

Naar een werkzame bijstand

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 uitstroombestemmingen. 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 Vliegthart (SP) ook een 'experiment regelluwe bijstand' in te richten in het kader van dit experimenteelartikel 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.

Voorals sinds 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

en op het hebben van (parttime) werk.¹ De effecten op andere vormen van maatschappelijke participatie, namelijk vrijwilligerswerk, mantelzorg en het volgen van een opleiding of cursus en op het welzijn van de deelnemers, komen in latere hoofdstukken aan de orde. We gaan ook na of bepaalde groepen meer baat hebben bij een van de soorten begeleiding dan andere groepen. Waar mogelijk vergelijken we onze resultaten met de resultaten die zijn gevonden in de andere zes gemeenten waar vergelijkbare experimenten zijn uitgevoerd tussen 2018 en 2020. In hoofdstuk 3 gaan we, op basis van de diepte-interviews met een selectie van deelnemers, verder in op de ervaringen met de verschillende soorten begeleiding.

De opzet van het experiment en het onderzoek

Hoe de selectie en indeling van deelnemers aan het experiment plaatsvond, is gedetailleerd beschreven in hoofdstuk 1. De groep van ruim 800 deelnemers die werd geselecteerd voor het wetenschappelijk onderzoek, is vanaf het begin van het experiment viermaal geïnterviewd: aan het begin (T0: 2018/2019), halverwege (T1: 2019/2020) en aan het einde (T2: 2020/2021) van het experiment, en een jaar na afloop ervan (T3: 2022). Tabel 1 geeft een overzicht van de periodes waarin de interviews zijn gehouden en van het aantal geïnterviewde deelnemers. Dat het aantal respondenten met iedere meting afneemt is gebruikelijk bij een dergelijk longitudinaal onderzoek. Dit had in ons geval verschillende oorzaken, zoals deelnemers die verhuisden uit Amsterdam, niet langer bereikbaar bleken of niet meer bereid waren aan het onderzoek deel te nemen.

De analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de 513 deelnemers die vanaf de nulmeting tot en met de nameting zijn geïnterviewd. Deelnemers die niet iedere meting zijn geïnterviewd, hebben we dus niet meegenomen in de analyses. Indien deze 'uitval' vaker voorkomt onder

1. Het hebben van (parttime) werk staat niet per se gelijk aan het uitstromen uit de bijstand. Bijstandsgerechtigden met weinig inkomen uit werk, ontvangen nog een aanvullende uitkering. Pas wanneer het inkomen uit werk hoger is dan de maximale hoogte van de uitkering, stroomt iemand uit de bijstand.

deelnemers met bepaalde kenmerken, kan dit de resultaten vertekenen. In het onderzoek hebben we zo goed mogelijk rekening gehouden met deze mogelijke vertekening.²

Tabel 1. Periodes en aantallen respondenten van de vier metingen

Meting	Periode	Aantal respondenten
Nulmeting (T0)	maart 2018 – november 2019	812
T1 meting	april 2019 – december 2020	625
T2 meting	oktober 2020 – juni 2021	547
Nameting (T3)	februari 2022 – juli 2022	513

Noot: Een klein aantal interviews heeft buiten de getoonde periodes plaatsgevonden. De periodes waarin de metingen plaatsvonden overlappen, maar doordat steeds eenzelfde interviewvolgorde werd aangehouden, zat er voor iedere deelnemer steeds tenminste zes maanden tussen twee opeenvolgende interviews.

De kenmerken van de deelnemers aan het begin van het experiment verschilden in een aantal opzichten vrij sterk van die van de totale bijstandspopulatie in Amsterdam. Tabel 2 laat zien dat zich onder de deelnemers veel vrouwen, veel eenoudergezinnen en paren zonder kinderen, veel 35-44- en 45-54-jarigen, veel bijstandontvangers met een havo- of vwo-diploma of een diploma van het hoger onderwijs en veel mensen met een Surinaamse of een ‘overige’ migratieachtergrond bevonden. Er was relatief weinig verschil in de uitkeringsduur aan het begin van het experiment. Het grootste verschil betrof het aandeel dat aan het begin van het experiment al parttime werkte: 61% onder de deelnemers aan het experiment tegenover niet meer dan 7% onder de gehele bijstandspopulatie. Dit wordt verklaard door het feit dat parttime werkenden onmiddellijk financieel voordeel ondervonden als zij aan het experiment gingen deelnemen (zie volgende paragraaf). Bijstandsgerechtigden die al parttime werkten of verwachtten op korte termijn parttime te gaan werken, hadden dus een sterke financiële prikkel om deel te nemen aan het experiment.

2. In de analyses wegen we de deelnemers aan de hand van de kans dat iemand met vergelijkbare kenmerken gedurende het experiment is uitgevallen. Deelnemers met kenmerken die vaker dan gemiddeld stoppen met het experiment krijgen hierdoor een groter gewicht in de analyses.

Tabel 2. Kenmerken van de deelnemers en de totale bijstandspopulatie in Amsterdam

	Deelnemers experiment	Alle bijstandsgerechtigden
Totaal (N=100%)	812	40.300
<i>Geslacht [%]</i>		
Vrouw	61	49
Man	39	51
<i>Huishoudenstype [%]</i>		
Alleenstaande	51	84
Eenoudergezin	27	7
Paar zonder kinderen	16	5
Paar met kinderen	6	4
<i>Leeftijdsgroep [%]</i>		
18-24 jr.	1	4
25-34 jr.	13	15
35-44 jr.	28	20
45-54 jr.	35	27
55-65 jr.	23	34
<i>Opleidingsniveau [%]</i>		
Geen/bao	20	28
Vmbo	13	16
Mbo	18	21
Havo/vwo	17	7
Hbo/wo	15	11
Anders/onbekend	18	18
<i>Herkomst [%]</i>		
Nederland	21	38
Suriname	16	11
Antillen	3	2
Turkije	8	6
Marokko	12	11
Overig	39	31
Onbekend	2	0
<i>Uitkeringsduur [%]</i>		
≤ 6 mnd	8	8
7-12 mnd	5	7
1-2 jr	12	11
2-3 jr	11	9
3-5 jr	16	14
5-10 jr	29	23
>10 jr	19	27
<i>Parttime werk [%]</i>	61	7

Drie soorten begeleiding

Zoals gezegd werden de deelnemers aan het experiment ingedeeld in drie groepen, elk met een eigen begeleidingsconditie: extra aandacht, zelfregie en reguliere begeleiding. Zij ontvingen deze begeleiding vanaf het moment dat zij gingen deelnemen aan het experiment (2018/2019) tot de afloop ervan in maart 2021 (T2). Daarna ontvingen alle deelnemers in principe weer de reguliere begeleiding, al konden klantmanagers in overleg met de deelnemers besluiten om de begeleiding die tijdens het experiment gold, voort te zetten of juist het roer helemaal om te gooien en te wisselen naar zelfregie dan wel extra aandacht.

Naast de verschillende soorten begeleiding, kregen alle deelnemers aan het experiment het recht op een bijverdienpremie. Wie inkomsten uit betaald werk had, kreeg tweemaal per jaar de helft daarvan tot een maximum van 200 euro per maand uitgekeerd in de vorm van een premie (die dus maximaal 1.200 euro per keer kon bedragen en 2.400 euro per jaar). Omdat deze bijverdienpremie niet verschilde tussen de drie experimentgroepen – op grond van de juridische verplichting tot gelijke behandeling kreeg ook de vergelijkingsgroep recht op deze premie – kunnen wij geen uitspraak doen over het effect van die premie. Deze laten we in dit hoofdstuk dan ook buiten beschouwing.³

Hoewel de bijverdienpremie niet verschilde tussen de drie experimentgroepen, zijn de uitkomsten er mogelijk wel door beïnvloed. Zo is het mogelijk dat dankzij de premie meer deelnemers aan het experiment aan het werk zijn gegaan of zijn gebleven. Door de premie was deelname aan het experiment bijzonder aantrekkelijk voor bijstandsgerechtigden die vóór het experiment al in deeltijd werkten. Door deel te nemen aan het experiment mochten zij immers feitelijk de helft van hun eigen inkomsten (tot 200 euro per maand) houden. Dit verklaart waarom, zoals we hierboven zagen, aan het begin van het experiment veel meer deelnemers een parttimebaan hadden dan alle bijstandsgerechtigden in Amsterdam. Dit

3. De afdeling Onderzoek en Statistiek (O&S) van de gemeente Amsterdam heeft wel een onderzoek gedaan naar de effecten van de bijverdienpremie, door deelnemers en niet-deelnemers aan het experiment met elkaar te vergelijken (Van Kempen et al., 2021).

heeft ook als consequentie dat de deelnemers van het experiment geen afspiegeling vormen van de gehele groep bijstandsgerechtigden in Amsterdam. De uitkomsten van het experiment gelden dan ook niet zonder meer voor alle mensen in de bijstand.

We bespreken de drie experimentgroepen nu in meer detail.

Extra aandacht

In deze groep kregen de deelnemers intensievere begeleiding dan zij voor het experiment gewend waren of dan zij zouden hebben ontvangen als zij niet aan het experiment hadden deelgenomen. Wat ‘intensief’ inhield, verschilde per deelnemer en was afhankelijk van de specifieke situatie. Intensievere begeleiding kon zowel bestaan uit het aanbieden van extra begeleidingstrajecten als uit frequenter contact tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde. Uiteindelijk bepaalden de klantmanager en de bijstandsgerechtigde samen hoe frequent zij contact hadden en welke instrumenten werden ingezet (opleiding, jobcoach, leerstage). De extra aandacht kon zowel gericht zijn op de begeleiding naar betaald werk als op maatschappelijke participatie en welzijn.

Zelfregie

De deelnemers aan de zelfregiegroep kregen tijdens het experiment zoveel mogelijk zelf zeggenschap over de wijze van begeleiding door de klantmanager en de activiteiten die men ontplooidde. Zo kon de deelnemer in de zelfregiegroep in principe zelf – zij het in overleg met de klantmanager – bepalen of en aan welk re-integratietraject zij of hij deelnam. De deelnemer bepaalde ook zelf of en hoe vaak er contact was met de klantmanager. Deelnemers konden ook besluiten om geen contact te zoeken. Wel moest de klantmanager minimaal eenmaal per jaar contact opnemen met de deelnemer, om relevante informatie te verstrekken en te informeren hoe het met hem of haar ging. Omdat het Amsterdamse experiment geheel binnen het kader van de Participatiewet was georganiseerd, hadden ook de deelnemers aan de zelfregiegroep formeel de plicht om werk te zoeken en geschikt werk te aanvaarden. Feitelijk werd deze verplichting echter niet actief gecontroleerd en gehandhaafd.

Vergelijking

Voor de deelnemers aan de vergelijkingsgroep veranderde er tijdens het experiment in beginsel niets aan de reguliere begeleiding die zij al vóór deelname aan het experiment ontvingen. Dit betekende dat de begeleiding sterk kon verschillen in frequentie en intensiteit, afhankelijk van de specifieke situatie van de bijstandsgerechtigde en de inzet van de klantmanager. Wel konden ook deze deelnemers, evenals die aan de twee andere experimentgroepen, tweemaal per jaar de bijverdienpremie ontvangen als zij inkomsten uit (parttime) arbeid hadden.

Resultaten

In de volgende paragrafen bespreken we de effecten van de verschillende soorten begeleiding op de uitstroom uit de bijstand en de deelname aan betaald (parttime) werk. We rapporteren de uitkomsten voor de vier momenten waarop de deelnemers zijn geïnterviewd.

Als we bij onderstaande resultaten spreken over een ‘significant’ verschil in uitkomst tussen de experimentgroepen, bedoelen we daarmee dat het onwaarschijnlijk is dat het verschil dat we hebben gevonden op toeval berust. Het gaat dan dus hoogstwaarschijnlijk om een verschil dat daadwerkelijk het gevolg is van de verschillen in begeleidingscondities.

Uitstroom uit de bijstand

Deelnemers uit de zelfregiegroep zijn een jaar na afronding van het experiment (T3) significant minder vaak uitgestroomd dan deelnemers uit de extra-aandacht- en de vergelijkingsgroep. Dit verschil is ontstaan na de coronacrisis.

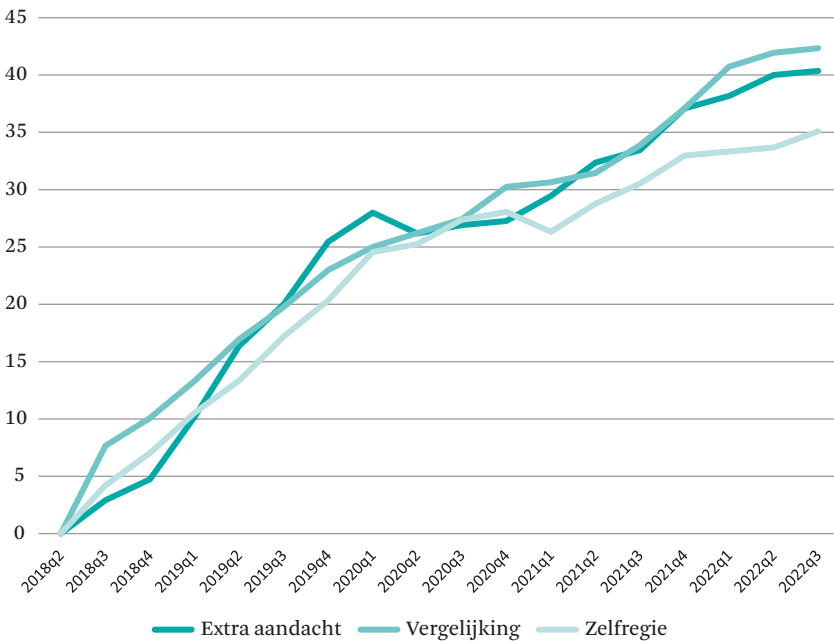
Bij de start van het experiment ontvingen alle deelnemers die zijn geïnterviewd bijstand van de gemeente. Dat betekent dat bij de T0-meting (vanaf het tweede kwartaal van 2018) de uitstroom uit de bijstand in alle drie experimentgroepen per definitie nul was. Daarna zien we in alle drie groepen dat het aandeel deelnemers dat is uitgestroomd, geleidelijk toeneemt (zie Figuur 1). In eerste instantie ging dit in alle drie groepen redelijk gelijk op, tot het tweede kwartaal van 2020. Wel nam de

uitstroom uit de extra-aandachtgroep wat sneller toe dan in de andere twee groepen. Hierdoor was in het eerste kwartaal van 2020 het aandeel van de extra-aandachtgroep dat was uitgestroomd met 28,0% wat hoger dan in de zelfregiegroep (24,6%) en de vergelijkingsgroep (25,0%). Dit verschil was echter niet statistisch significant.

In het tweede kwartaal van 2020 zakte de economie sterk in als gevolg van de coronacrisis en de 'intelligente lockdown' die de regering afkondigde. De werkloosheid begon op te lopen en dit zien we duidelijk terug in de uitstroom uit de bijstand van de deelnemers in het experiment. De uitstroom steeg amper meer in de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep, en in de extra-aandachtgroep was er zelfs kortstondig een daling in de uitstroom. Dit laatste betekent dat sommige deelnemers die eerst waren uitgestroomd, opnieuw een beroep op de bijstand deden.

Vanaf het eerste kwartaal van 2021, toen de economie herstelde en de arbeidsmarkt aantrok, nam de uitstroom uit de extra-aandachtgroep en

Figuur 1. Uitstroom uit de bijstand per experimentgroep (%)



de vergelijkingsgroep weer toe, maar de zelfregiegroep bleef achter. In die groep daalde de uitstroom zelfs nog iets ten opzichte van het voorgaande kwartaal. Daarna steeg de uitstroom echter weer in alle drie groepen tot eind 2022. Wel was deze stijging in de zelfregiegroep minder sterk dan in de twee andere groepen.

Bij de nameting op T3 was 39% van de deelnemers uit de bijstand gestroomd. De uitstroom was het grootst in de vergelijkingsgroep (42%), maar ook in de extra-aandachtgroep lag de uitstroom (40%) nog significant hoger dan in de zelfregiegroep (35%). Zelfregie lijkt dus een negatief effect te hebben gehad op de kans om uit de bijstand te stromen. Opvallend is wel dat dit verschil pas is ontstaan in het laatste jaar van het experiment en groter is geworden na afloop van het experiment, toen de deelnemers aan de zelfregiegroep in beginsel weer de reguliere begeleiding kregen. Wat hiervoor de verklaring is, weten we niet. We merken op dat we in de uitstroom uit de bijstand geen noemenswaardig verschil vonden tussen de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep. Met andere woorden, het experiment levert geen aanwijzingen op dat extra aandacht in vergelijking met de reguliere begeleiding de kans op uitstroom uit de bijstand vergroot.

Het grootste deel van de uitstromers (28% van de 39%) is uitgestroomd vanwege inkomsten uit betaald werk. De rest (11%) is om overige redenen uitgestroomd, zoals inkomsten van een partner of verhuizing naar een andere gemeente. Ook als we alleen kijken naar uitstroom naar betaald werk, stroomden deelnemers uit de zelfregiegroep significant minder vaak uit de bijstand.

Enigszins vergelijkbare resultaten worden gevonden in de eindrapportages van de zes gemeentes waar tussen 2018 en 2020 ook bijstands-experimenten hebben plaatsgevonden. Zo vonden Betkó et al. (2020) in Nijmegen ook een negatief effect van zelfregie op de uitstroom uit de bijstand naar (deeltijd)werk. Gramberg en De Swart (2020) vonden in Deventer een aanwijzing voor een positief effect van extra aandacht op uitstroom. In een overkoepelende studie van het Centraal Planbureau vinden Verlaat en Zulkarnain (2022) enkele positieve effecten van extra aandacht op uitstroom naar werk in Utrecht.

[Parttime] werk

■ AANDEEL BETAALD WERKENDEN

Tijdens de coronacrisis (T2) daalde in elke begeleidingsgroep het percentage deelnemers met betaald werk. Echter, deze daling was veel groter in de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep dan in de extra-aandachtgroep. Deze verschillen waren ook statistisch significant. Na de coronacrisis (T3) gingen in alle groepen weer meer mensen aan het werk, het meest in de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep. Een jaar na afloop van het experiment was er hierdoor nog maar een klein (niet significant) verschil tussen het percentage betaald werkenden in de extra-aandachtgroep enerzijds en in de zelfregiegroep en vergelijkingsgroep anderzijds.

Bij de start van het experiment had iets minder dan twee derde van de deelnemers betaald werk. Dit aandeel was iets groter in de extra-aandachtgroep (66%) dan in de vergelijkingsgroep (64%) en in de zelfregiegroep (62%), zoals te zien is in Figuur 2. In het eerste jaar van het experiment veranderde dit nauwelijks, al nam het aandeel werkenden in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep wel iets toe. Zo had op T1 68% van de deelnemers aan de extra-aandachtgroep betaald werk, 2% meer dan in de vergelijkingsgroep en 6% meer dan in de zelfregiegroep.

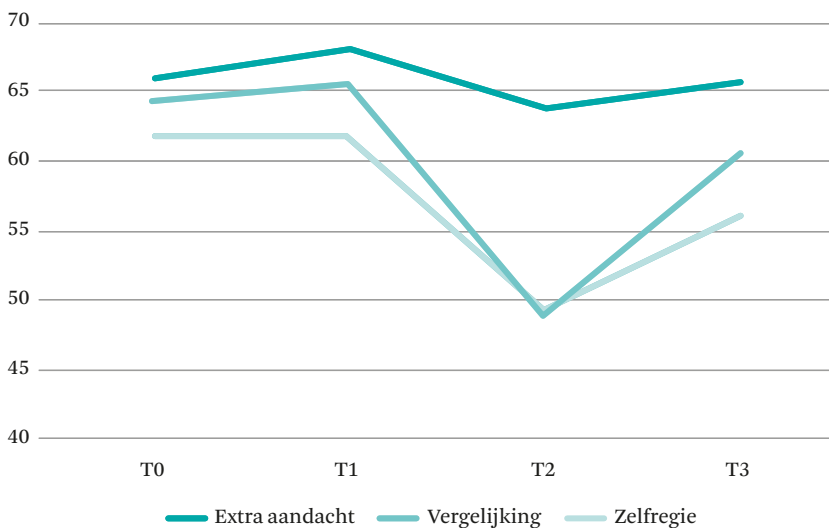
Na de T1-meting brak de coronacrisis uit en verloren veel deelnemers hun baan. Op T2 was daardoor in elke experimentgroep het percentage deelnemers met betaald werk afgenomen. In de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep was deze daling echter veel groter dan in de extra-aandachtgroep. Op T2 had nog maar 49% van de deelnemers in de vergelijkingsgroep en de zelfregiegroep betaald werk, terwijl dit in de extra-aandachtgroep nog 64% was. Dit verschil blijft bestaan en is statistisch significant als rekening wordt gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken tussen de deelnemers van de drie groepen, zoals leeftijd, sekse, opleidingsniveau en uitkeringsduur.

Het verschil in aandeel werkenden tussen de drie groepen op T2 komt vooral doordat deelnemers die extra aandacht ontvingen tijdens de coronacrisis minder vaak hun baan verloren dan deelnemers aan de andere twee groepen. Dit suggereert dat een meer intensieve begeleiding

door de klantmanager een positief effect heeft op de 'schokbestendigheid' van de bijstandsgerechtigde op de arbeidsmarkt. Door het type werk of contract van de bijstandsgerechtigde (eventueel verkregen met behulp van de klantmanager) of vanwege de contacten tussen de klantmanager en de werkgever hebben deelnemers uit de extra-aandachtgroep vaker hun baan behouden tijdens de coronacrisis.

Een jaar na het einde van het experiment (T3), toen de coronacrisis voorbij was, waren de verschillen in het aandeel werkenden tussen de drie groepen veel kleiner geworden. Zo werkte op T3 66% van de deelnemers uit de extra-aandachtgroep, 60% uit de vergelijkingsgroep en 56% uit de zelfregiegroep. In alle drie groepen is het aandeel werkenden na de coronacrisis gestegen, maar veruit het sterkst in de vergelijking- en zelfregiegroep – de groepen die eerder heel hard geraakt waren door de crisis. Toch is na dit herstel het aandeel werkenden in de extra-aandachtgroep nog steeds het hoogst, alhoewel de verschillen niet meer significant zijn. Ook is het aantal werkende deelnemers op T3 nog niet volledig terug op het peil van de T0 meting. De licht positieve trend in de arbeidsdeelname tussen T0 en T1 heeft zich uiteindelijk niet kunnen voortzetten.

Figuur 2. Aandeel deelnemers met [parttime] werk per experimentgroep [%]



We concluderen dat extra aandacht van de klantmanager heeft geholpen om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen, maar dat de verschillen tussen de drie begeleidingscondities na de coronacrisis en na afloop van het experiment (op T3) weer grotendeels zijn verdwenen. Enerzijds kan dit komen doordat er, vanwege deze kleinere daling in het aantal betaald werkenden in de extra-aandachtgroep, ook weinig was om ‘in te halen’ na de coronacrisis. Anderzijds is na T2 de experimentele begeleiding gestopt. Het is daardoor mogelijk dat het grotere aandeel werkenden in de extra-aandachtgroep tijdens de coronacrisis een positief effect was van langdurige intensieve begeleiding en niet zozeer van de begeleiding in crisistijd. In dat geval is het verschil tussen de groepen na het experiment weer kleiner geworden doordat deze groep geen extra aandacht meer kreeg. Dit zou betekenen dat extra aandacht alleen een tijdelijk effect heeft op de arbeidsdeelname van bijstandsgerechtigden. Of dit werkelijk de verklaring is, kunnen we echter niet met zekerheid vaststellen.

Verlaat en Zulkarnain (2022) vinden in hun overkoepelende studie indicaties dat in Utrecht juist zelfregie een positief effect had op het percentage werkenden na afloop van het experiment. Wij vinden een dergelijk effect niet. De percentages werkende deelnemers aan het Amsterdams Experiment met de Bijstand liggen in de drie begeleidingsgroepen een jaar na afloop van het experiment (T3) juist weer dichterbij elkaar dan aan het einde van het experiment (T2). Hoewel de verschillen niet significant zijn, is het percentage werkenden op T3 in de zelfregiegroep juist het laagst.

■ AANTAL UREN BETAALD WERK

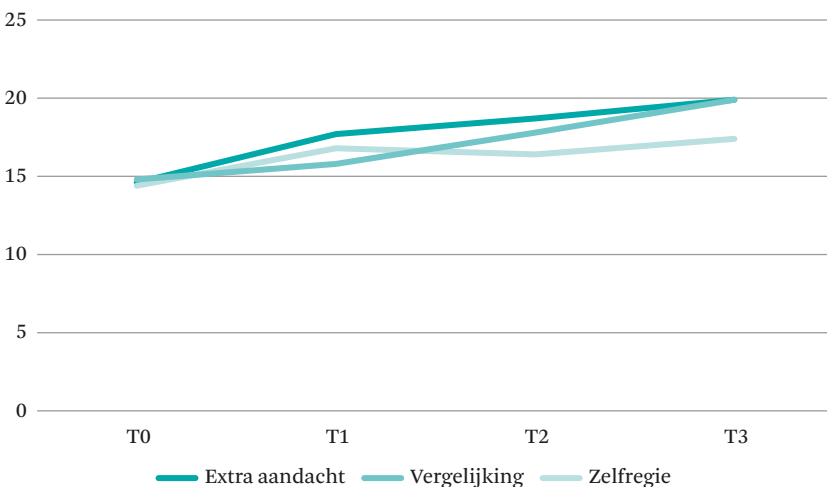
Gemiddeld werkten deelnemers aan de zelfregiegroep aan het einde van het experiment (T2) 1,4 uur per week minder dan deelnemers aan de vergelijkingsgroep en 2,3 uur minder dan deelnemers aan de extra-aandachtgroep. Op T3 was dit verschil toegenomen tot 2,5 uur minder dan deelnemers aan zowel de vergelijkingsgroep als de extra-aandachtgroep. Dit verschil was statistisch significant.

Waar de deelnemers die aan het begin van het experiment al betaald werk deden in de drie groepen gemiddeld ongeveer evenveel uren werkten in een week (14,6 uur in de extra-aandachtgroep, 14,4 uur in

de zelfregiegroep en 14,8 uur in de vergelijkingsgroep), ontstonden er gedurende het experiment verschillen tussen de drie groepen. In alle drie groepen groeide het gemiddelde aantal uren betaald werk tijdens en na afloop van het experiment. Gemiddeld gingen de deelnemers met betaald werk tussen de nulmeting en de nameting 4,4 uur meer werken per week. In de zelfregiegroep nam het aantal gewerkte uren echter minder sterk toe dan in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep. Werkenden in de zelfregiegroep gingen gemiddeld 3,0 uur per week meer werken, tegenover 5,3 uur in de extra-aandachtgroep en 5,1 uur in de vergelijkingsgroep.

Het verschil in aantal gewerkte uren tussen enerzijds de zelfregiegroep en anderzijds de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep is ontstaan tijdens de coronacrisis. Bij de T2 meting was het gemiddelde aantal uren werk van de werkenden in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep ondanks de coronacrisis nog iets gegroeid ten opzichte van de T1 meting, terwijl dit in de zelfregiegroep was afgenomen. Daarna is het aantal gewerkte uren in de zelfregiegroep wel weer gestegen, maar minder hard dan in de andere twee groepen.

Figuur 3. Gemiddeld aantal gewerkte uren per week (alleen werkenden)



Bij de nameting werkten de werkenden in de zelfregiegroep gemiddeld 2,5 uur per week minder dan de werkenden in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep. Waar werkende deelnemers aan de zelfregiegroep op T3 gemiddeld 17,4 uur per week werkten, was dit in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep gemiddeld 19,9 uur per week. Dit verschil is significant, ook wanneer gecontroleerd wordt voor persoonskenmerken van de deelnemers, zoals huishoudenstype, leeftijd, hoogst behaalde diploma en herkomst.

Wat werkt het best voor wie?

We vinden aanwijzingen dat het effect van extra aandacht op de kans om te werken voor mannen met een migratieachtergrond, alleenstaande mannen en vrouwelijke gezinsleden groter is dan voor andere groepen.

In de voorgaande paragrafen hebben we steeds stilzwijgend verondersteld dat de verschillende vormen van begeleiding voor alle deelnemers, ongeacht hun kenmerken, hetzelfde effect hebben. Dat hoeft natuurlijk niet zo te zijn. Het is denkbaar dat zelfregie of juist extra aandacht voor sommige groepen een positief effect heeft op de kans op betaald werk, en voor andere groepen geen of zelfs een negatief effect. Als een bepaalde vorm van begeleiding voor sommigen een positief en voor anderen een negatief effect heeft, is er kans dat we voor de gehele groep geen effect meten, doordat de tegengestelde effecten elkaar opheffen. We zouden dan ten onrechte concluderen dat die begeleidingsconditie geen effect heeft. De juiste conclusie zou dan zijn dat die vorm van begeleiding alleen voor bepaalde groepen effectief is (en voor sommige andere groepen mogelijk juist nadelig). De gemeente zou met die kennis de begeleiding meer kunnen richten op die groepen voor wie het (positieve) effect het grootst is. Ook de andere experimentgemeenten laten zien dat er mogelijk verschillende effecten zijn van extra aandacht of zelfregie voor verschillende groepen.

In deze paragraaf onderzoeken we of er bepaalde groepen zijn die meer baat hebben bij zelfregie of extra aandacht dan andere groepen (zogeheten heterogeniteitseffecten). We delen de totale onderzoeksgroep steeds in twee groepen van vergelijkbare omvang maar contrasterende kenmerken in, om voor beide groepen afzonderlijk het effect van de

verschillende vormen van begeleiding te onderzoeken. Het gaat bijvoorbeeld om het verschil tussen vrouwen en mannen, tussen jongeren en ouderen, tussen alleenstaanden en samenwonenden, etc. Door de vaak kleine aantallen deelnemers in deze subgroepen dienen de gevonden effecten zeer voorzichtig geïnterpreteerd te worden. Om deze reden bespreken we alleen groepen waarvoor we zowel op T2 als T3 vergelijkbare effecten hebben gevonden. We waarschuwen ervoor dat er, door het grote aantal getoetste effecten, ook door toeval 'significante' effecten kunnen worden gevonden. Onze bevindingen kunnen dan ook zeker geen reden zijn om bepaalde vormen van begeleiding alleen op specifieke groepen te richten. Daarvoor is eerst meer onderzoek nodig. Onze resultaten zouden wel aanleiding kunnen zijn om bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden meer rekening te houden met hun achtergrondkenmerken.

Aan het einde van het experiment (T2) en bij de nameting (T3) hadden deelnemers aan de extra-aandachtgroep vaker (parttime) werk dan deelnemers uit de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep. Wanneer we dezelfde analyses uitvoeren voor deelgroepen, vinden wij dat sommige deelgroepen indien zij extra aandacht krijgen, aanzienlijk meer kans op betaald werk hebben dan als zij zelfregie of de reguliere begeleiding krijgen. We onderzoeken mogelijke verschillen in effect op basis van combinaties van geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, tijd in de bijstand, het hebben van werk aan het begin van het experiment, huishoudenstype en migratieachtergrond. Op zowel T2 als T3 hadden mannen met een migratieachtergrond, alleenstaande mannen en vrouwelijke gezinsleden een aanzienlijk grotere kans om op dat moment betaald werk te hebben als zij extra aandacht kregen dan wanneer zij de reguliere begeleiding en vooral zelfregie hadden. Zo had op T3 van de mannen met een migratieachtergrond die extra aandacht hadden gehad, 66% betaald werk, tegenover 60% van de groep die de reguliere begeleiding had gekregen en 50% van degenen die zelfregie hadden gehad. Voor alleenstaande mannen waren deze percentages respectievelijk 63, 45 en 42. En voor vrouwen die deel uitmaakten van een gezin respectievelijk 69, 61 en 57%.

Het is belangrijk te benadrukken dat deze drie groepen zowel op T2 als op T3 vaker betaald (parttime) werk hadden als zij extra aandacht kregen.

Dit duidt erop dat het hier om robuuste en duurzame verschillen gaat. Voor andere groepen vonden we alleen op T2 of T3 een positief effect van extra aandacht, zodat niet duidelijk is of het hier om een kortstondig effect of om een toevallig verschil ging.

Op T3 werkten deelnemers aan de zelfregiegroep 2,5 uur minder dan deelnemers aan de andere twee groepen. Ook hierbij hebben we geanalyseerd of dit effect van extra aandacht verschilt voor een aantal subgroepen. Hier vonden wij echter geen effecten die zowel bij de T2 als de T3 meting significant en consistent waren.

Verlaat et al. (2020) suggereren op basis van het bijstandsexperiment in Utrecht dat extra aandacht de enige aanpak is die deelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt activeert. Ook concluderen zij dat zelfregie effectiever is voor lager opgeleiden dan voor middelbaar en hoger opgeleiden ten aanzien van zowel volledige uitstroom, als het hebben van een parttimebaan van meer dan 12 uur of het krijgen van een vast contract. Wij zien dat niet terug in het Amsterdamse experiment. Wij vinden niet dat extra aandacht effectiever is voor deelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, aangezien wij geen consistent significant verschil vinden tussen deelnemers die kort en lang in de bijstand zitten. Ook vinden wij niet dat zelfregie effectiever is voor lager opgeleiden. Wij constateren op T3 juist dat laagopgeleiden met zelfregie significant minder uren betaald werk verrichten dan laagopgeleiden met extra aandacht. Dit effect was echter (nog) niet aanwezig op T2, waardoor dit effect mogelijk op toeval berust.

Conclusie

Een van de hoofddoelen van het experiment was om vast te stellen of een verschil in begeleiding effect heeft op de kans om uit de bijstand te stromen, om betaald werk te hebben en om andere maatschappelijke activiteiten te verrichten. In dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat er inderdaad verschillen waren tussen de uitkomsten voor de drie experimentgroepen, maar dat deze verschillen vaak niet zo groot en lang niet altijd statistisch significant waren.

Bij de nameting (T3), ruwweg een jaar na afloop van het experiment, waren de deelnemers die zelfregie hadden gehad minder vaak uit de bijstand gestroomd dan de deelnemers die extra aandacht of de reguliere begeleiding hadden gekregen. Opvallend is dat dit verschil pas in het laatste jaar van het experiment (tijdens de coronacrisis) is ontstaan en groter is geworden na afloop van het experiment. Dit suggereert dat zelfregie pas na langere tijd en mogelijk versterkt door de coronacrisis een negatief effect had op de kans om uit de bijstand te stromen.

In de coronacrisis bleken werkende deelnemers die extra aandacht kregen beduidend minder vaak hun werk te verliezen dan deelnemers aan de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep. Na de coronacrisis en na afloop van het experiment is dit verschil echter weer grotendeels verdwenen, doordat veel deelnemers aan de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep weer aan het werk gingen. Hierdoor was er bij de nameting geen significant verschil meer in het percentage werkenden tussen de drie experimentgroepen. Dit suggereert dat de verschillen in begeleiding geen duurzaam effect hebben gehad op de kans op betaald werk, het aantal gewerkte uren of de uitstroom uit de bijstand.

We vonden echter wel meer duurzame effecten van extra aandacht op de kans op werk voor drie specifieke groepen, namelijk alleenstaande mannen, vrouwen die deel uitmaken van een gezin en mannen met een migratieachtergrond. Extra aandacht lijkt dus voor specifieke groepen wel duurzaam effectief te zijn. Dit betekent nog niet dat extra aandacht alleen aan specifieke groepen zou moeten worden gegeven. Het laat vooral het belang zien om bij de soort en intensiteit van begeleiding rekening te houden met de individuele situatie en kenmerken van de bijstandsgerechtigde.

In alle drie experimentgroepen zijn de werkende deelnemers in de loop van het experiment en het jaar daarna meer uren gaan werken. In de zelfregiegroep liep het gemiddelde aantal gewerkte uren tijdens de coronacrisis echter wel terug. Hoewel de deelnemers uit die groep na de crisis weer meer uren gingen werken, werkten zij bij de nameting gemiddeld toch 2,5 uur per week minder dan de werkenden in de extra-aandachtgroep en de vergelijkingsgroep. Dit verschil is statistisch significant.

Omdat daarnaast deelnemers uit de groep zelfregie een jaar na afloop van het experiment minder vaak uit de bijstand gestroomd waren, lijkt zelfregie op langere termijn minder positieve effecten te hebben. Opvallend is dat de verschillen pas in het laatste jaar van het experiment of na afloop van het experiment zijn ontstaan. Op kortere termijn waren er geen significante verschillen tussen de zelfregiegroep en de vergelijkingsgroep.

Hoofdstuk 3

Belang van begeleiding

Mathieu Portielje en Judith Elshout

Effecten van begeleiding

In het Amsterdams Experiment met de Bijstand was het de bedoeling om na te gaan in hoeverre een speciale vorm van begeleiding van uitkeringsgerechtigden invloed had op een vergrote maatschappelijke en/of economische participatie van de betrokkenen (middels betaald werk of anderszins) en op hun welzijn. Cruciaal is het daarom na te gaan hoe de deelnemers aan het experiment de begeleiding ervoeren en in hoeverre daarbij verschillen optraden tussen de groepen waarin zij waren ingedeeld: een groep met de conditie zelfregie, een andere met extra aandacht en een derde met reguliere begeleiding.

Deelnemers van de extra-aandachtgroep wisten vaker een betaalde parttimebaan te verkrijgen of behouden en ook gemiddeld meer uren te werken (zie hoofdstuk 2). Een analyse van de effecten op uitstroom laat zien dat mensen in de zelfregiegroep – waar het initiatief dus primair moest uitgaan van de deelnemer zelf – op de langere termijn gemiddeld genomen minder vaak uit de bijstand stroomden dan in de extra-aandacht- en de vergelijkingsgroep. Ook eerder onderzoek liet zien dat intensief contact tussen bijstandsgerechtigde en begeleidende klantmanager kan bijdragen aan meer arbeids- en maatschappelijke participatie (zie o.a. Kluge, 2010; Lub, 2017).

Dergelijke effecten laten nog niet zien of mensen ook meer of minder tevreden zijn met hun klantmanager, als zij vaker of juist minder verplicht

contact hebben. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat mensen het toch prettig vinden om meer vrijheid te ervaren, ondanks dat ze daardoor minder snel een baan vinden of behouden. Andersom is het ook mogelijk dat verminderde baankansen en minder aandacht door de klantmanager juist voor meer ontevredenheid zorgen, omdat mensen graag aan het werk willen of omdat ze begeleiding door hun klantmanager missen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe deelnemers in de verschillende groepen de begeleiding door hun klantmanager hebben ervaren en in hoeverre hierin verschillen optraden tussen de periode voor de start van het experiment en tijdens het verloop van het experiment.

We baseren ons in dit hoofdstuk op de resultaten uit de kwalitatieve analyses van de diepte-interviews met deelnemers die we in de verschillende metingen tijdens het experiment hielden. Ook gebruiken we de antwoorden die gegeven zijn op de open vragen in gestructureerde vragenlijsten met de gehele steekproef van 812 deelnemers en betrekken we de kwantitatieve bevindingen ter aanvulling. We maken gebruik van data van verschillende metingen.

Bij het afnemen van de gestructureerde vragenlijsten hebben we bij elke meting gevraagd of de deelnemers wisten in welke experimentgroep zij waren ingedeeld. Het viel op dat bij elke meting ongeveer de helft niet wist in welke groep zij zaten. De mensen die we spraken tijdens de diepte-interviews wisten het doorgaans wel, mede omdat wij tijdens deze interviews gerichte vragen stelden over de begeleidingsconditie waarin zij zaten en daarbij ook aangaven in welke groep zij zich bevonden. Aanvullend hierop volgde vanuit de interviewer in sommige gevallen een toelichting op de verschillen tussen de condities, waardoor het voor de deelnemers zelf ook duidelijk werd. De antwoorden die we hier uiteenzetten, hebben betrekking op deelnemers die daardoor wel wisten of zij extra aandacht kregen, zelfregie hadden of in de vergelijkingsgroep zaten. Ongeacht in welke groep de mensen zaten, bieden hun uitspraken ten aanzien van de (typen) begeleiding inzicht in wat werkt in begeleiding, voor wie en waarom.

Verwachtingen

We hebben de deelnemers bij de nulmeting en de eerste tussenmeting gevraagd welke behoeften en verwachtingen zij hebben ten aanzien van hun klantmanager. Deelnemers weten over het algemeen goed te verwoorden wat zij van hun klantmanager verwachten. Allereerst vinden ze het belangrijk dat ze gezien worden door hun klantmanager en dat er geluisterd wordt naar het persoonlijke verhaal dat zij te vertellen hebben. Ze voelen een sterke behoefte om dit verhaal te kunnen inbrengen in de gesprekken die zij voeren met hun klantmanager.

Ze hebben ook behoefte aan hulp en het meedenken bij praktische problemen, zoals de verrekening van inkomsten of het aanvragen van toeslagen. Een deelnemer licht toe hoe hij geholpen werd met het opgeven van inkomsten uit een persoonsgebonden budget en geeft daarmee aan wat hij van een klantmanager verwacht: 'Gewoon open staan. Als iemand belt omdat hij een probleem heeft, dat er dan een afspraak wordt gemaakt om het op te lossen of dat het uitgelegd wordt hoe diegene het beter kan doen als hij er niet uitkomt.' Dat klantmanagers goed bereikbaar zijn, is een andere wens van deelnemers, zodat zij hen kunnen bellen als zich een probleem voordoet. Een deelnemer zegt dat één gesprek per jaar daarom te weinig is, liever ziet hij zijn klantmanager 'wel vier keer per jaar, om de drie maanden'.

Vaak horen we van deelnemers dat ze hopen een baan te vinden en door hun klantmanager directer naar werk toe geleid te worden. Zo geeft een deelnemer aan dat ze graag ziet dat een betere verbinding wordt gemaakt tussen openstaande vacatures en bijstandsgerechtigden die een baan zoeken. 'Sommige mensen weten het niet, zorg voor goede tussenpersonen. [...] Mensen kunnen niet alles weten', zegt ze over het gebrek aan kennis bij haar en andere bijstandsgerechtigden over het aanbod van vacatures bij organisaties. 'Dan zullen mensen wel gaan werken', denkt ze. Een andere deelnemer benadrukt graag naar iemand doorverwezen te worden die haar kan helpen bij het vinden van een baan, en anderen hopen op hulp van de gemeente bij het opzetten van een onderneming of bij het volgen van een cursus of opleiding. Mensen verwachten, kortom, dat hun klantmanager hen helpt bij problemen met hun inkomen en

beschikbaar is voor vragen daarover. Maar bovenal zien we, met name bij de niet-werkenden die wij spraken, een grote behoefte aan hulp bij het vinden van een betaalde baan.

Waardering van de klantmanager

In de (gestructureerde) vragenlijsten hebben we de deelnemers bij elke meting gevraagd welk cijfer zij hun klantmanager geven voor hun inzet. Gemiddeld waarden zij hun klantmanager met het cijfer 7.5. De meeste deelnemers zijn dus tevreden met het contact met hun klantmanager. Opvallend is dat het cijfer dat de deelnemers in de extra-aandachtgroep geven, in de loop van de tijd hoger is geworden (van 7,5 naar 7,9), terwijl dit cijfer in de zelfregie- en de vergelijkingsgroep juist is gedaald (van 8,2 naar 7,6 resp. van 7,8 naar 6,8). We zien dus dat aan het eind van het experiment de deelnemers in de extra-aandachtgroep alsook in de zelfregiegroep een hoger cijfer aan de klantmanager geven dan in de vergelijkingsgroep. Dit duidt erop dat de deelnemers het zowel waarden als zij extra aandacht krijgen als wanneer zij door de klantmanager 'vrij' worden gelaten. Voor de deelnemers die extra aandacht kregen, heeft het echter langer geduurd voordat zij de klantmanager hoger gingen waarden, terwijl die waardering in de zelfregiegroep aanvankelijk beduidend hoger was, maar daarna juist afnam. Twee mogelijke verklaringen voor deze veranderingen in waardering dienen zich aan. De eerste is dat bijstandontvangers extra aandacht aanvankelijk niet zo prettig vinden, maar in de loop van de tijd meer gaan waarden, als ze er resultaat van zien of een betere relatie met hun klantmanager opbouwen, terwijl zelfregie in het begin prettig lijkt, maar op den duur toch als een tekort aan begeleiding wordt ervaren. Een tweede verklaring is dat de verandering in waardering vooral te maken heeft met de coronacrisis. Door die crisis zijn de deelnemers extra aandacht meer gaan waarden, terwijl de deelnemers in de zelfregiegroep en wellicht ook in de vergelijkingsgroep het gevoel hebben gekregen dat zij aan hun lot werden overgelaten. Aangezien de veranderingen in de waardering van de klantmanagers zich ook al in het eerste jaar van het experiment voordeden, lijkt de eerste verklaring het meest aannemelijk.

Op basis van gegevens van WPI (de afdeling Werk, Participatie en Inkomen van de gemeente Amsterdam) kunnen we nagaan hoeveel verschillende klantmanagers de deelnemers gedurende het experiment hebben gehad. Hierbij zijn alleen klantmanagers meegeteld die volgens de officiële registratie langer dan een week (zeven kalenderdagen) bij een deelnemer betrokken waren. De deelnemers in de extra-aandachtgroep en de zelfregiegroep werden vanaf acht maanden na de start van experiment begeleid door een *dedicated team* van klantmanagers, met het doel deze deelnemers zo consequent mogelijk de beoogde begeleiding te bieden.¹ Als we het gemiddelde aantal klantmanagers berekenen dat de deelnemers vanaf het aantreden van het *dedicated team* hebben gehad, valt een belangrijk verschil op. Bijna twee derde van de deelnemers in de extra-aandachtgroep en de zelfregiegroep had één vaste klantmanager. In de vergelijkingsgroep had slechts een op de drie deelnemers een vaste klantmanager tijdens het experiment. Het gemiddelde aantal klantmanagers per deelnemer sinds januari 2019 bedroeg 1,6 in de extra-aandachtgroep en de zelfregiegroep, en 2,3 in de vergelijkingsgroep. Deelnemers in de vergelijkingsgroep hadden dus vaker te maken met wisselingen van klantmanager en ook minder vaak een vaste klantmanager tijdens het experiment.

Persoonlijke aandacht

Eerder onderzoek liet zien dat de wijze waarop bijstandsbeleid wordt uitgevoerd door klantmanagers sterk kan verschillen (Van der Aa, 2012; Eikenaar et al., 2016). In de diepte-interviews met de deelnemers aan het experiment zien wij ook grote verschillen in ervaring als het gaat om het aantal contacten en de inhoud ervan. Dit is afhankelijk van de begeleidingsvorm, de wisseling van klantmanager, de situatie van de

-
1. Hier is gedurende het experiment voor gekozen, omdat klantmanagers bij de start van het experiment zowel deelnemers aan het experiment begeleidden als bijstandsgerechtigden buiten het experiment. Om te zorgen voor meer continuïteit in de begeleiding en een consistentere uitvoer van de experimentele begeleidingscondities, was het wenselijk dat klantmanagers alleen deelnemers voor langere tijd begeleidden binnen het experiment. In hoofdstuk 7 is meer te lezen over het team van klantmanagers en hoe klantmanagers het experiment hebben ervaren.

bijstandsgerechtigde en zijn/haar wensen en behoeften. Tijdens het experiment is geprobeerd om de deelnemers in de extra-aandacht- en de zelfregiegroep zoveel mogelijk door dezelfde klantmanager te laten begeleiden en daarbij een vaste aanpak in de begeleiding te hanteren. Extra aandacht betekende in ieder geval dat de respondenten meer contact hadden. Sommige respondenten merkten dit op: 'Ik werd vaker gebeld.' Een ander: 'Ik vond het wel leuk dat ze dan de aandacht aan je schenken, waar je tegenaan loopt en niet tegenaan loopt. Dat vond ik wel goed.' Een respondent vertelt dat haar klantmanager haar privételefoon gebruikt en altijd bereikbaar is als hij vragen heeft over bijvoorbeeld brieven van de gemeente die hij niet helemaal begrijpt omdat hij de Nederlandse taal niet goed beheerst.

Het merendeel van de respondenten in de extra-aandacht-groep waardeert de aandacht die ze in het experiment van hun klantmanager hebben gekregen. Ze hadden tijdens het experiment een vaste klantmanager, met wie ze regelmatig contact hadden. Een aantal deelnemers merkt daarin een belangrijk verschil met de situatie van voor het experiment. Een deelnemer uit de extra-aandachtgroep zegt daarover:

"Ik heb wel eens gehad dat ik twee jaar lang niet wist wie mijn klantmanager was. Of dat ik een uitkeringsspecificatie opgestuurd kreeg met een naam, maar als je die persoon dan belt, is die niet te bereiken. Of die persoon is op dat moment je klantmanager niet, maar op papier staat die er nog wel. Dan ga je mij het gevoel geven dat je maar een nummer bent."

De afgelopen vier jaar heeft ze wel een vaste klantmanager gehad. Omdat ze in extra-aandachtgroep was ingedeeld, had deze klantmanager ook daadwerkelijk tijd voor haar en nam ook regelmatig contact met haar op: 'Als hij niet iets van mij hoort, dan vraagt hij me ook wat er is. Uit zichzelf.'

Op de vraag hoe de bijstandsgerechtigden het contact met hun klantmanager hebben ervaren, benadrukken zij dat ze het waarderen dat ze zo nu en dan contact hebben en dat klantmanagers proactief contact opnemen. Als klantmanagers persoonlijke interesse tonen en naar hen luisteren ervaren bijstandsgerechtigden dat als prettig. De deelnemers

merken op dat ze het belangrijk vinden dat hun klantmanager aandacht heeft voor de aspecten in hun leven die maken dat ze niet (maximaal) werken en dat zij hun verhaal kwijt kunnen. Een respondent uit de extra-aandacht groep zegt het daarom belangrijk te vinden dat het contact niet alleen over de stappen naar werk gaat, maar ook over haar welzijn en privé-zaken. Haar klantmanager had zelfs contact met haar psycholoog:

“Maar ik vind het heel fijn hoe deze klantmanager mij hierin steunt, hierin begrijpt, ook contact heeft met mijn psycholoog. Hij praat ook met mij in privé en zegt: ‘Je bent een slimme vrouw. Je bent een hardwerkende vrouw.’ Dus ook dat stukje menselijkheid, en dat heb je met veel klantmanagers niet.”

Het bespreken van deze persoonlijke onderwerpen gaat makkelijker als mensen langere tijd door een vaste klantmanager worden begeleid en er een vertrouwensband ontstaat. Zo vertelt iemand hoe zijn klantmanager een rots in de branding was voor hem. Zij was sinds de start van het experiment zijn vaste klantmanager en ze wist naar eigen zeggen ‘alles’ van hem. Hij kon haar altijd bellen en zij hielp hem met brieven die hij van WPI ontving. Zijn taalniveau is laag en deze brieven leidden altijd tot onrust en stress. Door de hulp van zijn klantmanager voelde hij de druk en stress veel minder. Ze gaf hem het vertrouwen dat het wel goedkwam. Omdat zij op een ander kantoor ging werken, is zij sinds kort niet meer zijn klantmanager en nu maakt hij zich zorgen dat de stress en onrust weer toenemen.

Ook uit andere interviews blijkt dat een duurzame en goede verstandhouding met een vaste klantmanager vertrouwen, rust en erkenning geeft. En juist die stabiliteit ontbrak bij veel deelnemers voordat het experiment was gestart, omdat ze vaak te maken kregen met wisseling van klantmanager. Dit laatste was ook het geval bij de deelnemers in de vergelijkingsgroep, niet verwonderlijk omdat die immers de gangbare begeleiding kregen en daardoor te maken hadden met meer wisselingen. Deze wisselingen van klantmanager worden over het algemeen niet als positief ervaren. Deelnemers begrijpen vaak niet waarom ze (weer) een andere klantmanager krijgen en voelen zich door de wisselingen niet serieus genomen. Ook merken ze dat er niet altijd sprake is van een goede

overdracht tussen klantmanagers. ‘Je moet jezelf weer verantwoorden en dergelijke. Alsjeblieft, lees dat dossier. Dan weet je ook waar je aan toe bent’, zegt een respondent uit de vergelijkingsgroep over de overdracht van haar dossier. ‘Dan voel je je toch niet serieus genomen’, voegt ze eraan toe.

Wisselingen in klantmanagers zorgen bij bijstandsgerechtigden niet alleen voor een ervaren gebrek aan erkenning voor hun situatie. Ze ervaren ook dat de aanpak tussen klantmanagers behoorlijk kan verschillen en dat dit de continuïteit en richting van begeleidingstrajecten bemoeilijkt. Een deelnemer uit de vergelijkingsgroep zegt daar het volgende over:

“Toen ik die opleiding kinder- en jeugdcoachtherapie deed, kreeg ik van die ene [de klantmanager] de ruimte om dat te gaan doen, want ik zei ook: ‘Als ik deze opleiding heb, dan ben ik eerder weg dan dat ik nu ga blijven solliciteren.’ Het was wel drie jaar, maar dat maakte niet uit, hij had zoiets van: neem je tijd. En toen ging ik gratis coachen op de Driemond, een school, en dat liep als een tierelier. Ik had op een gegeven moment wachtlijsten en mensen wouden al betalen, maar dat mocht toen nog niet. En ik zat al bijna te denken aan een eigen praktijk. En toen kreeg ik een nieuwe klantmanager en zij zegt: stekker eruit, want je wordt er niet voor betaald.”

Haar verhaal laat zien dat twee klantmanagers verschillende interpretaties van de verplichtingen in de Participatiewet hanteerden in de begeleiding. Mede omdat die wet ruimte laat voor een doelmatige toepassing van maatwerk door klantmanagers, kan de handhaving van dergelijke verplichtingen tussen klantmanagers sterk verschillen (De Winter, 2019). Voor bijstandsgerechtigden zijn deze verschillen verwarrend. Bovendien leiden dit soort verschillende interpretaties van de verplichtingen in de Participatiewet tot gevoelens van onrechtvaardigheid en werken ze op termijn demotiverend. De ruimte in de wet en de verschillen tussen klantmanagers in hoe ze omgaan met deze discretionaire ruimte, vergroten het belang van een vaste klantmanager voor bijstandsgerechtigden, zodat ze weten waar ze aan toe zijn.

Spanning tussen aandacht en druk

Op de vraag of de deelnemers ervaren dat hun klantmanager hen onder druk zet om uit de bijstand te komen, antwoorden de meeste respondenten ontkennend. Het merendeel van de mensen die extra aandacht kregen van hun klantmanager vonden dat ze voldoende ruimte hadden om zelf keuzes te maken ten aanzien van werk. Ze konden hun eigen tempo bepalen en zelf weten waar ze solliciteerden en hoe vaak. Een vrouw vertelt dat zij tijdens haar deelname aan het experiment 'minder druk vanuit de gemeente' ervoer: 'Dit stelde me in staat om een baan te vinden die ik leuk vind. Niet zomaar een betaalde baan maar ook echt een leuke baan.' Een ander vertelt dat zij 'goed naar werk begeleid werd', en dat er 'niet moeilijk werd gedaan' over haar wens om parttime te werken. Met andere woorden: deze deelnemers ervoeren geen druk vanuit de gemeente en hun klantmanager om een baan aan te nemen die zij niet interessant vinden, of om meer uren te werken dan zij eigenlijk zouden willen.

Een kleinere groep respondenten voelt zich door hun klantmanager of de instanties direct of via brieven wel onder druk gezet. Een deelnemer uit de extra-aandachtgroep vertelt bijvoorbeeld dat ze het minder prettig vond 'dat er zoveel begeleiding was'. Deze vrouw voelde zich erg 'gecontroleerd [...] en de vele begeleiding voelde belemmerend'. Extra begeleiding was niet nodig volgens haar – ze was in haar eigen woorden een 'bezig type' – en zo dachten er meer over. Iemand die al werkte, vond de extra aandacht niet nodig.

Soms is de ervaren druk concreet gericht op het tempo van het re-integratieproces of op specifieke activiteiten. Een respondent uit de vergelijkingsgroep, die veel tijd kwijt is aan mantelzorg voor een familielid, vertelt 'direct' aan de slag te moeten gaan maar dat die aanpak niet werkt: 'Ik heb uitgelegd waarom het niet gaat lukken. Want ik zou ook zo niet iemand in dienst willen hebben die veel stress heeft.' Een ander, ook uit de vergelijkingsgroep: 'Ze [de klantmanager] begon over stages. Ik zeg: "Laat me met rust. Ik heb er genoeg van. Ik wil geen stagelopen want daar heb ik niets aan. Geef me een leuke fulltimebaan, en dan ga ik daar naartoe." Maar dat hadden ze blijkbaar niet.'

Als klantmanagers bij het uitvoeren van druk geen rekening houden met de gezondheidssituatie of persoonlijke problemen, roept dit veel weerstand op. Een respondent in de extra-aandacht groep: 'Ik moest van haar aan het werk, want ik was een pientere jongen ineens, ik had een slim stel hersenen, en ik kan zo aan de bak. Ja, ware het niet dat mijn situatie psychisch niet oké was.' Dat de klantmanager geen rekening hield met de psychische problemen waar hij op dat moment last van had, was voor hem frustrerend. Een andere respondent, uit de vergelijkingsgroep, met gezondheidsproblemen na een ongeluk: 'Wat ik heb ervaren, is dat er op een gegeven moment gewoon helemaal niet meer naar jou gekeken wordt, maar dat je er echt uit moet.' Ze vervolgt: 'Ik werd dus gepusht. Ik raakte echt heel erg overstuur. Want ik zei: "Jullie kunnen me op een gegeven moment wel overal wegzetten, maar ik moet ook mijn intelligentie een beetje kunnen gebruiken"'

In de verhalen van deze respondenten komt naar voren dat erkenning door de klantmanager voor hun situatie essentieel is voor een goede verstandhouding tijdens de begeleiding naar werk. Om dat te kunnen bereiken is het belangrijk om regelmatig contact te hebben en tijdens dat contact niet alleen de arbeidsverplichtingen te bespreken, maar ook in te gaan op persoonlijke problemen die het re-integratieproces naar werk in de weg staan:

"Je klantmanager is er om jou terug te helpen in de maatschappij. Dan ga je een stapje verder kijken. Oké, je kan niet in de maatschappij, waardoor komt dat? Je hebt problemen, je zit in een depressie vanwege scheiding. Hoe ga je de depressie uit? Door te praten met een therapeut. Kijk daar naar. Een klantmanager moet meer allround zijn dan alleen kijken naar het werk."

Naast erkenning voor de situatie, benadrukken veel respondenten het belang van keuzemogelijkheden en ruimte voor de invulling van hun eigen wensen ten aanzien van werk, ook als dat betekent dat het re-integratieproces daardoor langer duurt. Een respondent over een vorige klantmanager die haar in het verleden (voor de start van het experiment) dwong om drie keer per week te solliciteren en verder te kijken naar banen die buiten haar voorkeuren lagen:

“Toen moest ik elke week drie sollicitaties doen ofzo. Terwijl ik graag wilde gaan werken en ik voelde mij niet serieus genomen. [...] En er waren niet zoveel banen. En één keer zei hij zelfs tegen mij: ‘Je moet niet alleen maar solliciteren op banen op de voorscholen met de kinderen, je moet iets anders gaan doen.’”

De verplichting om elke week drie sollicitaties te laten zien, zorgde ervoor dat ze zich niet erkend voelde in haar intrinsieke behoefte en motivatie om een betaalde baan te zoeken in de voorschoolse kinderopvang. Vervolgens kreeg ze een andere klantmanager, die het ‘helemaal anders deed’. In tegenstelling tot haar eerdere klantmanager – met wie ze vooral telefonisch contact had of op het hoofdkantoor van WPI – kwam haar nieuwe klantmanager langs in het buurthuis in Nieuw-West om haar te helpen met het schrijven van sollicitaties. Door haar hulp heeft ze snel een parttimebaan gevonden. ‘Op de voorschool’, zegt ze trots.

Aandacht van de gemeente wordt door de meeste deelnemers gewaardeerd maar het versnellen van het tempo of te veel sturing op het type werk leidt tot frustratie en onenigheid. De grens tussen aandacht en te veel druk is hier vaak dun. De meeste respondenten die wij spraken, willen het gevoel houden dat ze zelf kunnen kiezen en dat hun klantmanager ‘naast hen staat’ en ‘met hen meedenkt’ op basis van de keuzes die zij zelf maken. Ze willen erkenning voor de worstelingen in hun persoonlijke situatie en de meesten vinden het belangrijk en prettig regelmatig contact te hebben met hun klantmanager. Een meer bureaucratische benadering – waarbij de focus in de begeleiding van de klantmanager vooral op verplichtingen ligt – roept weerstand op.

Keuzevrijheid

Deelnemers die waren ingedeeld in de zelfregiegroep, kregen de vrijheid om zelf te bepalen of ze behoefte hadden aan begeleiding door de klantmanager en meer vrijheid om zelf keuzes te maken rond betaald en onbetaald werk. Het merendeel van de respondenten merkt inderdaad dat zij minder opgelegd contact hadden. Ook voelen de deelnemers een behoorlijke vrijheid in het zelf kunnen bepalen waar ze willen werken

en hoeveel uren. 'Ik functioneer ook het beste als ik dingen op m'n eigen houtje uitzoek', zegt een vrouw met parttime werk in de zelfregiegroep. Een ander: 'Nu weten ze dat ze me zelf kunnen laten kiezen. Ze helpen wel mee, maar ik heb mijn eigen inbreng.' En weer een ander: 'Als je daar komt en hij heeft al een paar keer dingen voorgelegd, dan laat hij het aan mij over wat ik het beste voor mezelf vind.' Een andere vrouw met parttime werk: 'Niemand die je dan zegt: je moet op deze functie reageren of je moet dit doen. Dat vond ik wel weer fijn.'

Op de vraag of de respondenten de aanpak in de zelfregie prettig vonden, antwoorden de meesten bevestigend. Zo geeft een respondent aan dat ze vooral de 'vrijblijvendheid' prettig vond: 'Ik denk dat als ik meer begeleiding had gewild, dat ik dat had gekregen.' Ze vertelt dat ze die begeleiding niet heeft gekregen en dat ze dat ook niet nodig vond, 'want ik had niet de behoefte om mijn eigen situatie te verbeteren of te veranderen'. Een andere respondent vond het prettig dat er minder sturing was vanuit haar klantmanager: 'Je kon zelf nadenken: wat wil ik en wat wil ik niet? De vrijheid daarin is wel veel fijner.' Er waren ook enkele deelnemers die minder te spreken waren over de begeleiding in de zelfregiegroep. Zo vertelde een van hen dat een klantmanager zich, ondanks dat deze deelnemer zelf de regie had, 'ermee ging bemoeien'. Een ander klaagt dat het qua werk de bedoeling was iets te vinden dat bij hem zou passen, maar: 'Ik heb één keer per jaar iemand gesproken. Ik heb helemaal geen contact gehad met mijn klantmanager.' Weer een ander had verwacht 'dat er meer mogelijkheden waren om bijvoorbeeld te studeren'. Zij zijn vooral teleurgesteld dat het experiment hen niet verder heeft geholpen in de zoektocht naar een betaalde baan.

De mensen die wel te spreken waren over de begeleiding in de zelfregiegroep zijn met name oudere parttime werkenden, al dan niet met gezondheidsklachten. Zij vinden het prettig dat zij niet meer werden gestimuleerd om meer te werken of een andere baan te zoeken. Ze zijn tevreden met hun huidige situatie en de klantmanager is voor hen vooral iemand die hun stabiliteit mogelijk in gevaar kan brengen door hen te dwingen om meer uren te werken of een andere extra baan te zoeken. Sommigen geven aan dat ze om die reden zelf ook geen contact opnamen en de klantmanager op afstand hielden tijdens het experiment. Een

respondent uit de zelfregiegroep over de reden waarom zij zelden contact opneemt met haar klantmanager:

“Dan voel je toch op een gegeven moment die druk en gaan ze zeuren: kunt u niet meer uren gaan werken bij PostNL? Kunt u niet nog een parttimebaan erbij zoeken? Dus dan willen ze toch graag dat je full-time aan de slag bent, zodat ze je uit de bijstand kunnen wippen.”

Een andere respondent uit de vergelijkingsgroep met parttime werk en schulden zegt daarover: ‘Wat betreft de klantmanager trouwens, zolang ik bewind heb, moet dat gestort worden voor mijn huur. Ik heb dus eigenlijk weinig met ze te maken. Ik ben nog steeds onder bewind. Dat is een schild voor mij.’ De bewindvoerder is voor haar ‘een schild’ richting de gemeente, zodat haar klantmanager haar stabiliteit en zekerheid niet in gevaar brengt. Een man met een parttimebaan zegt dat hij bij gesprekken met een klantmanager altijd oplet op de woorden die hij kiest en ‘even de kat uit de boom kijkt’. Hij vervolgt: ‘Het komt ook omdat je te maken hebt met een instantie die jou toch ook in je levensonderhoud voorziet en daar moet je maar aan gehoorzamen. Dus ik kan daar wel met een grote mond gaan zitten, maar dat zal niet altijd in mijn belang zijn.’ Voor deze respondenten is het prettiger dat ze zelf kunnen bepalen of ze contact willen met hun klantmanager.

Als er meer regie ligt bij deelnemers om te kiezen voor werk, meer werk of ander werk, vraagt dat ook meer van het eigen initiatief en het vermogen van de deelnemers om zelf allerlei zaken rond werk te regelen (WRR, 2017). Niet voor elke deelnemer was deze aanpak om die reden wenselijk. Zo merkt een respondent in de zelfregiegroep zonder parttime werk op dat het lastig was om zelf regie te nemen in coronatijd en is ze enigszins teleurgesteld over de opbrengsten van het experiment: ‘Hoe kan je zelf regie nemen tijdens de coronatijd? Hoe kan je tijdens zo’n lange lockdown nou echt regie nemen?’ Een andere respondent uit de vergelijkingsgroep, die weinig contact had met haar klantmanager: ‘Ik heb de hele tijd alles zelf moeten uitzoeken.’ Liever had ze een klantmanager gehad die haar proactief op de hoogte zou brengen van mogelijke gevolgen van keuzes rond werk voor de verrekening van haar inkomen: ‘Daarover is veel verwarring geweest in mijn situatie.’

Belang van wederzijds vertrouwen

Toen verschillende gemeenten in Nederland in 2018 startten met experimenten in de bijstand, werden deze experimenten in de media en door onderzoekers en beleidsmakers vaak ‘vertrouwensexperimenten’ genoemd (Groot et al., 2019). Als we onze respondenten vragen of ze het gevoel hebben dat ze het vertrouwen krijgen van hun klantmanager, levert dat een wisselend beeld op. Ook ten aanzien van wat ze onder vertrouwen verstaan: ‘weinig bemoeienis’ of juist ‘iets voor mij doen’ en ‘potentie in mij zien’. Een deelnemer uit de zelfregiegroep: ‘Ja, ik heb dat gevoel wel. Omdat hij potentie in mij ziet, dat betekent dat hij in mij vertrouwt.’ Een ander: ‘Omdat je diegene heel vaak aan de lijn hebt, waardoor je heel veel dingen kon bespreken. Ze stond achter mij en wist dat ik een leuke baan wilde hebben. Ja, dan voel je vertrouwen.’ Regelmatig contact en de mogelijkheid om privé-onderwerpen te bespreken, zorgen bij deelnemers voor een gevoel van vertrouwen. ‘Ik kan meer praten met hem. Ik heb ruimte om over alles met hem te praten’, zegt iemand uit de extra-aandachtsgroep. Een ander uit de zelfregiegroep: ‘Ik voel me heel erg mezelf in het gesprek [met de klantmanager] en mag er ook zijn.’ Een respondent uit de zelfregiegroep over het contact met haar klantmanager en het belang van vertrouwen voor haar:

“Voor mij betekent het echt veel, want ik krijg steun van hem in moeilijke situaties en dat is echt belangrijk. Soms als je in een moeilijke staat bent, weet je niet hoe je moet doorgaan of heb je gewoon het gevoel dat je niet meer kan. En in die situatie kan de klantmanager steun geven. [...] Als iemand vertrouwt in jou, ga je je best doen.”

Deze deelnemers hebben niet het gevoel dat ze op hun woorden hoeven te letten in de gesprekken met hun klantmanager, dat zij alles kunnen bespreken en dat hun klantmanager hen ondersteunt waardoor zij zijn of haar vertrouwen voelen.

Anderen beantwoorden de vraag juist aan de hand van het vertrouwen dat zij zelf hebben in hun klantmanager, niet of zij zelf vertrouwen ontvangen. Sommige respondenten zijn erg te spreken over het vertrouwen

in hun klantmanager, met name als klantmanagers die met hen meedenken en ‘naast hen staan’.

Een kleinere groep deelnemers geeft aan weinig vertrouwen te hebben in hun klantmanager. Zij kijken sceptisch of zelfs wantrouwig naar hun klantmanager en besluiten de kat uit de boom te kijken en letten op wat ze hem of haar vertellen. Bij een aantal respondenten komt deze houding voort uit een incident of een nare ervaring met een eerdere klantmanager, WPI of de belastingdienst. Ze zijn daardoor voorzichtig geworden, terwijl ze wel graag op hun klantmanager willen kunnen rekenen. ‘Als ik een nieuwe klantmanager heb, ben ik wel even wat terughoudender om te kijken hoe diegene is, en dus kan ik dan pas weer wat lossers komen’, zegt een deelnemer. Een ander:

“Ik vertrouw ze niet meer zo snel. Ik vertrouw iemand heel snel en geef ook het voordeel van de twijfel, en je denkt: dat gaat allemaal goed, en dan word je in één keer belazerd [door een fout met inkomstenverrekening]. [...] Je kan niemand meer vertrouwen. Dus ik kan mijn klantmanager eigenlijk niet vertrouwen, want hij kan me desnoods in de problemen helpen, als het ware. Dan denk ik: hè? Het is toch juist een vertrouwenspersoon bij zo’n instantie?”

Foutieve informatieverstrekking is funest voor een goede vertrouwensband tussen de bijstandsgerechtigde en de klantmanager, zeker als dit de bestaanszekerheid aantast. Bij het beschadigen van het vertrouwen in hun klantmanager gaat het dus niet alleen om gebeurtenissen in de relatie met de klantmanager maar ook om fouten door de gemeente met de verrekening van inkomsten of fouten die zijn gemaakt door de belastingdienst. Een klein deel van de respondenten heeft in het verleden te maken gehad met een foutieve verrekening van toeslagen en is daardoor ernstig in de financiële problemen gekomen. Een respondent over de belastingdienst: ‘Ze maken keer op keer dezelfde fouten, en er komen steeds meer dingen boven water. Ze hebben dingen verduisterd en geheimgehouden.’ Hoewel haar klantmanager niets te maken had met de fouten die zijn gemaakt door de belastingdienst, ziet ze hem toch als een vertegenwoordiger van de overheid die haar in de problemen heeft gebracht en vertrouwt ze hem niet meer.

Bij andere respondenten werd, voor hen geheel onverwachts, hun huis overhoopgehaald door de afdeling Handhaving van de Gemeente Amsterdam: 'Dan komen ze gewoon bij mij thuis zoeken, ze heeft ook mijn ondergoed geteld, mijn sokken geteld, alles geteld in mijn huis. [...] Ik was heel verdrietig, ik vertrouw iedereen, ik geef aan iedereen.' Een andere respondent gaf aan dat ze na het aanvragen van haar uitkering drie of vier huisbezoeken heeft gehad. Ze weet nog steeds niet waarom de gemeente bij haar langs is gekomen: 'Ik had werkelijk geen partner. Ik heb niet eens een vriend of zo, nog steeds niet. Ik had niemand die mij iets toestopte. Ik dacht: je moet niet bij mij wezen.'

Onze indruk is dat het merendeel van de deelnemers aan het experiment niet alleen druk ervaart van hun eigen klantmanager, maar vaker nog vanuit het bijstandssysteem: 'Dat heeft niet met de klantmanager te maken, maar met het systeem', zegt een respondent over de druk die zij ervaart in de bijstand. Met 'het systeem' bedoelen de betreffende deelnemers de arbeids- en informatieverplichtingen in de Participatiewet, de wijze waarop klantmanagers worden aangestuurd en de wijze waarop inkomsten worden verrekend. Sommige respondenten krijgen het gevoel dat de klantmanagers die hen begeleiden ook niet altijd achter dat 'systeem' staan. Zo vertelt een respondent uit de vergelijkingsgroep het volgende over de, in haar ogen, repressieve benadering van haar klantmanager:

"Ik denk echt dat die klantmanager er ook vrij snel mee gestopt is. Ik had zelf het gevoel dat ze er zelf niet meer achter kon staan. Dat zij een soort van opdracht had om iets te doen, terwijl ze ook bij mij zag dat het niet werkt. Ze stond er zelf niet achter."

Een andere deelnemer: 'Ik snap ook wel dat ze [de klantmanagers] onder druk werken.' Een structurelere wijziging en versoepeling van de verplichtingen in de Participatiewet is volgens hen nodig om ook daadwerkelijk te ervaren dat zij het vertrouwen krijgen en om ook te kunnen vertrouwen op hun klantmanager. Ze weten immers dat de aanpak van klantmanagers kan verschillen, en dat ze bij een volgende klantmanager weer pech of geluk kunnen hebben. Ondanks de negatieve ervaringen met het bijstands- of toeslagensysteem spreekt een groot deel van deze

deelnemers wel de behoefte uit om actief begeleid te worden door een klantmanager, zodat zij stappen kunnen zetten richting de arbeidsmarkt.

Tussen hoop en teleurstelling

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven, formuleren veel deelnemers vrij hoge verwachtingen ten aanzien van de begeleiding en de uitkomsten daarvan. De verwachtingen en hoop om werk te vinden of om een eigen bedrijf op te zetten, hoorden we regelmatig. De hoop slaat om in gevoelens van teleurstelling als blijkt dat verwachtingen niet waargemaakt worden. Deze teleurstellingen komen ook bovendien als we deelnemers vragen naar wat ze wel en niet prettig vonden aan hun deelname aan het experiment. Zo hoopte een man die in de zelfregiegroep zat, dat er banen gekoppeld zouden worden aan het experiment, met andere woorden: dat hij een baan zou kunnen krijgen als hij zou deelnemen. Een ander had bij aanvang van het experiment verwacht meer te kunnen gaan werken. En weer een andere deelnemer in de zelfregiegroep vond het minder prettig dat hij geen baan kon vinden. Hij vertelde de 'hoop op verbetering van zijn situatie door middel van het vinden van werk' verloren te hebben gedurende zijn deelname. Een vrouw hoopte dat ze erop vooruit zou gaan qua inkomen en werk, 'maar', zegt ze teleurgesteld, 'alles is hetzelfde gebleven'. Ook een andere vrouw uit haar teleurstelling dat het experiment niet heeft opgeleverd wat ze hoopte. Overigens gaf deze zelfde vrouw bij een eerdere meting juist aan dat haar leven was veranderd door het experiment, omdat ze nu een stage had, met eventueel uitzicht op een betaalde baan. Een jaar later:

“Deelname aan het experiment heeft me weinig opgeleverd. Ik voel me nog steeds een ‘hamster in een wiel’ die wel hard werkt, maar niet verder komt. Na mijn leerstage als administratief medewerker bij de belastingdienst [6 maanden] ben ik niet aangenomen en ik voel me nu weer terug bij af.”

Een ander hoopte hulp te krijgen bij het starten als zelfstandig ondernemer. Ze werd daar naar eigen zeggen niet mee geholpen en heeft daardoor het idee dat het experiment bedoeld is voor 'mensen die in

loondienst willen werken'. Zij vervolgt: 'Ik heb de indruk dat dit weer het zoveelste voorbeeld is van een project om mensen aan het werk te helpen dat niet werkt.' Ook in eerder onderzoek was deze teleurstelling zichtbaar bij bijstandsgerechtigden, als deelname aan projecten van de gemeente en/of begeleiding door de gemeente na verloop van tijd geen betaalde baan oplevert (Kampen, 2014; Elshout, 2016).

Persoonlijke zinnvolle aandacht

Een vertrouwensband wordt door bijstandsgerechtigden gezien als een voorwaarde om met de klantmanager te werken aan hun re-integratie. Ze vinden het belangrijk dat persoonlijke onderwerpen – zoals de aanwezigheid van schulden, fysieke beperkingen, psychische problemen en onzekerheden – bespreekbaar zijn. Maar dit wordt lastig als de vertrouwensband er niet is of als de nadruk in de begeleiding te veel ligt op het naleven van bijstandsverplichtingen of op zo snel mogelijke uitstroom uit de bijstand. Ook wisselingen van klantmanagers ondermijnen de vertrouwensrelatie. Het vertrouwen moet weer opnieuw opgebouwd worden en mensen moeten opnieuw hun verhaal doen. Concluderend zien we in de interviews dat het belang van vertrouwen in de begeleiding vooral naar voren komt op het moment dat het wordt geschaad door de gemeente Amsterdam of door een andere overheidsinstelling. Het is vervolgens lastig om dat vertrouwen tussen bijstandsgerechtigde en klantmanager weer te herstellen. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, het is een vaststelling die ook geldt voor veel van de mensen die wij spraken.

Persoonlijke aandacht, regelmatig contact, stabiliteit en continuïteit in de begeleiding door een vaste klantmanager en de ruimte om zelf doelstellingen en het tempo te bepalen, zijn voorwaarden om die vertrouwensband op te bouwen en te behouden.

We zagen daarnaast dat sommige deelnemers na verloop van tijd teleurgesteld raakten in de opbrengsten van de begeleiding in het experiment. Zo namen de waarderingcijfers voor klantmanagers in de zelfregie- en vergelijkingsgroep af. Ook gaven sommige deelnemers aan dat ze hogere verwachtingen hadden ten aanzien van de mogelijkheden om

betaald werk te verkrijgen of een opleiding te doen binnen het experiment. Verwachtingen, die niet voor iedereen zijn waargemaakt. Geregeld hoorden we de wens om directer naar betaald werk toegeleid te worden. Regelmatig zeiden deelnemers de hoop te hebben dat klantmanagers hen aan een baan zouden kunnen helpen of bijvoorbeeld hulp bieden bij het opzetten van een eigen onderneming. Ook zouden sommigen graag hulp krijgen bij het selecteren en financieren van een cursus of opleiding. Teleurstelling volgt als blijkt dat klantmanagers geen banen uit de hoge hoed kunnen toveren en zij niet kunnen helpen bij het financieren van de kosten die het volgen van een opleiding met zich meebrengt.

Hoofdstuk 4

Werken in de bijstand

Judith Elshout en Sandra Bos

Betaald werk als norm

Betaald werken is een belangrijke norm in onze samenleving. Wie niet betaald werkt, maar wel kán werken, doet volgens deze norm niet ‘echt’ mee. In dit hoofdstuk richten we ons op de waarde van betaald werk voor de deelnemers aan het Amsterdams Experiment met de Bijstand. Het was een belangrijk thema in het onderzoek, omdat ruim de helft van de bijstandsgerechtigden die wij in dit kader spraken, parttime werkt en aanvullend een bijstandsuitkering ontvangt. Dit aandeel is groot, omdat slechts 7% van de gehele Amsterdamse bijstandspopulatie betaald werkt. Dit verschil is goed verklaarbaar: vanuit het principe van de bijverdienpremie mochten deelnemers aan het experiment een deel van hun inkomsten uit betaald werk behouden (zie hierover hoofdstuk 2). Daardoor loonde het voor parttimers om zich voor deelname aan te melden.

Doordat we zoveel parttimers spraken, konden we een goed beeld krijgen van ervaringen met parttime werken in de bijstand. We waren ook benieuwd naar waarom de andere helft van de deelnemers niet betaald werkte, of zij gemotiveerd waren om te werken en welke belemmeringen zij mogelijk ervoeren op weg naar werk. Door in te zoomen op motivaties en betekenissen van betaald werk, kwamen we meer te weten over wat deelnemers nodig hebben om mee te (kunnen) doen in de samenleving en welke rol bijverdienen daarin speelt. In onderstaand kader geven we op basis van de kwantitatieve analyses een beschrijving van parttime werkenden in ons onderzoek. De gepresenteerde bevindingen in de

rest van het hoofdstuk zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het kwalitatieve onderzoek, al verwijzen we ter ondersteuning ook naar uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek.

Parttimers in de bijstand: een beschrijving van de doelgroep

Parttimers in ons onderzoek werken gemiddeld 19 uur per week. Bij de nameting, een jaar na afloop van het experiment, was dat ruim 4 uur meer dan aan het begin ervan (zie hoofdstuk 2 voor de opzet en fasering van de verschillende metingen). Ze werken onder andere in de sector zorg en welzijn (21%), in dienstverlenende functies (17%) en de horeca (16%). Ook werken zij regelmatig in de schoonmaakbranche (12%) en de beveiliging (9%).

Bij aanvang van het experiment had 57% van de werkenden een flexibel contract, bij de nameting was dat 46%. Omgekeerd zien we dat gedurende het experiment het percentage bijstandsgerechtigden met een vast contract steeg van 38 naar 47%. Bij de nameting zagen we dat werkenden met een flexibel contract twee keer zo vaak hun werk kwijtraakten als mensen met een vast contract (17% tegenover 9%). Dit is niet verwonderlijk, aangezien werkenden met een flexibel contract kwetsbaarder zijn bij schommelingen in de economische conjunctuur. Dat is niet anders voor deelnemers aan het experiment. Bij de derde meting (T2) zagen we bijvoorbeeld dat als gevolg van de coronacrisis beduidend minder deelnemers betaald werk hadden dan bij de metingen ervoor (54% op T2, versus 66% op T1 en 64% op T0). Bijna alle deelnemers met een vast contract hadden hun werk behouden (92%) terwijl van de deelnemers met een flexibel contract op T1 of zij die als zzp'er werkten, bijna 40% op T2 niet meer werkte.

De kenmerken van de groep deelnemers met parttime werk verschillen niet veel van die in de totale groep bijstandsgerechtigden die meedeed aan het experiment. Zo komt de verdeling van mannen en vrouwen (resp. 69 vs. 31%) bijvoorbeeld overeen met de verdeling in de totale groep (64 vs. 36% op T0). Opvallend is dat 65% van de deelnemers op T3 bij aanvang van het experiment ook een parttimebaan had. Van de parttimers zit 40% al langer dan tien jaar in de bijstand. Dit is te verklaren doordat mensen die korter in de bijstand zitten, vaak meer kans hebben om door te stromen naar een voltijd baan en daarmee uit te bijstand gaan.

Motivaties om te werken

Parttimers die we voor ons onderzoek spraken, zijn over het algemeen tevreden met hun baan. Ze geven hun werk gemiddeld een 7,6. Op onze vraag wat ze prettig vinden aan het werk, horen we het vaakst dat ze het hebben van een werkritme en daarmee een dagelijks ritme fijn vinden.

Werk geeft structuur aan de dag. Daarnaast vinden ze het prettig om iets te doen wat ze leuk vinden en goed kunnen, om collega's te hebben en om werk te doen waarvoor ze gewaardeerd worden en dat hun dus enige status verschaft. Ze hoeven naar eigen zeggen niet meer thuis te zitten en kunnen zich nuttig voelen. Zo zegt iemand zich te vervelen zonder werk, omdat hij het dan mist om met mensen in contact te komen, bovendien wil hij iets te vertellen hebben als hij thuiskomt. Deze redenen om te willen werken zien we ook terug in opvattingen over het belang van verschillende werkaspecten onder mensen die niet in de bijstand zitten (Conen & De Beer, 2021).

Ook zijn parttimers het erover eens dat het prettig is zelf te kunnen voorzien in een deel van hun inkomen en om deel te nemen aan de maatschappij en daaraan een bijdrage te leveren. Dat werk bijdraagt aan eigenwaarde blijkt uit wat zij vertellen over gevoelens van afhankelijkheid vanwege het in de bijstand zitten. Een respondent zegt niet meer afhankelijk te willen zijn van bijstand en dat hij zich schaamt, want hij kan 'gewoon' werken. Een ander wil zich geen profiteur voelen; het hebben van parttime werk maakt dat hij in elk geval een deel van zijn inkomen zelf verdient.

We vroegen ook niet-werkenden in hoeverre zij gemotiveerd zijn om te werken. De helft van hen blijkt gemotiveerd te zijn om een baan te vinden.¹ Dat werk een inkomen oplevert is daarbij de belangrijkste motivatie, gevolgd door bezig willen zijn en zich nuttig voelen. Dat zij vaker dan parttime werkende deelnemers het genereren van een inkomen noemen als reden om te willen werken, is goed te begrijpen. Als deelnemers zeker zijn van hun baan en een inkomen verdienen, is het voor te stellen dat andere, meer intrinsieke, aspecten van werk belangrijker worden gevonden.

Zowel parttime werkende deelnemers als zij die (nog) geen werk hebben, hebben de hoop om uiteindelijk uit de bijstand te kunnen uitstromen.

1. Gedurende het experiment waren deelnemers in de coronaperiode – logischerwijs – iets minder optimistisch over hun kans op het vinden van een baan. Toen geloofde nog maar een op de drie niet-werkenden dat ze binnen twaalf maanden een baan zou vinden.

Een op de drie parttime werkenden zou daarom meer uren willen werken. Naast dat werk hun additioneel inkomen oplevert, zou uitstromen betekenen dat ze, zoals een deelnemer benadrukt, ‘meer vrij’ zijn. Er hoeft dan geen toestemming meer gevraagd te worden als ze op vakantie willen. Ook het vooruitzicht iets meer geld te besteden te hebben, geeft een gevoel van vrijheid. Ondanks hun goede ervaringen met werk, hun motivatie, hoge verwachtingen en wens om te werken, lukt het desondanks 72% van de deelnemers die aan het experiment zijn begonnen, niet om uit te stromen naar werk. Wat zijn hiervan de oorzaken?

Belemmeringen op weg naar (meer) werk

Zorgtaken en gezondheidsbelemmeringen

Voor zowel parttime werkende deelnemers als voor hen die nog geen werk hebben, blijken zorgtaken een belangrijk obstakel te zijn. Voor hun gevoel kunnen zij niet méér of überhaupt niet parttime werken. Regelmatig horen we van alleenstaande moeders dat zij vanwege de zorg voor kinderen in de basisschoolleeftijd willen wachten met (meer uren) werken totdat de kinderen naar de middelbare school gaan. Een man van 58 wil graag werken om meer inkomsten te genereren voor zijn grote gezin en om een voorbeeld te zijn voor zijn kinderen, maar vanwege de zorg voor zijn vrouw die zorgbehoevend is en voor het huishouden, ziet hij niet in hoe. ‘Ik moet ook voor mijn vrouw en kinderen zorgen en het huis netjes maken. Ik moet soms koken en alles doen’, vertelt hij.

Gezondheidsbelemmeringen horen wij nog vaker dan zorgtaken als reden waarom deelnemers niet of niet meer uren kunnen werken. Bijna een kwart van de parttimers noemt gezondheidsproblemen als reden waarom zij niet meer uren kunnen werken. Van de niet-werkende bijstandsgerechtigden zegt iets meer dan de helft (52%) dat zij niet kunnen werken vanwege ziekte en/of arbeidsongeschiktheid. Dat zoveel deelnemers gezondheidsbelemmeringen ervaren, heeft mogelijk te maken met de invoering van de Participatiewet in 2015. Deze wet verving de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) (Ministerie SZW, 2019). Het is niet onwaarschijnlijk dat een deel

van de Wajongers en van de mensen met gezondheidsbelemmeringen die voor 2015 onder de WSW zouden vallen, in de bijstand is gekomen.

Als deelnemers zo beperkt worden door hun gezondheid, is het de vraag of en hoe je hen als gemeente, als klantmanager, kunt begeleiden naar betaald of onbetaald werk. Deze vraag is mogelijk nog lastiger te beantwoorden als bijstandsgerechtigden lijken te berusten in hun situatie omdat zij vanwege gezondheidsbelemmeringen niet verwachten ooit te zullen uitstromen. Niet toevallig hoorden we dit argument het vaakst onder de oudere deelnemers. Een postbezorger van 59 is tevreden met het aantal uur dat hij werkt en zou niet anders willen. Hij werkt vier middagen in de week en loopt dan twee wijken. Dat is fysiek het hoogst haalbare voor hem, een extra dag zou te zwaar zijn met alle pakketjes die bezorgd moeten worden. Een andere deelnemer van 63, die drie dagen in de week bij een personenvervoersbedrijf werkt, kan naar eigen zeggen niet meer uren werken vanwege de zware werkomstandigheden. Hij zegt te maken te krijgen met agressiviteit van mensen op straat als hij klanten die slecht ter been zijn of in een rolstoel zitten, in en uit moet laten. Een vrouw van 62 die in de horeca werkt, kan niet lang staan vanwege reumatische klachten en is maximaal belast met vier uur werk per week.

Werkgevers en inkomstenverrekeningen

Onder parttimers is, naast het hebben van gezondheidsproblemen en zorgtaken, een veelgehoord argument om niet meer uren te werken dat zij bij hun werkgever hiertoe niet de mogelijkheid krijgen. Ze werken bijvoorbeeld op oproepbasis of het werk kan maar een dagdeel gedaan worden. Zo licht een van de deelnemers toe dat zij inpakwerk verricht in een magazijn en niet fulltime kan werken omdat alleen in de ochtend orders worden ingepakt.

Een specifieke belemmering voor deelnemers met wisselende inkomsten vormen de inkomstenverrekeningen bij werken in de bijstand. Een groot deel van de parttimers – rond de helft – worstelt daarmee vanwege nul-uren en flexibele contracten. Inkomensconsulenten schatten vooraf het maandelijkse inkomen van parttimers in. Als blijkt dat inschattingen te hoog of te laag zijn, past de consulent dit vervolgens achteraf aan, met mogelijke verrekeningen tot gevolg. Een vrouw vertelt daarover: ‘En daar

beginnen de problemen. Daardoor heb ik elke maand weer zorgen over hoeveel ik die maand na de inkomstenverrekening overhoud en of ik kan rondkomen. Wisselende inkomsten zijn echt een battlefield zeg maar.'

Parttimers weten door het systeem van verrekening vaak niet hoeveel aanvullende bijstand ze per maand krijgen. Dit leidt tot gevoelens van onrust en onzekerheid over hun financiële situatie omdat, zoals iemand het uitdrukt, 'elk bedrag telt'. Deze deelnemer voegt toe geen marge en buffer te hebben. Volgens diverse deelnemers worden er bovendien regelmatig fouten gemaakt met de inkomstenverrekeningen. Volgens een vrouw die zzp'er is en aanvullende bijstand ontvangt, is dit bij haar ook het geval en is het niet te volgen hoe die verrekening plaatsvindt: 'Ik kan niet zwart op wit krijgen hoe dit gebeurt. De gemeente lijkt niet te begrijpen hoeveel stress dit veroorzaakt als je geen financiële speling hebt.' Een ander vertelt dat hij weer een bericht kreeg dat hij gekort zou worden op zijn uitkering omdat hij iets niet goed ingevuld zou hebben. Dit is voor hem een grote bron van stress, want 'ik kan niet met minder geld leven'. Menig deelnemer voelt zich niet gezien, gehoord en gewaardeerd en ervaart soms wantrouwen vanuit het systeem, door het in zijn of haar ogen vaak onterecht korten op de bijstand. Zo vertelde een deelnemer dat ze het gevoel had expres gestraft te worden met een naar eigen zeggen onterechte terugvordering.

Welke interventies werken (mogelijk) voor wie?

Parttimers en niet-werkenden delen een motivatie om te werken en zijn ook eensgezind in wat betaald werk voor hen oplevert. Daarnaast noemen zij dezelfde drempels die zij ondervinden op weg naar dat werk. Het is daarom zinvol om na te gaan hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden. Hieronder bespreken we drie interventies die de kans op parttime werken in de bijstand vergroten.

Uren gefaseerd opbouwen

Een eerste interventie die de kans op werken in de bijstand vergroot voor deelnemers die nog niet werken en dus nog niet kunnen bijverdienen, is de mogelijkheid om uren gefaseerd te kunnen opbouwen. De helft

van niet-werkende deelnemers blijkt immers gemotiveerd om een baan te vinden, en iets meer dan de helft zegt vanwege ziekte en/of arbeidsongeschiktheid niet te kunnen werken. De stap naar fulltime werk is voor de meesten naar eigen zeggen dan ook te groot, niet alleen vanwege gezondheidsklachten, maar ook omdat ze er al relatief lang tussenuit zijn, bijvoorbeeld vanwege de opvoeding van kleine kinderen. Ook spraken we met deelnemers die voor het eerst aan het werk willen, zoals een vrouw die scheidde van haar partner die kostwinner was. Met een kleinere aanstelling kunnen ze wennen aan de nieuwe situatie. Een deelnemer zegt te veel stress te voelen om meteen volledig aan de slag te gaan. Een ander wil stapje voor stapje opbouwen, want ‘niet iedereen kan zo snel schakelen of wennen aan een situatie’.

Ook de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek bieden aanwijzingen dat de opbouw van uren, en het beginnen met een relatief laag aantal uren, uiteindelijk positieve gevolgen kan hebben. Deelnemers die zestien uur per week of meer werken, hebben namelijk twee tot drie keer zo veel kans om uit te stromen als deelnemers die niet of minder dan 16 uur werken.

Financieel belonen

Een interventie die al succesvol is gebleken binnen het Amsterdamse experiment is de al eerdergenoemde regeling waardoor uitkeringsgerechtigden een deel van de inkomsten uit werk kunnen behouden. Deze bijverdienpremie is onder deelnemers de belangrijkste reden dat ze tevreden zijn over hun deelname aan het experiment. Dit geldt ook voor deelnemers die zelf geen premie ontvangen. Werken wordt volgens hen eindelijk beloond met dit financiële extraatje. Een vrouw die werkt, vertelt dat de premie haar zo motiveerde dat zij uiteindelijk na één jaar deelname aan het experiment uit de uitkering is gestroomd. Een ander: ‘Het was motiverend om naast de bijstand te gaan werken door de beloning die je ervoor terugkreeg, en prettig om hierdoor onderdeel van de maatschappij te blijven.’ Ook zou de premie volgens hen motiverend kunnen werken voor anderen.

De premie motiveerde vooral omdat deze werd ervaren als blijk van waardering. Want, zoals een van de respondenten het uitlegt, ‘ook voor

het gevoel van eigenwaarde en zo, is het beter als je iets doet en wat terugkrijgt'. Een uitkering in ruil voor onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk, wordt niet ervaren als beloning voor werk (Elshout, 2016). Op een uitkering heb je namelijk recht en die ontvang je ook als je niet parttime werkt. De bijverdienpremie daarentegen verdienen mensen zélf. Het voelt volgens deelnemers vreemd en is weinig bevredigend als je helemaal niets overhoudt aan je werk. Werken voor niets zien zij als gratis werken.

Het extra geld dat bijstandsgerechtigden ontvangen, geeft naast waardering ook rust en ruimte in hun vaak precaire financiële situatie. Ze ontvangen gemiddeld honderd euro per maand extra die ze in de eerste plaats besteden aan vaste lasten, achterstallige betalingen en de kinderen. Voor een aantal heeft de premie ook een preventieve functie. 'Het extraatje is fijn, zonder de premie had ik wel schulden gemaakt denk ik', vertelt een deelnemer. Ook werkt de premie daardoor stressverlagend. Een bijstandsgerechtigde vergelijkt de premie met een reddingsboei: 'Het voelt alsof ik zwem in een grote zee en bijna ga verdrinken, maar er elke keer net op tijd een reddingsboei naar me wordt gegooid.' De premie brengt met andere woorden verlichting onder deelnemers die onrust ervaren van het aan elkaar moeten knopen van de eindjes. Gedurende het experiment geven deelnemers hun financiële situatie een onvoldoende (5,1 bij de nulmeting) tot een magere voldoende (5,9 bij de laatste meting). Het is dan ook niet verwonderlijk dat deelnemers met betaald werk en een bijverdienpremie bij de laatste meting hun inkomen een half punt meer geven dan mensen zonder werk. De bijverdienpremie geeft deelnemers meer bestaanszekerheid.

Meer zekerheid over bijverdiensten

Om parttime werken voor bijstandsgerechtigden aantrekkelijker te maken en ze te laten profiteren van de mogelijkheid om bij te verdienen, is het belangrijk dat parttimers zo min mogelijk last hebben van wisselende inkomsten en daarmee gepaard gaande ingewikkelde inkomstenverrekeningen. Die leiden namelijk tot onrust en stress, met als gevolg dat ze naar eigen zeggen wel drie keer nadenken om (meer) werk aan te nemen. Zo kunnen ze wisselende inkomsten vermijden. Sommigen vertellen uit angst voor vorderingen zelfs gestopt te zijn met werken. Zo vermijden ze de administratieve rompslomp rond de

verrekeningen. ‘Het is makkelijker om in de bijstand te blijven dan zelf te gaan werken’, verklaart een betrokkene. Gezien het streven om zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden richting arbeidsmarkt te krijgen, is deze vermijding een negatief effect van de inkomstenverrekening. De landelijke wet- en regelgeving rond het verrekenen van inkomsten werkt dus contraproductief. En dat is zonde, want parttime werken in de bijstand heeft, zoals we zagen, allerlei voordelen.

Om de genoemde negatieve ervaringen te beperken, is een oplossing – en tevens onderdeel van de derde interventie – dat werkgevers parttimers zoveel mogelijk voor vaste uren aannemen en inzetten in plaats van hun nul-uren contracten aan te bieden. Dit zou ingewikkelde inkomstenverrekeningen voorkomen en bijstandsgerechtigden meer stabiliteit geven en minder stress bezorgen. Rond de helft van de parttimers die we hebben gesproken heeft een flexibel contract. Vaste contracten verminderen niet alleen de kans op baanverlies – in de coronatijd verloor 40% van de deelnemers met een flexibel contract zijn of haar baan, tegenover 8% van de deelnemers met een vast contract – maar leiden dus ook tot minder stress en onrust vanwege de inkomstenverrekeningen.

Naast het bieden van een vast aantal uren is het – en dit vormt het tweede onderdeel van deze interventie die de onzekerheid over het inkomen moet beperken – ook noodzakelijk het systeem van inkomstenverrekening zelf te vereenvoudigen. Geld reserveren om eventuele verrekeningen het hoofd te bieden is simpelweg voor de meeste bijstandsgerechtigden geen optie, omdat zij van dag tot dag en maand tot maand leven. Ze moeten zagezegd de eindjes aan elkaar knopen om überhaupt rond te komen. Wat deelnemers aan het experiment naar eigen zeggen perspectief zou bieden, is als de verrekeningen eenvoudiger, transparanter en controleerbaarder zouden worden. Een andere inregeling van dit proces zou wenselijk en ook mogelijk zijn (vgl. De Visser et al., 2021). Het zou daarnaast schelen als werkgevers de inkomsten van de parttimers doorgeven aan de consultant, in plaats van dat bijstandsgerechtigden dat zelf moeten doen.²

2. De problemen rond de inkomstenverrekening zijn bekend bij gemeenten en het rijk. In 2019 ging het project ‘Simpel switchen in de participatieketen’ van Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van start. Het doel van het initiatief is

Parttime werk(en) als kans

Het belang van werk als bron voor de eigenwaarde en identiteit is veelvuldig onderzocht en aangetoond (o.a. Van Echtelt, 2010; De Beer, 2001, 1999; Jahoda et al., 1933). Een rode draad in die studies is dat betaald werk een dominante norm in onze samenleving is en dat mensen naast een inkomen ook voldoening halen uit hun werk. Dat is voor de parttimers die wij spraken niet anders. Zij hebben het gevoel nuttig bezig te zijn en voelen zich daarvoor gewaardeerd. De bijverdienpremie draagt bij aan het gevoel van waardering, omdat ze ook iets krijgen voor hun inspanningen. De premie geeft bovendien wat financiële ruimte. Voor individuele deelnemers loont het dus om parttime te werken. Als meer bijstandsgerechtigden parttime werken, heeft dit voor de gemeente als geheel het voordeel dat er minder aan uitkeringen uitgegeven hoeft te worden én dat parttime werk mogelijk een opstap is naar meer werk en uitstroom. De uitstroom blijkt namelijk het grootst te zijn onder deelnemers die aan het begin van het experiment meer dan zestien uur per week betaald werk hebben. Deelnemers die meer dan 24 uur per week werken, hebben zelfs 74% kans om aan het einde van het experiment uitgestroomd te zijn naar werk. Van de mensen die niet werken bij aanvang van het experiment is 35% uitgestroomd bij de laatste meting.

Zowel voor bijstandsgerechtigden als voor de gemeente kan het dus lonen om parttime werken in bijstand te erkennen en waarderen als volwaardige manier van meedoen. Ook, en eigenlijk juist voor bijstandsgerechtigden die niet kunnen uitstromen vanwege hun gezondheid, die langdurig in de bijstand zitten en voor wie het pensioen in zicht is. Voor hen is er vaak niet meer perspectief dan parttime te (blijven) werken. Parttime werken is voor de betrokkenen een manier om naar vermogen mee te doen in de samenleving, en zich gezien en gewaardeerd te voelen.

om problemen rond het verrekenen van inkomsten aan te pakken en om de overgang van bijstand naar werk te versoepelen (uitstroom). Ook de gemeente Amsterdam zet zich in om de inkomstenverrekening te vereenvoudigen, zoals het zonder risico's voor de burger geautomatiseerd verrekenen van (vaak standaard) inkomsten, en werkt aan een oplossing voor armoedeval van bijstandsgerechtigden die uitstromen en plots geen toeslagen, bijverdienpremie en minimaregelingen meer ontvangen.

Voor deelnemers voor wie parttime werk niet het eindstation hoeft te zijn, kunnen gemeenten waar mogelijk de overgang van een kleine naar een grote deeltijdbaan stimuleren, om financiële redenen en om de kans op uitstroom te vergroten. Om de voordelen van parttime werk duurzaam te maken, is het daarnaast belangrijk om aandacht te hebben voor de drie besproken interventies: het gefaseerd kunnen opbouwen van uren, de mogelijkheid te kunnen bijverdienen en het vereenvoudigen van de inkomstenverrekening. Wat die verrekening betreft, is transparantie belangrijk en moeten er correctiemechanismen zijn als blijkt dat betrokkenen onterecht nadeel ondervinden van de verrekening. Want als het streven is dat bijstandsgerechtigden waar mogelijk parttime gaan werken, is het belangrijk dat de betrokkenen het gevoel hebben dat de gemeente hen steunt en vertrouwt. Dan biedt het systeem van de bijstand werkelijk kansen, in plaats van dat het beperkend werkt.

Hoofdstuk 5

De waarde van niet-betaald werken

Sandra Bos en Judith Elshout

Maatschappelijke participatie

Uitgangspunt van de Participatiewet is meedoen in de samenleving en werken naar vermogen. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking (wetten.overheid, 2015). In het onderzoek naar begeleidingsvormen binnen de bijstand in Amsterdam, hebben we de ruim 800 deelnemers ook gevraagd naar hun niet-betaalde werkzaamheden: vrijwilligerswerk, mantelzorg en scholing. Hoewel onze doelgroep niet representatief is voor de gehele bijstandspopulatie in Amsterdam, geven de onderstaande bevindingen wel een beeld van de situatie waarin bijstandsgerechtigden zich bevinden. Op basis van de vier metingen in het onderzoek (zie hoofdstuk 2 voor de opzet en fasering van de metingen) constateren we dat ruim de helft van onze deelnemers een of meer langdurige ziekten, aandoeningen of handicaps heeft. En weer de helft van hen komt daardoor niet tot (betaald) werken. Anderen geven aan niet meer uren te werken dan ze al doen, omdat dat een te grote fysieke of mentale belasting geeft. Er is in onze samenleving dus een hoog percentage mensen dat als gevolg van fysieke of mentale belemmeringen nooit betaald werk zal verrichten of nooit voldoende uren kan werken om uit de uitkering te komen. Dit betekent niet dat ze zich niet willen inzetten in de maatschappij. In sommige gevallen participeren ze al op een of andere manier, onbetaald. Meedoen naar vermogen kan immers ook het verrichten van vrijwilligerswerk en/of

mantelzorg betekenen. Soms naast een baan, maar in enkele gevallen ook in plaats van een (parttime) baan. Als stimulans om te (blijven) participeren, is het voor veruit de meeste bijstandsgerechtigden belangrijk perspectief te bieden op (meer) betaald of onbetaald werk of op scholing.

In dit hoofdstuk komen drie vormen van onbetaalde (maatschappelijke) activiteit aan bod die door de ondervraagde bijstandsgerechtigden naast of in plaats van een betaalde baan worden verricht: vrijwilligerswerk, mantelzorg en scholing.

Vrijwilligerswerk

Van de groep geïnterviewde bijstandsgerechtigden geeft 25% bij aanvang van het onderzoek (2018) aan vrijwilligerswerk te verrichten. Tijdens de coronapandemie is dit percentage gedaald naar 17%, omdat buurthuizen, scholen, sportclubs en andere vrijwilligerscentra hun deuren moesten sluiten. Na de pandemie pakten deelnemers het vrijwilligerswerk niet overal weer op. Deze blijvende afname kan ook samenhangen met de aantrekkende arbeidsmarkt, waardoor mensen hun vrijwilligerswerk vervuilen voor een (parttime) baan. Uit onze cijfers blijkt echter dat ook werkende deelnemers vrijwilligerswerk blijven verrichten. Van de deelnemers die bij de laatste meting aangaven vrijwilligerswerk te doen, combineerde ruim een derde dit met een parttimebaan.

Voor sommige bijstandsgerechtigden is vrijwilligerswerk een alternatief voor een betaalde baan, tijdelijk of soms permanent. Opvallend, maar niet geheel verrassend, is dat het aandeel vrijwilligers onder de deelnemers zonder betaald werk bijna twee keer zo hoog is als onder de parttime werkenden (resp. 36 en 19%).

In het kader van het hoofddoel van het Amsterdamse Experiment met de Bijstand is het interessant om na te gaan of het voor de mate van vrijwilligerswerk uitmaakt welk soort begeleiding bijstandsontvangers krijgen. Verrichten bijstandsontvangers die hetzij extra veel aandacht krijgen van klantmanagers, hetzij ruimte krijgen om zelf de regie over

hun activiteiten te nemen, vaker of minder vaak maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg? Het antwoord luidt nee. Aan het einde van het onderzoek (nameting) constateren we wel dat deelnemers aan de extra-aandachtgroep het minst vaak vrijwilligerswerk doen (14%) ten opzichte van de zelfregiegroep 19% en de vergelijkingsgroep 17%. Maar deze verschillen zijn niet significant. We vinden dus geen noemenswaardige verschillen tussen de deelnemers aan de drie experimentengroepen in hun deelname aan vrijwilligerswerk.

Op de vraag aan de deelnemers waarom ze vrijwilligerswerk doen, antwoordt een derde (30%) van de deelnemers dat ze 'wat te doen willen hebben'. Dit komt overeen met antwoorden die deelnemers gaven op de vraag waarom ze graag willen werken. 'Bezig' willen zijn en zich 'nuttig' voelen zijn belangrijke redenen. We zien dat deze latente functies van werk (Jahoda, 1982) terugkomen in motivaties om vrijwilligerswerk te doen. Een vijfde (20%) van de ondervraagden geeft aan vrijwilligerswerk te doen omdat ze 'iets terug willen doen voor de samenleving', vrijwillig als een vorm van wederkerigheid. Een ander motief om vrijwilliger te worden, zo blijkt uit de diepte-interviews, is de hoop dat het de kans op een baan verhoogt. Voor deze bijstandsgerechtigden is de weg naar betaald werk kennelijk lastig. Vrijwilligerswerk kan in hun ogen een eerste stap zijn. Helaas zien klantmanagers slechts in uitzonderlijke gevallen dat vrijwilligerswerk leidt tot een betaalde baan. Ze raden hun bijstandsgerechtigden deze tussenstap dan ook zelden aan. Alleen in uitzonderlijke gevallen zien ze vrijwilligerswerk als essentiële tussenfase, bijvoorbeeld om de taal beter te leren, werkervaring op te doen of om arbeidsfit te blijven. Na maximaal een jaar moeten klanten het nodige geleerd hebben en is het tijd voor de volgende stap. Klantmanagers zien regelmatig dat van oorsprong betaald werk als vrijwilligerswerk wordt aangeboden. Een klantmanager gaat in die gevallen soms praten met een werkgever om van het vrijwilligerswerk een leerstage te maken of om te kijken of het toch niet betaald kan worden.

Bijstandsgerechtigden die geen betaalde parttimebaan hebben, geven vaak aan blij te zijn met hun vrijwilligerswerk. Ze worden namelijk ergens verwacht, leveren een waardevolle bijdrage aan de samenleving en hebben niet de stress van de inkomstenverrekening, nul-urencontracten

en mogelijk ontslag. Vanwege deze pluspunten begrijpen sommige klantmanagers de voorkeur voor vrijwilligerswerk bij de bijstandsgerechtigden. Met vrijwilligerswerk hebben ze ‘het gezeik van de verrekening’ van inkomsten niet. Bovendien vinden ze het werk vaak interessanter en is de arbeidsovereenkomst duurzamer dan bij betaald werk: ‘Als ik weet dat ik ergens kom en daar kan blijven, en niet na een maand weer weg moet. Je wilt een beetje stabiliteit hebben, ook op de langere termijn.’ Tot slot is er binnen de samenleving veel vraag naar ‘gratis’ arbeidskrachten, hetgeen mensen stimuleert om zich als vrijwilliger aan te melden: ‘Vaak met ouderen, of met gehandicapten. Ook in ziekenhuizen, om mensen heen en weer te brengen. Dat vind ik allemaal niet erg, geen probleem.’

De vraag om wat voor vrijwilligerswerk het gaat, levert een rijk palet aan activiteiten op, variërend van Nederlands leren aan asielzoekers, ondersteuning bieden in bibliotheken en verzorgingstehuizen, boodschappen doen voor oudere mensen tot Koranles doceren in de moskee en vrijwilliger zijn in een kringloopwinkel. Kortom, allerlei sectoren waar extra capaciteit vaak hard nodig is.

Mantelzorg

Behalve als vrijwilliger zijn sommige deelnemers (ook) actief als mantelzorger. Aan het begin van het onderzoek verrichtte 20% bijstandsgerechtigden mantelzorg. Aan het eind van het onderzoek (nameting) is dat nog 15%.¹ Het aandeel mantelzorgers nam, net als bij vrijwilligerswerk, tijdens de coronacrisis af en herstelde zich niet na de crisis. Ruim een derde van de mantelzorgers in ons onderzoek geeft de zorg aan ouders. Een gelijk aandeel zorgt voor kind of partner. In sommige gevallen is de zorgtaak zo groot dat het een reden is dat mensen niet (meer uren) kunnen werken.

Evenals bij vrijwilligerswerk hebben we onderzocht of er onderscheid is tussen de drie conditiegroepen met betrekking tot het verlenen van

1. Het percentage mantelzorgers in Amsterdam bedroeg in 2020 9% (Staat van de Stad 2020-2021, O&S).

mantelzorg. Gedurende het hele onderzoek blijft het aandeel in alle drie groepen vrijwel gelijk met kleine onderlinge verschillen, maar deze zijn niet significant. Zo verleende aan het begin van het experiment 16% van de extra-aandachtgroep mantelzorg (15% aan het einde), 20% van de zelfregiegroep (22% aan het einde) en 25% van de vergelijkingsgroep (21% aan het einde). De begeleidingsconditie heeft dus geen invloed op het wel of niet verlenen van mantelzorg aan een naaste, hetgeen gezien het type onbetaalde, onderlinge zorg geen verbazing wekt.

Zestien tot twintig procent mantelzorgers is een vrij hoog percentage, zeker gezien het feit dat bijstandsgerechtigden tot voor kort zonder toestemming geen mantelzorg mochten verlenen. Dit kon namelijk gezien worden als ‘op loon te waarderen arbeid’, met als gevolg dat bijstand ontvangende mantelzorgers een korting op hun uitkering kregen. Daarnaast kon het gebruik van een rekening van een hulpbehoevende door een bijstandsgerechtigde die mantelzorg verleent, gevolgen hebben voor het recht op bijstand. Dit lijkt nu verleden tijd. In een brief aan de Kamer schrijft minister Schouten (Armoedebelid, Participatie en Pensioenen) in november 2022 dat ze de balans in de Participatiewet terug wil brengen (Kamerbrief, 2022). Dit wil ze onder andere doen door vast te leggen dat een bijstandsgerechtigde de gemeente niet meer om toestemming hoeft te vragen om te mantelzorgen. Het is hiermee geen ‘op loon te waarderen arbeid’ meer. Ook mag bij een gezamenlijke bankrekening de uitkering niet (meer) direct worden gekort. Voor veel deelnemers aan het experiment waren de eerdere beperkende maatregelen onbekend of werden ze genegeerd. Een op de vijf deelnemers verleende immers mantelzorg en leverde hiermee een maatschappelijke bijdrage.

Scholing als opmaat

De arbeidsmarkt is constant in ontwikkeling en vraagt om steeds meer specialistische kennis en vaardigheden, waaraan een deel van de bijstandsgerechtigden moeilijk kan voldoen. Van de onderzoeksgroep heeft 19% alleen basisschoolonderwijs genoten. Landelijk blijkt 60% van de bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie te hebben (Kremer & Van der Meer, 2020). Van de deelnemers uit ons onderzoek komt 59% uit een

land waar Nederlands niet de voertaal is, wat in sommige gevallen zorgt voor een matige beheersing van de Nederlandse taal. Om deze achterstanden in taal en opleiding te reduceren en kansen op (on)betaald werk te vergroten, is scholing van groot belang. De afgelopen jaren is er echter flink bezuinigd op het activeringsbudget (Kremer & Van der Meer, 2020).

Uit ons onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de deelnemende bijstandsgerechtigden (51%) aan scholing wil doen, maar slechts een beperkt aantal (12%) hier ook daadwerkelijk mee bezig is. Van alle deelnemers die een scholingstraject volgen, doet ruim twee derde dat gericht op het vinden van werk (68%). Meer dan de helft van degenen in opleiding is op eigen initiatief aan een training of cursus begonnen, een vijfde op aanraden van zijn of haar klantmanager en een tiende op advies van de werkgever. Dat ruim de helft van de ondervraagden graag een opleiding of cursus wil volgen, past bij het idee van de niet-werkende bijstandsgerechtigden dat scholing de kans op werk kan vergroten. Bij de laatste meting noemde een kwart 'opleiding' als mogelijkheid om het arbeidsperspectief te vergroten.

Op de vraag wat voor type scholing de bijstandsgerechtigden willen volgen, krijgen we hele basale antwoorden, gericht op het vergroten van hun kansen op arbeidsparticipatie. Meest genoemde antwoord was een taal cursus, voornamelijk Nederlandse les. Op de tweede plaats kwamen allerlei opleidingen in de zorg, waarbij de respondenten vaak precies aangaven met welke doelgroep ze wilden werken en op welk niveau ze konden instappen. Op de derde plek stond de wens om een speciaal rijbewijs te halen, om zo vrachtwagen- of buschauffeur te worden.

Ondanks de verwachting dat scholing ondersteunend kan zijn aan arbeidsparticipatie, geeft bijna de helft van de deelnemers aan geen opleiding te willen volgen. Ze zeggen hier geen tijd, energie of interesse voor te hebben. Sommigen noemen specifiek fysieke of mentale belemmeringen die het volgen van een opleiding onmogelijk maken. Anderen halen aan dat de gewenste opleiding niet vergoed wordt, waardoor het een onhaalbaar iets wordt. Ook in de diepte-interviews met bijstandsgerechtigden en klantmanagers krijgen we terug dat financiering een

groot obstakel is. Zelf hebben de bijstandsgerechtigden niet het geld voor een opleiding. Ze zijn dus volledig afhankelijk van de gemeente of hun werkgever. Het percentage van 12% dat daadwerkelijk scholing volgt, zou dus flink kunnen stijgen, mits er aan een aantal voorwaarden kan worden voldaan, waaronder een ruimer en meer vraaggericht aanbod van scholingstrajecten en een ruimer budget.

Ook de klantmanagers zien graag een verruiming van het scholingsaanbod en -budget. Ze benadrukken vrij unaniem dat het binnen het huidige systeem moeilijk is een passend aanbod te doen aan bijstandsgerechtigden. 'Ik zou graag willen dat de mogelijkheden tot scholing veel groter zouden zijn. Ik vind dat ik me vaak wel in bochten moet wringen om iets gedaan te krijgen.' Wat ontbreekt, is een toegankelijk, compleet aanbod van alle trainingen en opleidingen. Het huidige aanbod vanuit de gemeente sluit volgens klantmanagers niet altijd aan bij de wensen en behoeften van de bijstandsgerechtigden, het is sterk aanbodgericht in plaats van vraaggericht. En een ruimer budget is meer dan welkom. Een klantmanager stelt voor:

“Als klanten hun rijbewijs mogen halen, vergroot dat voor velen de kans op werk en hoeven zij dus minder lang een uitkering te genieten. Bovendien kost een rijbewijs niet meer dan een gemiddeld traject waarop klanten geplaatst kunnen worden.”

Een andere klantmanager oppert een scholingsbudget voor elke bijstandsgerechtigde van circa 1.000 euro per jaar.

Voor de klantmanagers vereist het aanvragen van scholing veel voorbereiding en doorzettingsvermogen, want ze moeten eerst een passende opleiding vinden, de bijstandsgerechtigde (blijvend) motiveren, voldoende financiering organiseren en ten slotte ook nog een baangarantie van de (toekomstige) werkgever regelen. Deze voorwaarden werpen hoge drempels op. Desondanks oppert een klantmanager dat er veel meer geïnvesteerd moet worden in scholing, vooral om duurzame participatie en uitstroom te bewerkstelligen. Dit vraagt om langetermijndenken, terwijl nu vaak de korte termijn – klanten snel in een (tijdelijke) baan 'duwen' – prevaleert. 'Liever even twee jaar in de bijstand met scholing

en daarna duurzaam eruit, dan kortetermijndenken en snel eruit', geeft een klantmanager aan. Een andere klantmanager geeft een voorbeeld:

“[Een bijstandsgerechtigde] had een uitkering bij ons, had geen werk, en die opleiding kostte volgens mij een paar duizend euro. Ik weet het niet meer precies, 1000 of 1500 euro. Dan heb je natuurlijk een probleem, want die man heeft zelf geen geld om die opleiding te betalen. Hij wil het wel graag, want als hij de opleiding afrondt, heeft hij weer kans op werk en gaat hij weg bij de gemeente. Dat is dan wel een gunstig traject, als je het bekijkt: één keer een investering. Het bedrijf waar hij opleiding deed, stelde ook garant dat hij daarna kon blijven werken met een contract.”

Bij parttime werkende bijstandsgerechtigden speelt ook de werkgever een rol in het scholingstraject. Alleen bij werknemers met flexibele en nul-urencontracten, bijvoorbeeld in de zorg en beveiliging, is scholing vaak geen standaardgegeven. Het feit dat velen juist in deze branches werken met dit type contracten verklaart misschien dat slechts 11% van degenen die momenteel een opleiding volgen, dit op advies van zijn of haar werkgever doet.

Tot slot pleit een aantal klantmanagers voor beter, intensiever taalonderwijs, bijvoorbeeld door bijstandsgerechtigden stages aan te bieden waar zij op de werkplek meteen de taal oppikken. Onvoldoende kennis van de Nederlandse taal is volgens klantmanagers een groot obstakel op weg naar werk. Dit sluit aan bij de opleidingswensen van de deelnemers, ze willen gedegen taallessen en niet slechts een paar uur per week les vanuit een buurthuis. Eerder onderzoek naar ervaringen van langdurig werkloze vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond laat zien dat het geringe aantal uur taallessen per week in buurthuizen en bij welzijnsinstellingen tot frustraties leidde (Elshout, 2016). Deze vrouwen zagen, net als de klantmanagers die wij spraken, niet in hoe hun Nederlands op die manier zou kunnen verbeteren. Ook Kremer en Van der Meer (2020) menen dat bijstandsgerechtigden, die nu vaak verwezen worden naar een taalcursus in een buurthuis, gebaat zijn bij intensieve, kwalitatief goed aangeschreven taaltrajecten om de kans op (on)betaalde arbeid

duurzaam te vergroten. Inmiddels is er in Amsterdam de ambitie om meer bijstandsgerechtigden kans op werk te bieden door ‘inzetten om het profiel van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt te versterken door middel van om- en bijscholing’ (Gemeente Amsterdam, 2022).

Onbetaald, niet onbemind

In dit hoofdstuk is gekeken naar onbetaalde maatschappelijke activiteiten die bijstandsgerechtigden verrichten binnen de Amsterdamse samenleving. Vanuit het perspectief van meedoen in de maatschappij leveren bijstandsgerechtigden een belangrijke bijdrage als vrijwilliger of mantelzorger. Dit is niet alleen goed voor de ontvanger, vanwege de tijd, zorg en aandacht die deze ontvangt, maar ook voor de vrijwilliger zelf. Ondanks het feit dat vrijwilligerswerk niet direct leidt tot betaald werk, biedt het bijstandsgerechtigden een dagritme en werkervaring, en draagt het bij aan hun eigenwaarde en gevoel betekenisvol bezig te zijn. Voor sommigen is het een tussenstap, voor anderen het hoogst haalbare. Daarom kan de vraag gesteld worden of ook deze onbetaalde maatschappelijke inzet op (meer) waarde moet worden erkend (vgl. Berger, 2022). Dit betekent waardering voor mensen voor wie betaald werk (voorlopig) een stap te ver is en voor wie vrijwilligerswerk en/of mantelzorg ontwikkeling, veiligheid, werkplezier en stabiliteit betekenen.

Tot voor kort was het verlenen van mantelzorg niet zonder meer toegestaan voor mensen in de bijstand. Door nieuwe voorgenomen wetgeving ligt dit inmiddels anders. Los van juridische kaders, zou erkenning van de bijdrage die mantelzorg levert aan de participatiesamenleving en het sociale fundament in de stad een belangrijke stap zijn, evenals het zoeken naar manieren om dit mogelijk te maken in combinatie met betaalde werkzaamheden.

Ten behoeve van eigen ontwikkeling en verhoogde kansen op arbeidsparticipatie verricht 12% van de onderzoeksgroep momenteel een opleiding of cursus. Terwijl de helft van de deelnemers aan het onderzoek zegt scholing te willen volgen en hier gezien hun taalachterstand en ontbrekende startkwalificaties baat bij kan hebben. De wil onder de

bijstandsgerechtigden lijkt aanwezig te zijn, nu de investeringen nog om deze mensen kansen te bieden zich (verder) te ontwikkelen, mee te doen in de samenleving en duurzaam aan de slag te gaan.

Hoofdstuk 6

Welbevinden onder druk

Judith Elshout en Mathieu Portielje

Ervaren welbevinden

Wie moet leven van een bijstandsuitkering heeft het financieel gezien niet makkelijk. De preciaire situatie waarin betrokkenen zitten, kan grote invloed hebben op hun welbevinden, oftewel: op hun tevredenheid over het leven (Layard, 2005; Veenhoven, 2002, in Van Echtelt, 2011). Los van beperkte financiële middelen kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals het gevoel niet ‘echt’ mee te doen in de samenleving, de ervaren gezondheid, het ontbreken van een perspectief en zorgen over de toekomst.

Tijdens het Amsterdams Experiment met de Bijstand deden we onder andere kwantitatief onderzoek naar gevolgen van verschillende begeleidingscondities voor het subjectieve welbevinden van deelnemers. We vroegen bijstandsgerechtigden hoe zij oordeelden over hun gezondheid en welzijn/welbevinden (beide termen werden in het onderzoek gehanteerd). Daarbij ging het ook om vragen of zij langdurige gezondheidsklachten hadden, of die hun dagelijkse bezigheden belemmerden en in welke mate de coronacrisis en bijbehorende maatregelen gevolgen hadden voor hoe zij zich voelden. Uit eerder onderzoek naar tevredenheid van werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten weten we dat gezondheid een rol speelt in de mate waarin mensen tevreden zijn over het leven (Van Echtelt, 2011). Een slechtere gezondheid van mensen die niet werken ten opzichte van mensen die betaald werken, blijkt deels een verklaring voor waarom werklozen en arbeidsongeschikten

minder tevreden zijn met het leven dan werkenden (Van Echtelt, 2011). Gezondheid en welbevinden zijn dus aan elkaar gerelateerde begrippen.

Door de onderzoeksopzet met verschillende metingen door de tijd (zie hoofdstuk 2 voor de opzet en fasering van de metingen) konden we nagaan in hoeverre een bepaalde vorm van begeleiding invloed had op het welbevinden. Het geven van extra aandacht of zelfregie door de klantmanager had geen significant effect op het ervaren welbevinden. (Wel spelen de begeleidingscondities een rol in hoe bijstandsgerechtigden hun begeleiding ervaren, zie hiervoor hoofdstuk 3). Al vonden we in het kwantitatieve onderzoek geen effect, het welbevinden is voor veel betrokkenen wel problematisch. In de diepte-interviews die we naast de enquêtes afnamen, kwam vaak ter sprake dat de eigenwaarde en het welbevinden van de deelnemers onder druk stonden. De gepresenteerde bevindingen in dit hoofdstuk zijn dan ook hoofdzakelijk gebaseerd op het kwalitatieve onderzoek, met soms verwijzing naar uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek.

Hieronder gaan we in op de verschillende factoren die een negatieve invloed hebben op het welbevinden van bijstandsgerechtigden en hoe zij daarmee omgaan. Ten slotte bespreken we op grond van onze bevindingen welke mogelijkheden wij zien voor beleid.

Factoren met negatieve invloed op welbevinden

Gezondheid en financiële situatie

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat de waardering van eigen gezondheid in belangrijke mate de beoordeling van welzijn beïnvloedt. Lage scores voor ervaren gezondheid leiden tot lage scores voor het welbevinden. Veel deelnemers zeggen gezondheidsbelemmeringen te ervaren in hun dagelijkse leven en in het zoeken naar of uitoefenen van werk. Ruim de helft van de betrokkenen zegt last te hebben van een of meerdere langdurige (chronische) ziekten, aandoeningen of handicaps. Meer dan vier op de vijf van hen zeggen hierdoor te worden belemmerd in de dagelijkse gang van zaken. Ondanks het gegeven dat in onze onderzoeksgroep relatief veel parttime werkenden zaten – die in ieder geval een

paar uur per week betaald konden werken – geeft dus een grote groep aan te kampen met gezondheidsklachten. Van de deelnemers die niet parttime werken, zegt de helft dat niet te doen vanwege ziekte en/of arbeidsongeschiktheid. Niet alleen de kwaliteit van leven maar ook hun geschiktheid voor betaald werken wordt, zo ervaren zij, negatief beïnvloed door hun als slecht ervaren gezondheid.

Net als de waardering van hun gezondheid speelt ook de financiële situatie een belangrijke rol in hoe deelnemers hun welzijn beoordelen. In de bijstand zitten, betekent voor de meeste bijstandsgerechtigden dat zij moeilijk rond kunnen komen. Gedurende het hele onderzoek gaven zij hun financiële situatie een onvoldoende tot een magere voldoende. Zorgen om financiën komen sterk tot uiting als bijstandsgerechtigden te maken hebben met inkomstenverrekeningen vanwege parttime werk. Maandelijkse verrekeningen en herberekeningen leiden vaak tot veel stress en onrust (zie ook hoofdstuk 4). Deze zorgen hebben gevolgen voor het ervaren welbevinden van de betrokkenen. Zij kunnen doorgaans financiële tegenslagen niet dragen, omdat hun inkomen rond het sociaal minimum schommelt.

Impact van de coronacrisis

Naast zorgen over gezondheid en geld had ook de coronapandemie die in Nederland uitbrak in maart 2020, een negatieve impact op het welbevinden van de deelnemers aan het experiment. De coronamaatregelen en -beperkingen trokken een wissel op deelnemers met en zonder parttime werk (vgl. Elshout en Ballafkih, 2022). 96% van de respondenten bevestigt dat corona een negatieve invloed heeft op hun gevoel, een heel hoog percentage dus. Ze geven aan vooral last te hebben van stemmingsklachten, ze voelen zich angstig en onzeker. Regelmatig horen we van deelnemers die parttime werken dat zij bang zijn om besmet te raken vanwege hun kwetsbare gezondheid.

Parttime werkende deelnemers ervoeren spanningen en stress op de werkvloer vanwege de coronamaatregelen. Voor deze groep, onder meer zorg- en productiemedewerkers en beveiligers, was thuiswerken doorgaans geen optie. Anderen vertelden dat hun contract niet werd verlengd, wat zorgde voor veel onzekerheid en ellende. Uit de kwantitatieve analyse

blijkt dat het werk van ruim de helft van de parttimers is veranderd door de coronacrisis. Zo is bijvoorbeeld het aantal werkuren gereduceerd of is hun werk zelfs helemaal gestopt.

Onder deelnemers die niet werkten nam in coronatijd de hoop op werk sterk af. Dit zal niemand verbazen. Slechts 12% van de niet-werkenden achtte in coronatijd de kans op werk groter dan twaalf maanden voordien, terwijl bij de eerste meting 35% van de deelnemers deze verwachting had. Bij de laatste meting was het percentage juist weer hoger, zelfs 39%. Opvallend is dat deelnemers aan de extra-aandachtgroep het minst positief waren over de verandering van hun kans op werk in coronatijd en bij de nameting. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat zij geen extra aandacht meer kregen in die perioden. Tijdens de pandemie waren fysieke afspraken niet mogelijk en ten tijde van de nameting gold de conditie van extra aandacht niet meer. Dat bij de laatste meting weer een hoger percentage van de deelnemers de kans op werk hoger inschatte dan twaalf maanden ervoor, is gezien de (toen en nu) heersende krapte op de arbeidsmarkt goed te begrijpen. Er zijn veel vacatures en dat zien we terug in de hoop die bijstandsgerechtigden hebben om werk te vinden. De negatieve impact van de coronacrisis op hun gemoedstoestand zien we in de laatste meting niet meer terug.

De 'plicht' tot werk

De druk van een (vermeende) plicht tot werk is nog een factor die een negatieve invloed heeft op het welbevinden van de ondervraagde bijstandsgerechtigden. Geregeld horen we dat deelnemers er emotioneel moeite mee hebben als ze geen baan hebben en afhankelijk zijn van bijstand. Zo zegt een deelnemer zich vanwege de aanvullende bijstand die hij ontvangt een beetje een profiteur te voelen. Het ontvangen van een uitkering vinden sommigen, vanwege het zichzelf toegekende arbeids-ethos, ongemakkelijk: 'Ik heb twee handen, twee voeten en kan gewoon werken. Er zijn mensen met hele grote problemen en dan begrijp ik dat je een uitkering krijgt. Ik kan werken.' Deze respondent maakt nadrukkelijk onderscheid tussen mensen die een uitkering zouden verdienen omdat ze grote problemen hebben en zichzelf. Zij kán werken waardoor zij het gevoel heeft eigenlijk geen recht te hebben op een uitkering.

Sommige deelnemers voelen de druk om te werken nu extra vanwege de krapte op de arbeidsmarkt: 'Ik merk bijvoorbeeld, nu er gewoon zoveel vacatures zijn, dat ik een beetje de plicht voel om te werken, omdat ik zoiets heb: we moeten ook met z'n allen kijken hoe we de boel draaiende houden.' Deze deelnemers identificeren zich met de werkenden in de samenleving, voelen ook dat ze het potentieel hebben om te werken en zijn, zoals iemand het omschrijft, 'door omstandigheden' in de bijstand gekomen.

Het door meerdere deelnemers ervaren plichtsgevoel komt voor een belangrijk deel voort uit wat ze in hun omgeving opvangen over bijstandsgerechtigden of wat anderen naar hun idee zouden denken. Dit heeft gevolgen voor hoe ze naar zichzelf kijken als bijstandsgerechtigde. Sommige deelnemers ervaren concrete druk vanwege die (vermeende) opvattingen en verwachtingen van familie en vrienden. Een man merkt aan zijn moeder dat ze hem pusht. Iemand anders zegt dat zijn familie van de generatie is dat het onmogelijk was dat je 'niks' deed. Zij vinden het belangrijk dat hij 'iets' doet.

Een jonge vrouw vertelt dat je toch lager wordt aangekeken 'door de maatschappij' als je niet werkt, als je niets doet. Haar zelfbeeld spoort niet met waar ze nu staat en deze incongruentie legt druk op haar zelfrespect (vgl. Elshout, 2016) wat weer gevolgen heeft voor haar sociale leven. Zo is ze bijvoorbeeld maar weinig aan het daten. Voor haar gevoel is de kloof tussen haar en potentiële partners te groot. Ze vertelt over een date aan wie ze eerlijk vertelde dat ze geen werk had: '[Ik zag] meteen iets gebeuren bij die persoon. [...] En dan denk ik: je veroordeelt me, terwijl je mijn verhaal niet kent.' Een date die daarop volgde vertelde ze daarom dat ze kindereugdcoach was, wat niet helemaal gelogen was, vond ze, want ze staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Haar creatieve invulling van de werkelijkheid was voor haar een manier om de incongruentie te reduceren tussen het niet hebben van werk en de zelfopgelegde verwachting dat ze werk zou moeten hebben.

Gevolgen van niet 'echt' meedoen

Naast dat deelnemers zich ervoor schamen dat zij niet kunnen voldoen aan de plicht van werk zien we hen worstelen met het ontbreken

van ‘bijvangst’ van werk. Werk biedt namelijk een doel om naartoe te werken, zorgt voor sociale contacten, structureert de dagen en draagt bij aan een gevoel van onafhankelijkheid, de zogeheten latente functies van werk (Jahoda, 1982). Bijstandsgerechtigden worstelen met het ontbreken van deze bijvangst van werk. Zo zegt een deelnemer stress te ervaren door het ontbreken van een dagelijks werkritme: ‘Het is nu heel lang zitten en het is elke dag hetzelfde verhaal. [...] Zo lang binnen zitten geeft alleen maar extra druk en die geeft weer extra stress.’ Ook hoorden we van deelnemers dat ze ‘niets’ te vertellen hebben aan een partner als zij thuiskomen, of aan kennissen en vrienden die wel werken. Zo vertelde iemand dat ze zich schaamt om te moeten zeggen dat ze geen werk heeft als daarnaar wordt gevraagd: ‘Ik excuseer me elke keer.’

Vrijwilligerswerk kan, net als betaald werk, de dag structureren en voldoening brengen, omdat je een nuttige bijdrage levert. Desondanks heeft het volgens bijstandsgerechtigden niet dezelfde waarde als betaald werk (vgl. Elshout, 2016). Het geeft deelnemers immers niet de onafhankelijkheid waarnaar zij op zoek zijn, omdat het geen geld oplevert en ze nog steeds afhankelijk zijn van een uitkering. Een respondent vertelt over een onbetaalde werkstage bij de belastingdienst: ‘Je doet het al zo lang en op de werkvloer maak je het wel eens mee, bij vrijwilligerswerk of ander werk, dat je toch in een bepaald hokje wordt gestopt. Je bent toch een DWI’er [red. Dienst Werk en Inkomen, voorloper van directie Werk, Participatie en Inkomen].’ Ze merkt dat ze niet als een volwaardige werknemer wordt gezien door andere collega’s die wel betaald worden voor het werk. ‘Daarom ben ik nu die trajecten een beetje beu en die stages en dat vrijwilligerswerk’, zegt ze.

Hoe deelnemers hoop houden

Sommige bijstandsgerechtigden die we spraken, ontlenen eigenwaarde aan het gegeven dat ze parttime werken en daarmee hun steentje bijdragen aan de samenleving. Anderen beschermen en bestendigen hun zelfrespect door zichzelf te vergelijken met mensen die naar hun idee minder hun best doen om hun situatie te verbeteren (vgl. Ypeij et al., 2002). Zo vergelijken parttime werkenden zich bijvoorbeeld met

bijstandsgerechtigden die niet werken. De eerder geciteerde deelnemer die parttime werkt en zich een beetje een profiteur voelt, relateert die constatering ook door te benadrukken dat er 'ook bepaalde lui zijn die helemaal niks doen en die daar best toe in staat zijn'. Enerzijds heeft hij last van het vermeende stigma en de dwingende norm van werk, maar hij onderscheidt zich anderzijds actief van mensen die naar zijn idee echt niks doen.

Opvallend is dat een deel van de deelnemers, ondanks het feit dat zij al minimaal vier jaar in de bijstand zitten (de duur van het experiment), hoop houden een baan te vinden en ook blijven dromen over de toekomst, hoe moeilijk zij hun situatie soms ook ervaren. Uit de laatste meting blijkt dat zelfs 40% van de niet-werkenden positief tot zeer positief gestemd is over de kans om binnen een jaar werk te vinden. Er zit een enorme veerkracht in de meeste mensen. Op de vraag waar ze over vijf jaar denken te staan, vertellen ze bijvoorbeeld dat ze dromen de stad ontvlucht te zijn en in een ander land te wonen. Een deelnemer wil een boerderij beginnen in Suriname, een ander een huisje in Frankrijk kopen. Anderen zoeken het dichterbij huis en dromen van een (andere) baan en hopen een opleiding behaald te hebben om ander werk te kunnen doen of een eigen praktijk te beginnen. Ook hopen sommigen stappen gemaakt te hebben in hun carrière, zoals een respondent die leidinggevende wil worden bij het beveiligingsbedrijf waar hij werkt. We zagen in eerder onderzoek dat de moed erin houden en dromen over de toekomst een manier is om met een soms uitzichtloze situatie als werkzoekende om te gaan (Els-hout, 2016). Deze strategie bleek werkzoekenden te helpen om hun maatschappelijke positie niet als gegeven te zien, maar als dynamisch. Dat is voor de bijstandsgerechtigden die wij hebben gesproken niet anders.

Mogelijkheden scheppen en kansen waarmaken

Aan het begin van dit hoofdstuk stelden we dat het geven van extra aandacht of zelfregie door de klantmanager geen significant effect heeft op het welbevinden. Daarentegen hebben factoren als gezondheidsbelemmeringen, financiële onzekerheid en vermeende vooroordelen over het niet hebben van werk juist een grote impact op het welbevinden van

bijstandsgerechtigden. Deelnemers worstelen met hun welbevinden als gevolg van het ontbreken van werk. Zij doen voor hun gevoel namelijk pas ‘echt’ mee als zij betaald werken. Werk is ook voor bijstandsgerechtigden die wij spraken een belangrijke norm waaraan zij willen voldoen.

Dat ruim de helft van de deelnemers zegt te kampen met gezondheidsklachten en daardoor mogelijk nooit volledig uitstroomt, is een gegeven waar niet zomaar een oplossing voor te vinden is. Wel roept dit de vraag op of het daarom loont om parttime werk te stimuleren en te erkennen en waarderen als een volwaardige manier van meedoen. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat bijstandsgerechtigden met gezondheidsklachten ook en meer kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Klantmanagers kunnen inzetten op parttime werk wanneer zij constateren dat bijstandsgerechtigden vanwege hun gezondheid niet fulltime kunnen werken, maar wel geschikt zijn voor deeltijdwerk variërend van 4 tot 20 uur. Het kan bijstandsgerechtigden met gezondheidsklachten helpen als werkgevers hun meer zeggenschap geven over hoe zijn hun werktijden willen en kunnen invullen.

Voor bijstandsgerechtigden die (momenteel) niet betaald kunnen werken, kan het lonen om hun de mogelijkheid te geven onbetaald werk te laten verrichten. In hoofdstuk 5 lezen we dat vrijwilligerswerk ze het gevoel geeft nuttig bezig te zijn, het structureert de dag en ze doen er sociale contacten op. Door deelname aan vrijwilligerswerk kunnen bijstandsgerechtigden zich onderdeel voelen van de samenleving. Bovendien blijkt uit onderzoek van Van Echtelt (2011) dat sociale participatie (zoals het verrichten van vrijwilligerswerk) ‘een positieve invloed heeft op de tevredenheid met het leven’, en daarmee op het ‘welbevinden van niet-werkenden’. Voor mensen die willen en kunnen werken is het wel belangrijk dat het onbetaalde werk tijdelijk is en dat ze perspectief houden op vervolgstappen richting betaald werk.

Klantmanagers kunnen ook een rol spelen in het realistisch voeden van dit perspectief en ondersteunen in het zetten van stappen om dromen werkelijkheid te maken. Ze kunnen opleidingsmogelijkheden faciliteren en meedenken over het opstarten van een eigen onderneming. Daarnaast kunnen zij actief inzetten op parttime werk in plaats van volledige

uitstroom, ook als er geen sprake is van beperkingen door gezondheidsklachten. In het verlengde daarvan roept dit de vraag op of gemeenten zouden moeten afstappen van de dominante focus op uitstroom in beleids- en uitvoeringsdoelstellingen. Voor mensen die waarschijnlijk niet (kunnen) uitstromen kan die druk namelijk averechts werken en leiden tot het gevoel niet te voldoen.

Een van de doelstellingen van de Participatiewet is mensen meer te betrekken bij de samenleving, via betaald werk of andere vormen van participatie. Conform deze doelstelling zouden mensen zoveel mogelijk ondersteund moeten worden om naar vermogen mee te kunnen doen, zonder dat zij het gevoel hebben dat ze niet genoeg doen en niet volledig meetellen. Parttime werk kan net als vrijwilligerswerk in positieve zin bijdragen aan het welbevinden van bijstandsgerechtigden en aan het gevoel dat ook zij gezien en gewaardeerd worden.

Hoofdstuk 7

Klantmanager: een cruciaal en complex beroep

Sandra Bos, Judith Elshout en Mathieu Portielje

Het *dedicated team*: een experiment op zich

Voor een goede uitvoering van het Amsterdams Experiment met de Bijstand en het onderzoek naar de effecten daarvan was een gecommitteerd en zorgvuldig opererend team van klantmanagers cruciaal. Zij vormden het zogeheten *dedicated team*. Het waren deze klantmanagers die in de praktijk invulling moesten geven aan de twee experimentele begeleidingscondities: extra aandacht en zelfregie (zie hoofdstuk 1 voor de opzet van het experiment) Zij moesten deze specifieke begeleiding drie jaar lang volhouden onder allerlei omstandigheden, waaronder de coronatijd. Ze ontvingen daarbij ondersteuning van een teamleider van de gemeente en daarnaast van het onderzoeksteam van de Hogeschool van Amsterdam (HvA). Ze namen maandelijks deel aan een intervisiebijeenkomst, waarbij een onderzoeker van de HvA aansloot. Tijdens deze bijeenkomsten brachten de klantmanagers casuïstiek en dilemma's in, voortkomend uit de begeleidingsvormen, waarbij de grenzen van de Participatiewet en de mogelijkheden van het experiment werden verkend.

Gaandeweg het onderzoek is besloten om alle klantmanagers uit het *dedicated team* jaarlijks individueel te interviewen. Door diepte-interviews hoorden we uit eerste hand hoe zij vanuit hun professie aankeken

tegen het experiment en hoe de implementatie van de condities verliep. Daarnaast deelden de klantmanagers hun (veranderende) werkwijze ten aanzien van hun klanten. Het interview bevatte een aantal standaardvragen over de ervaringen in het experiment en daarnaast wisselende thema's, zoals de gevolgen van de coronapandemie voor de begeleiding, het scholingsaanbod, de Participatiewet en hun opvattingen over het beroep van klantmanager. In 2018 en 2019 waren de interviews live. De laatste twee jaar vonden ze, als gevolg van de coronamaatregelen, plaats via het online communicatiesysteem Teams. Het onderzoek naar het Amsterdams experiment kende vier periodieke metingen (zie voor de fasering hiervan hoofdstuk 2). Bij elke meting hebben de onderzoekers van de HvA de betrokken klantmanagers geïnterviewd.

Begin 2018 kregen de klantmanagers de vraag deel te nemen aan het experiment met verschillende vormen van begeleiding van bijstandsgerechtigden. Sommigen meldden zichzelf aan, anderen werden aangewezen. Samen vormden ze het dedicated team binnen het experiment, bestaande uit twaalf klantmanagers uit verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI). Begeleidden ze voorheen soms wel driehonderd bijstandsgerechtigden, tijdens het experiment waren het er 'slechts' vijftig à zestig bij een voltijds aanstelling. De klantmanagers moesten immers voldoende tijd hebben voor de bijstandsgerechtigden binnen de conditie extra aandacht en voor degenen binnen zelfregie die zelf om meer aandacht vroegen. Bovendien moest er tijd zijn voor intervisie, teamoverleg en reflectie. Het was in het belang van het onderzoek dat dit team zo lang mogelijk in een vaste samenstelling zou voortbestaan.

Binnen het Amsterdams Experiment met de Bijstand werd het dedicated team van klantmanagers gaandeweg een klein experiment op zich. Een kleine groep klantmanagers experimenteerde drie jaar lang met 'tredeeloos' en 'interdisciplinair' werken, met meer ruimte voor professionalisering, onderlinge intervisie, nieuwe methoden, een beperkt klantbestand en nauwelijks sturing vanuit het management op uitstroomdoelstellingen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe de klantmanagers deze veranderingen ervoeren, en welke gevolgen ze hadden voor hun werkwijze, vakkundigheid en professie.

Loslaten van participatietreden

Voorafgaand aan het experiment werkten de klantmanagers in verschillende afdelingen, ingedeeld op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bijstandsgerechtigden ('participatietreden'). De bijstandsgerechtigden die bijvoorbeeld langer in de uitkering zaten, werden lager op de 'participatieladder' ingedeeld. Omdat werd aangenomen dat voor hen de kans op (volledige) arbeidsparticipatie gering was, kregen zij veelal minder aandacht en vielen zij met vele anderen onder een klantmanager.

Vanwege de willekeurige indeling over de drie begeleidingscondities van de deelnemers aan het experiment werd deze indeling in treden losgelaten. In plaats van een specifieke groep bijstandsgerechtigden met een overeenkomstige afstand tot de arbeidsmarkt, kregen de klantmanagers nu een gemengd klantbestand van bijstandsgerechtigden met verschillende arbeidsmarktperspectieven en kwalificaties. Doordat de klantmanagers voorheen een specifieke doelgroep begeleidden, was hun instrumentarium en handelingsperspectief veelal beperkt tot die groep. Ze hoefden zich bijvoorbeeld alleen bezig te houden met bijstandsgerechtigden die een eigen onderneming wilden opzetten of juist met hen die alleen nog in aanmerking kwamen voor beschut werken. Zoals ze zelf zeiden, was het begeleiden van bijstandsgerechtigden in het systeem met de participatietreden een 'productieproces' geworden, dat muren tussen de verschillende treden, bijstandsgerechtigden én klantmanagers in standhield. Nu de klantmanagers gemengde groepen kregen en zelf ook in een gemengd team werkzaam waren, moesten ze hun werkmethoden aanpassen, het instrumentarium uitbreiden en kennis opdoen bij hun collega's.

Deze nieuwe aanpak werd zeer hoog gewaardeerd door de klantmanagers in het dedicated team. Ze benadrukken in de interviews de positieve effecten voor de kwaliteit van hun dienstverlening en ervaren meer werkplezier en uitdaging in hun werk. Een aantal van hen geeft aan dat ze meer maatwerk kunnen en moeten leveren, omdat ze zich meer dienen te verdiepen in de situatie van de klant:

“Door de diversiteit van klanten en doordat je niet meer zo trapsgewijs werkt, kom je meer klanten tegen. Dus werken wij als klantmanager

met meer kennis en ik denk dat je daardoor ook meer kansen geeft aan de klant. Het gesprek is opener.”

Een andere klantmanager verwoordt het als volgt: ‘Het prikkelt de klantmanager des te meer, in die diversiteiten die hij aangeboden krijgt, om toch individueler te kijken naar elk dossier.’

Het werk van de klantmanagers werd door de diversiteit van klanten complexer en vroeg om een bredere blik. Van klantmanagers die in hun werk vooral gericht waren op toeleiding naar betaald werk, wordt nu gevraagd ook aandacht te hebben voor andere leefgebieden dan alleen werk. En van klantmanagers die zich meer richtten op de toeleiding naar maatschappelijke (onbetaalde) participatie, wordt weer gevraagd om ook oog te hebben voor de mogelijkheden voor betaald werk. Het antwoord op de vraag wat iemand in de bijstand nodig heeft aan begeleiding, wordt in het gesprek bepaald en in mindere mate – zoals voor het experiment het geval was – door de participatietrede waarin iemand is ingedeeld.

Loslaten van uitstroomdoelstellingen

Belangrijke omslag tijdens het experiment was het loslaten van de uitstroomdoelstellingen door de klantmanagers en het focussen op het uitvoeren van de twee experimentele begeleidingscondities. Dit ervoeren zij als een groot goed. De cijfermatige verantwoording van de uitstroom zei immers niets over hun inzet en kwaliteiten als begeleider: ‘De ene keer heb je moeilijke klanten, de andere keer heb je makkelijkere klanten, dat heeft niks met werk te maken.’ De meerderheid van de klantmanagers is dan ook positief over het ontbreken van uitstroomdoelen binnen het experiment. Ze kunnen hierdoor meer tijd voor hun klanten nemen en diverse opties verkennen. Een klantmanager zegt het zo: ‘Dat heeft zeker invloed op mijn werk. [...] En waar de focus wel ligt op uitstroom richting de arbeidsmarkt, nam ik niet de tijd om mij te gaan verdiepen in die deelnemer. En dat kan ik nu wel.’

Deze legitimatie om anders met de bijstandsgerechtigden een traject in te gaan, blijkt ook uit het volgende citaat van een klantmanager:

“Het [AEB] is niet in het leven geroepen om mensen de bijstand uit te werken. Het Amsterdamse experiment is in het leven geroepen om de mensen in beweging te krijgen, een bijdrage te laten leveren en om zelf te gaan verdienen. Het maakt niet uit hoeveel, als er maar een participatie op gang komt. Er zijn ook veel mensen vrijwilligerswerk gaan doen. Ik ben blij dat het ook op deze manier kan.”

Experimentele begeleidingscondities

Extra aandacht: bouwen aan vertrouwen

De klantmanagers binnen het dedicated team waren de uitvoerders van het experiment doordat zij invulling gaven aan de begeleidingscondities. We hebben uitgebreid met ze gesproken over hoe deze invulling eruitzag en hoe ze het werken met deze condities ervoeren. Vooral over de conditie extra aandacht waren klantmanagers enthousiast. Ze konden naar eigen zeggen de tijd nemen voor hun klanten en sneller in actie komen als dat nodig was. Een klantmanager vertelt vooral degenen in de extra-aandachtgroep ‘wat vaker te spreken dan één keer per jaar’ met als gevolg:

“Je merkte echt dat hoe vaker ze me zagen, hoe bekender hun gezicht werd en dan loopt het automatisch eigenlijk, die band wordt gewoon sterker en ze kloppen vaker aan, voordat de problemen al zodanig zijn gegroeid dat je echt meteen moet doorverwijzen bijvoorbeeld. Ze kloppen daarvoor soms al aan, van ‘ik loop hier tegenaan, of volgende maand ga ik dit niet kunnen betalen’, en als je dat hebt bij een klant, is dat top. Want dat betekent dat de klant heeft ingezien van: hé, dit gaat mis, ik moet op tijd hulp inschakelen. Dan ben ik helemaal tevreden.”

De positieve omgang met de extra-aandachtgroep ontstond mede omdat, in tegenstelling tot de situatie voor het experiment, er nu ook ruimte en tijd was om die mensen te spreken die niet uit zichzelf aan de bel trekken, of die al parttime werken. Zo vertelt een klantmanager dat bij een klantbestand van ‘driehonderd’ mensen vooral de klant ‘die piept’ aandacht krijgt, terwijl bij het experiment alle klanten worden gevolgd en

de aandacht krijgen die ze nodig hebben. ‘Aandacht maakt echt dat je het maximale haalt uit de klant’, voegt deze klantmanager toe. Een andere klantmanager vertelt hoe zijn begrip voor een klant groeide, doordat er nu tijd was om naar een klant te luisteren. Hij voelde in de eerste instantie irritatie richting de jongeman met, naar zijn idee, potentie om te werken. Gaandeweg hoorde hij van zijn detentieverleden en zag hij in dat aan het werk gaan voor de jongeman een grote stap was, en tegelijkertijd een kans om weer mee te doen in de maatschappij, want:

“Als je uit detentie komt, kun je als mens een deel van jezelf zijn kwijtgeraakt. Dat moet je weer opbouwen en dat moet je weer eigen maken. Maar als je dat niet weet van de klant, dan wil je scoren en wil je de klant aan het werk helpen en uit de bijstand krijgen. Maar dat is niet de reden dat we hier zitten, want we zitten hier om die klant weer te laten participeren in de maatschappij.”

Een klantmanager legt uit dat je vooral bij extra-aandacht kandidaten ‘dichter bij de klant komt’ en vaker contact hebt, waardoor het vertrouwen wederzijds kan groeien. ‘De druk is er niet en je gaat uit van wat het [de begeleiding] voor iemand kan opleveren’, voegt deze klantmanager toe. ‘Zonder vertrouwen ziet de klant spoken en drempels, en dat kan stagnerend werken in de re-integratie.’ Dat het opbouwen van vertrouwen soms enige tijd duurt en ook te maken heeft met het vertrouwen dat mensen in zichzelf hebben, laat het volgende voorbeeld zien:

“Hij [28 jaar] had een goede opleiding gevolgd en was gediplomeerd, maar hij zat thuis. Samen met zijn vriendin had hij een gezinsuitkering aangevraagd en hij zei letterlijk: ‘Het geld komt niet uit jouw zak, dus laat ons met rust.’ Alles wat je oppakte, zag hij als wantrouwen. Dus op een gegeven moment ben ik erop gaan inspelen dat ik er niet zit om hem te pesten, maar omdat hij zo jong is, ik kansen zie voor hem in de maatschappij. Ik wil hem helpen om zijn kansen te pakken, zodat hij voor zichzelf kan gaan zorgen. Dus ik speelde in op die bewustwording en op een gegeven moment zag je hem kantelen. Toen hij uitstroomde, is hij met een grote bos bloemen naar mij toegekomen. Hij was ook het vertrouwen kwijt en hij dacht dat hij niks kon. Hij had een tegenslag gehad en dan denken ze dat het ophoudt.”

Je moet ze bewust maken en dan gaan ze in je geloven. Ze gaan ervoor en ze vragen om hulp. [...] Je kan mensen een stukje vertrouwen teruggeven. Niet alleen in zichzelf, maar ook in de maatschappij.”

Uit de interviews komt naar voren dat het van belang is dat klantmanagers blijven geloven in de potentie van bijstandsgerechtigden en ze kansen geven. Frequent contact en persoonlijke aandacht, gebaseerd op vertrouwen, zijn hiervoor essentieel.

Klantmanagers benoemen ook de keerzijde van de begeleidingsconditie extra aandacht. In sommige gevallen had een klantmanager moeite de extra aandacht drie jaar vol te houden. Bijvoorbeeld als een bijstandsgerechtigde al optimaal aan het werk was, betaald of onbetaald, of als iemand te ziek was om überhaupt iets van vrijwilligerswerk of parttime werk te verrichten. In deze gevallen waren gesprekken over (arbeids-) participatie niet erg zinvol, terwijl ze wel gevoerd moesten worden.

Zelfregie: op handen zitten

De begeleidingsconditie zelfregie betekende in principe dat een uitkeringsgerechtigde uit deze groep één keer per jaar een telefoontje van de klantmanager kreeg. Hiervan werd afgeweken als de klant uit eigen initiatief meer begeleiding vroeg of er reden was voor de klantmanager om contact te zoeken.

“Dan praat je over wat er het afgelopen jaar gebeurd is, voornamelijk op werkgebied. Als ik denk: ik heb voor die persoon mogelijk passende vacatures, dan neem ik die mee naar het gesprek. [...] Dus dat is de zelfregie, en wat ik al zei: als zij mij benaderen met vragen of aangeven dat ze hulp willen, dan ga ik daarop in.”

Voor bepaalde groepen was zelfregie de passende begeleidingsvorm. Bijvoorbeeld voor een parttime werkende bijstandsgerechtigde die al jaren met plezier een maximaal aantal uren werkt en vanwege gezondheidsredenen nooit meer werkuren zal kunnen maken. Of een vrijwilliger die bijna met pensioen gaat en niet zit te wachten op werkbegeleidingsgesprekken met de klantmanager of op nieuwe vacatures. Bij andere bijstandsgerechtigden paste deze manier van begeleiden daarentegen niet.

Zij hadden juist een goed gesprek of een zetje nodig. Het kostte klantmanagers soms moeite om in die gevallen op hun handen te blijven zitten. Een klantmanager licht toe:

“Er waren genoeg klanten, als je je caseload ging doorspitten, die veel potentie hadden, hun taal was goed, hun rijbewijs was goed, ze hadden hun middelbare school afgemaakt, dat zijn van die klanten waarmee je echt nog wat kan doen. Maar je kon niks doen, want ze zitten in zelfregie.”

Om die reden stonden sommige klantmanagers te trappelen om na drie jaar (weer) aan de slag te kunnen gaan met bijstandsgerechtigden die in de groep met zelfregie hadden gezeten, omdat zij volgens hen ‘helemaal niets deden’ tijdens het experiment. Ze zijn zich in de woorden van een klantmanager ‘gaan schikken naar de situatie’. Een gemiste kans in de ogen van de betreffende klantmanagers, maar een onvermijdelijk effect van het experiment.

Loslaten van condities

Na drie jaar Amsterdams Experiment met de Bijstand waren de conditiegroepen voorveel klantmanagers en deelnemers ‘uitgekristalliseerd’. Degenen die konden uitstromen, waren inmiddels grotendeels uitgestroomd, degenen die parttime konden werken hadden inmiddels een baan gevonden of waren na corona naar hun oude baan teruggekeerd. Sommige deelnemers uit de groep zelfregie hadden juist baat bij meer aandacht en ondersteuning. Dit kon weer vanaf maart 2021, toen het experiment tot een einde kwam. Klantmanagers kregen weer de ruimte om los van de condities na te gaan of hun klanten baat hebben bij extra begeleiding, zelfregie of iets er tussenin. Een klantmanager verklaart dat ze sinds het einde van experiment per klant nagaat welke ‘instrumenten’ zij kan inzetten en hoe zij daarmee meer maatwerk kan bieden. Een andere klantmanager vertelt dat ze degenen die extra begeleiding kregen, ook na het experiment vaker blijft spreken en met de mensen in zelfregie juist minder contact heeft.

Ook na het experiment blijven de condities dus een rol spelen in de begeleiding door de klantmanagers, vooral in die gevallen waar ze

meerwaarde ervaren. Een klantmanager vertelt dat hij door de conditie van extra aandacht een beter beeld wist te krijgen van klanten als geheel, want ‘dan ging je iets dieper met de klant bezig’. Dat hield in dat hij, als er op andere levensgebieden problemen waren, deze kon meenemen in zijn begeleiding. Een ander vertelt dat ze leerde om ‘echt doortastend’ na te gaan: ‘wat heeft deze persoon nu nodig om uit te stromen?’ Ze zegt meer maatwerk te hebben verricht dan vóór het experiment. Een andere klantmanager kijkt nu beter naar het individu om te bepalen welke aanpak hem of haar past. Weer een ander bekijkt per klant wat hij in kan zetten, met zelfregie of extra aandacht als basis, ‘mijn ervaring is dat dat het beste werkt’. Een andere klantmanager geeft aan de bijstandsgerechtigden nu zelf te laten bepalen welke conditie van nut kan zijn voor hem of haar. De inzet van diverse begeleidingsvormen lijkt dus ook na afloop van het experiment de klantmanagers geholpen te hebben hun handelingsrepertoire uit te breiden en gericht in te zetten, ten gunste van de bijstandsgerechtigden.

Parttime werk en bijverdienen

Naast de twee speciale vormen van begeleiding kende het Amsterdams Experiment met de Bijstand nog een kenmerk dat afwijkend was van de reguliere gang van zaken: de mogelijkheid voor bijstandsgerechtigden om netto te kunnen bijverdienen. Waar normaliter inkomsten verrekend werden met de ontvangen bijstand, mocht iemand nu de helft ervan behouden, met een maximum van 200 euro per maand (meer over deze bijverdienpremie in hoofdstuk 2).

De meeste klantmanagers geven in het onderzoek aan het prettig te vinden dat ze tijdens het experiment een premie kunnen inzetten om parttime werk te promoten en mensen te stimuleren, zonder dat het per se tot uitstroom moet leiden. Uitstroom moet, daar waar mogelijk, maar als het (nog) niet kan, is (meer) parttime werk of vrijwilligerswerk een prima (tijdelijk) alternatief, menen de meeste klantmanagers.

“Ik denk dat [...] in het parttime werken een verborgen schat zit voor de organisatie. Het komt de maatschappij ten goede om mensen te

motiveren en ze in beweging te krijgen om parttime te gaan werken. Door daarin te investeren, bereiken we de grootste successen. Het is dus niet zo dat de maatschappij minder moet geven. Uiteindelijk gaan de mensen door hun deelname in de maatschappij beseffen dat er mogelijkheden voor hen zijn. Daardoor grijpen ze de kansen aan om weer onafhankelijk van de bijstand te worden. Dat vind ik de kern van het Amsterdamse Experiment: parttime werken loont.”

Klantmanagers waarschuwen om bijstandsgerechtigden te veel te pushen richting (meer) werk, want voor je het weet werkt het averechts. Een klantmanager legt uit:

“Zo heb je ook klanten die wel een parttimebaan hebben en die tevreden zijn dat ze dat kunnen doen. Maar vervolgens gaan wij aan ze trekken om ze verder de bijstand uit te krijgen. Het is best lastig. Ik denk dat je begrip moet hebben als klanten moeite doen om hun hoofd boven water te houden en voor zichzelf kunnen zorgen.”

Het blijkt dat de klantmanagers over het algemeen hoopvol zijn dat de nieuwe, stapsgewijze manier van begeleiden, zonder focus op uitstroom, tot positieve ontwikkelingen leidt:

“Als het Amsterdamse experiment bedoeld was om klanten uit te laten stromen, dan zou het geen succes geworden zijn. We willen klanten juist meer bieden dan alleen maar die uitkering. Het mooie van het Amsterdamse experiment is dat wanneer klanten geproefd hebben dat ze meer te besteden hebben en meer kunnen door te werken, dat ze daardoor meer mogelijkheden zien. [...] Klanten zijn bewust geworden van hun mogelijkheden, ze hebben kansen gezien en die hebben ze aangegrepen.”

Klantmanagers zijn blij met de bijverdienpremie als onderdeel van het experiment, omdat ze hun parttime werkende klanten nu eindelijk iets concreets kunnen bieden en niet-werkenden als het ware een wortel kunnen voorhouden. Werk moet lonen, vinden ze. Ze zien de vreugde bij hun klanten op het moment dat de premie gestort wordt, hetgeen soms ook de klantmanagers ontroert. Zo vertelde een klantmanager over een

postbezorgster, die behoorlijk in de war is, maar fietsend haar parttimebaan blijft volhouden. Dankzij de premie kan ze nu onderweg een warme kop koffie of soep halen.

Of de premie daadwerkelijk leidt tot meer uren werk en op den duur tot uitstroom, vinden de klantmanagers moeilijk vast te stellen: 'Er zijn meer factoren van invloed of iemand (meer) werkt en uitstroomt.' Sommige bijstandsgerechtigden vertrouwen het concept van de premie bijvoorbeeld niet. Zij zijn bang voor financiële verrekeningen en gevolgen voor hun toeslagen. Een klantmanager vertelt dat als klanten 'ooit in financiële problemen zijn geweest' vanwege verrekeningen, ze huiverig zijn voor het ontvangen van een premie.

Sommige klantmanagers benoemen ook de keerzijde van de premie, zoals het *lock-in effect* dat zou kunnen ontstaan, doordat uitstroom de premieontvanger niet altijd financieel voordeel oplevert.¹ De calculerende bijstandsgerechtigde blijft volgens deze klantmanagers als gevolg van de premie precies onder de norm werken. Ze berekenen hoe ze optimaal van de premie gebruik kunnen maken zonder uit te stromen. 'Want klanten zijn heel erg berekenend. Zij denken van: ik kan eigenlijk meer voordeel behalen als ik niet uit die uitkering ga [...], waardoor ze die premie behouden. Kan je ze het kwalijk nemen? Niet echt.'

Zo behouden ze een voor hen veilige financiële situatie. Hetgeen een klantmanager doet vrezen dat mensen gewend raken aan de bijverdienpremie, waardoor ze het niet meer als extraatje zien, maar als vast onderdeel van hun jaarinkomen. Een aantal klantmanagers geeft juist aan dat mensen, ondanks de onzekere stap uit de bijstand, besluiten de bijstand wel vaarwel te zeggen, 'het is dus niet zo dat mensen inderdaad lekker blijven hangen in de bijstand omdat ze zo'n premie krijgen'. Een klantmanager vertelt dat ze zich tijdens het experiment realiseerde dat ze onterecht uitging van de calculerende bijstandsgerechtigde. Zij pleit ervoor

1. Uit onderzoek door O&S (2021) naar het Amsterdams Experiment met de Bijstand blijkt niet dat een lock-in effect is opgetreden (Kempen et al., 2021). Het college van Amsterdam werkt momenteel aan een uitstroompremie die bijstandsgerechtigden financieel compenseert voor het mislopen van de bijverdienpremie bij uitstroom naar werk.

om bijstandsgerechtigden niet (meer) te zien als calculerende burgers. Want hoewel ze hun premie van soms wel 2400 euro per jaar kwijtraken als ze uitstromen, komt zij in haar praktijk bijstandsgerechtigden tegen die echt hun best doen om meer uren te maken, zodat ze uit de bijstand kunnen. ‘En dat is echt de meerderheid van de mensen, die aangeeft: nee, ik vind het prima, ik ga er gewoon uit, ik wil niks meer met jullie te maken hebben.’

Duurzame uitstroom

Eenmaal aan het werk of uitgestroomd, zien klantmanagers met lede ogen aan dat mensen na korte leer- en werktrajecten en tijdelijke contracten weer in de bijstand terechtkomen. Dit is frustrerend voor zowel de bijstandsgerechtigde als de klantmanager:

“Ik heb een dame die bijna ieder jaar twee proefplaatsingen doet, maar geen contract krijgt. Je bent energie aan het stoppen in iets wat doodloopt en dat is niet leuk. We zouden moeten bekijken hoe we werkgevers toch zover krijgen om de klanten op zijn minst toch een contract voor een half jaar te geven na die proefplaatsing of leerstage.”

Duurzame uitstroom was een belangrijk onderwerp in de interviews met de klantmanagers. Ze droegen allerlei suggesties aan ten behoeve van langer lopende arbeidsparticipatie. Een eerste suggestie was om (meer) aandacht te besteden aan verduurzaming van de contracten, onder meer door het verlenen van nazorg aan de werkende bijstandsgerechtigden. Nazorg blijkt namelijk een belangrijke ondersteuning voor degenen die na lange tijd aan het werk gaan, meer uren willen werken of uitstromen. Werk zorgt in die levens voor veel verandering. Veel (voormalig) bijstandsgerechtigden kennen momenten waarop het makkelijker is om de baan op te geven dan door te gaan, vanwege kinderopvang, inkomstenverrekening of het wegvallen van toeslagen. Nazorg kan hen op die momenten helpen om toch door te gaan. Dit wordt niet standaard aangeboden, alleen als (uitgestroomde) bijstandsgerechtigden dit wensen. Uit de interviews blijkt dat sommige klantmanagers tijdelijk nog contact

houden met bijstandsgerechtigden die zijn uitgestroomd, anderen niet. Een klantmanager wil voorkomen dat uitstromers het gevoel hebben er meteen helemaal alleen voor te staan.

“Ze willen allemaal wel onafhankelijk zijn maar als het voor het echie is, dan komt er toch best veel bij kijken [...] Al die planning, alles waar je rekening mee moet houden, de kinderen die ineens naar school toe moeten, jij moet nog boodschappen halen. Het klinkt voor ons misschien heel normaal, hectisch, maar als iemand tien jaar in de uitkering heeft gezeten...”

Ook voor mensen met psychische belemmeringen zou een nazorgtraject kunnen helpen om duurzaam uit te stromen volgens een klantmanager. Een buddy zou zo iemand bijvoorbeeld kunnen helpen om niet ‘in een gat te vallen’ als hij of zij aan het werk gaat. Jongeren in de bijstand die gaan werken of uitstromen, krijgen standaard zes maanden nazorg. Ze bepalen zelf hoe intensief het nazorgtraject is met hun klantmanager.

Veel (voormalige) bijstandsgerechtigden geven echter aan geen nazorg te willen. Zij zijn blij ‘dat ze van WPI af zijn’. Om de relatie tussen WPI en nazorg te vermijden, zou volgens een klantmanager een onafhankelijke organisatie die ondersteuning kunnen bieden.

Verduurzaming van arbeidsparticipatie en uitstroom kan, naast nazorg, ook bewerkstelligd worden door een ruimer scholingsaanbod en passende financiering hiervoor. Een (vooraf) geschoolde bijstandsgerechtigde is gemotiveerd om aan het werk te gaan en te blijven en is voor de werkgever van extra waarde. Op dit moment is het aanbod van scholing beperkt en hebben klantmanagers de grootste moeite om financiering te regelen, onder meer omdat een baangarantie vaak een voorwaarde is en (toekomstige) werkgevers niet altijd meebetalen.

Een grote belemmering op weg naar duurzame arbeidsparticipatie is de inkomstenverrekening. Klantmanagers zien dat hun parttime werkende klanten met wisselende inkomsten vaak problemen ondervinden van deze verrekening, wat dan zorgt voor financiële onzekerheid en stress. Klantmanagers kunnen hier weinig in betekenen; het verrekenen

van inkomen is het werk van de inkomensconsulenten. Vanwege de problemen door de verrekening pleiten klantmanagers voor meer transparantie en automatisering van de gegevens en proberen ze hun bijstandsgerechtigden zo goed mogelijk te informeren over de gevolgen van wisselende inkomsten.

Als laatste sta-in-de-weg richting verduurzaming noemen de klantmanagers de loonkostensubsidie, waarmee bepaalde bijstandsgerechtigden 'geplaatst' worden bij een werkgever. De werkgever wordt financieel gecompenseerd voor mogelijk gederfde capaciteit. Met als gevolg dat deze werknemers na afloop van de subsidieperiode worden vervangen door iemand anders in de bijstand die met subsidie aan de slag kan. Dit zorgt voor frustratie en moedeloosheid, temeer omdat de werkende vaak echt goede hoop had te mogen blijven: 'Het lijkt altijd hapsnap voor mensen. Ze komen niet verder.' Volgens de klantmanagers werkt de gemeente zelf mee aan deze draaideurconstructie van proefplaatsingen door geen harde afspraken te maken met de werkgevers, waardoor vaste contracten vaak uitblijven. Daarnaast moeten werkgevers, volgens de klantmanagers, meer open staan voor mensen met weinig werkervaring. Ze verdienen meer vastigheid. Nu krijgen bijstandsgerechtigden die aan het werk gaan vaak nul-urencontracten of contracten met een minimaal aantal uren, waardoor die persoon alsnog in de bijstand blijft. Dit komt voor in diverse branches, waaronder de vervoersbranche. Werkende bijstandsgerechtigden krijgen bijvoorbeeld een taxipas en moeten iedere dag voor twee of drie uurtjes langskomen. 'Zo kunnen ze niet onafhankelijk worden. Ze zijn altijd afhankelijk van de bijstand en dat breekt op, want je kunt ook bijna nooit een vrije dag nemen.' WPI zou betere afspraken moeten maken met deze bedrijven ter bescherming van de werknemers en ter bevordering van langdurige uitstroom. Volgens een klantmanager is de gedachte nu nog vaak 'voor jou tien anderen'. Wellicht brengt de huidige krapte op de arbeidsmarkt hier enige verandering in.

Lessen uit coronatijd

Voorafgaand aan het experiment zagen de klantmanagers de bijstandsgerechtigden ongeveer een keer per jaar, afhankelijk van de kans op werk en uitstroom. Tijdens het experiment hadden ze een veel kleiner klantbestand en kwam er ruimte voor meer contactmomenten. Hierdoor steeg in eerste instantie de frequentie van het aantal contactmomenten, zeker voor de extra-aandachtgroep. Het gemiddeld aantal contactmomenten, waaronder zowel fysieke afspraken als mail, telefoon en appjes, steeg binnen het eerste jaar van het experiment naar 15,6. De extra-aandachtgroep heeft op haar hoogtepunt gemiddeld zelfs 19,3 keer contact met haar klantmanager: ruim 1,5 keer per maand. Bij de laatste meting, een jaar na het experiment, is de frequentie flink gedaald (9,6), hetgeen aangeeft dat de intensiviteit van de begeleiding niet beklijft buiten het experiment om.

Ook gedurende het experiment zien we een opvallende daling in de periode vanaf 2020. Een belangrijke verklaring voor deze daling is corona, toen het fysieke contact onmogelijk werd en er weinig perspectief was op banen, opleiding en vrijwilligerswerk. De meeste klantmanagers hadden moeite met de nieuwe invulling van hun werkzaamheden tijdens corona, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

“Ik vond het verschrikkelijk. Je voelt je een soort maatschappelijk werker dan, een beetje psycholoog ook. In wezen ligt mij mensen ondersteunen wel, maar ergens voelde het ook zo doelloos. Ik dacht, wat ben ik hier de hele tijd een beetje aan het bellen en ‘hoe gaat het’-gesprekken te voeren? Dan zegt er toch een klantmanager in mij: ‘Je doet het niet goed.’ [...] En aan de andere kant denk ik achteraf dat het ook wel goed is geweest dat ik die gesprekken heb gevoerd, want je ondersteunt iemand wel en daar waar ik gesprekken heb gevoerd op die manier, is dat ook goed geweest.”

In het algemeen zorgde deze situatie bij veel klantmanagers voor minder gevoel van betrokkenheid en urgentie bij hun klantbestand. Naarmate ze de bijstandsgerechtigden minder zagen, namen ze meer afstand van

hen, terwijl voor veel bijstandsgerechtigden corona juist een periode was van werkloosheid, moedeloosheid, depressie en eenzaamheid.

Corona zorgde niet alleen voor een daling van het aantal contactmomenten, maar ook voor andere gespreksvormen. Livegesprekken werden deels vervangen door telefoongesprekken, WhatsApp berichten en beeldbellen – hetgeen niet bij alle klantmanagers van harte ging: ‘Wij moeten sinds kort aan beeldbellen doen. [...] Ik moet zeggen, ik had daar eigenlijk heel veel weerstand tegen.’ De voorkeur voor live of telefonisch verschilt per klantmanager. Volgens een klantmanager is live spreken prettiger dan via beeldbellen. Niet alleen komen sommige klanten juist graag naar locatie, deze klantmanager voelt meer urgentie om iets voor iemand te doen als hij een bijstandsgerechtigde in levenden lijve spreekt. Een andere klantmanager vertelt dat ze bij voorkeur live afspreekt, omdat ze dan sneller kan handelen, zeker als ze ‘iets willen richting werk’. ‘Het is het makkelijkste om mensen te zien en op die manier contact te leggen en te kijken wat mogelijk is.’ Weer een klantmanager verwoordt het als volgt:

“In ons vak denk ik dat mensen empoweren het beste gaat als je gewoon alle communicatiemiddelen kan toepassen: non-verbaal, verbaal en dergelijke. Via een scherm is dat heel beperkt. Je kan geen enthousiasme overbrengen, je mist gewoon veel informatie wanneer het contact voornamelijk digitaal en telefonisch is.”

Hij voegt eraan toe dat er live een betere vertrouwensband gecreëerd kan worden. Het gebruik van Teams en bellen zijn nuttig en handig, ‘maar je hebt met mensen te maken. Je moet laten zien dat je het beste voor hebt met de klant, in plaats van dat je overbrengt dat ‘de organisatie iets van hem wil.’ Hetgeen kennelijk in livegesprekken beter overkomt.

Er kleven volgens de klantmanagers ook nadelen aan fysiek afspreken, omdat veel bijstandsgerechtigden ‘gewoon niet graag op een plek komen waar iedereen komt’. Naar het kantoor moeten komen, kan schaamte tweebrengen en zorgen voor een ‘soort angst’ dat iemand ze herkent. In die gevallen kan online afspreken een goed alternatief bieden. Om toch live contact te hebben met de bijstandsgerechtigden, maar ze niet op de Jan van Galenstraat (locatie van de uitvoeringsorganisatie

en het werkloket van Werk, Participatie en Inkomen) te ontmoeten, spraken klantmanagers soms op andere locaties af, bijvoorbeeld in het Vondelpark of de Openbare Bibliotheek.

Een ander voordeel van online afspreken is dat mensen thuis soms 'echt veel meer ontspannen' zijn. Thuis zijn ze in hun eigen veilige omgeving. Er zijn mensen die daardoor 'veel meer vertellen dan voorheen'. Sommige klanten geven een digitale rondleiding door hun huis of roken een sigaretje tijdens het gesprek. Ook de afwezigheid van reistijd en -kosten wordt als positief aspect genoemd. Een klantmanager schat in dat van haar 75 klanten, zo'n vijf mensen graag op kantoor afspreken, omdat ze een 'papierhandel aan jou willen laten zien', de rest liever online.

Gezien de vele voordelen en ondanks een aantal benoemde nadelen, verwacht een van de klantmanagers dat beeldbellen waarschijnlijk de toekomst gaat zijn. Vooral als bijstandsgerechtigden parttime werken, kinderen hebben of gezondheidsklachten ondervinden. Dan zijn gesprekken digitaal gemakkelijker in te plannen.

Taakopvatting klantmanagers: invloed experiment

Deelname aan het experiment leverde de klantmanagers het inzicht op dat ze (meer) maatwerk willen leveren, zodat er beweging komt in het bestaan van de bijstandsgerechtigden. Dat leven moet volgens de klantmanagers betekenisvol zijn en een eventuele betaalde baan moet passen in dat bestaan. Sommige klantmanagers geven aan bewust van regels of doelstellingen af te wijken als dit het welzijn van de bijstandsgerechtigde ten goede komt, want: 'De belangrijkste taak is dat mensen in beweging komen, dat mensen iets gaan doen wat ze eerst nog niet deden, dat is het doel. Het uiteindelijke doel is dat mensen aan het werk gaan.' 'Maar soms', aldus een andere klantmanager, 'gewoon participatie, als dat het hoogste haalbare is. Of in ieder geval, als iemand maar in beeld is. Ik denk dat dat eigenlijk het belangrijkste is.'

Deze diffuse doelstelling komt terug in de niet-eenduidige rolopvatting, zoals sommige klantmanagers die zien.

“Het interessante van een klantmanager is dat je drie taken hebt. Inderdaad de hulpverlener, de handhaver – dus de politieagent – en de verpleegster. Dat ben je. Dat is het interessante van de klantmanager. Ik verenig die rollen in één.”

Anderen beperken zich tot de rol van werkbegeleider en vinden het onacceptabel dat sommige collega's advies geven alsof ze maatschappelijk werker, arts, psycholoog of financieel expert zijn. Weer anderen hechten veel waarde aan de wet. Aan deze diverse perspectieven op de professie heeft het experiment, zo blijkt uit de interviews, weinig verandering gebracht.

Waar het experiment wel voor verandering zorgde, was de speelruimte die klantmanagers zichzelf toe-eigenden en de werkmethoden die ze inzetten. Klantmanagers werken vrij solistisch en hebben een grote discretionaire ruimte. Binnen het handelingskader interpreteren en passen ze zelf de wet en het beleid toe. Deze ruimte werd tijdens het experiment nog groter. Sommige klantmanagers zeggen bewust de grenzen van de regelgeving op te zoeken en ze, waar mogelijk en indien noodzakelijk, op te rekken. Het experiment hielp ze daarbij. Als begrenzing van hun handelingsruimte noemen de respondenten de Bijstandswet, maar ‘er zijn regels voor iedereen, en er zijn regels voor mij. Maar op details kun je daarvan afwijken.’ Of, zoals een andere klantmanager het verwoordt: ‘Controleren is wel een onderdeel van mijn werk, maar dat is niet de essentie van het klantmanagerschap.’ Een uitzondering wordt gemaakt voor situaties waarin klanten niet meewerken of frauderen, ‘dan ga ik naar de regelgeving’. De interviews met klantmanagers laten zien dat de meeste klantmanagers meer op zoek zijn naar een doelmatige manier van begeleiden en sturen dan een rechtmatige. Ze zijn daarom blij dat de gemeente Amsterdam niet streng is op de uitvoering van de huidige Participatiewet. De hoofdstad past niet de verplichte tegenprestatie toe en vermindert de focus op uitstroom.

De voorkeur voor doelmatigheid levert ook dilemma's op, want als je niet de regels volgt, wanneer doe je dan het juiste? Een van die dilemma's is hoe om te gaan met gezondheidsklachten van bijstandsgerechtigden. Klantmanagers hebben immers geen of beperkte medische kennis, maar

vinden er soms wel van alles van en zien dat medische klachten soms werk in de weg staan. Voor sommige bijstandsgerechtigden zijn gezondheidsklachten een alibi om thuis te (blijven) zitten, maar ‘wat mensen vaak moeten ontdekken, is dat er vast nog wel een hele hoop dingen kunnen, ondanks het feit dat je een lichamelijke klacht hebt’. Daar ligt de taak van de klantmanager om de klant dit te doen inzien. Dit kan soms via een medische keuring, maar ook door gesprekken. Alleen met een standaardgesprek een keer per jaar tussen klantmanager en bijstandsgerechtigde doorbreek je deze impasse niet. Hiervoor is meer intensieve interactie nodig. Maar dan nog, de invloed van hun handelen is vaak beperkt: ‘We kunnen niet het maximale uit de klant halen. Er zijn te veel factoren. De klant wil vaak veel, maar de maatschappij laat het niet toe.’

Deze beperking betekent niet dat de rol van de klantmanager onbelangrijk is. Ze voorzien, zo stellen ze, klanten van informatie over vacatures en opleidingen, maar bieden daarnaast ‘zachte’ begeleiding: het wegnemen van onzekerheid en angst en het blijven vertrouwen in de potentie van de bijstandsgerechtigde. Dit is een belangrijk inzicht van het experiment, namelijk dat de meerwaarde van de klantmanager niet zozeer zit in het halen van harde uitstroomcijfers, maar voornamelijk in persoonlijke aandacht, het bouwen aan de eigenwaarde van de bijstandsgerechtigde door ‘de moed erin houden’.

“Ik denk dat mijn rol in het al dan niet aan het werk krijgen van klanten misschien echt wel veel minder groot is dan dat ik denk, dat ik op andere vlakken misschien nog wel veel meer goed werk doe.”

Dankzij het gereduceerde klantbestand en de ruimte voor persoonlijke aandacht werd deze invulling van de functie van klantmanager tijdens het experiment mogelijk.

Toekomstgericht klantmanagement

Klantmanagers van bijstandsgerechtigden voeren doorgaans hun werkzaamheden uit binnen de kaders van de Participatiewet en lokale verordeningen. Het Amsterdams Experiment met de Bijstand bood hun

de ruimte om nieuwe werkmethoden en een nieuw instrumentarium toe te passen, met daarbij de vrijheid minder te focussen op de uitstroomcijfers. Geholpen door een beperkt klantbestand en twee nieuwe begeleidingsvormen, zelfregie en extra aandacht, experimenteerden de klantmanagers met enerzijds loslaten en anderzijds meer tijd en persoonlijke aandacht geven aan hun klanten.

Het waren overwegend positieve ervaringen die de klantmanagers opdeden gedurende de drie jaar van het experiment. Ze hadden baat bij de professionalisering van hun functie, reflecteerden op hun interventies en hadden naar eigen zeggen meer werkplezier. Daarnaast ervoeren ze dat meer tijd voor een klant vaak zorgde voor een betere relatie, wat zich weer vertaalde in wederzijds vertrouwen en respect. Zo ontstond de mogelijkheid om te bouwen aan duurzame trajecten richting betaald of onbetaald werk of een scholingstraject. Hoewel sommige klantmanagers hun invloed op de arbeidsparticipatie van de bijstandsgerechtigden beperkt achten, spelen velen een belangrijke rol in het bieden van perspectief, het bouwen aan eigenwaarde van de bijstandsgerechtigden en als doorverwijzer naar andere hulpverleners. Dit laat zien dat de rol van klantmanager meer inhoudt dan een bijstandsgerechtigde richting uitstroom begeleiden; het is een complexe functie, gevormd door veranderende maatschappelijke, arbeidsmarktgeoriënteerde en beleidsmatige ontwikkelingen, waarbinnen de relatie met de bijstandsgerechtigde centraal staat en een breed opgevatte doelmatigheid een steeds grotere rol speelt. Om deze complexe functie optimaal uit te oefenen zijn klantmanagers ook in de toekomst gebaat bij scholing, een beperkt klantbestand en ruimte om een goede relatie op te bouwen met hun klanten door vertrouwen te schenken en persoonlijke begeleiding te geven.

Hoofdstuk 8

Naar een werkzame bijstand: aanbevelingen en nawoord

Paul de Beer en Sandra Bos

Het Amsterdams Experiment met de Bijstand heeft het inzicht in de effecten van verschillende begeleidingscondities en in de ervaringen, wensen en beperkingen van bijstandsgerechtigden aanzienlijk verdiept. In deze bundel hebben we een beschrijving gegeven van de uitkomsten van het experiment. In dit slothoofdstuk willen we op basis van deze bevindingen een aantal aanbevelingen formuleren voor beleidsmakers en uitvoerders. Aanbevelingen zijn per definitie subjectief, aangezien zij gebaseerd zijn op allerlei keuzes (selectie doelgroep, type vragen) gedurende het gehele onderzoeksproces. In het onderzoek naar het experiment stond het perspectief van de bijstandsgerechtigde centraal. Zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve deel van het onderzoek was grotendeels gebaseerd op interviews met de deelnemers aan het experiment. We hebben in beperktere mate informatie verzameld bij de uitvoerders van het gekozen beleid, in het bijzonder de klantmanagers in het zogeheten *dedicated team*; zij begeleidden de deelnemers die tijdens het experiment waren ingedeeld in twee groepen met een ‘experimentele’ vorm van begeleiding, de extra-aandachtgroep en de zelfregiegroep. Onze aanbevelingen richten zich dan ook primair op mogelijkheden om de leefsituatie en toekomstperspectieven van bijstandsgerechtigden te verbeteren. Hierbij past de kanttekening dat, als gevolg van de gehanteerde selectieprocedure, de deelnemers aan het experiment geen representatieve afspiegeling vormen van de gehele Amsterdamse populatie bijstandsgerechtigden. Daarom moeten we voorzichtig zijn om de conclusies te generaliseren naar alle bijstandsgerechtigden.

Daarnaast doen we een aantal aanbevelingen om het werk van klantmanagers te verbeteren. We laten ons nadrukkelijk niet uit over de gevolgen van deze aanbevelingen voor gemeentelijk en landelijk beleid – zoals de budgettaire consequenties – of voor andere relevante partijen, zoals werkgevers, maatschappelijke instanties en scholingsinstellingen. Niet alleen missen we daarvoor de benodigde informatie, het gaat bij de keuze voor aanpassingen in het beleid en de uitvoering daarvan uiteindelijk om politieke afwegingen.

Aanbevelingen met betrekking tot de begeleiding

De aard en intensiteit van de begeleiding door de klantmanager van bijstandsgerechtigden doen ertoe. We kunnen echter niet in algemene zin stellen dat een meer intensieve begeleiding ‘beter’ is dan bijstandsgerechtigden zelfregie bieden. Dat komt omdat er verschillende doelen kunnen zijn (bv. betaald werk, maar ook welzijn) en omdat de effecten kunnen verschillen tussen periodes (crisis of opgaande conjunctuur) en tussen verschillende groepen bijstandsgerechtigden.

Als het gaat om het bevorderen van (parttime) betaald werk van bijstandsgerechtigden is extra aandacht geven het meest effectief ten tijde van een crisis, die invloed heeft op gezondheid, mobiliteit en arbeidsmarkt, en voor specifieke groepen. In het bijzonder vonden we duurzame positieve effecten voor alleenstaande mannen, vrouwen in een gezin en mannen met een migratieachtergrond. We bevelen de gemeente echter aan om nader onderzoek te (laten) doen voor welke bijstandsgerechtigden extra aandacht het meest effectief is en waarom. Dit zou niet moeten leiden tot een doelgroepenbeleid, waarbij alleen bepaalde scherp afgebakende groepen extra aandacht krijgen, maar wel tot een set aan individuele kenmerken (zoals leeftijd, sekse, huishoudenssituatie en uitkeringsduur) die klantmanagers kunnen gebruiken om de kans op succes van extra aandacht in te schatten.

In het kwantitatieve onderzoek hadden we geen informatie over de aard van de begeleiding door de klantmanagers. We kunnen dus geen uitspraak doen welk soort extra aandacht het meest effectief is. Hiervoor

is nader onderzoek gewenst. We hebben wel vastgesteld dat relatief weinig deelnemers een opleiding of cursus volgden, terwijl veel bijstandsgerechtigden aangeven dat zij dit wel zouden willen. We adviseren dan ook om de mogelijkheden voor scholing te verruimen en nader te onderzoeken hoe effectief scholing is voor het verbeteren van de perspectieven op werk en het verduurzamen van de arbeidsparticipatie.

We hebben sterke aanwijzingen gevonden dat zelfregie van bijstandsgerechtigden op den duur negatieve effecten heeft op de kans om uit de bijstand te stromen en op het aantal uren dat zij per week betaald werk verrichten. Deze negatieve effecten manifesteerden zich pas in het laatste jaar of na afloop van het experiment. Bijstandsgerechtigden gedurende een jaar zelfregie geven, lijkt dus geen nadelige gevolgen te hebben, maar wel als deze vorm van begeleiding langer wordt volgehouden. Als (bepaalde groepen) bijstandsgerechtigden zelfregie wordt gegeven, verdient het aanbeveling na een jaar te beoordelen of het wenselijk is om zelfregie voort te zetten (bijvoorbeeld omdat de bijstandsgerechtigde zelf initiatief heeft genomen om de kans op werk te vergroten of omdat er ook begeleiding wordt geboden vanuit een andere instantie) dan wel te beëindigen. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat zelfregie een (duurzaam) positief effect heeft op onbetaalde activiteiten als vrijwilligerswerk of mantelzorg. Er is dus geen aanleiding om meer zelfregie te bieden om daarmee de maatschappelijke participatie in brede zin te bevorderen.

Los van de twee condities – extra aandacht en zelfregie – die in het experiment zijn onderzocht, doen we, op grond van de ervaringen van de deelnemers, enkele meer algemene aanbevelingen over de wijze van begeleiding:

- Neem bij de begeleiding van bijstandsgerechtigden persoonlijke aandacht en vertrouwen als uitgangspunt in plaats van een standaardbenadering ('one size fits all') en wantrouwen.
- Besteed aandacht aan de specifieke situatie van de bijstandsgerechtigden, zodat zij zich gezien, gehoord en gewaardeerd voelen. Dit bevordert hun gevoel van eigenwaarde en potentie.
- Geef prioriteit aan het wegnemen van financiële onzekerheid (zoals die onder meer voortkomt uit de inkomstenverrekening), want deze staat arbeidsparticipatie in de weg.

- Neem niet de uitstroom uit de uitkering als enige of zelfs belangrijkste doelstelling van de begeleiding, aangezien dit voor veel bijstandsgerechtigden geen reëel perspectief is.
- Formuleer de doelstellingen en het tempo waarin wordt getracht deze te realiseren in samenspraak met de bijstandsgerechtigde.
- Bied bijstandsgerechtigden een breed palet aan mogelijkheden voor maatschappelijke participatie, waaronder parttime betaald werk en onbetaalde werkzaamheden, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg. Erken en waardeer deze bijdrage van hen aan de samenleving en neem eventuele beleidsmatige belemmeringen weg die deze maatschappelijke participatie in de weg staan.
- Langdurige lichamelijke of mentale beperkingen vormen voor veel bijstandsgerechtigden een belangrijke belemmering om (meer) betaald werk te verrichten en uit de bijstand te stromen. Houd hiermee rekening, pas de doelen van de begeleiding hieraan aan en overweeg een gefaseerde toename van het aantal arbeidsuren.

Aanbevelingen met betrekking tot parttime werk

Er is een aanzienlijke groep bijstandsgerechtigden die wel parttime betaald kan werken, maar voor wie een fulltimebaan en uitstroom uit de bijstand (vooralsnog) te hoog gegrepen is. Dit heeft vaak te maken met de gezondheid, waardoor de belastbaarheid beperkt is, maar ook met andere (zorg)verplichtingen (bijvoorbeeld mantelzorg of verzorging van kinderen) en met het ontbreken van geschikt fulltime werk. Wij adviseren daarom om voor bijstandsgerechtigden voor wie een fulltimebaan (nog) geen reëel perspectief is, parttime werk met een aanvullende bijstandsuitkering als volwaardig alternatief te beschouwen. Om dit te ondersteunen is een royale en duurzame bijverdienregeling zeer gewenst. Deze draagt zowel bij aan financiële bestaanszekerheid en minder schulden als aan het welbevinden van de bijstandsgerechtigde: gevoel van eigenwaarde, erkenning van de bijdrage aan de samenleving en minder stress.

Omdat inkomsten uit (parttime) werk vaak fluctueren is een eenvoudige en transparante inkomstenverrekening zeer gewenst. Voorkom dat

bijstandsgerechtigden vanwege onzekerheid over de inkomstenverrekening en uit vrees voor terugvorderingen afzien van parttime werk.

Een bekend tegenargument tegen bijverdienmogelijkheden in de bijstand is, dat ze volledige uitstroom uit de bijstand zouden ontmoedigen. Bijstandsgerechtigden met bijverdiensten zouden namelijk onder sommige omstandigheden een hoger netto-inkomen hebben dan mensen met laagbetaald werk die geen (aanvullende) uitkering ontvangen. Uit ons onderzoek is echter gebleken dat bijstandsgerechtigden met een grote deeltijdbaan (van meer dan 16 uur per week) een veel grotere kans hebben om uit de bijstand te stromen dan bijstandsgerechtigden zonder werk of met een kleine deeltijdbaan. Dit vormt een sterke aanwijzing dat een substantiële parttimebaan met een bijverdienpremie de uitstroom uit de bijstand niet belemmert, maar juist bevordert. Het verdient daarom niet alleen aanbeveling om parttime werk te ondersteunen, maar ook de overgang van een kleine naar een grote deeltijdbaan aan te moedigen en te ondersteunen. Bovendien blijkt uit de interviews dat de meeste bijstandsgerechtigden, indien mogelijk, de bijstand het liefst zo spoedig mogelijk verlaten, om zo afscheid te nemen van alle controle, maatregelen en financiële afhankelijkheden.

Aanbevelingen met betrekking tot de klantmanagers

De klantmanager speelt een cruciale rol voor het welbevinden en de perspectieven van bijstandsgerechtigden. Binnen het wettelijke kader van de Participatiewet is er veel ruimte voor variatie in de aard en intensiteit van de begeleiding. Zoals we hierboven al hebben aangegeven, is het belangrijk dat klantmanagers persoonlijke aandacht kunnen geven aan bijstandsgerechtigden en dat hun relatie gestoeld is op wederzijds vertrouwen. Dit betekent in ieder geval dat de caseload van klantmanagers werkbaar moet zijn. Met 300 'klanten' is frequent contact en persoonlijke aandacht simpelweg onmogelijk. Een werkbare caseload voorkomt ook dat er, vanwege tijdgebrek, vooral aandacht uitgaat naar degenen die de meeste kans hebben om uit te stromen, of die zelf aan de bel trekken.

Persoonlijke aandacht, vertrouwen en een weloverwogen keuze van het soort begeleiding vereisen investeringen in de professionalisering van klantmanagers. Bied hun voldoende mogelijkheden en train hen in verschillende methodieken. Train hen ook om de relatie met de bijstandsgerechtigden te baseren op vertrouwen en ga het gesprek aan over hun mensbeeld. Benadruk dat de aard en de doelen van de begeleiding moeten worden afgestemd op de (objectieve en subjectieve) kenmerken van de bijstandsgerechtigde en in samenspraak met hen. Voorkom een 'one size fits all' aanpak en doe nader onderzoek welke interventies voor welke bijstandsgerechtigden het meest effectief zijn. Bevorder ook dat klantmanagers periodiek met elkaar het gesprek aangaan (intervisie) over hun werk en de dilemma's waarmee zij geconfronteerd worden. Het is ook van belang om het aantal wisselingen van klantmanagers waarmee bijstandsgerechtigden te maken hebben, sterk te reduceren. Om een vertrouwensband op te bouwen is continuïteit van de relatie van groot belang.

Uit het voorgaande volgt vanzelfsprekend dat klantmanagers door hun leidinggevende niet primair moeten worden beoordeeld ('afgerekend') op het aantal bijstandsgerechtigden dat uit de bijstand stroomt – laat staan dat daarvoor specifieke 'targets' zouden worden geformuleerd – maar op een veel bredere set van doelen, waaronder parttime werk, onbetaald werk, duurzame arbeidsparticipatie, scholing en het welbevinden van de bijstandsgerechtigden.

Aanbevelingen met betrekking tot experimenten

Wat kunnen we op basis van de ervaringen met het Amsterdams Experiment met de Bijstand zeggen over het nut van experimenteren ten behoeve van (de uitvoering van) het beleid? Hoewel het experiment geen simpele en eenduidige uitkomsten heeft opgeleverd over de effectiviteit van verschillende vormen van begeleiding, concluderen wij dat een experiment wel degelijk belangrijke (nieuwe) inzichten kan opleveren die kunnen helpen om het toekomstige beleid effectiever te maken.

Allereerst benadrukken wij dat ook het ontbreken van significante verschillen tussen begeleidingscondities een beleidsrelevante uitkomst

is. Het leert immers dat het weinig zinvol is om bijvoorbeeld over de gehele linie alle bijstandsgerechtigden veel intensiever te begeleiden. Dat zou een kostbare operatie zijn en zou in termen van arbeidsdeelname en uitstroom uit de bijstand relatief weinig opleveren. We vonden echter ook dat zelfregie geen ideale vorm van begeleiding is voor alle bijstandsgerechtigden.

Ten tweede is een belangrijke les dat de effecten van verschillende interventies kunnen verschillen tussen deelgroepen. Dit betekent dat er meer ruimte moet komen voor een gedifferentieerd beleid en variatie in doelen, dat wordt afgestemd op en met individuele bijstandsgerechtigden. Om met meer zekerheid te kunnen bepalen welke aanpak voor welke bijstandsgerechtigden het beste werkt, zijn echter meer experimenten nodig met grotere groepen en meer ruimte voor variatie in de begeleiding en condities. Alleen dan zal het mogelijk zijn om voor specifieke groepen het effect van verschillende vormen van begeleiding te kunnen vaststellen.

Ten derde hebben we vastgesteld dat de effecten van verschillende soorten begeleiding op korte en langere termijn kunnen verschillen en ook afhangen van de economische situatie. Dit pleit er sterk voor om toekomstige experimenten een relatief lange looptijd te geven, van tenminste enkele jaren, en, net als in dit experiment, een jaar of meer na afloop nog een nameting te houden. Ook als aanvankelijk geen verschillen tussen de condities worden gevonden, kan dit op langere termijn wel het geval zijn.

Een vierde les is dat we meer zicht moeten krijgen op de mogelijkheden en beperkingen van de groep bijstandsgerechtigden. Niet iedereen kan uitstromen; niet iedereen kan parttime werken; gezondheid is vaak een belangrijke belemmerende factor voor (meer) betaald werk. En bijstandsgerechtigden voor wie betaald werk geen reëel perspectief is, kunnen ook actief worden buiten de 'reguliere' arbeidsmarkt, als vrijwilliger of mantelzorger. Ook dit betekent dat het bijstandsbeleid gedifferentieerder moet worden, met minder focus op uitstroom en meer aandacht voor parttime werk en andere vormen van participatie.

Ten vijfde is het, om meer lering te kunnen trekken uit experimenten, belangrijk om kwantitatieve en kwalitatieve evaluaties te combineren.

Kwantitatief onderzoek geeft inzicht in de grootte van verschillende effecten voor verschillende groepen, maar kan niet verklaren waarom een bepaalde vorm van begeleiding voor de ene groep effectiever is dan voor de andere. Daarvoor moet men via kwalitatief onderzoek meer inzicht verkrijgen in de aard van de begeleiding en hoe deze aansluit bij de specifieke mogelijkheden en beperkingen van bepaalde groepen.

Ten zesde zou het wenselijk zijn bij toekomstige experimenten de experimenteerruimte aanzienlijk op te rekken, zodat ook met geheel andere vormen van begeleiding kan worden geëxperimenteerd dan binnen de huidige Participatiewet mogelijk is. Te denken valt aan het volledig loslaten van de verplichtingen voor bijstandsgerechtigden of aan het geven van een baangarantie.

Tot slot zou een volgend experiment rondom de bijstand baat hebben bij het betrekken van werkgevers in het onderzoek, omdat nu de stap naar werk voor veel bijstandsgerechtigden (te) groot en onzeker is. Een geleidelijke opbouw van uren en werkzaamheden en een realistisch perspectief op een duurzame aanstelling zouden de arbeidsparticipatie ten goede komen. Want hoewel begeleiding en beleidsmaatregelen zeer bepalend zijn voor de perspectieven van bijstandsgerechtigden, is de situatie op de arbeidsmarkt, en in het bijzonder de vraag van werkgevers en hun bejegening van mensen in de bijstand, van groot belang voor een succesvolle en duurzame arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden.

Nawoord

Dit onderzoek naar een experiment met de bijstand beperkte zich tot de gemeente Amsterdam, maar heeft ook consequenties voor het landelijke beleid ten aanzien van participatie en bestaanszekerheid. De mensbeelden die we in hoofdstuk 1 hebben besproken, zijn immers niet typisch Amsterdams.

We hebben verschillende mensbeelden onderscheiden op basis van het vermogen om zelfstandig en weloverwogen te handelen en de motivatie om op een bepaalde wijze te handelen. De Participatiewet gaat feitelijk uit

van bijstandsgerechtigden die een groot 'doenvermogen' hebben, maar niet intrinsiek gemotiveerd zijn. Op grond van ons onderzoek stellen we vast dat de wet daarmee het vermogen van veel bijstandsgerechtigden overschat en hun intrinsieke motivatie onderschat. De regelgeving ten aanzien van de bijstand gaat uit van de systeemwereld van de Participatiewet in plaats van de leefwereld van de bijstandsgerechtigden. Voor veel mensen in de bijstand, zeker als zij de Nederlandse taal matig beheersen en weinig opleiding hebben genoten, zijn de regels te complex en daardoor onbegrijpelijk. Velen weten niet waaraan ze moeten voldoen. Toch wordt van hen verwacht dat zij de regels van het bijstandssysteem nauwgezet naleven. Het niet begrijpen van en niet kunnen voldoen aan deze eisen leidt bij sommigen tot stress, onzekerheid en het gevoel er niet bij te horen. Ze voelen zich buitengesloten en haken soms af, terwijl de Participatiewet juist tot doel heeft dat ze (gaan) meedoen.

Tegelijkertijd gaat de Participatiewet ervan uit dat bijstandsgerechtigden niet intrinsiek gemotiveerd zijn om werk te zoeken of andere activiteiten te ondernemen. Daarom moeten zij aan tal van verplichtingen voldoen en moet nauwgezet gecontroleerd worden of zij zich overeenkomstig de regels gedragen. Omdat het doel is mensen zo snel mogelijk uit de bijstand te laten stromen, lijkt het alsof bijstandsgerechtigden die niet of parttime werken niet voldoende gemotiveerd zijn. Feit is evenwel dat velen niet fulltime *kunnen* werken en op die manier uit de bijstand kunnen stromen. In plaats van erkenning voor wat ze wel doen en waardering voor hun intrinsieke motivatie, wordt getracht hen met strikte voorwaarden, financiële prikkels en sancties in beweging te krijgen.

Hoewel wij onderkennen dat een deel van de bijstandsgerechtigden wel in staat is om uit de bijstand te stromen, maar daartoe misschien niet altijd voldoende gemotiveerd is, pleiten wij ervoor veel meer oog te hebben voor de – waarschijnlijk veel grotere – groep bijstandsgerechtigden die een beperkt doenvermogen heeft, maar wel intrinsiek gemotiveerd is om zoveel mogelijk mee te doen. Door hen meer centraal te stellen zou de bijstand in dubbel opzicht werkzamer worden. Meer bijstandsgerechtigden zouden betaald of onbetaald, in deeltijd of voltijd, aan het werk kunnen gaan en het bijstandssysteem zou meer werken zoals het bedoeld is: voldoende (inkomens)zekerheid bieden aan wie (nog) niet in

staat is voldoende te verdienen om zelfstandig van te leven en tegelijkertijd maximale mogelijkheden bieden om waardig mee te doen.

Dankwoord

Onderzoekers zijn passanten. Ze stappen in het leven van de leden van hun onderzoeksgroep, lopen een bepaalde tijd met ze mee en voegen hetgeen ze gehoord, gezien en ervaren hebben samen in een publicatie. Mede hierom is het zo bijzonder dat wij gedurende vier jaar zo vaak en zo veel bijstandsgerechtigden hebben mogen spreken. Wij zijn hun dankbaar voor hun leerzame, positieve, droevige en soms schrijnende verhalen. Voor hun openheid en betrokkenheid, waardoor we ze vier jaar lang konden ‘volgen’. Hopelijk heeft dit onderzoek de bijstandsgerechtigden ook wat gebracht.

Daarnaast willen we de klantmanagers in het *dedicated team* bedanken voor hun inzet in het experiment, hun belangstelling om hun beroep verder te ontwikkelen en voor de mooie interviews die we elk jaar met hen mochten houden. Zonder hun toewijding was het niet mogelijk om te experimenteren met alternatieve vormen van begeleiding. Binnen de Gemeente Amsterdam willen we in het bijzonder Chris Kornmann, Jan Feenstra en Cassandra van Rijn bedanken voor de goede samenwerking.

Bij het uitvoeren van de vele honderden interviews zijn we elk jaar ondersteund door studenten en een groep vaste, externe interviewers. Voor de organisatie en planning van alle interviews was Ria van der Holst van onschatbare waarde. Wij danken de ervaringsdeskundige in ons team voor haar altijd kritische en constructieve inzichten. Met een dosis humor hield zij ons scherp. We bedanken emeritus lector Martha Meerman voor haar ideeën en vasthoudendheid om dit experiment van de grond te krijgen en voor het kritisch meelezen van deze bundel. Van grote waarde voor de totstandkoming van deze publicatie was redacteur Ton Guiking die onze teksten nauwlettend becommentarieerde en corrigeerde.

Ook bedanken we de deelnemers aan de klankbordgroep en de stuurgroep voor hun kritische en constructieve feedback gedurende het

project. Dank zijn we ook verschuldigd aan onze collega's van de andere zes experimentgemeenten en aangesloten universiteiten en hogescholen (Landelijk Overleg Experimenten Participatiewet (LOEP)) met wie we interessante sessies en discussies hadden over alle facetten van het onderzoek doen naar de bijstand.

Binnen de Universiteit van Amsterdam was het onderzoek ondergebracht bij het AIAS-HSI. Binnen de Hogeschool van Amsterdam viel het onderzoek onder The Work Lab binnen het Centre of Expertise for Economic Transformation. We willen alle collega's die hebben meegedacht, bedanken voor hun feedback, in het bijzonder Marije de Goede en Hafid Ballafkih voor hun bijdrage aan het opzetten van het experiment en het meewerken in de eerste fase ervan.

Verder dank aan het Europees Sociaal Fonds voor de financiële bijdrage die dit experiment mogelijk maakte.

Tot slot veel dank aan de Gemeente Amsterdam die ons het vertrouwen en de middelen gaf om vier jaar lang het experiment met de bijstand te mogen uitvoeren en bij het vormgeven van het experiment de ruimte opzocht binnen de grenzen van de Participatiewet.

Het onderzoeksteam

Verantwoording

Deze publicatie is een resultaat van vier jaar onderzoek naar het Amsterdams Experiment met de Bijstand. Het onderzoek werd uitgevoerd tussen 2018 en 2022. Tijdens elke meting zijn naast de enquêtes met bijstandsgerechtigden diepte-interviews afgenomen met bijstandsgerechtigden en klantmanagers. Na elke meting zijn op basis van het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek de uitkomsten gedeeld in (technische) rapportages. Zij zijn de basis voor de bevindingen die in deze publicatie worden gepresenteerd. Omwille van de leesbaarheid hebben we ervoor gekozen om in de hoofdstukken niet expliciet te refereren naar de kwantitatieve en kwalitatieve rapportages. Voor een uitgebreidere uiteenzetting en toelichting van de resultaten verwijzen we naar deze rapportages. Veel van de citaten van respondenten zijn terug te vinden in de onderliggende rapportages.

Gedurende het onderzoek hebben we onze bevindingen gedeeld middels bijdragen aan onder meer het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, Bewogen Stad en het online platform Sociale Vraagstukken. Ook verscheen er een overzichtsartikel in het wetenschappelijk tijdschrift *Beleid en Maatschappij*.

Hieronder nemen we de lijst op met technische kwantitatieve en kwalitatieve rapportages die voorafgegaan zijn aan deze publicatie.

Kwantitatieve rapportages

- De Beer, P. (2019). *T0. Tussenrapportage Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Hogeschool van Amsterdam/ Universiteit van Amsterdam.
- De Beer, P. (2020). *T1 Tussenrapportage Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Hogeschool van Amsterdam/ Universiteit van Amsterdam.

- De Beer, P. (2021). *T2 Rapportage Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Hogeschool van Amsterdam/ Universiteit van Amsterdam.
- De Beer, P. (2022). *Nameting (T3) Amsterdams Experiment met de Bijstand*. Hogeschool van Amsterdam/ Universiteit van Amsterdam.

Kwalitatieve rapportages

- Bos, S. en Portielje, M. (2019). *T0 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Hogeschool van Amsterdam.
- Bos, S., Elshout, J., & Portielje, M. (Reds.). (2020). *T1 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Hogeschool van Amsterdam.
- Bos, S. (2021). *T2 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van klantmanagers*. Hogeschool van Amsterdam.
- Elshout, J. (2021). *T2 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Hogeschool van Amsterdam.
- Elshout, J., & Bos, S. (2022). *T3 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van klantmanagers*. Hogeschool van Amsterdam.
- Elshout, J., Bos, S., & Portielje, M. (2022). *T3 rapportage kwalitatief Amsterdams Experiment met de Bijstand: ervaringen van bijstandsgerechtigden*. Hogeschool van Amsterdam.

Overige publicaties ten grondslag aan deze bundel

- Bos, S., & Elshout, J. (2021, 23 maart). Bijverdienpremie voor werkenden in de bijstand loont. In *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op 1 mei 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/bijverdienpremie-voor-werkenden-in-de-bijstand-loont/>
- Elshout, J., & Bos, S. (2021, 1 november). Verrekening van inkomsten uit werk bron van onrust. In *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op 1 mei 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/verrekening-in->

komsten-uit-werk-bron-van-onrust/

De Beer, P., & Bos, S. (2022). Lessen uit het Amsterdamse experiment met de bijstand. *Beleid en Maatschappij* 49(1), 8-25.

Elshout, J., & Bos, S. (2022, 18 februari). Leven van een bijstandsuitkering – ‘Alsof je in een parallelle werkelijkheid zit’. In *Sociale Vraagstukken* (eerder verschenen in Bewogen Stad, Hogeschool van Amsterdam). Geraadpleegd op 1 mei 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/interview/leven-van-een-bijstandsuitkering-alsof-je-in-een-parallelle-werkelijkheid-zit/>

Bos, S., & Elshout, J. (2022, 5 mei). Amsterdams Experiment met de Bijstand. Werkt het? In *Sociale vraagstukken*. Geraadpleegd op 1 mei 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/rubrieken/onderzoek/amsterdams-experiment-met-de-bijstand-werkt-het/>

Literatuurlijst

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211.
- Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). *Tijdelijke regeling experimenten Participatiewet* van 20 februari 2017 (2017- 00000197982).
- Berger, L. (2022). *Zorg. Een betere kijk op de mens*. De Correspondent.
- Betkó, J., Spierings, N., Gesthuizen, M., & Scheepers, P. (2020). *Rapportage experiment Participatiewet gemeente Nijmegen*. Radboud Universiteit.
- College van B&W (2016). *Experiment regelluwe bijstand: experimentopdracht*. Voordracht voor de collegevergadering van 26 januari 2016. Gemeente Amsterdam.
- College van B&W (2017). *Voorstel Amsterdamse opzet alternatief experiment Participatiewet*. Voordracht voor de collegevergadering van 31 oktober 2017. Gemeente Amsterdam.
- Conen, W.S., & De Beer, P.T. (2021). *De waarde van werk in Nederland. Resultaten van de Waarde van Werk Monitor 2019*. AIAS-HSI.
- De Beer, P. (2001). *Over werken in de postindustriële samenleving*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Beer, P. (1999). Wat is het nut van werken? *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 26(1), 25-57.
- De Visser, S., Van Ommeren, M., Kistemaker, S., Salomé, L., Doelen, P., & Kuiper, F. (2021). *Als verrekenen een beperking is. Eindrapport UWV-subsidie*. Optimalistic, Muzus en Stimulansz.
- Edzes, A., Rijnks, R., Kloosterman, K., & Venhorst, V. (2020). *Bijstand op Maat*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Eikenaar, T., De Rijk, A., & Meershoek, A. (2016). What's in a Frame? How Professionals Assess Clients in Dutch Work Reintegration Practice. *Social Policy & Administration*, 50(7), 767-786.
- Elshout, J., & Ballafkih, H. (2022, 24 mei). Corona legde vergrootglas op verschillen tussen precair en werkenden. In *Sociale vraagstukken*.

- Geraadpleegd op 1 mei 2023, van <https://www.socialevraagstukken.nl/corona-legde-vergrootglas-op-verschillen-tussen-precairen-en-werkenden/>
- Elshout, J. (2016). *Roep om respect. Ervaringen van werklozen in een meritocratiserende samenleving*. Stichting de Driehoek.
- Fehr, E., & Schmidt, K.M. (2003). Theories of fairness and reciprocity – evidence and economic applications. In M. Dewatripont, L. Peter Hansen, & S. J. Turnovsky (Eds.), *Advances in economics and econometrics, econometric society monographs*, Eighth World Congress, Volume 1, pp. 208-257.
- Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. Verso.
- Gebhardt, W., & Feijten, P. (2022). *Mensbeelden bij beleid. Bewust worden, bespreken en bijstellen*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gemeenteraad (2015). Initiatiefvoorstel *Naar socialere bijstand in Amsterdam* van de leden Groot Wassink en Nuijens. Ingediend 10 maart 2015.
- Gramberg, P., & De Swart, J. (2020). *Wat werkt op weg naar werk? Eindrapport Experiment Participatiewet gemeente Deventer*. Saxion Hogeschool.
- Groot, L., Muffels, R., & Verlaat, T. (2019). Welfare states' social investment strategies and the emergence of Dutch experiments on a minimum income guarantee. *Social Policy and Society*, 18(2), 277-287.
- Jahoda, M. (1982). *Employment and unemployment. A social-psychological analysis*. Cambridge University Press.
- Jahoda, M., Lazarfeld, P.F., & Zeisel, H. (1971 [1933]). *Mariental: the sociology of an Unemployed Community*. Atherton.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Kamerbrief (2022). www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/28/kamerbrief-stand-van-zaken-participatiewet-in-balans-geraadpleegd-op-7-maart-2023.
- Kamerstuk 33161-3 (2012). *Memorie van toelichting bij Invoeringswet Wet werken naar vermogen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120201/memorie_van_toelichting/document3/f=viwmfo4wd2x9.pdf
- Kampen, T. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandscienten met een tegenprestatie voor hun uitkering*. Van Gennep.

- Kluge, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17 (6), 904-918.
- Kremer, M., & Van der Meer, J., (2020). Een betere bijstand. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 2020 (3), 10-16.
- Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a new science*. Allen Lane.
- Lub, V. (2017). *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap*. Bureau voor Sociale Argumentatie.
- Meerman, M., De Beer, P., & Portielje, M. (2019). Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand. In: Meerman, M. (Red.). *Mens & Markt*. HRM-onderzoek op het HBO, pp. 141-155. Eburon.
- Muffels, R., Blom-Stam, K., & Van Wanrooij, S. (2020). *Vertrouwensexperiment Tilburg: werkt het en waarom wel of niet?* Tilburg University/ Reflect.
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Macmillan.
- Portielje, M., & Bos, S. (2020). Bijstand onder voorwaarden. In T. Kampen, M. Sebrechts, T. Knijn, & E. Tonkens (Reds.), *Streng maar onrechtvaardig. De bijstand gewogen*. Van Genneep.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54-67.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2004). Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.
- Staat van de stad 2020-2021, Gemeente Amsterdam (O&S). De Staat van de Stad Amsterdam XI, 2020-2021 | Website Onderzoek en Statistiek.
- Van der Aa, P. (2012). *Activeringswerk in uitvoering. Bureaucratisch en professionele dienstverlening in drie sociale diensten*. Ridderprint.
- Van Echtelt, P. (2010). *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Echtelt, P. (2011). Maakt werk gelukkig? Tevredenheid van werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (27)2, 139-156.
- Van Kempen, H., Schmitz, D., & Verhaar, S. (2021). *Amsterdams Experiment met de Bijstand* (OIS). <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/amsterdams-experiment-met-de-bijstand-2021>

- Veenhoven, R. (2002). *Het grootste geluk voor het grootste aantal. Geluk als richtsnoer voor beleid* (oratie). Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verlaat, T., de Kruijk, M., Rosenkranz, S., Groot, L., & Sanders, M. (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*. Universiteit Utrecht.
- Verlaat, T., & Zulkarnain, A. (2022). *Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet*. Centraal Planbureau.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*. WRR.
- Wetten.overheid (2015). *Participatiewet*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2015-1-1>.
- Winter, P. de (2019). *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*. Boom Juridisch.
- Ypeij, A., Snel, E., & Engbersen, G. (2002). *Armoede in Amsterdam Noord*. Risbo /Erasmus University Group.

Over de auteurs

Paul de Beer is sinds 2003 Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam (instituut AIAS-HSI) en sinds 2010 directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging De Burcht. Hij studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en promoveerde in 2001 aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte eerder onder meer bij het Sociaal en Cultureel Planbureau en bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kim van Berkel is economisch onderzoeker, momenteel werkzaam bij SEO Economisch Onderzoek, waar zij zich bezighoudt met beleids-evaluaties op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid.

Sandra Bos is als senior onderzoeker verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam en directeur van Stichting Burennetwerk. In 1998 promoveerde zij op de geschiedenis van de onderlinge hulpverlening in de Noordelijke Nederlanden en andere Europese landen (1570-1820), waarna ze onder meer werkzaam was bij de Verenigde Naties.

Judith Elshout is socioloog en als senior onderzoeker en docent verbonden aan de Hogeschool van Amsterdam. In 2016 verscheen haar proefschrift *Roep om respect* over hoe werklozen hun zelfrespect kunnen bewaren in een meritocratiserende samenleving.

Mathieu Portielje is socioloog en werkt sinds 2016 voor de Hogeschool van Amsterdam. Als docent-onderzoeker is hij verbonden aan de opleiding HRM en het Lectoraat Arbeid & Human Capital in Transitie. Hij voert een promotieonderzoek uit naar de waarde van betaald werk voor bijstandsgerechtigden en de wijze waarop instituties deze waarde beïnvloeden.

