

De oogst van de experimenten – blijvende invloed op bijstandsbeleid

E. Rombouts; J. Betkó

Published in: Sociaal Bestek

Publication date: February, 2024

Citation for published version (APA):

Rombouts, E., Betkó, J. G. (2024). De oogst van de experimenten – blijvende invloed op bijstandsbeleid. *Sociaal Bestek 1*(86), Februari 2024.

De oogst van de experimenten – blijvende invloed op bijstandsbeleid

Tussen 2017 en 2020 experimenteerden een aantal gemeenten met de bijstand. Wat is daar nou eigenlijk uit voortgekomen? De experimenten leidden in verschillende gemeenten tot beleidswijzigingen. Bovendien leverden ze een wezenlijke bijdrage aan de omslag in het denken over de bijstand, zo blijkt uit onderzoek van Evelien Rombouts.

DOOR Evelien Rombouts en János Betkó

De aanleiding voor de experimenten met de bijstand was de invoering van de Participatiewet in 2015. Bij gemeenten, onder bijstandsgerechtigden en (andere) experts was er bezorgdheid en onvrede over die wet, nog voor hij was ingevoerd. De kritiek was onder andere dat de wet te streng was en te veel uitging van wantrouwen. De verwachting was dat de wet ineffectief zou zijn en veel extra bureaucratie zou opleveren.

Veel gesprekken

Gemeenten wilden daarom experimenteren met een ruimhartiger vorm van bijstand, die meer uitgaat van vertrouwen en die meer ruimte en autonomie geeft aan de bijstandsgerechtigden. Het vermoeden was, onder andere op basis van inzichten uit de gedragswetenschap, dat dit zou leiden tot betere resultaten op het gebied van onder andere gezondheid, welzijn, re-integratie en participatie.

Na veel gesprekken en behoorlijk wat tijd, kwam er toestemming van het ministerie van SZW voor de experimenten, waarbij enigszins van de Participatiewet kon worden afgeweken (zie o.a.: Bommeljé, 2017; Betkó, 2018). Hoewel ze minder ver konden gaan in hun experiment dan eigenlijk gewenst, deden zes gemeenten hier aan mee: Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen. Een aantal andere gemeenten deden op eigen houtje een soortgelijk experiment, zonder daarbij af te wijken van de wet (Biezen et al., 2020; Bos et al., 2023).

Direct en indirect

De afronding van deze experimenten, en de verslaglegging van de effecten, liggen inmiddels enkele jaren achter ons. Daarom is dit een mooi moment om eens terug te blikken en de vraag te stellen: wat hebben de experimenten eigenlijk opgeleverd? Is er, naast de verzamelde kennis en de verschillende (wetenschappelijke) publicaties die daar uit volgden (zie o.a. Edzes et al., 2020; Sanders et al., 2020), ook beleidsmatig iets veranderd? Of, iets directer: zijn alle rapporten onderin de spreekwoordelijke la beland, of zijn de waardevolle elementen uit het de experimentele behandelingen ook praktisch geworden?

In dit artikel kijken we eerst bij de zes gemeenten die hierboven genoemd worden, of er concrete, direct van de experimenten afgeleide beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Daarna gaan we in op de vraag in hoeverre de experimenten, los van die directe wijzigingen in lokaal beleid, iets hebben veranderd in hoe er meer in het algemeen naar de bijstand en sociaal beleid wordt gekeken. Daarbij kijken we zowel naar de lokale als de landelijke overheid.

Drie interventies

Hoe waren de experimenten ook al weer ingericht? Bijstandsgerechtigden werden willekeurig onderverdeeld in verschillende groepen. Er waren drie interventies die afweken van het reguliere bijstandsbeleid. De eerste interventie was de ontheffingsvariant, waarin deelnemers geen sollicitatie- en re-integratieplicht hadden. De tweede interventie was de intensiveringsvariant: deelnemers kregen hierin extra begeleiding, vaak meer op maat en met meer autonomie voor de bijstandsgerechtigde dan in het reguliere systeem.

De derde interventie was de vrijlatingsvariant, waarin bijstandsgerechtigden een percentage inkomsten vanuit parttime werken mochten behouden. Sommige gemeenten maakten gebruik van combinatie-interventies, waarbij bijvoorbeeld de vrijlatingsinterventie met extra begeleiding werd gecombineerd. Ook verschilden de precieze wijze van uitvoering van de interventies per gemeente.

Lokale beleidswijzigingen

De gemeenten Tilburg en Wageningen hebben de grootste veranderingen doorgevoerd naar aanleiding van de experimenten. Tilburg lanceerde tijdens het bijstandsexperiment ook meerdere andere pilots. Hieronder viel bijvoorbeeld 'Doe Mee', waarbij langdurige bijstandsgerechtigden vrijwillig extra begeleiding kregen via participatiecoaches. Uit zowel het bijstandsexperiment, als ook 'Doe Mee', bleek dat aandacht geven positieve effecten had. Cliënten ervoeren zelf minder praktische belemmeringen (denk hierbij bijvoorbeeld aan vervoer hebben of regelen) en stonden minder negatief tegenover participatie. Daarnaast nam ook de eigen regie toe, waarbij cliënten vaker zelf keuzes maakten over wat zij wilden en waar zij behoefte aan hadden. (Ruig et al., 2020).

Dit is de reden dat de gemeente begin 2020 een nieuw re-integratiemodel genaamd 'Tilburg investeert in Perspectief' heeft geïntroduceerd. Maatwerk staat centraal binnen deze aanpak, waarin iedere bijstandsgerechtigde een klantregisseur krijgt toegewezen. Klantregisseurs zijn vroeg bij het proces van de bijstandsgerechtigde betrokken en proberen een passend activeringsprogramma voor de cliënt in te zetten. Hierbij hebben zij veel contact met de cliënt, zijn ze een aanspreekpunt en wordt in de gesprekken met elkaar vertrouwen gestimuleerd. Daarnaast worden problemen op andere leefgebieden tegelijkertijd aangepakt. Dit betekent wel dat Tilburg het aantal klantenregisseurs moest uitbreiden en er was dus ook extra budget nodig om deze begeleiding te geven.

Bijverdienpremie

De gemeente Wageningen heeft ervoor gekozen om na het experiment een bijverdienpremie voor bijstandsgerechtigden met parttime werk in te stellen: het 'stimuleringsprogramma parttime werk'. Het experiment had namelijk aangetoond dat het aantal werkenden hierdoor was toegenomen. Eind 2020 is de gemeente begonnen met het 'stimuleringsprogramma', als voortzetting van de benadering die binnen het experiment centraal stond. Net zoals in Tilburg, was er ook extra begeleiding nodig. Om bijstandsgerechtigden de stap naar parttime werk te laten zetten is extra ondersteuning nodig en moet bijvoorbeeld gecontroleerd worden of iemand volledig uit kan stromen.

Daarnaast is het karakter van de begeleiding veranderd. Klantmanagers begonnen hun gesprekken met een positieve insteek en er werden nieuwe gespreksvragen ingezet. Zoals de vraag wat de cliënt zelf vindt wat er in zijn situatie als eerste moest gebeuren, en de vraag hoe hij denkt dat hij het beste geholpen kan worden. De gemeente zelf ziet het vooral als een investering. Er zijn wel extra kosten voor de begeleiding, maar die worden ruimschoots terugverdiend doordat meer mensen in de bijstand parttime gaan werken.

Kleinere aanpassingen

Bij de overige vier gemeenten zijn de veranderingen minder grootschalig, of sluiten ze aan bij een algemene nieuwe aanpak binnen de bijstand die al tijdens de experimenten vorm kreeg. Voor het uitblijven van grote en/of directe veranderingen werden verschillende redenen gegeven. Meestal werd gewacht op landelijke wetgeving, meer financiële ruimte of wilde de gemeente eerst vervolgonderzoek laten uitvoeren. Dat laatste gebeurde vaak niet, mogelijk ook doordat de Covidpandemie de aandacht vroeg. Toch zijn ook bij de meeste van deze gemeenten kleine aanpassingen in beleid te vinden.

Groningen heeft bijvoorbeeld een eenmalige werkpremie ingesteld nadat het Rijk aankondigde om bijverdienregelingen te versoepelen. Deventer besloot om het contact met de klant meer centraal te stellen binnen het gehele minimabeleid. Nijmegen is na het experiment op kleine schaal groepsgewijze coaching aan blijven bieden aan bijstandsgerechtigden, onder de noemer 'Samen sterk naar werk'. Het experiment heeft daar dus geleid tot het ontstaan van een nieuw re-integratie-instrument, gebaseerd op de werkwijze in het bijstandsexperiment. De gemeente Utrecht zag ook de meeste mogelijkheden in het bieden van meer begeleiding, maar heeft vanwege de financiële consequenties haar beleid niet direct aangepast.

Een grotere beweging

De experimenten kwamen zoals eerder genoemd voort uit onvrede over de Participatiewet. Hierdoor waren de gemeenten vaak al bezig om de Participatiewet een andere invulling te geven. In deze periode veranderde, ook buiten de experimenteergemeenten, het denken over de bijstand. De experimenten en de uitkomsten hiervan toonden aan dat nieuwe aanpakken in de praktijk konden werken. Zo droegen de experimenten indirect bij aan nieuw bijstandsbeleid – waarbij overigens niet is vast te stellen hoe groot deze bijdrage precies was.

In Utrecht werd bijvoorbeeld vlak voor het einde van het experiment de Actieagenda Werkbeweging opgesteld. Dit was gericht op bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ze kregen hierin meer begeleiding; werkmatchers hadden een lagere caseload en meerdere leefgebieden werden meegenomen. Met deze doelgroep sprak de gemeenten voorheen weinig. Bovendien hadden werkmatchers de blik niet alleen gericht op uitstroom naar werk, maar ook naar werkplekken of scholing.

Positieve insteek

Ook Groningen geeft met haar project 'Kansrijk Groningen' op maat gemaakte ondersteuning voor mensen met problemen op meerdere leefgebieden. Deventer heeft besloten om bijstandsgerechtigden onder te verdelen in vier verschillende groepen via het beleidskader 'Inzet op Maat'. Hierdoor krijgen zij passende ondersteuning en kan de gemeente ook de multiproblematiek van bijstandsgerechtigden beter in kaart brengen.

In Nijmegen is via het initiatief ‘Doe je Mee?’ persoonlijk contact gezocht met bijstandsgerechtigden die een lange afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Tijdens de gesprekken werd wederom gekozen voor een positieve insteek, waarin vertrouwen en geloof in eigen kunnen belangrijk waren. De ideeën achter en uitkomsten van de bijstandsexperimenten sluiten goed aan bij deze programma’s. Dit soort beleid vloeide niet direct voort uit de bijstandsexperimenten, maar is er wel door beïnvloed.

Affaires

Landelijk was er aanvankelijk geen animo om naar aanleiding van de experimenten het beleid te veranderen. Dit had vooral te maken met het feit dat het ministerie van SZW destijds alleen keek naar de resultaten op het gebied van uitstroom naar werk, en ze die effecten te beperkt vonden. Er is echter wel een hoop veranderd sindsdien. Dit kwam niet alleen door de experimenten zelf, maar eerder door zaken zoals de toeslagen- en de boodschappenaffaire waardoor het denken over de rechtvaardigheid van het huidige bijstandsbeleid veranderde (Roosma, 2022).

De publieke opinie was sowieso gekeerd tegen te strenge strafmaatregelen (Colletwet et al., 2022). In de Visiebrief van minister Carola Schouten (Armoede) over het nieuwe beleidskader Participatiewet in Balans, worden geregeld de woorden eenvoud, vertrouwen en de menselijke maat herhaald. Zonder hier alle landelijke beleidsvoorstellen neer te pennen, valt op dat maatwerk een prominente plek krijgt binnen de beleidsvisie. Gemeenten hebben niet enkel de taak om mensen naar betaald werk te helpen, maar ook om ze de juiste aandacht, ondersteuning en mogelijkheden te bieden op weg naar de soms lange route naar werk, is de nieuwe visie. Er wordt bovendien geopperd om een bredere definitie van participatie te hanteren, bijvoorbeeld voor mensen met een minder goede gezondheid. Deze aanpak past bij die van de zes experimenterende gemeenten.

Minister gebruikt dezelfde kennis

Ondanks dat het vertrouwensherstel een speerpunt was voor het vorige kabinet en dit een belangrijke motivator was voor Participatiewet in Balans, is het goed denkbaar dat de bijstandsexperimenten indirect ook invloed hebben gehad. Schouten benoemt in haar visiebrief ook dat de experimenten indicaties geven over hoe een aangepaste wet doelen als eenvoud, vertrouwen en de menselijke maat kan bereiken. Ook komt de wetenschappelijke literatuurlijst in het wetsvoorstel sterk overeen met de literatuur die destijds voor de experimenten werd gebruikt.

Op zichzelf is dat niet vreemd, aangezien de deelnemende gemeenten jarenlang in gesprek zijn geweest met het ministerie van SZW over de opzet. Daarbij zijn deze theorieën uitgebreid besproken. Het ministerie was ook op de hoogte van de lokale uitkomsten – een proefschrift over één van de experimenten wordt geciteerd in de Memorie van Toelichting bij ‘Participatiewet in balans’. De zes gemeenten hebben vaak gepleit voor wettelijke wetswijzigingen, maar tegelijkertijd zijn zij zoals gezegd zelf al begonnen met de mens meer centraal te zetten in hun beleid. De experimenten maar ook gelijktijdige pilots zullen zeker (in)direct hun weerklank hebben gevonden in het landelijke beleid.

Conclusie

Beleidsmatig zijn er kortom de nodige zaken veranderd, mede als gevolg van deze experimenten. Ten eerste zijn, op lokaal niveau, de nodige wijzigingen doorgevoerd die direct zijn afgeleid van de experimenten. Dat varieert van vrij grootschalig, zoals de re-integratiepremie in Wageningen, tot kleinschaliger, zoals het nieuwe instrument voor re-integratie ‘Samen sterk naar werk’ in Nijmegen.

Ten tweede, naast de directe wijzigingen, zijn de experimenten ook indirect van grote invloed geweest in de deelnemende gemeenten. In alle gemeenten is nieuw beleid ontstaan waarvan elementen als contact, vertrouwen, maatwerk en lagere caseloads deel uit maken. Het is lastig voorstelbaar dat de bijstandsexperimenten daar niet aan hebben bijgedragen, of op zijn minst dat de uitkomsten die al ingezette lijn hebben bevestigd.

Ten slotte is er ook een bijdrage te zien aan de landelijke kentering als het gaat om hoe naar bijstandsgerechtigden wordt gekeken. Hoewel het Rijk in eerste instantie niets wilde veranderen naar aanleiding van de resultaten, is in het wetsvoorstel ‘Participatiewet in balans’ van minister Schouten toch duidelijk het gedachtegoed achter de experimenten te herkennen. Die relatie is niet een-op-een. Eerder zien we de experimenten als één van de vele stenen die in de vijver van het Nederlandse sociale beleid zijn gegooid. Naast een toeslagenaffaire, een boodschappenaffaire, de zeer kritische evaluatie van de Participatiewet door het SCP en tal van anderen. Uiteindelijk bereikten de kringen de kant en begon het beleid te kantelen. Waarbij het natuurlijk maar de vraag is of dat wordt voortgezet onder een nieuw te vormen kabinet.

Al met al is dat toch een vrij ruime oogst aan beleidsmatige wijzigingen, geïnitieerd of -inspireerd door deze experimenten. Het antwoord op de vraag of de bijstandsexperimenten beleidsmatig iets hebben opgeleverd, kan ons inziens dan ook niet anders luiden dan: ‘Ja, een hele hoop’.

Evelien Rombouts deed een stageonderzoek voor de afdeling Geschiedenis van de Radboud Universiteit. **János Betkó** is redactielid van Sociaal Bestek, coördinator bestaanszekerheid bij de gemeente Nijmegen en universitair docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit.

Referenties

Betkó, J. (2018). [Het Nijmeegse experiment met de Participatiewet](#). *Sociaal Bestek*, 80(3), 34-36.

Biezen, E., van Hoof, M., Manders, R., & Muffels, R. (2020). [Zelf aan het stuur en op maat](#). *Sociaal bestek*, 82(2), 42-43.

Bommeljé, Y. (2017). [Experimenteren geïnspireerd op het basisinkomen](#): Voorbeelden uit binnen-en buitenland. *Sociaal Bestek*, 79(1), 20-23.

Bos, S., de Beer, P., Elshout, J., Portielje, M., & van Berkel, K. (2023). *Naar een werkzame bijstand: Bevindingen uit het Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Eburon.

Collewet M, Fairley K, Kessels R, Knoef M, & van Vliet O. (2022). ‘Nederlanders zijn voor een genereuze én activerende bijstand’ *Economisch Statistische Berichten*, 107(4813): 412-415.

Edzes, A., Muffels, R., Zulkarnain, A., Jongen, E., Sanders, M., Verlaat, T., ... & Venhorst, V. (2021). Perspectieven voor interventies in de bijstand: Experimenten Participatiewet. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 37(3): 327–356.

Roosma, F. (2022). A struggle for framing and interpretation: the impact of the ‘basic income experiments’ on social policy reform in the Netherlands. *European Journal of Social Security*, 24(3), 192-212.

De Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M., & Bindels, A. (2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.

Sanders, M., Betkó, J., Edzes, A., Gramberg, P., Groot, L., Muffels, R., ... & Verlaat, T. (2020). De bijstand kan beter. *Me Judice*, 2020 (28 mei 2020).