

Studie *Weten wat werkt* (dt.: Was funktioniert)

Zusammenfassung des Abschlussberichts auf Deutsch



**Timo Verlaat
Marcel de Kruijk
Stephanie Rosenkranz
Loek Groot
Mark Sanders**
mit Unterstützung
von Katja van Dien
und Justine Miller

Utrecht, März 2020



Utrecht University

Dieses Dokument enthält eine Zusammenfassung des Abschlussberichts mit den Ergebnissen der Studie *Weten wat werkt* (dt.: Was funktioniert), die von der Universität Utrecht (Utrecht University School of Economics) im Auftrag der Stadt Utrecht und des regionalen Sozialdienstes *Kromme Rijn Heuvelrug* durchgeführt wurde.

Die Studie ist Teil einer Reihe niederländischer Experimente mit Grundsicherungsleistungen, die im Rahmen eines vom niederländischen Ministerium für Arbeit und Soziales ausgearbeiteten nationalen Forschungsrahmens unabhängig voneinander durchgeführt wurden. Teile des Abschlussberichts sind durch Beiträge einer nationalen Forschungsgruppe entstanden, in der auch Forschungsteams der Fachhochschule Saxion, der Radboud Universität Nijmegen, der Universität Groningen und der Universität Tilburg vertreten sind. Wir möchten allen danken, die in irgendeiner Weise zur Umsetzung der Studie oder zur Realisierung des Abschlussberichts beigetragen haben.

Copyright

Der Abschlussbericht wird unter einer CC BY-Lizenz veröffentlicht, mit Ausnahme der Abbildung auf der Titelseite. Das bedeutet, dass Sie dieses Werk freigeben, kopieren, verteilen und bearbeiten dürfen, vorausgesetzt, dass Sie die Quelle eindeutig benennen:

Verlaat, T., de Kruijk, M., Rosenkranz, S., Groot, L., & Sanders, M. (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*, Eindrapport. Utrecht: Utrecht University.

Kontakt

Utrecht University School of Economics
P.O. 80125
3508 TC Utrecht
The Netherlands
www.uu.nl/use
use@uu.nl

Abbildung Titelseite
iStock.com / Blueberry ©

Grafische Gestaltung
Kommerz, Utrecht



Die Studie wurde durch das Research Talent Programm der niederländischen Wissenschaftsorganisation (NWO), Projektnummer 406.16.538, und durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) der Europäischen Union, Projektnummer 2018EUSF2011696, ermöglicht.

Studie *Weten wat werkt* (dt.: Was funktioniert)

Zusammenfassung des Abschlussberichts auf Deutsch

Zusammenfassung

Die Universität Utrecht führte die Studie *Weten wat werkt* (dt.: Was funktioniert) im Auftrag der Stadt Utrecht und der Gemeinde Zeist durch. Die Studie beantwortet die folgende Frage: Wie können Menschen, die Grundsicherungsleistungen (z.B. Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II) empfangen, am besten in eine bezahlte Tätigkeit oder zu anderen Formen gesellschaftlicher Teilhabe geführt werden?¹ Für die Studie wurden 752 leistungsberechtigte Personen in Utrecht, die sich freiwillig gemeldet hatten, nach dem Zufallsprinzip in vier verschiedene Testgruppen eingeteilt. Jede Gruppe erhielt sechzehn Monate lang eine andere Behandlung. Die vier Testgruppen sind:

1. **Feststellen, was funktioniert.** In dieser Gruppe blieben die geltenden Gesetze und Vorschriften und die Methode der Beratung und Vermittlung unverändert. Wir bezeichnen diese Gruppe daher auch als Kontrollgruppe.
2. **Eigenständig aktiv werden.** In dieser Gruppe waren Leistungsberechtigte von der Arbeits- und Wiedereingliederungspflicht befreit und konnten frei wählen, ob sie sich von der Sozialbehörde der Gemeinde beraten und vermitteln lassen wollten oder nicht.
3. **Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden.** Der Ansatz in dieser Gruppe richtete sich auf zusätzliche Hilfe und Beratung, u.a. durch den Einsatz festzugewiesener Job Coaches, zusätzliche Instrumente und Programme, mehr Handlungsspielraum für Job Coaches, und mehr Kontakt zwischen Job Coaches und Leistungsberechtigten.
4. **Arbeit zahlt sich aus.** In dieser Gruppe durften Leistungsberechtigte einen größeren Teil ihres Arbeitseinkommens als Zusatzeinkommen zusätzlich zu ihren Transferleistungen behalten, und das für einen längeren Zeitraum.²

¹ Weitere Informationen über die niederländische Grundsicherung finden Sie in den unten stehenden Infoboxen.

² Wenn Leistungsberechtigte zusätzlich zur Transferleistung Einkommen erzielen (z.B. durch Teilzeitarbeit), wird der größte Teil dieses Einkommens mit der Leistungszahlung verrechnet. Nach den geltenden Regelungen (Mai 2018) dürfen Leistungsberechtigte 25 Prozent ihres Einkommens bis zu einem Höchstbetrag von 202,- Euro pro Monat für einen Zeitraum von insgesamt höchstens sechs Monaten behalten. In Gruppe 4 sind dies 50 Prozent bis zu einem Höchstbetrag von 202,- Euro für sechzehn Monate.

Soweit wir feststellen konnten, wurde die Studie gut implementiert. Die Randomisierung, d.h. die zufällige Einteilung von teilnehmenden Personen in Gruppen, war erfolgreich, was uns erlaubt, Unterschiede zwischen den Gruppen als kausalen Effekt einer anderen Behandlung zu interpretieren. Außerdem gab es während der sechzehn Monate der Studie einen deutlichen Unterschied in der Behandlung der vier Gruppen. Soweit wir feststellen konnten, wurde die Kontrollgruppe nach dem regulären Ansatz betreut und behandelt.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, haben wir untersucht, welche Effekte im Hinblick auf Erwerbsbeteiligung, gesellschaftliche Teilhabe, Gesundheit und Wohlbefinden, Kundenzufriedenheit und finanzielle Situation auftreten. Hierzu wurde die Kontrollgruppe jeweils mit den anderen drei Gruppen verglichen. In Absprache mit dem Niederländischen Büro für Wirtschaftspolitische Analysen (CPB) und dem Ministerium für Arbeit und Soziales (SZW) wurden die Ergebnisse hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung auf Daten von *Statistics Netherlands* (CBS) gestützt. Auf der Grundlage von monatlichen Informationen über Lohneinkommen, Arbeitsstunden und Art des Arbeitsvertrags wurden unterschiedliche Maße der Erwerbsbeteiligung ermittelt. Die Daten für die anderen Ergebnismessungen wurden mit Hilfe von Fragebögen erhoben.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- In allen drei Interventionsgruppen treten positive Ergebnisse auf, die auf eine erhöhte Erwerbsbeteiligung hindeuten.
- Mehr Eigenverantwortung für Leistungsberechtigte und mehr Handlungsspielraum und Zeit für Job Coaches führen zu positiven Auswirkungen in mehreren Dimensionen. Der positive Effekt eines finanziellen Anreizes beschränkt sich auf Erwerbstätigkeit mit einer geringeren Stundenzahl.
- Mehr Eigenverantwortung für Leistungsberechtigte erhöht die Chance auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag.
- Die Interventionen „Eigenständig aktiv werden“ und „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ funktionieren besonders gut bei Personen mit einem niedrigeren Bildungsniveau. Leistungsberechtigte mit einem großen Abstand zum Arbeitsmarkt profitieren fast ausschließlich von zusätzlicher Hilfe und Beratung.

Die spezifischen Ergebnisse für jede Interventionsgruppe sind:

Eigenständig aktiv werden

- In den ersten Monaten der Studie treten in dieser Gruppe negative Effekte hinsichtlich Erwerbsbeteiligung auf, die jedoch gegen Ende des Experiments wieder verschwunden sind. Die Ergebnisse hinsichtlich eines vollständigen Austritts aus der Grundsicherung können nicht mit hinreichender Sicherheit von Zufall unterschieden werden, deuten aber systematisch auf einen positiven Effekt im letzten Monat hin.
- Es ist auffällig, dass Personen mit einem niedrigeren Bildungsniveau eindeutig mehr von dieser Intervention profitieren als Personen mit einem mittleren und höheren Bildungsniveau.³ Für Personen mit einem niedrigeren Bildungsniveau steigen die Chancen auf einen vollständigen Austritt aus der Grundsicherung, auf einen Arbeitsvertrag für mehr als 12 Stunden pro Woche und auf einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Für Personen mit mittlerem und höherem Bildungsniveau scheint der Ansatz keine Wirkung zu haben.
- Auffällig ist auch, dass innerhalb dieser Interventionsgruppe eine Verschiebung hinsichtlich der Art des Arbeitsvertrages, den man abschließt, stattfindet. Während in anderen Gruppen hauptsächlich befristete Verträge abgeschlossen werden, steigt in dieser Gruppe der Anteil derjenigen, die einen unbefristeten Arbeitsvertrag abschließen.

Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden

- In der Gruppe „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ steigt die Chance auf einen Arbeitsvertrag für mehr als 12 Stunden pro Woche. Dieser Effekt tritt in den letzten Monaten der Studie auf.
- Die Ergebnisse für den vollständigen Austritt aus der Grundsicherung können (außer für einen Monat) nicht mit ausreichender Sicherheit von Zufall unterschieden werden, weisen aber systematisch auf einen positiven Effekt hin.
- Auffallend ist, dass „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ der einzige Ansatz zu sein scheint, der Personen mit einem großen Abstand zum Arbeitsmarkt aktiviert.

Arbeit zahlt sich aus

- In dieser Interventionsgruppe steigt die Chance auf einen Arbeitsvertrag für mehr als 8 Stunden pro Woche. Wie bei der vorherigen Gruppe ist dieser Effekt erst in den letzten Monaten sichtbar.

³ Bildungsniveaus gemäß ISCED 2011.

- Die großzügigere Behandlung von Zusatzverdiensten scheint Leistungs-berechtigte sowohl zur Arbeitssuche als auch zum Behalten bestehender (kleiner) Arbeitsverträge zu bewegen.
- Das Finden oder Behalten von kleinen Arbeitsverträgen scheint nicht den vollständigen Austritt aus der Grundsicherung zu befördern. Auf der Grundlage der jetzt erhobenen Daten können wir (noch) nicht feststellen, ob das Auslaufen der Zuverdienstmöglichkeit am Ende des Experiments noch Auswirkungen hatte.

Generell lassen sich viele der Ergebnisse zur Erwerbsbeteiligung statistisch nicht (hinreichend) mit der gewünschten Zuverlässigkeit von Zufall unterscheiden. Die Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit keine negativen Effekte aufgetreten sind. Die größten und zuverlässigsten Effekte treten bei der Erwerbsbeteiligung in Form von kleinen Arbeitsverträgen auf. Dies könnte darauf hindeuten, dass der vollständige Wechsel in die Erwerbstätigkeit innerhalb von sechzehn Monaten für viele Leistungsberechtigte ein zu hoch gestecktes Ziel ist. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass die Sozialbehörde für drei Viertel der teilnehmenden Personen einen großen Abstand zum Arbeitsmarkt konstatiert. Insofern können die Auswirkungen der Interventionen auf die Erwerbsbeteiligung im weiteren Sinne (d.h. auch kleine Arbeitsverträge) als Erfolg gewertet werden. Es ist bedauerlich, dass das Experiment nicht länger gedauert hat und wir nicht feststellen konnten, ob und wie sich die oft positiven Trends in den letzten Monaten der Studie fortgesetzt hätten. Die Ergebnisse zeigen auch, dass eine andere Behandlung unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Untergruppen haben kann. Mit der begrenzten Anzahl Personen, die an diesem Experiment teilgenommen haben, ist es leider nicht möglich, eine sehr differenzierte Analyse für verschiedene Untergruppen durchzuführen. Wir haben uns daher auf grobe Kategorien beschränkt und es sind weitere Untersuchungen erforderlich, um herauszufinden, welche Gruppen im Besonderen Vor- oder Nachteile durch eine andere Behandlung erfahren.

Die Effekte hinsichtlich gesellschaftlicher Teilhabe, Gesundheit und Wohlbefinden, Kundenzufriedenheit und finanzieller Situation sind für alle Interventionsgruppen oft klein und statistisch nicht von Zufall zu unterscheiden. In den Interventionsgruppen „Eigenständig aktiv werden“ und „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ sehen wir einen positiven Effekt auf das Vertrauen in die eigene Fähigkeit, Arbeit zu finden (*self-efficacy*). Leistungsberechtigte in der Gruppe „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ sind etwas zufriedener mit den Dienstleistungen der Sozialbehörde, aber dieser Effekt hält nicht bis zum Ende der Studie an. Wir wissen, dass Erfahrungen in den Bereichen Gesundheit, Wohlbefinden und Kundenzufriedenheit von vielen Faktoren beeinflusst werden. Es ist wahrscheinlich, dass der relative Effekt einer anderen Behandlung bei Grundsicherungsleistungen nicht groß genug ist, um zu messbaren Effekten in den Fragebogenantworten zu führen. Ausführliche Interviews mit Leistungsberechtigten in den Gruppen „Eigenständig aktiv werden“ und „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ lieferten einige zusätzliche Einsichten. Die Befragten in beiden Gruppen äußerten sich besonders positiv über den Ansatz in ihrer Gruppe. Sie erfahren mehr Unterstützung und Akzeptanz in der Gruppe „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ und mehr Ruhe und Eigenverantwortung für die Wiedereingliederung in der Gruppe „Eigenständig aktiv werden“. Aus ausführlichen Interviews mit Job Coaches, die die Gruppe „Mit zusätzlicher Hilfe aktiv werden“ begleiteten, schließen wir, dass diese Art des Arbeitens sehr geschätzt wird.

Schließlich sollten auch einige wichtige Einschränkungen erwähnt werden:

- Die Teilnahme an der Studie war freiwillig und im Durchschnitt hatten teilnehmende Leistungsberechtigte eine günstigere Arbeitsmarktposition als Leistungsberechtigte in der Zielgruppe. Im Abschlussbericht zeigen wir auf, warum wir die Ergebnisse dennoch als repräsentativ betrachten.
- Aufgrund eines frühen Abgabetermins des Abschlussberichts sind wir gezwungen, vorläufige CBS-Daten für die letzten Monate der Studie zu verwenden. Wir gehen jedoch davon aus, dass mögliche Fehler in den

vorläufigen CBS-Daten aufgrund der Randomisierung gleichmäßig auf alle vier Testgruppen verteilt sind und nicht zu qualitativ anderen Ergebnissen führen.

- Für die Intervention „Mit zusätzlicher Hilfe in Aktion“ wurde eine gesonderte Gruppe von Job Coaches gebildet. Diese Job Coaches wurden während der Studie nicht für die regulären Dienstleistungen eingesetzt, um zu verhindern, dass Leistungsberechtigte außerhalb der Interventionsgruppe eine ähnliche Sonderbehandlung erhalten. Bei der Interpretation der Ergebnisse für die Gruppe „Mit zusätzlicher Hilfe in Aktion“ müssen wir daher berücksichtigen, dass der Effekt der Unterstützung durch eine gesonderte Gruppe von Job Coaches in den Gesamteffekt der Intervention eingeflochten ist.

Grundsicherung in den Niederlanden

Die Grundsicherung (*bijstand*) in den Niederlanden ist ein beitragsunabhängiges Transferprogramm, das Haushalten auf der Grundlage eines Einkommens- und Arbeitstests eine monatliche Transferleistung gewährt. Solche Programme werden teils auch als Sozialhilfe, soziales Sicherheitsnetz oder Mindesteinkommensgarantie bezeichnet. Das Programm sieht eine monatliche Transferzahlung vor, die von der Zusammensetzung des Haushalts abhängt.⁴ Zusätzlich zu den Transferleistungen haben Leistungsberechtigte Anspruch auf bedarfsabhängige Kinder-, Wohnungs- und Gesundheitsbeihilfen. In den meisten Fällen haben Leistungsberechtigte entweder andere Sozialleistungen (z.B. Leistungen der Arbeitslosenversicherung) ausgeschöpft oder hatten keinen Anspruch auf andere Leistungen. Das Programm ist als ein vorübergehendes Sicherheitsnetz konzipiert, das darauf abzielt, Grundsicherungsleistungen zu gewähren, bis eigenes Einkommen erzielt werden kann, meist durch den Wechsel in bezahlte Beschäftigung. Während der rechtliche Rahmen, der den Anspruch auf Leistungen, die Höhe der Leistungen sowie die Regeln und Vorschriften für den Leistungsempfang bestimmt, auf nationaler Ebene festgelegt wird, sind die Kommunen mit der Ausführung des Programms beauftragt. Dazu zählt die Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder bei anderen Formen gesellschaftlicher Beteiligung, die Überwachung und Sanktionierung von Leistungsberechtigten sowie die Auszahlung der Leistungen. Dementsprechend werden Grundsicherungsleistungen in der eigenen Gemeinde beantragt und werden Leistungsberechtigte von der örtlichen Sozialbehörde, die oft eine Abteilung der Gemeinde ist, begleitet.

Regeln und Pflichten

Der Leistungsempfang ist an mehrere Regeln und Pflichten gebunden, die in erster Linie auf die Wiedereingliederung abzielen. Grundsätzlich sind Leistungsberechtigte verpflichtet, sich aktiv um eine bezahlte Arbeit zu bemühen, jede angebotene Stelle anzunehmen und Bildungs- und Ausbildungsprogramme zu absolvieren. Darüber hinaus müssen Leistungsberechtigte mit der Sozialbehörde zusammenarbeiten, was auch das Erscheinen zu Treffen mit einem Job Coach einschließt. Leistungsberechtigte werden in ihrem Verhalten überwacht und können bei Pflichtverletzungen mit einer Kürzung der monatlichen Leistung oder einem vorübergehenden Zahlungsstopp sanktioniert werden. Job Coaches der örtlichen Sozialbehörde überwachen den Wiedereingliederungsprozess. Die Intensität des Kontakts zwischen der Sozialbehörde und Leistungsberechtigten hängt weitgehend von deren Entfernung zum Arbeitsmarkt ab. Leistungsberechtigte, von denen man annimmt, dass sie schnell Arbeit finden, stehen häufiger in Kontakt mit der Behörde und sind mit strikteren Regeln und Pflichten konfrontiert.

Studienstandort

Die Studie fand in Utrecht statt, der mit rund 360.000 Einwohnern viertgrößten Stadt der Niederlande. Zum Zeitpunkt des Studienbeginns erhielten etwa 10.000 Haushalte in Utrecht Grundsicherungsleistungen, das sind etwa 6 Prozent aller Haushalte. Diese Zahl ist mit den Zahlen für die Niederlande insgesamt vergleichbar. In Utrecht ist die Abteilung „Arbeit und Einkommen“ (*Werk en Inkomen*) der Stadtverwaltung für die Ausführung des Grundsicherungsprogramms zuständig.

⁴ Ab Januar 2019 beträgt die Höhe der Leistung: maximal 1.025,55 Euro/Monat für einen Einpersonenhaushalt und 1.465,07 Euro/Monat für einen Zweipersonenhaushalt. Leistungsberechtigte erhalten ein zusätzliches Budget für Kinder, die im selben Haushalt leben. Die Höhe der Leistungen ist an den gesetzlichen Mindestlohn gebunden: Einpersonenhaushalte erhalten 70 Prozent des Nettomindestlohns, Zweipersonenhaushalte 100 Prozent.

