

Naar een werkzame bijstand

Bevindingen uit het
Amsterdams Experiment
met de Bijstand

Sandra Bos, Paul de Beer, Judith Elshout,
Mathieu Portielje, Kim van Berkel



Eburon
Utrecht 2023

Deze publicatie is een verslaglegging van het onderzoek Amsterdams Experiment met de Bijstand door de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam in opdracht van de gemeente Amsterdam, en deels gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds.

De uitgave is mogelijk gemaakt door The Work Lab, onderdeel van het Centre of Expertise for Economic Transformation, Hogeschool van Amsterdam. www.hva.nl/cet



ISBN 978-94-6301-457-1

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht
www.eburon.nl

Tekstredactie: Ton Guiking
Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2023, The Work Lab & Centre of Expertise for Economic Transformation, Hogeschool van Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoud

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 Het Amsterdams Experiment met de Bijstand: voorgeschiedenis en opzet Paul de Beer en Sandra Bos	9
Hoofdstuk 2 Drie soorten begeleiding: een evaluatie Kim van Berkel en Paul de Beer	25
Hoofdstuk 3 Belang van begeleiding Mathieu Portielje en Judith Elshout	43
Hoofdstuk 4 Werken in de bijstand Judith Elshout en Sandra Bos	63
Hoofdstuk 5 De waarde van niet-betaald werken Sandra Bos en Judith Elshout	75

Hoofdstuk 6**Welbevinden onder druk**

85

Judith Elshout en Mathieu Portielje

Hoofdstuk 7**Klantmanager: een cruciaal en complex beroep**

95

Sandra Bos, Judith Elshout en Mathieu Portielje

Hoofdstuk 8**Naar een werkzame bijstand: aanbevelingen en nawoord**

115

Paul de Beer en Sandra Bos

Dankwoord

125

Verantwoording

127

Literatuurlijst

131

Over de auteurs

135

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van het Amsterdams Experiment met de Bijstand. Het rapport kijkt terug op ruim vier jaar onderzoek naar verschillende vormen van begeleiding van bijstandsgerechtigden. Het geeft heldere inzichten en concrete aanbevelingen waar we als gemeente mee aan de slag zijn gegaan, met de al ingevoerde bijverdienpremie als belangrijkste voorbeeld.

Allereerst wil ik alle betrokkenen bij het onderzoek bedanken voor hun inzet en het meedenken. In het bijzonder de bijstandsgerechtigden die hebben deelgenomen aan het experiment. Maar natuurlijk ook alle klantbegeleiders van de gemeente Amsterdam en de onderzoekers van de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam.

We zijn in 2018 gestart met het Amsterdams Experiment met de Bijstand. Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar het effect van verschillende begeleidingsvormen van bijstandsgerechtigden. Meer dan 5.000 deelnemers deden mee aan het experiment, waarvan ruim 750 deelnemers deelnamen aan het wetenschappelijk onderzoek, uitgevoerd door de HvA en de UvA.

Ik gun iedereen die ertoe in staat is werk. Werk is veel meer dan alleen een baan, het zorgt voor inkomsten, maar daarnaast bij zowel betaald als onbetaald werk voor eigenwaarde en een sociaal netwerk. Mede door de inzichten uit de tussenrapportages hebben we al verbeteringen in de begeleiding door kunnen voeren. De bijverdienpremie is hiervan het beste voorbeeld. Uit aanvullend onderzoek van Onderzoek en Statistiek (O&S) bleek dat mensen die deelnamen aan het experiment met een bijverdienpremie twee keer vaker een baan vonden dan bijstandsgerechtigden die deze premie niet ontvingen. Dat is echt een mooi resultaat en heeft ervoor gezorgd dat deze premie in Amsterdam structureel is ingevoerd.

Het experiment heeft ook belangrijke inzichten opgeleverd voor de dienstverlening van de directie Werk, Participatie en Inkomen (WPI). Tijdens het experiment werkten de klantbegeleiders met een kleiner klantenbestand en het management stuurde niet op uitstroomdoelstellingen. Dit biedt ruimte voor meer persoonlijke aandacht, maatwerk en waar nodig frequent(er) contact met de bijstandsgerechtigde. Ook gaf dit klantbegeleiders ruimte om nieuwe werkmethoden toe te passen en met elkaar het gesprek aan te gaan (intervisie) over hun werk en de dilemma's die ze ervaren. Door de betere begeleiding van bijstandsgerechtigden konden we mensen koppelen aan banen die echt bij hun situatie passen. Daarnaast zijn werkende parttimers geholpen aan urenuitbreiding.

Ik ben trots op dit experiment, en trots op het eindrapport dat voor u ligt. Het experiment toont aan dat het gemeentelijk bijstandsbeleid minder moet focussen op uitstroom, en meer op de individuele mogelijkheden en beperkingen van de bijstandsgerechtigden. We zullen als gemeente de mogelijkheden blijven onderzoeken om de begeleiding van doelgroepen te versterken en daarmee de positie van mensen in de bijstand te verbeteren. Meer begeleiding voor specifieke doelgroepen, meer maatwerk en daardoor meer kans op werk.

Rutger Groot Wassink

Wethouder Sociale Zaken
Gemeente Amsterdam

Hoofdstuk 1

Het Amsterdams Experiment met de Bijstand: voorgeschiedenis en opzet

Paul de Beer en Sandra Bos

Aanleiding

Iedereen aan het werk! Dat was, kort gezegd, de hoofddoelstelling van de Participatiewet die in 2015 werd ingevoerd. Iedereen in de bijstand moest zo snel mogelijk naar betaald werk worden (be)geleid. Wanneer dit niet binnen afzienbare termijn mogelijk was, kon een tegenprestatie worden opgelegd. Onder de Participatiewet vallen niet alleen de ‘oude’ bijstandsgerechtigden, maar ook de meeste jonggehandicapten die voorheen een Wajong-uitkering ontvingen en de werkenden in de sociale werkplaatsen (Wsw).

Toen de Participatiewet werd ingevoerd, telde Amsterdam bijna 38.000 mensen in de bijstand. Medio 2022 waren dit er nog altijd bijna 32.000 (CBS Statline).¹ En dat op een moment dat er sprake was van een ‘krappe’ arbeidsmarkt waarop veel werkgevers naar eigen zeggen zitten te springen om personeel. Ondanks de intentie van de Participatiewet is het blijkbaar niet zo eenvoudig om iedereen aan werk te helpen. Vragen die speelden waren: waarom zitten zoveel mensen langdurig in de bijstand

1. Het gaat hier alleen om bijstandsgerechtigden tot de AOW-gerechtigde leeftijd.

en waarom is het zo moeilijk daaruit te komen? Wat is ervoor nodig om meer bijstandsgerechtigden kans op betaald, maar ook op onbetaald werk te bieden? Wat werkt voor wie onder welke omstandigheden?

Deze vragen gingen al om in het hoofd van enkele onderzoekers van de Hogeschool van Amsterdam (HvA) en de Universiteit van Amsterdam (UvA) toen in 2015 de Participatiewet werd ingevoerd. Zij stelden aan de gemeente Amsterdam voor om dit te onderzoeken door een experiment met de bijstand uit te voeren, om antwoord op de bovengestelde vragen te krijgen. Dit sloot aan bij de mogelijkheid die artikel 83 van de Participatiewet bood om op beperkte schaal experimenten uit te voeren binnen het kader van deze wet (AMvB, 2017).

Het Amsterdamse college van burgemeester en wethouders besloot begin 2016 op voorstel van wethouder Arjan Vliegenthart (SP) ook een ‘experiment regelluwe bijstand’ in te richten in het kader van dit experimenteerartikel in de Participatiewet (College van B&W, 2016). Doel hiervan was om inzicht te krijgen in het effect van aangepaste (regelluwe) condities op de financiële en maatschappelijke zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden. Hiervoor werden bij verschillende groepen bijstandsgerechtigden verschillende soorten begeleiding aangeboden waarbij verschillende voorwaarden golden. Het gemeentebestuur gaf daarmee gehoor aan een motie van GroenLinks, die in 2015 door de gemeenteraad was aangenomen, waarin gevraagd werd bijstandsgerechtigden meer vrijheid te geven (Gemeenteraad, 2015; Meerman et al., 2019).

Een aantal gemeenten² kreeg in 2017 toestemming van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om experimenten uit te voeren met verschillende begeleidingscondities, waarin ook meer ruimte en vrijheid aan de bijstandsgerechtigden werd geboden. Het doel daarvan was te onderzoeken of de Participatiewet doeltreffender uitgevoerd kon worden. Doeltreffender niet alleen als het gaat om betaald werk en uitstroom uit de uitkering – al stonden deze doelen voor SZW voorop – maar ook ten aanzien van onbetaalde activiteiten, gezondheid, welbevinden en

2. Groningen, Utrecht, Wageningen, Tilburg, Deventer, Nijmegen.

de relatie tussen gemeente (klantmanagers) en de bijstandsgerechtigden. Voor de meeste deelnemende gemeenten stonden begrippen als vertrouwen en ruimte voor maatwerk centraal en zij spraken daarom ook wel van vertrouwensexperimenten. Over de experimenten in deze gemeenten zijn diverse rapporten uitgebracht (zie hiervoor de literatuurlijst). In de volgende hoofdstukken zullen we zo nu en dan een vergelijking maken tussen de bevindingen in deze gemeenten en die in Amsterdam.

Amsterdam kreeg uiteindelijk van het ministerie van SZW geen toestemming om mee te doen aan het experiment, omdat de gemeente weigerde de verplichte tegenprestatie uit de Participatiewet in de lokale verordening op te nemen. De gemeenteraad nam daarop op 20 juli 2017 een motie aan waarin het college van B&W werd opgeroepen een eigen experiment te starten. Ruim drie maanden later besloot het college definitief om op 1 januari 2018 het experiment voor een periode van twee jaar te starten (College van B&W, 2017). De HvA en UvA kregen de opdracht om het experiment te begeleiden en te monitoren. Dit sloot mooi aan bij de bovengestelde onderzoeksvragen en de resultaten van het in 2014 gestarte project van de HvA *Meedoen in Nieuw-West*, een praktijkstudie naar leven op minimumniveau in dit stadsdeel. Zo kreeg Amsterdam, ondanks de afwijzing vanuit Den Haag, toch zijn eigen experiment met verschillende vormen van begeleiding in de bijstand (Meerman et al., 2019) – het Amsterdams Experiment met de Bijstand was een feit. Terwijl de HvA en de UvA aan de onderzoeksofzet en methodologie werkten, stoomde de gemeente Amsterdam de ambtelijke organisatie klaar voor het experiment.

Onderzoeksvraag en opzet

De onderzoekers pleitten voor een zo ‘zuiver’ mogelijk experiment met een zo groot mogelijk contrast in type begeleiding tussen de verschillende groepen deelnemers, met aselecte (willekeurige) toewijzing van de deelnemers aan die groepen, en een brede vraagstelling. De ambtenaren van de gemeente en de wethouder hadden vooral oog voor de praktische en juridische haalbaarheid en legden de meeste nadruk op de doelen betaald werk en uitstroom uit de bijstand. Uiteindelijk werden zij het eens over de vraagstelling: onder welke condities kunnen mensen met een

bijstandsuitkering in Amsterdam optimaal participeren? (Meerman et al., 2019). Participeren werd hierbij ruim opgevat. Het experiment moest ook inzicht geven in de effecten van het beleid op de maatschappelijke participatie, de financiële situatie en het welzijn en de gezondheid van de deelnemers.

Besloten werd een longitudinaal onderzoek te starten met twee experimentele condities, dat wil zeggen twee verschillende vormen van begeleiding en een controlegroep ter vergelijking. Om de effecten van de begeleiding te onderzoeken werden de deelnemers op willekeurige wijze in drie groepen ingedeeld, elk met een eigen conditie. Er was een zelfregiegroep, waarin de deelnemers zelf konden aangeven of en wat voor soort begeleiding zij wensten te krijgen van hun klantmanager. Daarnaast een extra-aandachtgroep, waarin de deelnemers door de klantmanager intensiever werden begeleid dan bij de reguliere begeleiding gebruikelijk was. Ten slotte was er een vergelijkingsgroep. Deze deelnemers kregen de begeleiding die gangbaar was voor bijstandsgerechtigden. Dit hield in dat zij aan alle regels van de Participatiewet moesten voldoen, in het bijzonder actief naar werk zoeken om zo snel mogelijk de bijstand te verlaten. Vanwege de hoge caseload van hun klantmanagers was er veelal niet veel tijd en aandacht voor deze groep bijstandsgerechtigden. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de twee experimentele begeleidingscondities.

Onderdeel van het experiment was de mogelijkheid een bijverdienpremie te ontvangen, waardoor parttime werk in financieel opzicht aantrekkelijk werd (meer hierover in hoofdstuk 2). Vanwege de juridische verplichting tot gelijke behandeling was deze premie voor alle drie de begeleidingscondities beschikbaar. Door deze bepaling levert het vergelijken van de verschillende groepen in het experiment niet direct inzichten op in het effect van de bijverdienpremie op de kans om aan het werk te gaan en eventueel uit de bijstand te stromen. We weten immers niet of het de premie of de specifieke vorm van begeleiding is die voor de verandering zorgde. Hierover worden in dit rapport dan ook geen uitspraken gedaan.

Deze bundel beperkt zich om die reden tot de effecten van de verschillende vormen van begeleiding op de arbeids- en maatschappelijke participatie

van bijstandsgerechtigden, als ook op hun gezondheid en welbevinden. Daar waar relevant besteden we ook aandacht aan de waardering en het belang van de bijverdienpremie door en voor de deelnemers zelf.

Deelnemers en begeleiders

In beginsel konden alle Amsterdamse bijstandsgerechtigden zich in 2017 aanmelden om deel te nemen aan het experiment. Alleen kwetsbare doelgroepen – statushouders en bijstandsgerechtigden die behoorden tot de doelgroepen multi-problematiek, dak- en thuisloosheid, verslaving of psychische problematiek – werden uitgesloten van deelname.³ De klantmanagers informeerden de bijstandsgerechtigden over de mogelijkheid tot deelname en de HvA organiseerde een drukbezochte informatiedag. Eind 2018 was er een tweede mogelijkheid voor bijstandsgerechtigden om zich aan te melden, met name om meer deelnemers die recent in de bijstand waren ingestroomd te laten deelnemen. In totaal schreven 5.250 van de kleine 40.000 bijstandsgerechtigden zich in voor het experiment. Alle 5.250 deelnemers kregen het recht op de bijverdienpremie ten bedrage van 50% van hun eigen inkomsten uit arbeid met een maximum van 200 euro per maand. Dit verklaart waarom vooral veel bijstandsgerechtigden die al parttime werkten zich aanmeldden: zij gingen er onmiddellijk financieel op vooruit.

Voor het onderzoek door HvA en UvA werd uit alle aanmeldingen een groep van ruim 800 personen geselecteerd, die gedurende de looptijd van het experiment en een jaar daarna intensief zouden worden gevolgd en jaarlijks zouden worden geïnterviewd. De selectie vond plaats op grond van een aantal kenmerken (sekse, leeftijd, stadsdeel en trede)⁴ om te verzekeren dat de onderzoeksgroep voldoende divers was. De deelnemers in de onderzoeksgroep werden willekeurig (dat wil zeggen op basis van toeval) verdeeld over de drie experimentgroepen. Hierdoor zijn er tussen

-
3. Opvatting was dat deze groepen te kwetsbaar waren om in de zelfregiegroep terecht te komen en 'aan hun lot' zouden worden overgelaten. Zie: College van B&W, 2016.
 4. Er werden alleen deelnemers uit de stadsdelen Noord, Oost, Nieuw-West en Zuidoost geselecteerd. Alle bijstandsgerechtigden waren aan het begin van het experiment ingedeeld in een bepaalde trede op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt.

de deelnemers in de drie groepen in beginsel geen verschillen in wensen of houdingen. Hadden de deelnemers zelf een groep mogen kiezen, dan zouden verschillen in uitkomsten tussen de drie groepen ook het gevolg kunnen zijn van verschillen in wensen en houdingen tussen de deelnemers in plaats van verschillen in begeleiding.

Het strak uitvoeren van de twee experimentele begeleidingscondities, extra-aandacht en zelfregie, vergde een bijzondere inspanning van de klantmanagers. Dat gold vanzelfsprekend voor de deelnemers in de extra-aandachtgroep, maar tot op zekere hoogte ook voor de deelnemers in de zelfregiegroep. In het laatste geval moest de klantmanager immers de bijstandsgerechtigde 'loslaten' en ervan afzien zelf contact te zoeken en de deelnemer in een bepaalde richting te 'duwen'. Om de begeleiding in de extra-aandachtgroep en de zelfregiegroep zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van het experiment te laten verlopen, werd begin 2019 een *dedicated team* van klantmanagers ingesteld. Zij kregen een veel lagere caseload dan gebruikelijk en begeleidden alleen deelnemers in deze twee experimentgroepen. Zij kregen extra tijd om de deelnemers in de eerste groep daadwerkelijk extra aandacht te geven en overlegden regelmatig met elkaar en met de onderzoekers om zoveel mogelijk op dezelfde wijze invulling te geven aan de verschillende begeleidingscondities.

Aanvankelijk zou het experiment twee jaar duren, maar omdat er begin 2019 een nieuwe groep deelnemers bijkwam, werd uiteindelijk besloten het experiment te laten lopen tot 1 maart 2021. De eerste (en grootste) groep deelnemers nam dus ongeveer drie jaar aan het experiment deel. In maart 2021 stopte het experiment officieel. Dit betekende dat de deelnemers niet meer onder de drie condities vielen en het *dedicated team* van klantmanagers ontbonden werd. De bijverdienpremie werd echter voortgezet, niet alleen voor de deelnemers aan het (voormalige) experiment, maar nu voor alle parttime werkende bijstandsgerechtigden in Amsterdam. De regeling veranderde wel iets: in plaats van 50% van de inkomsten tot een maximum van 200 euro per maand, ontvingen parttime werkenden nu 30% tot een maximum van 217 euro per maand. Elk jaar wordt het bedrag geïndexeerd. Het onderzoeksteam van de HvA en UvA ging na afronding van het experiment nog door om een 'nameting' te houden om de doorwerking van het experiment te onderzoeken.

Methodie van onderzoek

De onderzoeksgroep werd viermaal benaderd voor een interview, de zogeheten metingen: aan het begin (T0), halverwege (T1) en aan het eind van het experiment (T2) en tot slot de nameting ongeveer een jaar na afloop van het experiment. Om de deelnemers te stimuleren om mee te doen aan de interviews en hen hiervoor te bedanken, ontvingen ze vanaf T1 na elk interview een cadeaubon van achtereenvolgens 15, 20 en 25 euro.

We besloten de vragenlijsten mondeling en fysiek af te nemen om het contact met de bijstandsgerechtigden optimaal te laten verlopen. Voor het afnemen van de honderden interviews met de onderzoeksgroep was een groot aantal interviewers nodig. Om dit werkbaar en betaalbaar te houden, zette het onderzoeksteam bachelor- en masterstudenten van de HvA en diverse universiteiten in. Daarnaast werd gebruik gemaakt van externe interviewers, waaronder ervaringsdeskundigen, alumni en gepensioneerde ambtenaren. Zij ontvingen per interview een kleine vergoeding.

Naast de gestructureerde interviews met de onderzoeksgroep werden er jaarlijks diepte-interviews gehouden met circa twintig bijstandsgerechtigden om uitgebreider in te gaan op specifieke thema's, zoals het belang van werk, de gevolgen van corona en de contacten met de klantmanagers. Bij de selectie van deze geïnterviewden hielden we er rekening mee dat ze verdeeld waren over de drie begeleidingsgroepen en dat ze de Nederlandse of Engelse taal voldoende beheersten om de vragen goed te begrijpen en te kunnen beantwoorden. Elk jaar werd grotendeels dezelfde groep deelnemers geïnterviewd. Deze diepte-interviews met de bijstandsgerechtigden zijn afgenomen door het onderzoeksteam zelf. Dit geldt ook voor de jaarlijkse interviews met de twaalf klantmanagers van het dedicated team, die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de twee experimentele begeleidingscondities. De diepte-interviews met de bijstandsgerechtigden en de klantmanagers duiden we verder aan als het kwalitatieve onderzoek. Tot slot hebben we gebruik gemaakt van datagegevens van de gemeente Amsterdam met betrekking tot uitkeringsduur, uitkeringstype, contactmomenten tussen bijstandsgerechtigden

en klantmanagers, betaalde arbeidsparticipatie aan het begin van het experiment, hoogte van ontvangen premiebedragen en het moment van uitstroom.

Experiment in de praktijk

Het Amsterdams Experiment met de Bijstand vond niet plaats in een laboratorium, waarin vier jaar lang dezelfde maatschappelijke en economische omstandigheden golden. Integendeel, het was een zogenaamd ‘veldexperiment’ dat zich afspeelde in woelige tijden, waarin vooral de coronapandemie een flinke invloed had op het wel en wee van de onderzoeksgroep en op de kansen van de deelnemers op de arbeidsmarkt. Vanaf het moment dat de coronapandemie in maart 2020 in Nederland uitbrak en de regering de zogenaamde ‘intelligente lockdown’ afkondigde, kwamen veel werkende deelnemers werkloos thuis te zitten. Daarnaast werden alle (taal- en sollicitatie)trainingen, leerwerktrajecten en vrijwilligersbanen voor onbepaalde tijd stopgezet. Klantmanagers gingen over op online of telefonische gesprekken en de interviews voor het onderzoek naar het experiment werden grotendeels telefonisch afgenomen. De coronapandemie en de lockdowns hadden niet alleen een grote impact op de deelnemers en de klantmanagers, maar ook op ons onderzoek. Toch hebben we besloten het onderzoek voort te zetten, omdat de crisis onbedoeld ook interessante nieuwe inzichten opleverde, zoals over de gevolgen van een crisis op de effecten van verschillende vormen van begeleiding.

Maar ook zonder de coronacrisis zou er in de vier jaar dat het onderzoek naar het experiment duurde, veel zijn veranderd. Anders dan in een laboratoriumexperiment zijn er tal van ‘versturende’ factoren die de uitkomsten kunnen beïnvloeden. Het is daarom niet zo eenvoudig om de bevindingen zonder meer tot de verschillende begeleidingscondities in het experiment te herleiden. Tegelijkertijd heeft een veldexperiment vergeleken met een laboratoriumexperiment het grote voordeel dat het in de ‘echte’ wereld plaatsvindt en niet in een kunstmatig gecreëerde omgeving. Daarnaast spelen de deelnemers aan het experiment geen ‘spel’, zoals bij laboratoriumexperimenten meestal het geval is,

maar maken ze keuzes en nemen beslissingen die hun werkelijke leven (kunnen) beïnvloeden. Het doet er voor de deelnemers echt toe hoe het hun in het experiment vergaat en dat betekent dat het experiment ook meer inzicht biedt in wat hen werkelijk drijft en wat zij als ondersteuning, belemmering en verandering ervaren.

Een experiment op deze schaal, rondom dit thema en met deze onderzoeksgroep is mensenwerk, waardoor we niet heel nauwlettend de precieze uitvoering van de verschillende vormen van begeleiding hebben kunnen vaststellen. In de vele sessies en casuïstiekbesprekingen met de klantmanagers hebben we vooral getracht om de bedoeling van de verschillende begeleidingsvormen stevig neer te zetten en erop te wijzen hoe belangrijk het voor het experiment was dat deze duidelijk van elkaar verschilden. Het was vervolgens aan de klantmanagers om hieraan onderwisselende en soms moeilijke omstandigheden uitvoering te geven. We zullen daar in de volgende hoofdstukken nog op terugkomen.

Theoretisch kader

De belangrijkste reden om een experiment met de Participatiewet op te zetten was dat we nog niet genoeg weten over de effecten van verschillende soorten begeleiding. Leidt een intensieve en op maat gesneden begeleiding ertoe dat bijstandsgerechtigden eerder aan het werk gaan en uit de bijstand stromen? Of zijn bijstandsgerechtigden zelf het beste in staat om te bepalen met welke vorm van begeleiding zij het meest geholpen zijn – niet per se om werk te vinden, maar mogelijk ook om op andere wijze maatschappelijk te participeren? De meningen hierover lopen uiteen, niet alleen onder politici en uitvoerders, maar ook onder wetenschappers. Deze verschillen in opvatting hangen samen met verschillen in mensbeeld. In essentie gaat het hierbij om twee aspecten waarin men verschillend tegen mensen kan aankijken. Het eerste aspect betreft het vermogen van mensen om zelfstandig en weloverwogen te handelen, het tweede betreft de motivatie om op een bepaalde manier te handelen. Dit sluit aan bij de theorie van gepland gedrag van Ajzen (1991), die stelt dat het gedrag van mensen het resultaat is van hun opvattingen (attitudes) en normen enerzijds en hun (ervaren) controle over hun gedrag anderzijds.

Sommigen nemen min of meer als vanzelfsprekend aan dat bijstandsgerechtigden over het vermogen of de *capabilities* (Sen, 1999, 2004) beschikken om zelfstandig weloverwogen keuzes te maken en daarnaar te handelen. Zij gaan uit van de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. In feite is dit ook het uitgangspunt van de Participatiewet, die immers als hoofddoel heeft dat iedere burger volwaardig kan participeren in de samenleving, bij voorkeur door het verrichten van betaald werk. Zo staat in de Memorie van Toelichting bij de Participatiewet⁵: ‘De regering spreekt mensen (...) uitdrukkelijk aan op hun eigen verantwoordelijkheid’ en ‘... verwacht dat zij op eigen benen staan als dat kan’ (Kamerstuk 33161-3, 2012, p. 1-2).

Er is het afgelopen decennium echter steeds meer aandacht gekomen voor het feit dat veel mensen juist niet in staat zijn zelfstandig te handelen zoals de overheid van hen verwacht. Mullainathan en Shafir lieten in hun veelgelezen boek *Scarcity* (2013) zien dat mensen die te maken hebben met schaarste – zoals schaarste aan geld, oftewel armoede – vaak niet in staat zijn goede, afgewogen besluiten te nemen, omdat zij vooral bezig zijn met overleven op korte termijn. Ook veel economisch gedragsonderzoek heeft laten zien dat mensen zich vaak niet consistent en rationeel gedragen. Kahneman verklaart dit gedrag, in *Thinking fast and slow* (2011), uit de spanning tussen twee denksystemen in ons brein, namelijk systeem 1, dat snel, instinctief en emotioneel is, en systeem 2, dat langzamer, meer weloverwogen en logischer is. In de praktijk heeft systeem 1 vaak de overhand boven systeem 2, zeker als we onder spanning staan. In het invloedrijke rapport *Weten is nog geen doen* uit 2017 borduurde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hierop voort, door te benadrukken dat veel mensen een beperkt ‘doenvermogen’ hebben. Zelfs als zij de regels kennen en weten wat de overheid van hen verwacht, zijn zij vaak toch niet in staat de ‘juiste’ keuzes te maken en consequent daarnaar te handelen.

Ook met betrekking tot de motivatie van bijstandsgerechtigden zijn er grofweg twee beelden. In een traditionele economische benadering

5. Deze wet heette bij invoering Wet werken naar vermogen, in 2013 hernoemd tot Participatiewet.

wordt de mens gezien als een ‘homo economicus’, een calculerende burger die primair het eigenbelang najaagt. Dit eigenbelang wordt vaak ongeïnterpreteerd als met zo min mogelijk inspanning zoveel mogelijk inkomen verkrijgen. In deze visie reageren mensen sterk op financiële prikkels. Voor bijstandsgerechtigden zou dit betekenen dat zij vooral financiële afwegingen maken tussen verschillende alternatieven. Een bijstandsgerechtigde zou alleen bereid zijn (parttime) werk te aanvaarden als zij/hij er financieel beter van wordt. En de dreiging van een sanctie zou een belangrijke motivatie zijn om actief naar werk te zoeken en een beschikbare baan te aanvaarden. Deze visie op de mens vormde mede de achtergrond voor het fraudebeleid van de overheid in de afgelopen decennia, waarnaar momenteel een parlementair onderzoek loopt. Dit beleid was in belangrijke mate gebaseerd op wantrouwen jegens de burger.

Vooralsin de zogenaamde Toeslagenaffaire wordt dit beeld van burgers steeds meer ter discussie gesteld. Inmiddels is er brede steun om bij (de uitvoering van) beleid veel meer uit te gaan van vertrouwen in de burger. Dit sluit aan bij de zelfdeterminatietheorie van de psychologen Ryan en Deci (2000), die stellen dat mensen primair (intrinsiek) gemotiveerd worden door autonomie, competentie en verbinding met anderen. Financiële prikkels hebben volgens hen vaak een averechts effect, tenzij deze direct aansluiten bij de voorwaarden voor intrinsieke motivatie. Vanuit een filosofisch perspectief wijzen Fraser en Honneth (2003) op het belang van erkenning van mensen. Die draagt bij aan hun gevoel van eigenwaarde en zelfvertrouwen, hetgeen bevorderlijk is voor hun intrinsieke motivatie. Vertrouwen kent ook een zekere wederkerigheid: wie door een ander wordt vertrouwd, is sneller geneigd om ook zelf anderen te vertrouwen en positief op hen te reageren (Fehr & Schmidt, 2003).

Door beide aspecten van de visie op de mens te combineren, ontstaan vier onderscheiden mensbeelden (zie onderstaand schema met vier kwadranten). Deze mensbeelden komen globaal overeen met de mensbeelden in een recent essay van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Gebhardt & Feijten, 2022).

Schema: **Mensbeeld in vier kwadranten**

		Het vermogen van de burger	
		Zelfredzame burger	Burger met beperkt doenvermogen
De motivatie van de burger	Calculerende burger	1	2
	Intrinsiek gemotiveerde burger	4	3

De Participatiewet is (tot nu toe) in belangrijke mate gebaseerd op de veronderstelling dat bijstandsgerechtigden zelfredzaam en calculerend zijn (kwadrant 1). Hierbij past een beleid waarin bijstandsgerechtigden verplicht zijn om zelf al het mogelijke te doen om aan werk te komen en anders een tegenprestatie te leveren in de vorm van vrijwilligerswerk. In dit mensbeeld past ook dat zij nauwlettend worden gecontroleerd en met financiële prikkels tot het gewenste gedrag worden aangezet. Naast sancties zou daarin overigens ook een bijverdienpremie kunnen passen.

In kwadrant 2 wordt ervan uitgegaan dat bijstandsgerechtigden weliswaar op hun eigenbelang zijn gericht (en dus calculerend zijn), maar tevens een beperkt doenvermogen hebben. In dit mensbeeld zou de nadruk in de begeleiding van bijstandsgerechtigden sterker moeten liggen op adviseren, helpen en ondersteunen. Maar daar staat wel de verplichting van de bijstandsgerechtigde tegenover om daaraan mee te werken en werk te aanvaarden. Als dat niet het geval is, zou een sanctie kunnen volgen.

In kwadrant 3 wordt verondersteld dat de bijstandsgerechtigde intrinsiek gemotiveerd is, maar een beperkt doenvermogen heeft. Net als in kwadrant 2 zou de nadruk in de begeleiding moeten liggen op adviseren, helpen en ondersteunen. Maar anders dan in kwadrant 3 gebeurt dit primair op basis van vertrouwen, en spelen verplichtingen en sancties niet of een ondergeschikte rol.

De ‘extra aandacht’ die een op de drie deelnemers aan het Amsterdamse experiment met de bijstand kreeg, kan zowel op mensbeeld 2 als op mensbeeld 3 zijn gestoeld. In beginsel werden in deze conditie alle verplichtingen en sancties die in het ‘normale’ bijstandsregime gelden, gehandhaafd, hetgeen past bij mensbeeld 2. Tegelijkertijd lag de nadruk

sterk op intensieve begeleiding en ondersteuning en zeker niet op controleren en sanctioneren, wat weer beter aansluit bij mensbeeld 3.

Tot slot sluit het mensbeeld in kwadrant 4, de intrinsiek gemotiveerde en zelfredzame burger, het beste aan bij de conditie 'zelfregie' in het experiment. Bijstandsgerechtigden kunnen het beste zelf bepalen welke vorm van begeleiding zij nodig hebben, op welke doelen zij zich richten en daar ook naar handelen. In dit mensbeeld kan men uitgaan van vertrouwen in de bijstandsgerechtigde en is er in beginsel geen noodzaak tot controle en sancties.

Wie mensbeeld 2 of 3 aanhangt, zal dus de meeste positieve effecten verwachten van de conditie 'extra aandacht', wie mensbeeld 4 onderschrijft van de conditie 'zelfregie'. Wie mensbeeld 1 aanhangt, zal waarschijnlijk het bestaande bijstandsregime onderschrijven en verwachten dat zowel extra aandacht als zelfregie tot minder goede resultaten leidt dan de reguliere begeleiding in combinatie met een bijverdienpremie (in het experiment was daarvan sprake in de vergelijkingsgroep).

Natuurlijk hoeft men niet van mening te zijn dat een van deze vier mensbeelden op alle mensen van toepassing is. Het is heel goed denkbaar te veronderstellen dat mensen verschillen in hun vermogens en motivatie en dat de verschillende mensbeelden van toepassing zijn op verschillende (groepen) burgers. Dit zou betekenen dat niet één van de drie condities in het experiment de 'beste' is. Dit was een belangrijke reden om in het experiment niet alleen te onderzoeken of verschillende vormen van begeleiding in het algemeen verschillende effecten hebben, maar ook of deze effecten uiteenlopen tussen bijstandsgerechtigden met verschillende kenmerken. Het is dan bijvoorbeeld denkbaar dat bij bijstandsgerechtigden die in mensbeeld 2 of 3 'passen', extra aandacht de kans op werk of uitstroom uit de bijstand het meest bevordert, terwijl zelfregie juist het beste werkt voor bijstandsgerechtigden die in mensbeeld 4 'passen' en de reguliere begeleiding voor bijstandsgerechtigden in mensbeeld 1. In het onderzoek zijn we daarom nagegaan of samenhang tussen de drie condities en een aantal uitkomstvariabelen (in het bijzonder (parttime) werk en uitstroom uit de bijstand) verschilt tussen verschillende groepen bijstandsgerechtigden (zie voor de resultaten hiervan hoofdstuk 2).

Leeswijzer

Deze bundel is thematisch opgezet en bestaat uit zes op zichzelf staande hoofdstukken, elk met een eigen focus, een inleiding (hoofdstuk 1) en een afsluitend deel (hoofdstuk 8). De genoemde zes hoofdstukken zijn gebaseerd op data uit alle vier de metingen, zowel kwantitatief (enquêtes) als kwalitatief (diepte-interviews).

Hoofdstuk 2 geeft een antwoord op de centrale vraag van het experiment: wat zijn de effecten van verschillende begeleidingscondities op de arbeidsparticipatie en uitstroom van bijstandsgerechtigden. In dit hoofdstuk worden, op basis van data uit de enquêtes, de drie begeleidingscondities naast elkaar gezet en vergeleken, om zo te bepalen of een bepaalde vorm van begeleiding een aantoonbaar effect heeft op arbeidsparticipatie en uitstroom.

Hoofdstuk 3 beschrijft de ervaringen van de bijstandsgerechtigden uit de drie condities met het experiment. Wat vinden zij van hun verkregen begeleidingsvorm, de bijverdienpremie, de relatie met hun klantmanager en welke verwachtingen hadden ze van deelname aan het experiment? Deze vragen worden beantwoord aan de hand van diepte-interviews met bijstandsgerechtigden en aangevuld met kwantitatieve analyses van de enquêtes.

In hoofdstuk 4 staan de ervaringen van de bijstandsgerechtigden aangaande betaald werk en inkomen centraal. Hierbinnen is veel aandacht voor parttime werk. Er wordt gekeken naar de motivatie om te werken, de belemmeringen die ervoor zorgen dat mensen niet (meer) kunnen werken en de waarde die ze aan werk geven.

Gaat het in hoofdstuk 4 over betaald werk, in hoofdstuk 5 kijken we naar de onbetaalde, maatschappelijke participatie van bijstandsgerechtigden in de samenleving en of dit per conditiegroep varieert. In dit hoofdstuk ook aandacht voor scholing van bijstandsgerechtigden, waarbij wordt ingegaan op de scholingsbehoefte en de belemmeringen die bijstandsgerechtigden en hun klantmanagers ondervinden in het realiseren van deze wens.

In het experiment wilden we naast het effect van begeleiding op betaalde en onbetaalde arbeid ook het effect op het welbevinden en de gezondheid van de bijstandsgerechtigden onderzoeken. Deze twee factoren staan in hoofdstuk 6 centraal.

In hoofdstuk 7 verandert het perspectief. In plaats van de bijstandsgerechtigden, belichten we in dit hoofdstuk de klantmanagers en beschrijven we, op basis van de diepte-interviews, hun ervaringen met het experiment en de nieuwe begeleidingsvormen. Wat hebben ze geleerd in de vier jaar dat het onderzoek duurde en wat nemen ze mee in hun handelingsmethoden nu het experiment is afgerond?

Hoofdstuk 8 is het afsluitende hoofdstuk met hierin de aandachtspunten die we de gemeente Amsterdam meegeven op basis van onze bevindingen. We plaatsen die in de context anno 2023 waarin gewerkt wordt aan een herziening van de Participatiewet, er sprake is van toenemende armoede, minder mensen financiële basiszekerheid ervaren en er een ongekende krapte op de arbeidsmarkt heerst. We komen terug op de mensbeelden uit het inleidende hoofdstuk, omdat naast passende begeleidingsvormen het heel belangrijk is hoe er maatschappelijk naar mensen in de bijstand 'gekeken' wordt.

Hoofdstuk 2

Drie soorten begeleiding: een evaluatie

Kim van Berkel en Paul de Beer

Het hoofddoel van het Amsterdams Experiment met de Bijstand was om na te gaan of het uitmaakt welk soort begeleiding bijstandsgerechtigden krijgen. In het bijzonder ging het om de vraag wat het effect is als bijstandsgerechtigden hetzij extra aandacht krijgen van klantmanagers, hetzij ruimte krijgen om zelf de ‘regie’ over hun activiteiten te nemen. Gaan zij bij een bepaalde vorm van begeleiding vaker of juist minder vaak aan het werk, stromen zij sneller of juist trager uit de bijstand, ontplooiën zij meer of minder andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg of een opleiding? Of maakt de vorm van begeleiding geen verschil? Verder ging het in het experiment om de effecten van verschillende vormen van begeleiding op het welbevinden en de financiële situatie van de bijstandsgerechtigden.

Om deze effecten te kunnen vaststellen werden de deelnemers aan het experiment willekeurig (op basis van toeval) ingedeeld in drie experimentgroepen, namelijk een extra-aandachtgroep, een zelfregiegroep en een groep die de reguliere begeleiding kreeg (de vergelijkingsgroep).

In dit hoofdstuk bespreken we de effecten van de drie soorten begeleiding van de deelnemers aan het experiment. De nadruk ligt daarbij op de effecten van de begeleidingscondities op de uitstroom uit de bijstand