

BIJSTAND OP MAAT

Experiment met vertrouwen en eigen regie
voor bijstandsgerechtigden

Gemeente Groningen

PLAN VAN AANPAK



Inhoudsopgave

I.	Inleiding	2
II.	Probleemstelling en doel van het onderzoek	2
III.	Gedragseffecten van vertrouwen en eigen regie	3
IV.	Onderzoeksvraag en resultaat	4
V.	Aanpak	5
VI.	Communicatie	8
VII.	Activiteiten en tijdpad	9
VIII.	Financiën	10
IX.	Risico's	10
X.	Verhouding experimenten Groningen en Ten Boer	11
	Bijlage 1: Ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen (groep 1)	12
	Bijlage 2: Intensivering van hulp en begeleiding (groep 2)	13
	Bijlage 3: Verruimde inkomstenvrijlating (groep 3)	14
	Bijlage 4: Keuzevrijheid en eigen regie (groep 4)	15

I. Inleiding

In Groningen zijn ongeveer 10.000 huishoudens aangewezen op een bijstandsuitkering. De meeste bijstandsgerechtigden willen graag weer aan de slag.¹ In het coalitieakkoord *Voor de verandering*² hebben we de ambitie uitgesproken om meer ruimte te geven maar tegelijkertijd kwetsbare groepen niet los te laten. We zoeken naar de behoeften van Stadgers en differentiëren in de keuzes die worden gemaakt.

Daar waar het gaat om de bijstand belemmert de Participatiewet deze ambities. Waar wij willen uitgaan van vertrouwen in en een positieve benadering van uitkeringsgerechtigden, is de Participatiewet gestoeld op verplichtingen, controles en sancties. Voor alle bijstandsgerechtigden geldt hetzelfde regime. Zij hebben op veel gebieden de eigen regie over hun leven, behalve op het gebied van die belangrijke basis van hun dagelijks leven: het inkomen voor levensonderhoud. Het zijn uniforme bijstandsregels die bepalen hoe zij zich inzetten om werk te vinden of anderszins actief te worden in de samenleving. We denken dat we tot een betere en efficiëntere Participatiewet kunnen komen door te onderzoeken wat de effecten zijn van het geven van meer vertrouwen en eigen regie op de motivatie van bijstandsgerechtigden. Bijstand zou een vliegwieltje moeten zijn voor mensen, naar regulier werk en naar participatie en welzijn in brede zin, in plaats van een belemmerend stelsel van regels en controles.

De roep van Groningen en andere gemeenten om experimenteertruimte binnen de Participatiewet heeft geleid tot de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) 'Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet'. Samen met de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) willen we de ruimte die deze AMvB biedt benutten om een experiment te doen naar de effecten van het geven van meer vertrouwen en eigen regie op mensen in de bijstand. In dit plan van aanpak lichten we ons experiment toe.

II. Probleemstelling en doel van het experiment

Binnen de contouren van de Participatiewet zetten we op dit moment in op verschillende manieren om bijstandsgerechtigden naar werk of participatie te ondersteunen.³ Mensen die zelf in staat zijn om werk te vinden worden via e-coaches op afstand ondersteund. Er zijn verschillende faciliteiten beschikbaar, bijvoorbeeld workshops en banenbeurzen. Mensen die wel kunnen werken maar niet zelfstandig in staat zijn om een plek te vinden op de reguliere arbeidsmarkt krijgen ondersteuning bij het vinden van werk via het Centrum naar Werk. Voor mensen voor wie regulier werk (vooral nog) niet mogelijk is zetten we in op maatschappelijke participatie. De ondersteuning bestaat primair uit het faciliteren van organisaties die hen actief kunnen maken en houden. Vanaf januari 2016 zetten we ook coaches Meedoen in, alleen voor mensen die individuele ondersteuning nodig hebben. Conform artikel 9 lid 1 sub b Participatiewet is het de gemeente die bepaalt wat het beste is voor de bijstandsgerechtigde, en is de bijstandsgerechtigde verplicht om die ondersteuning te accepteren.

¹ https://www.divosa.nl/nieuws/meerderheid-bijstandsgerechtigden-wil-werken?utm_medium=email&utm_campaign=Divosa%20Vraagt%20Uw%20Aandacht%202017-03&utm_content=Divosa%20Vraagt%20Uw%20Aandacht%202017-03&utm_term=wwwdivosan

² <https://gemeente.groningen.nl/coalitieakkoord>

³ Zie nota *Invoering Participatiewet in de gemeente Groningen* ([http://groningen.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1019332/type=pdf/Invoering_Participatiewet_in_de_gemeente_Groningen.pdf#search="kader invoering participatiewet"](http://groningen.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=1019332/type=pdf/Invoering_Participatiewet_in_de_gemeente_Groningen.pdf#search=))

We zien echter dat het in de praktijk lang niet altijd lukt om de activeringsdoelen van de wet te realiseren. Het bijstandsregime is gestoeld op het principe van wederzijdse verplichtingen. De overheid verschaft een (aanvullend) inkomen ter hoogte van het sociaal minimum. In ruil daarvoor legt de overheid verplichtingen en beperkingen op waarvan gedacht wordt dat ze een activerend effect hebben. Hoewel de Participatiewet nadrukkelijk verlangt dat gemeenten maatwerk toepassen en we dat ook naar ons beste vermogen doen, is het de vraag of deze verplichtingen en beperkingen ertoe bijdragen dat de kansen van de bijstandsgerechtigde op werk of participatie groter worden. Daarnaast zijn de regels die gelden gestandaardiseerd. Verschillen in, bijvoorbeeld, de arbeids- en re-integratieverplichtingen (artikel 9 Participatiewet) of in het recht op een inkomensvrijlating (artikel 31 lid 2 Participatiewet) hangen enkel af van persoonskenmerken als gezondheid, zorgtaken en of de gemeente van oordeel is dat er een positief effect kan zijn op de arbeidsmarktperspectieven van de betrokkene. Persoonskenmerken als uitkeringsduur, werk- of participatieverleden of opleidingsniveau spelen geen rol, laat staan de visie van de bijstandsgerechtigde zelf. Daarmee gaat de Participatiewet uit van de onbewezen stelling dat de kansen op werk en participatie het grootste zijn als de gemeente bepaalt wat het effectiefste voor de bijstandsgerechtigde is en dat elke bijstandsgerechtigde, ondanks geboden maatwerk in de ondersteuning, in beginsel dezelfde regels en verplichtingen zou moeten hebben.

Met het experiment 'Bijstand op maat' willen we onderzoeken wat de effecten zijn op re-integratie, participatie en een verbeterd welzijn als we bijstandsgerechtigden meer vertrouwen, zeggenschap en de mogelijkheid tot ontwikkeling geven. Een klein deel van onze bijstandsgerechtigden doet mee met het experiment. We toetsen dit aan de hand van de drie treatments waarmee we op grond van de AMvB mogen experimenteren. In het bijzonder onderzoeken we het keuzegedrag van mensen als zij zelf kunnen bepalen welke treatment van toepassing is. De uitkomsten van ons experiment kunnen bijdragen aan verbetering van de Participatiewet. Maar Bijstand op maat reikt verder. Met het verbreden van de scope richting leefaspecten zoals welzijn gaat de evaluatie van het experiment verder dan de AMvB beoogt. De AMvB richt zich namelijk op werk en dan vooral volledige uitstroom uit de bijstand. Ons experiment kijkt echter ook naar de effecten op andere vormen van participatie en op welzijn.

Bij de ontwikkeling en de uitvoering van Bijstand op maat worden daarnaast ervaringsdeskundigen betrokken. Dit sluit aan bij de ambities van het coalitieakkoord *Voor de verandering*: de gemeente werkt samen met betrokken burgers uit de doelgroep in plaats van menen te weten wat goed is voor mensen. De ervaringen die worden opgedaan kunnen bijdragen aan deze ambitie. Dit leerproces wordt niet betrokken in de evaluatie door de RUG maar zal wel via andere kanalen naar buiten gebracht worden.

III. Eerdere studies naar gedragseffecten

Er is in Nederland weinig bekend over het effect van verschillende vormen van belonen en motiveren tegenover de effecten van sanctioneren. En er is al helemaal weinig bekend over de gedragseffecten wanneer bijstandsgerechtigden het vertrouwen en de ruimte krijgen om zelf de regie te hebben over hun arbeids- en maatschappelijke participatie. De recente literatuurstudie die TNO op verzoek van het ministerie van SZW heeft uitgevoerd, heeft in beeld gebracht wat er bekend is over de effectiviteit van re-integratie in het gemeentelijk domein van werk en inkomen.⁴ Volgens TNO is

⁴ TNO. Quickscan. Juli 2015. Zie <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/gezond-leven/prevention-work-health/duurzame-inzetbaarheid/quickscan-literatuur-gemeentelijke-uitvoeringspraktijk/>

eerder uit onderzoek gebleken dat een stelsel met strenge handhaving, monitoring en sancties leidt tot het sneller vinden van een baan, maar dat de duurzaamheid van die uitstroom niet is gemeten. Dat klopt met bevindingen uit andere overzichtsstudies. Wat we verder weten is dat ondersteuning op gebied van zoekgedrag, bijvoorbeeld in de vorm van groepsbijeenkomsten, tot op zekere hoogte zinvol is. Het TNO-rapport is voorafgegaan door verschillende (internationale) overzichtsstudies waarbij het effect van re-integratie in beeld is gebracht.⁵ Bijna altijd worden hierin traditionele treatments zoals gesubsidieerde arbeid en scholing onderzocht. De resultaten van de treatments wisselen. Voor de lange termijn lijken de effecten groter te zijn dan op de korte termijn.

Er is niet onderzocht wat het effect is op de ontwikkeling van bijstandsgerechtigden wanneer we hen positief belonen en zelf de regie geven. Ook is niet onderzocht wat het effect is als de bijstandsgerechtigde de ondersteuning niet opgelegd krijgt maar vrijblijvend aangeboden krijgt. Daarvoor bieden deze studies weinig houvast.

IV. Onderzoeksvraag en resultaat

De centrale onderzoeksvraag is: wat zijn de effecten van het geven van meer vertrouwen en eigen regie op het gedrag van bijstandsgerechtigden, de resultaten die ze behalen en hoe ze hun eigen situatie beoordelen (= welbevinden).

Het resultaat van het experiment is een rapport waarin beschreven wordt wat de effecten zijn voor bijstandsgerechtigden op het gebied van onder meer:

- de mate waarin zij actief werken aan hun re-integratie;
- de mate waarin zij bereid zijn parttime of fulltime aan het werk te gaan;
- de mate waarin zij bereid zijn om maatschappelijk te participeren;
- het aantal mensen dat (duurzaam) uitstroomt naar werk, of werk in deeltijd krijgt;
- het welbevinden van de deelnemers (fysieke en mentale gezondheid, geluk en tevredenheid).

In het rapport is bij bovenstaande vragen ook opgenomen of de uitkomsten verschillend zijn al naar gelang de achtergrondkenmerken van de bijstandsgerechtigde, waaronder leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, en hun maatschappelijk en arbeidsparticipatie (uitkeringsduur, afstand naar de arbeidsmarkt, maatschappelijke activiteiten)

⁵ Card, D. J. Kluge, A. Weber' (2015), *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations*, IZA DP No. 9236; Sol, C.C.A.M. & K. Kok (2014). *'Fit or unfit': Theorie en praktijk van re-integratie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam; Kluge, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918; Edzes, A.J.E. (2010). *Werk en bijstand: arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Proefschrift. Maastricht: Shaker Publishing.

V. Aanpak

Invulling van het experiment

De juridische kaders van het experiment zijn vastgelegd in de AMvB 'Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet'.⁶ Aan deze AMvB is een ministeriële regeling⁷ en een 'Beoordelingskader voor onderzoek gericht op de evaluatie van experimenten binnen de Participatiewet' van ZonMw gekoppeld.⁸ Hoewel de AMvB de mogelijke experimenten vrij strak omschrijft, is er wel gemeentelijke ruimte.⁹ Onderstaande aanpak maakt gebruik van deze ruimte. Opgemerkt moet worden dat de AMvB nog niet is vastgesteld. Dit gebeurt naar verwachting in februari of maart 2017. In dit plan van aanpak gaan we uit van de AMvB zoals die er nu ligt.

Binnen het Groningse experiment worden drie treatments ingezet:

Treatment a: ontheffing van de arbeidsplicht

Deelnemers worden ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, bedoeld in artikel 9 lid 1 Participatiewet. Mensen hoeven geen algemeen accepteerde werk te zoeken, te aanvaarden of te behouden. Ook is inschrijving als werkzoekende bij UWV niet verplicht. Men hoeft geen ondersteuning (bijvoorbeeld een traject) van de gemeente te accepteren of mee te werken aan een onderzoek (bijvoorbeeld door een arbeidsdeskundige) naar arbeidsmogelijkheden. Ook is de tegenprestatie niet van toepassing.

Onder het huidige bijstandsregime worden mensen alleen (deels) ontheven van deze verplichtingen als daar een individuele, objectiveerbare, veelal medische reden voor is.

Treatment b: intensieve begeleiding

Deelnemers krijgen intensieve hulp en begeleiding. In bijlage 2 staat beschreven waar de begeleiding uit bestaat. Deze treatment is al mogelijk binnen de huidige regels van de Participatiewet.

Treatment c: ruimere inkomstenvrijlating

Deelnemers die inkomsten hebben, krijgen een vrijlating van inkomsten uit arbeid tot maximaal 50% van deze inkomsten, met een maximum van € 199,00 per maand voor alleenstaanden.¹⁰ De vrijlating geldt gedurende de gehele experimentduur van 2 jaar.

Onder het huidige regime geldt een vrijlating van 25% tot een maximum van € 199,00 per maand gedurende maximaal 6 maanden. Voor alleenstaande ouders met een kind jonger dan 12 geldt een aanvullende vrijlating van 12,5% tot een maximum van € 124,20 per maand gedurende maximaal 30 maanden.

Deze drie, en alleen deze drie, treatments worden mogelijk gemaakt door de AMvB.

⁶ AMvB: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/besluiten/2016/09/30/ontwerpbesluit-experimenten-participatiewet>.

Memorie van Toelichting: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/kamerstukken/2016/09/30/nota-van-toelichting-experimenten>

⁷ De ministeriële regeling was op het moment van schrijven van dit plan van aanpak nog niet beschikbaar. In deze regeling komen naar verwachting o.a. aan de orde de aanvraagdatum, procedureselectie en de positie van de vier koplopergemeenten en van gemeenten die deelnemen aan een gezamenlijk experiment met een van de koplopergemeenten.

⁸ Beoordelingskader: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/publicaties/2016/09/30/beoordelingskader-experimenten>

⁹ Zie Kamerbrief 14 oktober 2016,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/kamerstukken/2016/10/14/kamerbrief-diverse-onderwerpen-participatiewet> en uitspraken van de staatssecretaris tijdens het AO van 27 oktober 2016

(<https://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2016A03010>, zie het verslag. Tevens is de motie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z20103&did=2016D41471> aangenomen die bevestigt dat gemeenten vrijheid binnen de AMvB kunnen opzoeken en benutten die erin te vinden is.

¹⁰ Voor gehuwden geldt een ander maximum, maar gehuwden sluiten we uit van deelname aan Bijstand op maat (zie pag. 5).

In het experiment willen we groepen bijstandsgerechtigden die met een van de treatments te maken krijgen (de 'treatment' -groepen) gaan vergelijken met groepen bijstandsgerechtigden die vallen onder het huidige regime.

Uit te sluiten groepen

We willen ons experiment zo breed mogelijk kunnen toepassen omdat de resultaten op een brede doelgroep van bijstandsgerechtigden te kunnen toepassen. Voor sommige groepen is deelname echter niet wenselijk. We sluiten ze dan ook uit van deelname. Het gaat om:

- a. Jongeren tot 27 jaar. Zij kunnen op grond van de AMvB geen gebruikmaken van treatment c (inkomstenvrijlating), waarmee geen mogelijkheid is om hen op te nemen in het experiment.¹¹
- b. Gehuwden. De hoogte van de ruimere inkomstenvrijlating zijn verschillend voor gehuwden en alleenstaanden. Dit verschil in inkomstenvrijlating betekent dat er twee verschillende onderzoeksvragen van toepassing zijn. Bij alleenstaanden onderzoeken we feitelijk wat een maandelijks voelbare extra financiële prikkel doet met het gedrag van deelnemers t.a.v. werkaanvaarding. Bij gehuwden, die op korte termijn geen voordeel hebben t.o.v. huidige situatie, onderzoeken we feitelijk hooguit of zij in staat zijn een calculatie voor de langere termijn te maken. Twee verschillende soorten treatments is complex en wetenschappelijk onwenselijk. Om die reden sluiten we gehuwden uit van deelname aan het experiment.
- c. Mensen met een Bbz-uitkering. Zij hebben bewust gekozen voor de ontwikkeling richting zelfstandig ondernemer en voor hen gelden andere regels en verplichtingen. Deze groep in het experiment op te nemen is daarom wetenschappelijk onwenselijk.
- d. Mensen die zijn opgenomen in de WSNP. Deze mensen hebben geen financieel gewin van treatment c omdat de eventuele vrijlating naar schuldeisers gaat. Bovendien gelden er binnen het WSNP-traject eigen arbeidsverplichtingen. Een belanghebbende die onder treatment a zou vallen, heeft dan nog steeds niet de vrijheid om de zoektocht naar werk of participatie op eigen wijze in te vullen. Opname van deze mensen in het levert dus geen vergelijkbare evaluatieresultaten op.
- e. Mensen die bij aanvang van het experiment korter dan 6 maanden een bijstandsuitkering ontvangen. De reden is dat deze groep vaak op eigen houtje en sneller uitstroomt dan mensen die langdurig in de uitkering zitten, bijvoorbeeld omdat ze schoolverlater zijn of een tijdelijke overbrugging nodig hebben omdat ze tussen twee banen zitten.
- f. Mensen die op grond van artikel 9 lid 2 Participatiewet tijdelijk ontheven zijn van de arbeidsverplichtingen genoemd in artikel 9 lid 1 sub a en c Participatiewet. Omdat zij geen belang hebben bij groepen 1 en 3, ontstaat vertekening als we hen toelaten.
- g. Mensen die zijn opgenomen in een inrichting zoals bedoeld in artikel 1 sub f Participatiewet (bijvoorbeeld een verzorgingshuis of een afkickklinik). Aangenomen mag worden dat zij door hun opname al bezig zijn met stappen richting verbeterd welzijn, dat participatie en werk op het moment geen optie zijn, en dat de treatments van Bijstand op maat dus niets toevoegen.

¹¹ In artikel 2 lid 2 van de AMvB is expliciet bepaald dat er niet kan worden geëxperimenteerd met andere dan de genoemde artikelen, inclusief artikel 31 lid 7 Participatiewet.

- h. Mensen die gedurende de experimentduur de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Zij vallen immers vanaf dat moment niet meer onder de Participatiewet.

De groep bijstandsgerechtigden die overblijft na uitsluiting van de bovenstaande groepen, noemen we de targetgroep.

Omvang, selectie, steekproeven en benadering

Om onze onderzoeksvraag te beantwoorden onderscheiden we in het experiment de volgende groepen:

1. Een groep bijstandsgerechtigden die onder het regime van treatment a valt
2. Een groep bijstandsgerechtigden die onder het regime van treatment b valt
3. Een groep bijstandsgerechtigden die onder het regime van treatment c valt
4. Een groep bijstandsgerechtigden die mag kiezen tussen regimes a, b en c
5. Een groep bijstandsgerechtigden die zich heeft aangemeld voor het experiment maar voor wie het huidige regime blijft gelden (controlegroep)
6. Een groep bijstandsgerechtigden die zich niet heeft aangemeld voor het experiment en voor wie het huidige regime geldt (referentiegroep).

Om gedurende het experiment effecten vast te kunnen stellen, hebben de groepen een zekere omvang nodig. Deze omvang wordt onder meer bepaald door het effect dat een treatment heeft op de kans op een verwachte of gewenste uitkomst. Een andere bepalende factor voor de omvang van de groepen is de (financiële) beheersbaarheid van het experiment. Voor dit plan van aanpak laten de eerste inschattingen zien dat per groep 100 bijstandsgerechtigden nodig zijn. Daarmee houden we het experiment financieel en uitvoeringstechnisch beheersbaar. Een door de RUG uit te voeren poweranalyse zal moeten uitwijzen of deze omvang tot wetenschappelijk relevante en statistisch betrouwbare conclusies kan leiden.

Aanmelding voor deelname gaat als volgt.

- Uit de targetgroep wordt aselect een steekproef getrokken van 1.200 personen.
- Deze 1200 personen worden aselect verdeeld over de treatment, controle- en referentiegroep.
- De personen die in de treatmentgroepen en controlegroep vallen (1.000) worden door de gemeente geïnformeerd over het experiment. Het informeren gebeurt via verschillende kanalen: een korte film, persoonlijke brief, bijeenkomsten en de inzet van ervaringsdeskundigen die als 'ambassadeur' optreden. Zo garanderen we dat een brede doelgroep binnen de bijstandspopulatie wordt bereikt.
- De personen zijn dus vooraf ingedeeld in een van de treatmentgroepen of controlegroep. Mensen geven vervolgens schriftelijk aan of ze mee willen doen. Daarbij kunnen ze niet kiezen voor een andere groep dan die waarin ze aselect zijn geplaatst. Er is nadrukkelijk geen sanctie voor deelnemers die (gedurende het experiment) besluiten om niet (meer) mee te doen.¹²
- Mensen die zijn ingedeeld in groep 5 en die dus meewerken aan het onderzoek zonder dat zij de treatments ervaren, krijgen een beloning, bijvoorbeeld een waardebon.

Uiteindelijk worden maximaal 100 personen toegelaten tot een treatmentgroep of controlegroep. Als er in een groep meer dan 100 geïnteresseerde aanmeldingen zijn, wordt een aselecte trekking gedaan.

¹² Dit is conform de bedoeling van de wetgever, zoals blijkt uit de brief van de staatssecretaris aan de Kamer van 14 oktober 2016 (zie voetnoot ⁹).

Het feitelijke experiment loopt twee jaar. Gedurende deze periode gelden de overige verplichtingen uit de Participatiewet (zoals de inlichtingenplicht) onverkort voor de deelnemers. Voor deelnemers met treatment a (zowel die in groep 1 als groep 4) geldt dat er gedurende het eerste experimentjaar twee contactmomenten moeten zijn (na een half jaar en na een jaar). Deze contactmomenten zijn onderdeel van de metingen door de RUG, zodat ze zo min mogelijk van invloed zijn op de beleving van de deelnemer.¹³

VI. Communicatie

Werving van deelnemers

Deelname aan het experiment is vrijwillig. Wanneer mensen worden geselecteerd in één van de groepen, krijgen ze de vraag voorgelegd of ze mee willen doen. Ze mogen dus weigeren. Wel investeren we fors in de communicatie en informatievoorziening. Om een goede afspiegeling van de gehele bijstandspopulatie te kunnen laten deelnemen aan het experiment, is het essentieel dat er via verschillende kanalen wordt voorgelicht over het experiment. Het gaat dan om:

1. *Korte film*, waarin het experiment wordt toegelicht en waarin een ervaringsdeskundige uit elke groep vertelt hoe de bijstand er voor hem of haar uit zou zien als deze treatments blijvend was ingevoerd in de Participatiewet. De film wordt verspreid via OOG en de sociale media.
2. *Persoonlijke brief* aan de geselecteerde mensen waarin wordt uitgelegd wat deelname en de betreffende groep voor hen betekent en waarin zij worden uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Bij de brief zit een aanmeldingsformulier voor mensen die zich meteen willen aanmelden, en een flyer en een verwijzing naar informatie op de gemeentelijke website.
3. Daar waar nodig *gericht inzetten van kanalen en stakeholders* om doelgroepen die bijvoorbeeld post niet open (durven te) maken te informeren en te verleiden tot deelname.
4. *Informatiebijeenkomsten* op meerdere plekken in de stad, gericht op de afzonderlijke groepen. In de bijeenkomsten spelen ervaringsdeskundigen een grote rol. Na afloop is aanmelding direct mogelijk.

Externe communicatie gedurende het experiment

Om naast de wetenschappelijke evaluatie het experiment ook te bekijken vanuit het oogpunt van de beleving van deelnemers en de relevantie voor de stad, wordt tijdens de experimentperiode ook op andere manieren gecommuniceerd. We vragen enkele deelnemers om te *vloggen* en verwerken deze

¹³ Kamerbrief van 14 oktober 2016 (zie voetnoot 9): 'Daarbij schrijft het ontwerpbesluit nadrukkelijk voor dat het aan de gemeenten is om te beoordelen of de activiteiten die de bijstandsgerechtigde heeft ondernomen voldoende zijn, en het is aan gemeenten hoe zij de contacten en communicatie met deelnemers invullen.'

input tot korte *filmpjes*. Gekeken wordt of we daar in samenwerking met WIJS (Wijk Inzet door Jongeren en Studenten) studenten bij kunnen betrekken. Verder organiseren we *symposia* waarbij deelnemers voor het voetlicht komen en aandacht is voor oplossingen die mensen zelf hebben gevonden en voor, anderzijds, wat juist niet werkt. Deelnemers worden daarmee mede-eigenaar van het experiment. Ook andere thema's rondom het experiment of het leerproces van gemeente en ervaringsdeskundigen kunnen aan de orde komen. De symposia kunnen ook publicaties opleveren rondom thema's als re-integratie, toekomstperspectief, armoede en bijstandsbeleving.

Interne communicatie

Er zal via de gebruikelijke kanalen zoals intranet en functieoverleggen worden gecommuniceerd over Bijstand op maat.

VII. Activiteiten en globaal tijdpad

De volgende activiteiten vinden plaats binnen het project, waarbij we uitgaan van een inwerkingtreding van de AMvB per 1 april 2017 en een startdatum voor het experiment van 1 juli 2017. De planning is dus indicatief.

Activiteiten	Klaar op
Besluitvorming gemeenteraad	29 maart 2017
Indienen aanvraag voor deelname bij ministerie van SZW	1 april 2017
Productie korte film voor werving deelnemers	25 april 2017
Verwachte ontvangst van toestemming van ministerie van SZW	1 mei 2017
Onderzoeksplan	1 mei 2017
Uitvoeringsplan	1 mei 2017
Schriftelijke uitnodiging deelname aan geselecteerde bijstandsgerechtigden	5 mei 2017
Voorlichtingsbijeenkomsten voor geselecteerde bijstandsgerechtigden	20 mei 2017
Sluiting aanmeldingstermijn deelnemers	27 mei 2017
Nulmeting	25 juni 2017
Start experiment	1 juli 2017
Eerste administratieve tussenmeting	1 januari 2018
Eerste halfjaarsrapportage aan SZW	1 januari 2018
Eerste meting	1 juli 2018
Tweede halfjaarsrapportage aan SZW	1 juli 2018
Tweede administratieve tussenmeting	1 januari 2019
Derde halfjaarsrapportage aan SZW	1 januari 2019
Tweede meting	1 juli 2019
Eindrapportage aan ministerie van SZW	1 september 2019

VIII. Financiën

Specificatie van de kosten voor de gehele periode 2017-2019

	Kosten
Onderzoek RUG	250.000
Inzet professionals met bijstandservaring <ul style="list-style-type: none">- intensieve begeleiding aan 130 deelnemers- advisering experiment- advisering en uitvoering communicatie	450.000
Werkbudget (o.a. rondom werving en communicatie)	30.000
Inkoop trajecten	120.000
Administratieve ondersteuning (0,5 fte)	25.000
	875.000

De inzet van de professionals met bijstandservaring betreft de intensieve begeleiding (2 fte) en de advisering en uitvoering met betrekking tot de vormgeving van het experiment, de werving van deelnemers, en de externe communicatie gedurende de looptijd van het experiment.

Dekking van de kosten

Het Rijk stelt geen tegemoetkoming beschikbaar voor deelnemende gemeenten. Er wordt nog onderzocht of een deel van de uitvoeringskosten in aanmerking komen voor ESF project 2014-2020. Het gaat dan om de inzet van de professionals met bijstandservaring bij de uitvoering van de intensieve begeleiding (treatment b). In de raadsnota 'Eén integraal afwegingsmoment, kader op te nemen bestemmingsvoorstellen jaarrekening' (reg.nr. 6108694) is beschreven hoe de kosten worden gedekt.

IX. Risico's

We zien de volgende risico's:

1. Juridische risico's, die we klein schatten. Bijstand op maat volgt weliswaar in enkele opzichten niet de strikte letter van de AMvB, maar uit uitspraken van de staatssecretaris (zie voetnoot ⁹) blijkt dat we binnen de door de regering gestelde kaders opereren. Het betreft hier de opmerkingen van de staatssecretaris bij de controlemomenten van treatment a (artikel 6 lid 1 sub a Tijdelijk besluit), de invulling van de intensieve begeleiding van treatment b (artikel 6 lid 1 sub b Tijdelijk besluit) en de verplichting van deelnemers om in het experiment te blijven (artikel 9 lid 2 Tijdelijk besluit). Wat betreft de verplichte aselechte trekking van deelnemers (artikel 7 lid 1 Tijdelijk besluit) handelen we conform de AMvB, omdat deelnemers aan groep 4 aselechte worden toegewezen aan deze groep. Dat zij vervolgens de vrijheid hebben om voor een treatment te kiezen, doet daaraan niets af.
2. Capaciteit om het experiment uit te voeren, zowel de voorbereidingen als de uitvoering van het experiment zelf. Voldoende dekking voor de extra inzet is een voorwaarde. Ook voor een eventuele toename van bijvoorbeeld vragen door niet-deelnemers over het experiment

moet voldoende capaciteit zijn (14050, Front Office).

3. Kennis voorbereiders en uitvoerders over het experiment. Het experiment moet worden uitgevoerd binnen de juridische kaders en de gezochte gemeentelijke ruimte maar moet daarnaast ook voldoen aan wetenschappelijke criteria. Bij voorbereiders en uitvoerders van het experiment (zowel medewerkers van de gemeente als professionals met bijstandservaring) moet voldoende kennis en commitment aanwezig zijn.
4. Financiële risico's voor de gemeente. In de Memorie van toelichting van de AMvB wordt gesteld dat de effecten van groepen 1 en 2 mogelijk een tegengesteld effect op uitstroom in de bijstand hebben. De kans dat beide groepen minder uitstroom zullen hebben, wordt klein geacht. De verwachting van het Rijk is dat treatment a (ontheffing) mogelijk een negatief effect heeft op uitstroom in de bijstand, terwijl treatment c (grotere inkomstenvrijlating) juist een positief effect heeft op uitstroom. Bij dit laatste moet wel worden opgemerkt dat de verruimde gedeeltelijke vrijlating van inkomen uit arbeid tot hogere bijstandslasten leidt bij mensen die ook zonder de vrijlating aan het werk zouden zijn gegaan ('deadweight loss'). Grosso modo vallen volgens de regering de effecten van treatments a en c tegen elkaar weg. De vraag is of deze aannames kloppen. Mogelijk wordt het tekort op de BUIG dat voor 2017 en daarop volgende jaren wordt verwacht, groter of juist kleiner door het experiment. Opgemerkt moet worden dat het gaat om slechts een klein deel van de bijstandspopulatie.
5. Risico voor de deelnemers.
 - Deelname aan treatment c (door aselechte indeling in groep 3 of door de keuze voor dit treatment in groep 4) kan gevolgen hebben voor het belastbaar inkomen van de deelnemer. De hoogte van de inkomstenvrijlating is echter dusdanig vastgesteld dat geen armoedeval plaatsvindt bij uitstroom. Goede voorlichting aan deelnemers over de effecten van, bijvoorbeeld, het recht op minimeerregelingen en toeslagen op grond van de AWIR is belangrijk. Ook over het einde van het experiment en het weer van toepassing zijn van de oude regels moet goed worden gecommuniceerd.
 - Bijstandsgerechtigden kunnen afgeschrikt worden voor deelname. In de AMvB wordt immers het beeld geschetst van een experiment met veel regels en controles. Dat inmiddels veel water bij de wijn is gedaan (zie voetnoot ⁹), is misschien niet bij iedereen bekend. Het risico zit hem dan vooral de onderdelen genoemd onder punt 1, 'Juridische risico's'. Om die reden is goede voorlichting, bij voorkeur in goede samenspraak met en door ervaringsdeskundigen, belangrijk.

X. Verhouding experimenten Groningen en Ten Boer

Het college van Ten Boer heeft op 24 januari 2017 de gemeenteraad voorgesteld om mee te doen met Bijstand op maat en hier samen met Groningen een aanvraag voor in te dienen. Dat dit kan is met het ministerie van SZW besproken. Voorwaarde is dat beide gemeenten hetzelfde experiment uitvoeren en hun aanvragen gezamenlijk indienen. Voor Ten Boer wordt een apart plan van aanpak opgesteld.

BIJLAGE 1: Ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichtingen (treatment a))

Korte beschrijving van de treatment

Gedurende het experiment geldt voor deelnemers dat zij niet verplicht zijn om:

- a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening als bedoeld in artikel 7 lid 1 sub a Participatiewet te verkrijgen, deze te aanvaarden en te behouden, waaronder begrepen registratie als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, indien hem daartoe het recht toekomt op grond van artikel 30b, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
- b. gebruik te maken van een door het college aangeboden voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling, alsmede mee te werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling en, indien van toepassing, mee te werken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak als bedoeld in artikel 44a Participatiewet;
- c. naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt (de 'tegenprestatie').

Beschrijving op onderdelen

Deelnemers wordt niet gevraagd naar hun activiteiten richting werk, behalve in het kader van de evaluatie. Als een deelnemer niet actief is, beoordeelt de gemeente niet of er een maatregel op grond van 18 Participatiewet wordt opgelegd.

Doelgroep en selectie

Zie hoofdstuk V

Overige opmerkingen

Bij de tussentijdse evaluatie na 6 en 12 maanden bedoeld in artikel 6 lid 1 sub a Tijdelijk besluit wordt aan deelnemers gevraagd of er iets is veranderd in hun situatie rondom werk, participatie of welzijn sinds het begin van het experiment. Is het antwoord negatief, dan wordt gevraagd of de deelnemer sinds het experiment meer, minder of gelijkelijk actief geweest is in vergelijking met vóór het experiment. Bij een positief antwoord op de eerste vraag wordt gevraagd wat volgens de deelnemer de reden is van deze verandering.

BIJLAGE 2: Intensivering van hulp en begeleiding (treatment b)

Korte beschrijving van de treatment

Deelnemers krijgen gedurende het experiment intensieve begeleiding door professionals met bijstandservaring. Met 'intensieve begeleiding' wordt bedoeld begeleiding in de vorm van persoonlijke coaching, intervisie en/of trainingen die gemiddeld 10x per jaar plaatsvinden. Het betreft maatwerk. Doel van de intensieve begeleiding kan een van de volgende of een combinatie zijn van:

- deeltijdwerk of uitstroom naar werk in loondienst (ook als dat op een lager niveau is);
- starten als (parttime) ondernemer;
- acceptatie van het gegeven dat werkloosheid/leven op bijstandsniveau het toekomstperspectief is en van daaruit bouwen aan een nieuw leven.

De begeleiding bestrijkt het hele scala van leefgebieden waarmee de deelnemer te maken kan krijgen om een van bovenstaande doelen te bereiken. Daar waar er perspectief is op werk, is de begeleiding gericht op de meest efficiënte weg naar duurzaam werk, dus niet de snelste weg naar werk.

Beschrijving op onderdelen

Deelnemers krijgen een uitgebreide intake op maat waarin de wensen en de belemmeringen die er zijn richting werk en welzijn/ welbevinden besproken worden. Na de intake is duidelijk wat het vervolg zal worden. De intensieve begeleiding bestaat uit drie begeleidingsvormen, in de regel in combinatie, maar uiteraard alleen voor zover in het individuele geval nuttig is. Het gaat om:

- *individuele begeleiding* op praktisch en/of mentaal/emotioneel vlak. Ook kan er doorverwezen worden naar bestaande trajecten dan wel naar specifieke hulp(verlening).
- *trainingen op maat* waaronder in elk geval een armoedetraining. Deze training gaat in op de beleving en de sociale en psychische gevolgen die armoede, leven in de Bijstand en leven met schulden hebben op het werken aan een toekomstperspectief.
- *andere trainingen* gericht op werk in loondienst, ondernemen of bouwen aan een toekomstperspectief op basis van de huidige situatie. Er worden zoveel mogelijk trajecten en workshops ingezet die nu al beschikbaar zijn voor bijstandsgerechtigden in Groningen.
- *intervisiebijeenkomsten*, waarin deelnemers zoveel mogelijk op basis van vergelijkbaar doel en niveau bij elkaar worden geplaatst en daar waar mogelijk zelf met oplossingen te laten komen.

Doelgroep en selectie

Zie hoofdstuk V

Overige opmerkingen

BIJLAGE 3: Verruimde inkomstenvrijlating (treatment c)

Korte beschrijving van de treatment

De hoogte en duur van de vrijlating is beschreven in hoofdstuk V.

Beschrijving op onderdelen

Deelnemers die tijdens het experiment inkomsten uit arbeid hebben, geven deze op de gebruikelijke manier door aan de gemeente, door middel van een wijzigingsformulier (<https://gemeente.groningen.nl/uitkering-inkomsten-vakantie-en-veranderingen-doorgeven>). De inkomstenvrijlating wordt vervolgens op deze inkomsten toegepast.

Doelgroep en selectie

Zie hoofdstuk V

Overige opmerkingen

De vrijlating heeft slechts betrekking op inkomsten uit arbeid. Daarbij gaat het in de eerste plaats om loon, maar ook om doorbetaling van loon tijdens ziekte gedurende de eerste 104 weken en om een uitkering in verband met zwangerschap en bevalling op grond van de Wet arbeid en zorg. Een stagevergoeding wordt soms aangemerkt als inkomen uit arbeid, als de vergoeding feitelijk neerkomt op loon uit arbeid en niet overwegend gericht op het uitbreiden van de kennis en ervaring van de werknemer. Ook bij ontslagvergoedingen
Inkomsten die niet zijn aan te merken als inkomsten uit arbeid vallen niet onder de treatment. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan alimentatie, een uitkering op grond van de Ziektewet (ZW) of een ANW-uitkering.

BIJLAGE 4: Keuzevrijheid en eigen regie

Korte beschrijving van de treatment

Deelnemers kiezen voor een van de drie treatments a, b of c.

Beschrijving op onderdelen

Zie bijlagen 1, 2 en 3.

Doelgroep en selectie

Zie hoofdstuk V. Het is goed mogelijk dat de drie subgroepen ongelijk zijn qua grootte, maar dit is vanuit het oogpunt van het onderzoek geen probleem.

Overige opmerkingen