



Onderwerp Evaluatierapport Bijstand op maat

Steller D.E. van Duin

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 51 67 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk



Datum 30-04-2020 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Het college wil mensen in de bijstand beter ondersteunen door meer maatwerk, vertrouwen en eigen regie te geven. In de periode van 1 november 2017 tot 1 november 2019 heeft Bijstand op maat plaatsgevonden in de voormalige gemeenten Groningen en Ten Boer. Dit experiment konden we doen omdat het Rijk ruimte bood om, overigens binnen strakke grenzen van een AMVB, tijdelijk af te wijken van regels in de Participatiewet. We hebben Bijstand op maat zij aan zij gedaan met een aantal andere gemeenten die elk binnen hun lokale context invulling hebben gegeven aan de geboden experimenteerruimte. De Rijksuniversiteit Groningen (RUG) heeft het experiment begeleid en de evaluatie uitgevoerd. Het evaluatierapport van de RUG is nu klaar (zie bijlage). In de brief die nu voor u ligt nemen we u mee in de uitkomsten van Bijstand op maat en hoe we deze willen inpassen in onze beweging naar een betere ondersteuning van de inwoners die dat nodig hebben. Tegelijk met u krijgen de deelnemers aan het experiment bericht van ons over de uitkomsten.

Ook de rapporten van de andere gemeenten worden in april 2020 afgerond. De onderzoekers van de RUG en de universiteiten die betrokken waren bij die experimenten bezien nog of er uit de rapporten samen een overkoepelende conclusie getrokken kan worden. Alle rapporten worden op 1 mei 2020 naar het ministerie van SZW gestuurd en zullen dan voor u beschikbaar zijn. We gaan daarna graag met u in gesprek over de resultaten en om met u te delen hoe de gemeenten samen denken op te trekken naar het Rijk om meer ruimte binnen de Participatiewet te krijgen.

Bijstand op maat – hoe zat het ook al weer?

We nemen u nog even mee in Bijstand op maat. In september 2017 kregen ruim 8.700 bijstandsgerechtigden in de gemeenten Groningen en Ten Boer (hierna: ‘de gemeente’) een brief waarin zij werden uitgenodigd om mee te doen met een van de groepen binnen het experiment. Er waren vijf groepen:

1. Eigen regie. Geen arbeids- en reïntegratieverplichting.
2. Individueel maatwerk. Begeleiding door coaches met bijstandservaring. Tevens een opleidingsaanbod op maat, opgesteld samen met de deelnemers, en gericht op mentale weerbaarheid en zelfredzaamheid.
3. Bijverdiengroep. Bij inkomsten werd 50% van bijverdiensten niet in mindering gebracht op de bijstandsuitkering, tot een maximum van € 199.
4. Keuzegroep. Deze groep mocht kiezen uit 1, 2 of 3.
5. Controlegroep. Deze groep vulde vragenlijsten in maar de gewone bijstandsregels bleven gelden.

Elke briefontvanger werd uitgenodigd voor een specifieke groep, waarin zij vooraf aselekt waren ingedeeld. Sommige doelgroepen zijn buiten het experiment gehouden, om diverse redenen waaronder juridische. Zo konden jongeren tot 27 evenals mensen die korter dan 6 maanden bijstand ontvingen, niet meedoen. In voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd in wijken en in Ten Boer is meer informatie gegeven. Deelname was uiteraard vrijwillig. Per 1 november 2017 zijn 890 mensen begonnen met hun interventie. Er zijn weinig mensen tussentijds gestopt. Gedurende de looptijd van het experiment zijn er een nulmeting, een tussenmeting en een eindmeting geweest. Daarnaast is CBS-data gebruikt en hebben de coaches van de groep Individueel maatwerk vragenlijsten ingevuld. Als waardering voor deelname en om een optimale respons te verkrijgen, kregen deelnemers een geschenkbond na het online invullen dan wel het terugsturen van de vragenlijsten.

Uitkomsten in het kort

Voor de volledige evaluatie verwijzen we naar het rapport. We zien de volgende uitkomsten:

Positieve aandacht werkt

Op hoofdlijnen geldt dat Individueel maatwerk en Bijverdienen bijdragen aan een toegenomen vertrouwen en zelfredzaamheid en in sommige gevallen ook een verbeterde ervaren gezondheid. We vinden ook positieve resultaten die duiden op meer arbeidsparticipatie. Hoewel deze de grens van wetenschappelijke significantie niet halen, hebben de uitkomsten een omvang van twee tot drie procent punten ten opzichte van de referentiegroep. We vinden geen aanleiding om mensen volledig de eigen regie over hun bijstandssituatie te geven, omdat de signalen wijzen op verminderd baanzoekgedrag en verminderd welbevinden.

Financiële prikkel werkt

Op hoofdlijnen geldt dat meer mogen bijverdienen heeft geleid tot een verhoogde arbeidsparticipatie. Met name voor banen van >50% en >70% WML zijn deze uitkomsten significant. Voor banen van een kleine omvang vinden we een positieve indicatie, maar geen significant verschil.

Waardering deelnemers voor ervaringsdeskundige werkcoaches is groot

Het werken met ervaringsdeskundige professionals bij Individueel Maatwerk heeft tot een grote tevredenheid onder deelnemers geleid. Dit heeft zich niet direct vertaald in meer arbeidsparticipatie, maar wel in toegenomen vertrouwen. Van het op maat gemaakte scholingsaanbod werd grif gebruik gemaakt. Toegenomen vertrouwen zien we ook bij de andere interventies, met uitzondering van de groep Eigen regie.

Geslaagd veldexperiment

We zijn tevreden met deze uitkomsten, al zijn ze bescheiden. Om praktische en financiële redenen moesten we in 2017 kiezen voor een maximum aantal deelnemers. Ons experiment had genoeg 'power', dus genoeg deelnemers om wetenschappelijk onderbouwde conclusies te kunnen trekken. Maar hoe minder deelnemers, des te moeilijker is het om verschillen die optreden als significant aan te merken. We vinden daarom ook indicaties die we zien van belang. Sociaal veldonderzoek van deze orde is ingewikkeld. Een zuiver experimentele setting is per definitie niet mogelijk met mensen, die onderdeel zijn van een complexe leefomgeving. Daarnaast is een onderzoeksperiode van 2 jaar erg kort als je mensen in beweging wilt krijgen die soms lang in een situatie van hopeloosheid en armoede hebben geleefd. Dat de scholingsbehoefte bij de groep Individueel maatwerk vooral mentale weerbaarheid en zelfredzaamheid betrof, bevestigt dit. In 2017 hebben we u in het raadsvoorstel Bijstand op maat (reg.nr. 6174842) al laten weten dat we graag meer ruimte hadden gekregen om deelnemers écht het verschil te laten beleven van meer maatwerk, vertrouwen en eigen inbreng. De AMVB waarbinnen we konden experimenteren legde echter veel beperkingen op. Toch kijken we, met de RUG en vooral met de deelnemers, terug op een geslaagd experiment.

Evaluatie Participatiewet

Groningen en andere gemeenten die in 2015-16 actief gelobbyd hebben voor experimenteerruimte binnen de Participatiewet, deden dit vooral om door wetenschappelijk geborgde experimenten te onderzoeken hoe de Participatiewet effectiever gemaakt kan worden. De Participatiewet in zijn huidige vorm is sterk geënt op verplichtingen en sancties. De resultaten van Bijstand op maat laten zien dat maatwerk en vertrouwen (in de vorm van positieve aandacht vanuit de leefwereld van mensen en niet vanuit regels) en eigen inbreng in de scholing en door een financiële prikkel inderdaad een sleutelrol spelen in een effectieve dienstverlening aan mensen in de bijstand.

Eind 2019 heeft het SCP de Participatiewet geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat een groot deel van de bijstandsgerechtigden een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat zij niet op korte termijn aan het werk kunnen. Vaak is er sprake van allerlei problematiek, zoals gezondheidsproblemen, schulden of verslaving. Zij hebben vaak eerst behoefte aan zorg of aan ondersteuning op het gebied van schulden. Gemeenten hebben niet altijd deze grote groep mensen in beeld. De regering wil, in het verlengde van de motie Raemakers, de ondersteuningstaak van gemeenten sterker invullen. De gedachte is dat gemeenten in de toekomst kort na het begin van de uitkering een gesprek aangaan. In dit gesprek worden afspraken gemaakt over participatieactiviteiten (daar waar mogelijk gericht op werk), over eventuele ondersteuning door de gemeente, over verplichtingen en eventuele ontheffingen daarvan, en over vervolggesprekken. Deze vervolggesprekken vinden periodiek plaats.

De resultaten van Bijstand op maat (groep Intensieve begeleiding) bevestigen het belang van positieve aandacht. Onze ervaringen bij Kansen in Kaart lieten al eerder zien hoe belangrijk het is om mensen regelmatig te spreken en daarin niet uit te gaan van wantrouwen en regels, maar open in gesprek te gaan, over de bijstandsuitkering en over andere leefgebieden. We constateren wel dat aandacht, om dat goed te kunnen geven, vooral capaciteit vraagt en dus forse financiële inspanningen van gemeenten. Via de VNG voeren we inmiddels intensief lobby om meer geld te krijgen voor de ondersteuning van mensen in de bijstand.

Daarnaast vragen we ruimte van de wetgever voor bijverdienruimte. Als gemeente hebben we de mogelijkheid mensen een premie te geven als zij instromen naar parttime werk of uitstromen uit de bijstand, maar deze mogelijkheid is vrij beperkt. Zo kan uitbetaling van een dergelijke premie hoogstens tweemaal per jaar plaatsvinden, waardoor het directe effect van 'werken loont' voor een flink deel teniet wordt gedaan.

Niet wachten

Intussen gaan we in de gemeente al met de resultaten aan de slag. Veel deden we al, of hadden we al op andere manieren op ons netvlies. Kansen in Kaart hebben we al genoemd. Met de coaches Meedoen zetten we al in op contact, een vraaggericht aanbod en maatwerk, juist ten behoeve van de doelgroep die eerst door vrijwilligerswerk of een participatiebaan zelfvertrouwen en ervaring moet opdoen. In pilots als Kansrijk Oost experimenteren we met de inzet van ervaringsdeskundige buddy's bij de ondersteuning van mensen op werk en andere leefgebieden. De evaluatie hiervan verwachten we voor de zomer te kunnen afronden. Maatwerk staat bij deze pilots voorop. Vanuit het nieuwe armoedebeleid *Toekomst met perspectief* gaan we onze organisatie armoedebewuster maken, zodat medewerkers zo goed mogelijk en vanuit inzicht in de leefwereld van mensen in armoede ondersteuning kunnen bieden richting werk en andere leefgebieden. De bevindingen van Bijstand op maat passen binnen het dienstverleningsmodel zoals we dat voor ogen hebben bij

het Werkprogramma. Bij het Werkprogramma, waarmee we 500 extra activering willen realiseren, kiezen we voor een positieve, individuele benadering. In de Pilot Oost werken we vanuit een multidisciplinair team om zo uitgaand van de vraag van de persoon de specialismen van medewerkers zo goed mogelijk kunnen inzetten. Ook zetten we op verschillende plekken in ons programma Mobility Mentoring in en laten we mensen proeven aan kansrijke beroepen. In 2020 willen we ook onderzoeken of we binnen de juridische mogelijkheden van de gemeente aan het Werkprogramma een financiële prikkel kunnen toevoegen. De inzichten van Bijstand op maat kunnen helpen om hier goede keuzes te maken. Binnen het Werkprogramma hebben we al benoemd dat we de mogelijkheden van financiële nazorg en ondersteuning gaan onderzoeken, zodat de stap naar werk voor mensen minder onzekerheid geeft.

Vervolg

Met deze brief willen we u als eerste op de hoogte stellen van de uitkomsten van het experiment. De onderzoeksresultaten zijn voor ons aanleiding om bij het Rijk te pleiten voor meer experimenteerruimte in de Participatiewet en op grotere schaal onderzoek te doen naar de effecten (welbevinden, zelfredzaamheid, toegenomen vertrouwen, uitstroom) van een andere benadering van mensen in de bijstand, uitgaande van positieve aandacht en individueel maatwerk.

De komende weken spreken de betrokken gemeenten met de staatssecretaris en bepalen mede op basis daarvan hoe we het beste onze krachten kunnen bundelen daar waar het gaat om juridische ruimte en meer middelen. Ook via de VNG kijken we hoe we willen optrekken richting het Rijk.

In juni, als de resultaten van alle gemeenten openbaar zijn, nodigen we u graag uit voor een sessie waarin ook betrokken wetenschappers en werkcoaches kunnen vertellen wat zij hebben gezien en ervaren. Afhankelijk van de corona-situatie bekijken we hoe we dit zouden kunnen organiseren. In de sessie horen we graag van u of u nog punten aan ons wilt meegeven richting het Rijk. Ook willen we dan met u kijken hoe we de uitkomsten van Bijstand op maat binnen het sociaal domein kunnen inzetten om onze dienstverlening aan deze groep te verbeteren en verder te ontwikkelen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Roeland van der Schaaf

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend