

Overdracht College-Raad

Datum 12 mei 2017

onderwerp	Experiment Participatiewet
portefeuillehouder	Nelleke Vedelaar
informant	Kolk, Henk van der (3254)
medeopstellers	Kolk, Henk van der (3254)
afdeling	Maatschappelijke Ontwikkeling
bijlagen	Voorstel: Beslisnota Experiment Participatiewet

Voorgesteld besluit raad

Beslisnota voor de raad

Datum 4 mei 2017

Openbaar

Onderwerp Experiment Participatiewet
Versienummer 1.6

Portefeuillehouder Vedelaar
Informant Henk van der Kolk /Gerben Pluim/ Judith Bakker
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling / OWS
Telefoon 038-4983254
Email h.van.der.kolk1@zwolle.nl

Bijlagen: Geen.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met de uitvoering van het onderzoeksvoorstel van de Universiteit Twente, zoals beschreven in deze beslisnota.
- 2 In te stemmen met een investering van € 175.000,- voor uitvoering van het experiment gedurende drie jaar. De dekking is opgenomen in de PPN.
- 3 De moties (M 25) en (M 14-2) als afgehandeld te beschouwen met het inzetten van dit experiment.

Datum 4 mei 2017

Inleiding

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Het doel hierbij is het vergroten van economische zelfredzaamheid of anderszins maatschappelijke participatie van inwoners met een bijstandsuitkering. In de dienstverlening gaan we uit van het bieden van ontwikkelingskansen en wederkerigheid. We doen dat door het opstellen van een persoonlijk actieplan of een ondersteuningsplan bij meervoudige problematiek.

Landelijk is sinds 2015 een aantal initiatiegemeenten (Groningen, Utrecht, Wageningen en Tilburg) in gesprek gegaan met het Ministerie en staatssecretaris Klijnsma over het participatiebeleid en de ruimte en beperkingen die gemeenten hierin hebben. Enerzijds zijn met de decentralisaties juist extra taken en bevoegdheden belegd bij de gemeenten. Anderzijds wordt vanuit het rijk strikter gestuurd op onderdelen in de uitvoering van de Participatiewet. Bijvoorbeeld op het vlak van handhaving, de tegenprestatie en de wet taaleis door extra controle, naleving en handhaving. Gelet op deze context hebben de initiatiegemeenten gevraagd om meer beleidsruimte te krijgen en te experimenteren met meer vrijheid en zelfsturing van burgers die een bijstandsuitkering ontvangen. Hierbij speelt de vraag welke aanpak effectief is bij welke type mensen en/of situaties.

Ook de raad van de gemeente Zwolle heeft een tweetal moties aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om te onderzoeken in hoeverre meer vrijheid en minder regels bij de uitvoering van de Participatiewet kan leiden tot meer maatschappelijke en economische participatie.

In de Zwolse beleids- en uitvoeringspraktijk is er al langer een wens om de effecten beter te monitoren. Zowel met betrekking tot maatschappelijk- en arbeidsparticipatie, maar ook gericht op draagkracht en draaglast. Het meten van die effectiviteit is van belang om de beschikbare middelen gericht in te kunnen zetten bij de ondersteuning van inwoners, zeker nu het aantal inwoners met een bijstandsuitkering nog steeds toeneemt. Een wetenschappelijk onderzoek levert duidelijkheid op over de werkzame aspecten in de ondersteuning bij zelfredzaamheid, maatschappelijke- en arbeidsparticipatie. Het meten van effectiviteit is een van de speerpunten bij de verdere ontwikkeling van de netwerksamenwerking tussen de afdeling Werk Re-integratie en Arbeidsparticipatie (WRA) van de gemeente Zwolle en Wezo NV. Vernieuwing van dienstverlening is een continu proces in deze samenwerking. Het meten van effecten (wat werkt en wat werkt niet) leidt tot verbetering van dienstverlening en meer rendement van de samenwerking.

In de voorbereidingen is onderzocht of aansluiting bij onderzoeken van andere gemeenten een optie is. Wij constateren dat deze aansluiting onvoldoende mogelijk is doordat andere onderzoeken zich voornamelijk richten op uitstroom naar werk (economische participatie). In Zwolle kiezen wij voor een bredere opzet, zoals hierboven beschreven. Daarnaast zorgt aansluiting bij onderzoek andere gemeenten ervoor dat we weinig invloed hebben op de kosten, de opzet en inrichting van het onderzoek. In combinatie met de onderzoeksresultaten van andere gemeenten verwachten we nog meer zicht te krijgen op de effectiviteit van interventies in het domein van (arbeids)participatie.

Op 1 oktober 2016 heeft het rijk duidelijkheid gegeven over de beleidsruimte van gemeenten om te experimenteren. Dit is vastgelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Deze AMvB is sinds 1 maart 2017 van kracht. Met de AMvB krijgen door het Ministerie geselecteerde gemeenten een pakket aan regels voorgeschreven om te experimenteren met de Participatiewet. Regels m.b.t. de inrichting van het onderzoek en ook een verruiming in het vrijlaten van inkomen uit deeltijdwerk voor de deelnemers. Ter stimulering van werkaanvaarding kan op grond van de Participatiewet 50 % van inkomsten uit arbeid worden vrijgelaten met een maximum van € 200 gedurende 6 maanden. De AMvB

Datum 4 mei 2017

heeft de duur van deze vrijlating verlengd naar 24 maanden, dat is de duur van de onderzoeksperiode. De AMvB – en dus ook deze langere vrijlatingsduur - geldt enkel voor gemeenten die door het Ministerie geselecteerd worden aan de hand van strikte criteria.

Een beperkt aantal gemeenten hebben hun oorspronkelijke plannen aangepast aan de voorschriften in de AMvB. Andere gemeenten hebben gekozen om geen beroep te doen op de AMvB vanwege de beperkte ruimte. Deze gemeenten richten een zelfstandig onderzoek in binnen de kaders van de Participatiewet (o.a. Nijmegen en Apeldoorn).

In de tweede motie (24 oktober 2016 M14-2 experiment participatiewet) heeft de gemeenteraad in Zwolle aangegeven geen gebruik te willen maken van de beperkte ruimte van de AMvB. Het college wordt verzocht een experiment in te richten in lijn met de moties en binnen de kaders van de Participatiewet.

Voor Zwolle heeft de Universiteit Twente een onderzoeksvoorstel uitgewerkt in lijn met de 2 moties. In het voorstel wordt het onderzoek uitgevoerd als coproductie tussen de afdeling Onderzoek en Informatie van de gemeente Zwolle en de Universiteit Twente, Faculty of Behavioural, Management and Social sciences (BMS), vakgroep Bestuurskunde (sociologie van publieke dienstverlening). Beoogd onderzoeksleider is prof. dr. Denters van de Universiteit Twente. De inhoud van het onderzoeksvoorstel wordt in deze beslisnota verder uitgewerkt.

Beoogd effect

Het doel is om meer inwoners met een bijstandsuitkering de kans te bieden om mee te doen in de samenleving. In lijn met de moties van de raad wordt onderzocht wat het effect is van meer vrijheid en minder regels binnen de uitvoering van de Participatiewet, waarbij we nadrukkelijker uitgaan van vertrouwen in plaats van controle. Deze aanpak wordt in het onderzoek vergeleken met de dienstverlening volgens bestaand beleid. Met het resultaat van het onderzoek verwachten we de effectiviteit van beleid te kunnen vergroten.

Argumenten

1.1. Het onderzoek biedt de mogelijkheid om de hypothese te onderzoeken in hoeverre meer vrijheid in de bijstand leidt tot een toename van participatie en draagkracht van inwoners.

We willen wetenschappelijk onderzoeken of een verandering van de uitvoering van de Participatiewet bij bijstandsgerechtigden daadwerkelijk leidt tot meer economische en maatschappelijke participatie. Bij een experiment worden twee groepen, een ‘treatment’-groep (die de experimentele aanpak ondergaat) en een controlegroep gevolgd over een periode van 3 jaar. Voor beide groepen gelden de arbeidsverplichting, maar met een verschillende aanpak. In het onderzoeksvoorstel worden twee condities met elkaar vergeleken, te weten:

1. Zelfsturing (experimentele aanpak)

Personen uit deze groep zijn vrij om naar eigen inzicht invulling te geven aan hun route naar participatie en werk. Uitgangspunt binnen deze groep is eigen regie. De personen in deze groep krijgen binnen wettelijke kaders maximaal de ruimte om zelf een plan voor de eigen toekomst uit te stippelen en dit ten uitvoer te brengen. Voor deze groep geldt geen controle op de arbeidsplicht, omdat aangenomen wordt dat de personen uit zichzelf bezig (willen) gaan met het vinden van werk of maatschappelijk actief worden. Er kan binnen die eigen aanpak om ondersteuning worden gevraagd. Die ondersteuning kan worden gegeven met bestaande instrumenten en voorzieningen.



Datum 4 mei 2017

2. Professionele ondersteuning (bestaand beleid)

Met personen uit deze groep wordt in samenspraak met een professional een persoonlijk actieplan opgesteld met concrete doelen op het gebied van participatie. Doel is maatschappelijke participatie met, waar mogelijk, doorstroom naar economische participatie. De groep krijgt actieve, professionele begeleiding en ondersteuning in dit proces, waar nodig door middel van coaching, training en opleiding. Er is minimaal eens per maand contact tussen de Participatiecoach en de kandidaat.

Doelgroep

Het experiment richt zich op de groep die naar verwachting niet binnen één jaar aan de slag kan in betaald werk. Er wordt een selectie gemaakt uit het bestaande bestand en deze wordt aangevuld met nieuwe instroom, zodat de 2 controlegroepen gedurende de looptijd van het onderzoek uit ca. 300 (2 maal 150) personen bestaan. De deelnemers worden aselekt toegewezen aan de experimentele dan wel de controlegroep. Zij zullen zeer zorgvuldig worden voorgelicht over de implicaties van hun deelname. Alle deelnemers in de onderzoeksgroepen wordt gevraagd om middels een door de UT ontwikkeld "informed consent" in te stemmen met deelname aan het onderzoek. Zo wordt voorkomen dat zij, zonder dat te willen, worden blootgesteld aan andere condities dan de beleidsmatig vastgestelde aanpak (professionele ondersteuning). De opzet van het onderzoek en de relevante privacy-afspraken worden ter toetsing voorgelegd aan de ethische commissie voor wetenschappelijk onderzoek van de Faculteit Behavioral & Management Sciences van de Universiteit Twente.

1.2 Het onderzoek draagt bij aan een wetenschappelijke verantwoorde onderbouwing van de Zwolse aanpak.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van interventies van gemeenten op de mate van maatschappelijke en economische participatie. Mede daarom stimuleert het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) gemeenten om gericht onderzoek te doen naar de effectiviteit van interventies en te experimenteren met de uitvoering van de Participatiewet. De wetenschappelijke kennis die in deze experimenten wordt opgedaan, kan benut worden voor verbetering in beleid en uitvoering. De voorgestelde aanpak onderscheidt zich bovendien van andere experimenten in het land, omdat niet alleen wordt gekeken naar effecten van de aanpak op uitstroom naar werk (economische participatie). Ook het effect op *maatschappelijke participatie* en het vergroten van *draagkracht* van inwoners is een nadrukkelijk onderdeel van het onderzoek.

1.3 Het onderzoek past binnen de huidige organisatorische ontwikkelingen en draagt bij aan verdere verbetering van de dienstverlening.

Het experiment richt zich op de groep die naar verwachting niet binnen één jaar in betaald werk aan de slag kan. De dienstverlening aan deze groep is ondergebracht in de netwerksamenwerking tussen de afdeling Werk, Re-integratie en Arbeidsparticipatie (WRA) van de gemeente Zwolle en Wezo NV. De dienstverlening binnen deze netwerksamenwerking is volop in ontwikkeling. Afgelopen jaar is deze doelgroep (met een relatief lange afstand tot arbeid) goed in beeld gebracht en daar worden nu vervolgacties op ingepland. Het onderzoek sluit hier mooi op aan.

1.3 Het onderzoek draagt bij aan de (strategische) samenwerking tussen de gemeente Zwolle en de Universiteit Twente.

Datum 4 mei 2017

De gemeente Zwolle hecht aan strategische samenwerking met onderwijsinstellingen zodat kennisontwikkeling en dienstverlening aan onze inwoners hand in hand gaat. We werken vanuit een theoretisch en onderbouwd kader aan innovatie van dienstverlening aan onze inwoners. In deze samenwerking met de Universiteit Twente komt dit concreet tot uitvoering.

1.4 Het onderzoek sluit aan bij de door de raad ingediende moties (M 25) en (M 14-2)

Motie	Aansluiting
M- 25, experiment Sociale bijstand: verzoekt het college een voorstel uit te werken voor een Zwolse meer stimulerende bijstandsregeling en dit aan te melden als experiment als bedoeld in bovenbedoelde Kamermotie.	Het nu voorgestelde experiment sluit aan bij de ingediende motie 'experiment Sociale bijstand' om te experimenteren met een aanpak die meer vrijheid en eigen initiatief biedt.
M 14-2, opzet Zwols experiment Participatiewet: verzoekt het college te komen met een voorstel voor een Zwols experiment sociale bijstand zoals bedoeld in de aangenomen motie van 13 november 2015; Dit experiment zo in te richten dat de experimentele aanpak vergeleken kan worden met het reguliere participatiebeleid van de gemeente Zwolle; Bezwaar te maken bij het rijk tegen de beperkte invulling van de AMvB experimenten participatiewet; Bij een eventuele verruiming van de mogelijkheden in de AMvB deze waar passend binnen de motie van 13 november 2015 alsnog te benutten en daarmee dan ook een formeel verzoek voor het experiment in te dienen bij het rijk.	Met het nu voorgestelde onderzoek wordt invulling gegeven aan het verzoek om te komen tot een Zwols experiment 'sociale bijstand' waarbij een experimentele aanpak wordt vergeleken met het reguliere beleid. Landelijke bezwaren van een groot aantal gemeenten tegen de beperkingen en nadelen van de AMvB hebben niet geleid tot een bijstelling.

Risico's

Risico	Beheersing
Continuïteit bij de uitvoerende afdeling (WRA-Wezo) gedurende de onderzoeksperiode van 3 jaar is een randvoorwaarde om het experiment gedurende te kunnen uitvoeren.	Indien dit risico zich voordoet: tijdig signaleren en bijstellen om continuïteit en het onderzoeksresultaat van het experiment te waarborgen.
De werkwijze van werkcoaches in relatie tot de dienstverlening in de 2 onderzoeksgroepen is cruciaal voor het resultaat van het experiment.	Klein team van betrokken professionals. Duidelijke instructies gerelateerd aan de condities van de onderzoeksgroepen. De werkwijze van werkcoaches wordt middels interviews onderzocht.

Datum 4 mei 2017

Financiën

Het Ministerie heeft geen extra budget beschikbaar gesteld voor gemeenten die willen experimenteren. Ook niet voor onderzoek binnen de AMvB. Dat betekent dat gemeenten zelf moeten investeren in een onderzoek. De investering is opgenomen in de PPN. Voor de uitvoering van het experiment gedurende drie jaar is een investering nodig van totaal € 175.000,-. Het onderzoek wordt uitgevoerd in coproductie tussen de afdeling Onderzoek & Informatie (O&I) van de gemeente Zwolle en de Universiteit Twente. Deze gevraagde investering bestaat uit de volgende componenten:

- Onderzoekscapaciteit Universiteit Twente	€ 127.000,-
- Onderzoekscapaciteit afdeling Onderzoek & Informatie Zwolle	€ 35.000,-
- Reservering voor extra kosten uitvoeringsafdeling gem. Zwolle	€ 13.000,-
Totaal benodigd	€ 175.000,-

De kosten worden verspreid over 3 jaar: 2017 € 75.000 en 2018 en 2019 elk jaar € 50.000.

Communicatie

Het onderzoeksvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de Universiteit Twente, Onderzoek en Informatie en de uitvoerende afdelingen WRA/Wezo en SWT.

De Participatieraad is vanaf de aanvang nauw betrokken bij het proces. Er is tweemaal gesproken met een panel van ervaringsdeskundigen, verder is het onderwerp besproken in de klankbordgroep van de Participatieraad. Informeel hebben de leden van de Participatiewet ingestemd met het doel van het experiment. In de uitwerking zal de Participatieraad ook verder worden betrokken.

Gedurende de looptijd van het onderzoek zal een begeleidingsgroep proces en tussentijdse resultaten monitoren. De begeleidingsgroep zal bestaan uit een aantal ervaringsdeskundigen van de participatieraad, management en werkcoaches van de uitvoerende afdelingen.

Vervolg

Na instemming van de gemeenteraad met het voorstel worden de relevante privacy-afspraken ter toetsing voorgelegd aan de ethische commissie voor wetenschappelijk onderzoek van de Faculteit Behavioral & Management Sciences van de Universiteit Twente. Vervolgens zal het onderzoek worden gestart. Tussentijds zal de raad geïnformeerd worden over de voortgang van het onderzoek.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester



voorstel

Zwolle

Datum 4 mei 2017

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris