

Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand

Author(s)

Meerman, Martha; de Beer, Paul; Portielje, Mathieu

Publication date

2019

Document Version

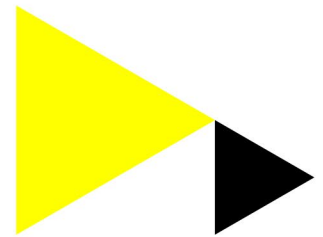
Final published version

Published in

Mens&Markt

[Link to publication](#)**Citation for published version (APA):**

Meerman, M., de Beer, P., & Portielje, M. (2019). Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand. In M. Meerman (Ed.), *Mens&Markt: HRM-onderzoek op het HBO* (pp. 141-151). Eburon.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please contact the library: <https://www.amsterdamuas.com/library/contact/questions>, or send a letter to: University Library (Library of the University of Amsterdam and Amsterdam University of Applied Sciences), Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

REDACTIE | MARTHA MEERMAN

Mens&Markt

HRM-ONDERZOEK OP HET HBO



◇

Mens&Markt

Deel II De werkende mens

Hoofdstuk 8: Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand

Bladzijdes 141 t/m 151

2019

◇

8. Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand

TEKST | MARTHA MEERMAN, PAUL DE BEER & MATHIEU PORTIELJE

Hoe komt een wetenschappelijk en praktijkverbonden onderzoek tot stand? We laten zien hoe complex het zoeken naar relevante antwoorden op ogenschijnlijk eenvoudige vragen kan zijn. Goed onderzoek behelst meer dan het formuleren van een onderzoeksvraag, het verzamelen van data, de analyse ervan en de rapportage. In de praktijk van onderzoek kan elke fase verstoord worden door externe factoren. We beschrijven de geboorte van een wetenschappelijk experiment en van enkele opmerkelijke gebeurtenissen uit de praktijk.

◇ 8.1 De geschiedenis in een notendop

De geboorte van een experiment

Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand is voortgekomen uit het project *Meedoen in Nieuw-West*, een onderzoek naar de verhoudingen tussen burgers, overheid en bedrijfsleven in een Amsterdamse stadswijk. We stelden ons de vraag: wie zijn die mensen die van een inkomen op het minimum-niveau moeten leven? En: welke verantwoordelijkheden nemen overheid en bedrijfsleven om aan de behoeften van die mensen tegemoet te komen? Het waren de hoofdvragen van een vierjarig project dat startte in 2014.

Het eerste jaar gingen we op zoek naar mensen die leven van een minimuminkomen, op de markt verdiend of van de overheid gekregen. We spraken 240 mensen in 30 focusgesprekken. Naast de levensverhalen van individuen noteerden we verschillende behoeften van bewoners, waaronder die rond zekerheid van werk en inkomen. Dat inkomen zou, zo vonden de respondenten, voldoende moeten zijn om naast de eerste levensbehoeften ook passend onderwijs te kunnen betalen.⁷³ Het tweede jaar richtten wij ons op het be-

drijfsleven. We spraken in zogeheten leernetwerken met bedrijven over hun verantwoordelijkheid om de participatiesamenleving in Nieuw-West leefbaar te houden. Arbeidsbemiddelaars binnen en buiten het bedrijf, zo bleek uit het onderzoek, spelen een belangrijke en vaak doorslaggevende rol bij de matching van kandidaat en bedrijf.⁷⁴

Het derde en vierde jaar wilden we werken aan mogelijke oplossingen en experimenteren met alternatieven voor bestaand beleid, om op die manier aan de behoeften van bewoners tegemoet te komen. We filosofeerden ook over het invoeren van een basisinkomen in het stadsdeel. We kwamen aan de fase van oplossingen en experimenten niet toe: de gemeentelijke overheid schafte de stadsdelen af als bestuurlijke eenheid, en daarmee ook de subsidie voor het project.

Maar het idee was niet weg. We wilden experimenteren met verschillende 'condities' waaronder mensen met een minimuminkomen leven, om meer te weten te komen wat voor hen zou kunnen werken: meer of minder begeleiding, meer of minder verplichtingen, meer of minder mogelijkheden om daarmee zelf het eigen leven vorm te geven. Mensen met een minimuminkomen hebben soms een zelfstandig bestaan en werken voor een te lage prijs, ze werken voor een te laag loon, ze leven van de bijstand of ze zijn onafhankelijk en leven op het salaris van hun partner, zonder eigen rechten en plichten.

In 2015 spraken we over het idee met de gemeentelijke overheid, vanuit de gedachte dat die wellicht geïnteresseerd zou zijn met ons mee te doen. Het is het jaar dat de Participatiewet nieuwe stijl zou wordt ingevoerd. Inmiddels was Paul de Beer, hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de uva, aangeschoven ter versterking van het team.

In die tijd hing het woord 'basisinkomen' in de lucht. Verschillende gemeenten – we noemen ze koplopers – waaronder Utrecht, spraken zich politiek uit om hier iets mee te willen doen. Een experiment zou een middel zijn om onderzoek te doen naar de effecten van een basisinkomen. De landelijke discussie onder de koplopers ging in de richting van een experiment met de bijstand. De gemeente Amsterdam deed niet actief mee, de onderzoekers hadden er echter wel oren naar. Maar idealiter zou een experiment basisinkomen verder moeten gaan dan alleen onder mensen met een bijstandsuitkering.

De gemeente aan zet

De directie van de Dienst Werk Participatie en Inkomen (wpi) vond het idee van een experiment met de bijstand interessant. Het zou tegemoetkomen aan de motie van de fractie van GroenLinks in de gemeenteraad waarin gevraagd werd bijstandsgerechtigden meer vrijheid te geven. Voor het experiment zou de gemeente twee condities creëren. In de ene ging het om regelluwe bijstand, waarbij mensen met een bijstandsuitkering zo min mogelijk wordt opgelegd: geen tegenprestatie, geen sollicitatieplicht en de mogelijkheid geld te verdienen bovenop de uitkering. In de andere conditie zouden alle regels uit de participatiewet gelden en bijstandsgerechtigden intensief worden begeleid naar werk. De instrumenten en banenplannen die de gemeente daartoe had ontwikkeld, zouden bij deze aanpak optimaal worden ingezet. We zouden onderzoeken in welke conditie mensen maatschappelijk en economisch optimaal zouden functioneren. Vanaf die tijd kwamen we regelmatig samen met de beleidsmakers van wpi om het idee uit te werken.

Waar we in het begin nog sterk vasthielden aan het betrekken bij het experiment van verschillende groepen mensen die het minimum verdienen, werden we door het overleg met de gemeente langzaam in een proef met de bijstand gezogen. Die proef kreeg in de loop van de tijd verschillende gezichten. De onderzoekers waren geporteerd voor een breed experiment onder alle Amsterdammers met een minimuminkomen. wpi zag meer in een onderzoek naar activering in de bijstand onder degenen met een ‘grote afstand tot de arbeidsmarkt’. Toeleden naar werk zou immers toch niet lukken, zo was de redenering, het waren de laatste crisisjaren. Het onderzoek zou mensen wellicht aanzetten tot andere activiteiten. Het politiek bestuur zag echter meer in een proef onder alle bijstandsgerechtigden. Toeleden naar werk zou het doel zijn van een mogelijk in te richten experiment. Dat is eerder te verwezenlijken met mensen met een ‘kleine afstand tot de arbeidsmarkt’.⁷⁵

Een experiment in het kader van de Participatiewet heeft goedkeuring nodig van de nationale overheid. En die overheid, in de persoon van de staatssecretaris Klijnsma (PVDA), stelde eisen. Het voorstel van de gemeentelijke koplopers rond een basisinkomen werd door die eisen eerder een experiment rond de toeleiding naar werk. Want ook een basisinkomen zou, aldus de staatssecretaris, moeten leiden naar werk. Amsterdam koos voor de ‘koninklijke weg’, zoals ze dat bij wpi noemden, en deed mee met de koplopers. We pasten onze

wensen aan om een voorstel in Den Haag te kunnen indienen dat zou voldoen aan de eisen van de staatssecretaris. Uiteindelijk werd om politieke en principiële redenen aan Amsterdam geen experiment gegund omdat de gemeente weigerde de verplichte tegenprestaties voor bijstandontvanger uit te voeren (juli 2017). In tegenstelling tot Utrecht, Wageningen, Nijmegen, Groningen en Tilburg kreeg Amsterdam geen toestemming om te experimenteren en daarmee buiten de regels van de wet te treden.

Dat besluit betekende niet het einde van het verhaal. Het gemeentebestuur van Amsterdam besloot een experiment uit te voeren *binnen* de regels van de wet, wat zou betekenen dat 'iedereen gelijk behandeld' moet worden. In wezen is dat een eis die indruist tegen de uitgangspunten van een wetenschappelijk experiment zoals ons dat voor ogen stond. Waar het toestaan van geld verdienen bovenop de uitkering een prikkel zou kunnen zijn binnen een regelluwe bijstandsconditie, was de inrichting van één specifieke conditie waarin dit mogelijk zou zijn in Amsterdam niet mogelijk. Daarop besloot wethouder Vliegenthart (sp), onder het motto van gelijke behandeling, alle bijstandsgerechtigden de mogelijkheid te geven 200 euro per maand bij te verdienen bovenop de uitkering. De bijstandsuitkering is immers te laag⁷⁶ en 200 euro zou wellicht een prikkel zijn om bijstandsgerechtigden aan betaald werk te krijgen. Het was inmiddels november 2017. Alleen de onderzoekers spraken nog over de verschillen in bejegening tussen twee condities: de regelluwe bijstand en de intensieve begeleiding.

Het experiment werd door de gemeente aan de buitenwereld voorgesteld als nieuw beleid voor twee jaar. Iedereen mocht meedoen en 200 euro bijverdienen/houden bovenop de uitkering. Voorwaarde was wel, aldus de gemeentelijke folders, dat je mee zou doen met een onderzoek van hva/uva. De onderzoekers daarentegen wilden twee condities creëren die zoveel mogelijk van elkaar zouden verschillen, met het doel te kijken wat er gebeurt met mensen die onder een dergelijke conditie moeten leven. Dat iedereen 200 euro zou mogen bijverdienen, kwam het verschil in condities niet ten goede. Voor de onderzoekers bleef het gaan om de twee al eerder geformuleerde onderzoekcondities: 'zelfregie' en 'extra aandacht'. Wij waren nieuwsgierig naar de effecten, het ging ons erom hoe meedoen in de samenleving eruit ziet voor de doelgroep en niet in de eerste plaats om de toeleiding naar betaald, vaak kortdurend en flexibel werk. Het experiment zou wellicht inzicht bieden hoe

het beleid beter kan aansluiten bij de mogelijkheden van mensen met een bijstandsuitkering, zodat ook zij een ‘goed leven’ kunnen leiden.⁷⁷ In tegenstelling tot een laboratoriumonderzoek waar we ook voor hadden kunnen kiezen, besloten we voor dit veldexperiment en leerden ermee leven dat de ambtelijke en politieke context waarbinnen we moesten opereren, om compromissen vraagt.⁷⁸

Een nieuw coalitieakkoord

Waar in de aanvankelijke aanvraag bij het Ministerie van szw sprake was van een tussentijdse evaluatie – met een eventuele stopzetting van het experiment als gevolg – was daar in een later stadium geen sprake meer van. Groen-Links had de verkiezingen gewonnen en een linkse coalitie gevormd (mei 2018). Het experiment werd in het coalitieakkoord genoemd, de grenzen van de Participatiewet werden gezocht en opgerekt door wethouder Groot Wassink (GL). Waar de SP stuurde op toeleiding naar werk en een grote rol aan de overheid toebedeelt, stuurde GL meer op basiszekerheid in werk en inkomen. Het experiment werd een feit en de ambtelijke organisatie zou zich inzetten.

◇ 8.2 De onderzoeksofzet

Indeling in groepen

Het experiment wordt uitgevoerd binnen de kaders van de Participatiewet met als onderzoeksvraag: onder welke condities kunnen mensen met een bijstandsuitkering in Amsterdam optimaal participeren? Doel is inzicht te krijgen in de effecten van beleid in termen van financiële (betaald werk) en maatschappelijke (onbetaald werk, gezondheid) participatie. Alle deelnemers mogen 200 euro bovenop de uitkering bijverdienen. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden worden twee groepen onder verschillende condities en een controlegroep (vergelijkingsgroep) ingericht, te weten:

ZELFREGIE

In deze groep bepalen de deelnemers zelf hoe vaak ze contact hebben met hun klantmanager/de gemeente, er zijn zo min mogelijk opgelegde contacten. Ze kunnen zelf de regie nemen om mee te doen aan re-integratietrajecten en activering, zoals die door de gemeente of door andere partijen worden aangeboden. Ze mogen ook besluiten om nergens aan mee te doen.

EXTRA AANDACHT

De deelnemers in deze groep krijgen intensieve begeleiding, meer dan dat zij normaliter ontvangen. Wat ‘intensief’ inhoudt verschilt per deelnemer en is afhankelijk van de situatie van de bijstandsgerechtigde. De klantmanager – degene die vanuit de overheid in contact staat met de bijstandsgerechtigde – bepaalt welke instrumenten er worden ingezet om iemand te helpen naar (on)betaald werk. Het kan bijvoorbeeld gaan om meer gesprekken, beroepskeuzetesten of een specifiek begeleidingstraject.

VERGELIJKINGSGROEP

Voor deze groep zal er niets veranderen ten opzichte van de wijze waarop de betrokkenen tot dusver zijn bejegend, behalve dat zij, net als de twee andere groepen, 200 euro mogen bijverdienen.

Daarnaast is er sprake van een referentiegroep: een groep mensen met dezelfde kenmerken als degenen die deelnemen aan het wetenschappelijke experiment, maar die zich niet hebben opgegeven. We vragen hen of ze bereid zijn deel te nemen aan een uitgebreid interview. We doen dat om de beweegredenen te achterhalen waarom mensen wel of niet deelnemen aan het Amsterdamse Experiment met de Bijstand. Zij hadden zich immers niet opgegeven, ondanks de financiële prikkel die er voor deelnemers lag: de mogelijkheid 200 euro bovenop de uitkering te verdienen.

Het is de bedoeling dat een steekproef van 750 deelnemers, gelijkelijk over de drie groepen verdeeld, vier keer geïnterviewd wordt. In 2018, bij de start van het experiment (de o-meting); als het experiment een jaar loopt; als het experiment net is afgelopen en tenslotte weer een jaar later een eindmeting om te kunnen vaststellen of de effecten – zoals de mate waarin de deelnemers gezond en wel maatschappelijk en/of economisch participeren – nog steeds optreden. De referentiegroep bestaat uit 30 mensen en wordt twee maal ondervraagd.

De gemeente aan de slag

De opzet is nu een feit. De gemeente verwacht dat bijstandsontvangers die nu al bijverdienen zeker zullen meedoen. Ze worden deeltijders genoemd: mensen met een laag inkomen uit werk, dat wordt aangevuld door de gemeente tot het maximale bijstandbedrag. 3.000 mensen geven zich in de



eerste helft van 2018 op: zoals verwacht zijn dat voor een flink deel mensen met ervaring op de arbeidsmarkt, de deeltijders, maar enigszins verrassend ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die geen betaald werk verrichten en vooralsnog dus ook geen 200 euro kunnen bijverdienen. De gemeente besluit statushouders uit te sluiten van het onderzoek (niet van het experiment). Zij hebben volgens hun klantmanagers extra begeleiding nodig en de gemeente kan zich niet veroorloven deze groep in de 'zelfregie' te plaatsen en aan hun lot over te laten. Er wordt een speciaal team van 15 klantmanagers geïnstalleerd, het 'dedicated team': zij zijn de motor die de experimentele condities zullen moeten vormgeven. De klantmanagers zijn immers de spil van het experiment: als zij de condities niet goed uitvoeren, kunnen de onderzoekers geen effecten van aanpak meten.

Het team komt zeer moeizaam op gang. Er is vanuit de klantmanagers in eerste instantie weinig animo voor het experiment. Er wordt een adviseur van buiten binnengehaald om het experiment op poten te zetten want het gaat niet vanzelf. Het team heeft moeite met het inrichten van de twee condities. Bijstandsgerechtigden zijn doorgaans ingedeeld in verschillende categorieën:

de kansrijken, die uitzicht hebben op werk, die altijd al extra aandacht krijgen, en degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De laatsten krijgen nauwelijks aandacht en hebben eigenlijk al zelfregie. Het vraagt veel van het team om deze categorisering met de bijbehorende gewoontes achter zich te laten en twee nieuwe condities te scheppen die door de geleidingen heen lopen.⁷⁹ De deelnemers zijn immers aselekt aan een conditie toegewezen, een vereiste voor het wetenschappelijk onderzoek.

Na negen maanden is het team van klantmanagers gevormd. Opdracht aan hen is de condities in te regelen, samen tot werkwijzen te komen, mee te denken met de onderzoekers en dus het eigen werk zo in te richten dat het experiment optimaal tot zijn recht komt. De gemeente steunt ons als onderzoekers in de gedachte er een 'zelfsturend' team van onderzoekende professionals van te maken. De projectleiders van de gemeente en de onderzoekers besluiten om voor het dedicated team trainingen te organiseren en tweewekelijkse casuoverleggen in te voeren.

Al zonder dat het experiment echt op stoom is, zijn er opbrengsten te zien binnen het team. De oorspronkelijke categorisering van bijstandsgerechtigden met bijbehorende ondersteuning wordt losgelaten. Het gevolg daarvan is dat klantmanagers nu in aanraking komen met 'doelgroepen' waarmee zij tot voor het experiment geen contact hadden. Het zorgt ervoor dat ze gebruik maken van methodieken en instrumenten die zij voorheen niet kenden of niet konden gebruiken. We zien dat zij in toenemende mate gebruik maken van elkaars expertise en ervaring in het team. Ze zoeken daarbij de grenzen op van de eigen mogelijkheden en die van de gemeentelijke organisatie. Het is de vorming van een team van klantmanagers dat uit de eigen comfortzone komt en zijn nek uitsteekt en bestaande werkwijzen onder de loep neemt, zich vragen stelt en nieuwsgierig is naar een andere wijze van werken.

Er zijn ook veel vragen, veelal voortkomend uit stereotype beelden over de bijstandsgerechtigde. Waarom hebben niet alle deeltijders zich opgegeven voor het experiment, zij hebben er toch alleen maar baat bij? Kennelijk is de bijstandsgerechtigde geen homo economicus en hebben de niet-deelnemers weinig vertrouwen in de gemeente. En waarom doen mensen die nauwelijks kansen hebben op werk toch mee? Hebben ze begrepen dat zij, door het lot bepaald, in een groep kunnen vallen die extra aandacht krijgt? Veel bijstands-

gerechtigden willen graag aandacht.⁸⁰ Waarom worden statushouders gezien als mensen die hun eigen leven niet kunnen inrichten onder de conditie van zelfregie? Het zijn vragen die niet alleen de onderzoekers zich stellen, maar ook de klantmanagers uit het dedicated team.

◇ 8.3 De verzameling van de data

Conform de onderzoeksopzet wordt er een steekproef van 750 deelnemers getrokken uit de groep die zich heeft aangemeld voor het experiment, 250 per conditie. Op basis van leeftijd, etnische achtergrond, sekse en stadsdeel worden de mensen geselecteerd, en gelijkelijk random verdeeld over de drie groepen.

De interviews worden onder anderen gehouden door 25 studenten die afstuderen op het onderwerp. Ze zijn afkomstig uit verschillende studierichtingen. De meeste studenten worden overdonderd door de persoonlijke verhalen van de mensen die zij interviewen. Deze mensen komen ze niet zomaar tegen in hun dagelijks leven. De verhalen geven vooral de bedrijfskundigen en HRM'ers inzicht in een keuken waar hun vakgebied geen oog voor heeft. Ze hebben vanuit die optiek ook bewust voor het experiment gekozen omdat ze met hun scriptie graag een maatschappelijke bijdrage willen leveren. Stereotypen worden doorbroken: studenten dachten dat bijstandsgerechtigden bankhangers waren en gemotiveerd moesten worden om werk te zoeken, maar de meesten werken gewoon, al dan niet betaald. Ze dachten dat betaalde arbeid voor iedereen mogelijk zou zijn, maar komen in een wereld waar niet iedereen daar toe in staat is. Bovendien maken werkgevers 'misbruik' van de voorzieningen door mensen minder uren aan te bieden omdat ze weten dat de bijstand het te lage loon aanvult. De studenten waren van mening dat het vanzelfsprekend is dat bijstandsgerechtigden iets terug moeten doen voor de uitkering. Na de interviews bleken deze opvattingen aan nuancering toe. Naast de studenten vroegen we externe mensen om interviews af te nemen: alumni, ervaringsdeskundigen (interviewers die een bijstandsuitkering ontvangen) en gepensioneerden. Zij werden voor hun werkzaamheden betaald.

Sommige deelnemers komen niet opdagen op de afspraken die wij, maar ook de klantmanagers van de gemeente met hen maken – het zetten van

een handtekening op een formulier waarmee de deelnemer bevestigt mee te zullen doen met het onderzoek en het experiment ten spijt. ‘No show’ heet het fenomeen bij de gemeente. In Rotterdam wordt er daarna gekort op de uitkering. Amsterdam doet dat niet, heeft begrip voor het gedrag van de bijstandsgerechtigde of is meer onverschillig. De interviewers kijken met verbazing naar het fenomeen. We weten echter ook dat het minder logisch werkt dan wij vaak veronderstellen. Schaarste aan middelen, zoals een gebrek aan geld, kan leiden tot verminderde concentratie en tot verminderd onthouden en uitvoeren van voorgenomen acties.⁸¹

Er bleek niet alleen een speciaal team nodig voor de uitvoering van het experiment, ook de interviewers hadden behoefte aan teamgesprekken met de collega-interviewers. Op gemeenschappelijke bijeenkomsten worden ervaringen uitgewisseld, inhoudelijk en methodisch. Interviewers leveren commentaar op de vragenlijst.

◇ 8.4 Stand van zaken

Door middel van wetenschappelijk onderzoek wilden we op een ogenschijnlijk eenvoudige vraag een antwoord vinden dat impact zou hebben op de praktijk. Het resulteerde uiteindelijk in een sociaal en politiek experiment. De lange aanloop van het experiment, de wisselende doelstellingen en de concessies in de onderzoeksopzet vroegen en vragen uithoudingsvermogen van de onderzoekers, een vermogen dat vaak niet valt te rijmen met de gebruikelijke omlooptijden van onderzoek in hun instellingen. Het onderzoek moet binnen de grenzen van de Participatiewet worden uitgevoerd. Dit betekent dat het in toenemende mate een onderzoek naar de effecten van beleid is geworden, in plaats van een experiment naar alternatieven voor dat bestaande beleid.

Het is nu februari 2019. De o-meting is klaar. Het heeft niet alleen de gemeente een jaar gekost om het experiment in te richten, ook wij hebben niet stil gezeten. Het is een enorme klus om 750 interviews, uitgevoerd door 45 mensen, netjes in een database te krijgen. Het face to face interviewen van de deelnemers vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek maar heeft tegelijkertijd wel weer organisatorische complicaties. En dat zijn alleen de 750 kwantitatieve gegevens uit de vragenlijst. Van 10%, dus 75 mensen,

hebben we ook hun uitgebreide verhalen verzameld. Daarnaast bemoeiden we ons met de klantmanagers, we vroegen naar de manier waarop ze in het werk staan, wat ze eigenlijk van de Participatiewet vinden, welke bijdrage ze leveren aan de uitvoering ervan. Zij zijn immers het gezicht van de gemeente voor de mensen met een uitkering, en de cruciale partner voor het slagen van het experiment. De variatie in kennis, houding en vaardigheden van klantmanagers is enorm. Het zijn net mensen.