis en betrouwbare en objectieve gegevens aan te kunnen tonen. Er wordt een powerberekening gegeven en onderbouwd, waarbij realistisch ingegaan wordt op het verwachte effect van de interventie op de belangrijkste uitkomstmaten in relatie tot de doelgroep en de geschatte benodigde deelname tijdens de verschillende metingen in het project. De beleidswaarde⁴⁷ van het verwachte effect dient te worden onderbouwd. Zie ook criterium 4.1.
3. Het onderzoekvoorstel beschrijft op welke wijze deelnemers aan het onderzoek worden geïncludeerd en onderbouwt dat hiermee het benodigde aantal deelnemers kan worden geïncludeerd. Er wordt ook ingegaan op het plan van aanpak wanneer de inclusie niet lukt of dreigt te mislukken.
4. Het onderzoekvoorstel beschrijft en onderbouwt de wijze waarop uitval van deelnemers tijdens het onderzoek wordt geminimaliseerd. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de haalbaarheid van de inclusie en de maatregelen om deelnemers betrokken te houden. Het voorstel geeft inzicht in de complexiteit van de dataverzameling in de praktijk en hoe hiermee wordt omgegaan, om te voldoen aan de vooraf gestelde criteria om het onderzoek voldoende wetenschappelijke waarde te kunnen geven.
5. Het voorstel dient te beschrijven hoe betrouwbare en objectieve gegevens worden verzameld van de groep cliënten die niet deelneemt aan het onderzoek (referentiegroep). Hierdoor is het mogelijk een vergelijking te maken met de wel aan het onderzoek deelnemende cliënten. Het voorstel beschrijft hoe de mate van generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het experiment in kaart wordt gebracht.

⁴⁶ De power van een onderzoek geeft aan hoe groot de kans is dat een bestaand effect van de interventie, daadwerkelijk in het onderzoek wordt gemeten. Middels een poweranalyse wordt berekend hoeveel deelnemers er nodig zijn in het onderzoek, om een significant effect te kunnen meten. Als het verwachte effect klein is, is er een grotere groep deelnemers nodig en vice versa.

⁴⁷ Beleidswaarde – betekenis van het effect voor het beleid (praktijkwaarde vs statistische significantie).

5. Vergelijkbaarheid van onderzoeken

1. Onderzoekers werken mee aan het landelijk vergelijken van experimenten. Na honorering dient overeenstemming te worden bereikt over een eenduidige door alle onderzoeken te hanteren minimale dataset ofwel een gezamenlijke kern set van uitkomstmaten en definities van gebruikte uitkomstmaten en centrale concepten.
2. De vergelijkbaarheid van het onderzoek met onderzoeken die in andere gemeenten plaatsvinden, wordt in het onderzoekvoorstel onderbouwd.

6. Uitvoering

1. In het onderzoekvoorstel is de haalbaarheid van het onderzoek onderbouwd. De onderzoekers dienen gedurende het onderzoek elk half jaar een rapportage op te leveren over de voortgang en in het plan van aanpak te beschrijven welke resultaten tussentijds per jaar verwacht worden. Indien tijdens de uitvoering van het onderzoek de beoogde inclusie niet wordt gehaald en de uitval te hoog en te selectief is, kan het experiment beëindigd worden, conform de AMvB.
2. De bij het onderzoek betrokken stakeholders worden benoemd en onderbouwd. Er wordt inzicht gegeven in de wijze van samenwerking tussen beleid, praktijk en onderzoek. De wijze waarop participatie van bijstandsgerechtigden is geborgd wordt beschreven en uitgewerkt.
3. In het onderzoekvoorstel staat beschreven welke maatregelen worden getroffen opdat de interventie(s) zoals voorgeschreven en eenduidig worden aangeboden en het onderzoek conform het onderzoekvoorstel wordt uitgevoerd.

Samenstelling ZonMw-begeleidingscommissie Experimenten

Participatiewet

Voorzitter

Dhr. Jaap de Graaf

Leden

Dhr. Alex Borghans

Dhr. Lex Burdorf

Dhr. Menno Fenger

Mw. Saskia Keuzenkamp

Mw. Els Sol

Waarnemer namens het ministerie van SZW

Mw. Anneke van der Giezen

Waarnemer namens het CPB

Mw. Jonneke Bolhaa

Dhr. Egbert Jongenr

Programmasecretariaat ZonMw

Mw. Willemijn van Gastel, programmamanager

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOW	Algemene Ouderdomswet
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004
CACA	Complier Average Causal Effect
CPB	Centraal Planbureau
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
IOAW	Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen
ITT	Intention-to-treat
LOEP	Landelijk Overleg Experimenten Participatiewet
POLIS	Polisadministratie
Pw	Participatiewet
RCT	Randomized Controlled Trial
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning
Jonggehandicapten	
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WML	Wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
WW	Werkloosheidswet
ZonMw	ZorgOnderzoek Nederland/Medische Wetenschappen

Bijlage E

Overzichtstabel alle gemeenten

Tabel 14: Overzichtstabel alle gemeenten⁴⁸

	Deventer	Groningen	Nijmegen	Tilburg	Utrecht	Wageningen
Interventies	<p>Combinatie-interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing (A1 + C) • Ontheffing (A2 + C) • Intensivering (B + C) 	<p>Enkelvoudige interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing (A) • Intensivering (B) • Vrijlating (C) • Vrije keuze (A, B of C) 	<p>Combinatie-interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing (A + C) • Intensivering (B + C) 	<p>Enkelvoudige en combinatie-interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing + uitstroompremie en vrijlating (A + C) • Intensivering (B1) • Intensivering + uitstroompremie en vrijlating (B2 + C) 	<p>Enkelvoudige interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing (A) • Intensivering (B) • Vrijlating (C) 	<p>Enkelvoudige interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing (A) • Intensivering (B) • Vrijlating (C)
Vrijlating	<p>Alle interventies: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Geen uitstroompremie</p>	<p>Interventie C: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Geen uitstroompremie</p>	<p>Alle interventies: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Geen uitstroompremie</p>	<p>Interventies A en B2: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Uitstroompremie maximaal € 2.400 per jaar gedurende looptijd experiment</p>	<p>Interventie C: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Geen uitstroompremie</p>	<p>Interventie C: Tot 50% maximaal € 200 per maand looptijd experiment. Geen uitstroompremie</p>
Controlegroep	<p>Care as usual: Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>	<p>Care as usual: Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>	<p>Care as usual: Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>	<p>Care as usual: Begeleiding bekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>	<p>Care as usual: Begeleiding onbekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>	<p>Care as usual: Begeleiding bekend. Vrijlating tot 25% maximaal € 200 per maand gedurende 6 maanden. Geen uitstroompremie</p>
Deelnemers	383 (interventies, incl. controlegroep)	890 (interventies, incl. controlegroep)	350 (interventies, incl. controlegroep)	601 (interventies, incl. controlegroep)	752 (interventies, incl. controlegroep)	392 (interventies, incl. controlegroep)
Randomisatieregime	Regime 2	Regime 3	Regime 1	Regime 2	Regime 1	Regime 2

⁴⁸ De hoofdletters A, B en C verwijzen naar de interventies zoals deze zijn toegestaan door de AMvB.

Op initiatief van enkele gemeenten creëerde het ministerie van SZW in 2017 de wettelijke ruimte om te experimenteren met enkele onderdelen van de Participatiewet. Een belangrijke voorwaarde van SZW was om deze experimenten te voorzien van een stevig wetenschappelijk fundament. Om deze reden werd ZonMw gevraagd de ingediende voorstellen voor experimenten te beoordelen aan de hand van een door haar opgesteld beoordelingskader. Na de definitieve aanwijzing van de gemeenten die mochten experimenteren, stelde ZonMw op verzoek van SZW een begeleidingscommissie in die de gemeentelijke onderzoekers van de zes experimenteergemeenten adviseerde tijdens de uitvoering van de experimenten. SZW vroeg ZonMw tevens een procesevaluatie uit te voeren. Het doel van deze evaluatie is het beantwoorden van de vraag of en zo ja, in hoeverre, de experimenten hebben voldaan aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden.

De experimenten hebben onderzocht of een aantal nader omschreven interventies (onthefving, intensivering, vrijlating of combinatie-interventie) bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden naar betaald werk effectiever zijn dan de reguliere aanpak van een gemeente (care as usual). Deze onderzoeken zijn uitgevoerd door gecontracteerde gemeentelijke onderzoekers in opdracht van gemeenten en vallen binnen het wettelijk kader van de AMvB.

In het voorliggende rapport, dat verslag doet van de procesevaluatie, constateert de genoemde commissie dat alle gemeenten en hun onderzoekers zich zeer ingespannen hebben om de experimenten conform de wetenschappelijke randvoorwaarden uit te voeren. Dit bleek geen gemakkelijke opgave. De commissie is zich er terdege van bewust dat er spanningen ontstaan wanneer een relatief rigide wetenschappelijk design uitgevoerd moet worden in een dynamische, gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Op basis van de nu beschikbare informatie concludeert de commissie dat alle experimenten in voldoende mate voldoen aan de vooraf gestelde wetenschappelijke voorwaarden. Over het geheel genomen is de commissie van mening dat, zeker gezien de zeer complexe onderzoekomgeving, de experimenten zijn voorzien van een voldoende stevig fundament om zinvolle uitspraken te kunnen doen over het effect van de uitgevoerde interventies en daarmee relevante beleidsinformatie opleveren.

ZonMw stimuleert
gezondheidsonderzoek en
zorginnovatie

Laan van Nieuw Oost-Indië 334
2593 CE Den Haag
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Telefoon 070-3495111
Gastel@zonmw.nl
www.zonmw.nl