



BASISBAAN IN GRONINGEN

Een haalbaarheidsonderzoek

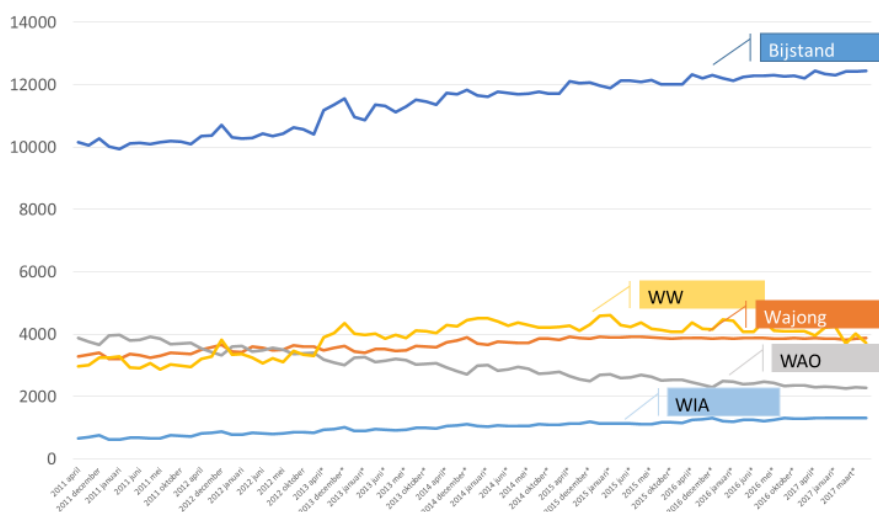


Inhoud

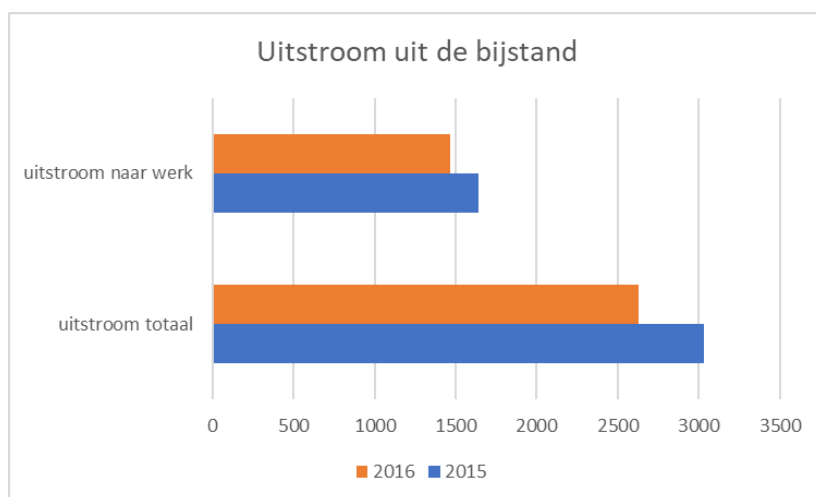
Inleiding.....	2
Leeswijzer.....	3
1. De basisbaan	4
2. Het onderzoek.....	6
3. Het werk.....	7
3.1. Zorgsector	7
3.2. Onderwijssector	7
3.3. Sportsector.....	8
3.4. Werkzaamheden in de wijken.....	8
3.5. Randvoorwaarden en adviezen	9
3.6. Conclusie	10
4. De doelgroep.....	11
4.1. Interviews bijstandsgerechtigden	12
4.2. Doelgroepen en andere instrumenten	13
4.3. Conclusie	14
5. Organisatie, kosten en juridische vormgeving.....	15
5.1. Organisatie	15
5.2. Kosten	15
5.3. Juridische vormgeving instrument.....	17
5.4. Conclusie	18
6. Conclusies en advies	19
6.1. De varianten.....	19
6.2. Haalbaarheid	19
6.3. Advies.....	20
Bijlage 1: Beschrijving drie varianten en advies.....	22
1. Basisbaan: drie varianten.....	22
1.1. Variant ❶: onderdeel van een alternatief stelsel (“Recht op werk”)	22
1.2. Variant ❷: Basisbaan als re-integratie-instrument.....	26
1.3. Variant ❸: Basisbaan als participatie-instrument.....	27
1.4. Samengevat.....	29
2. Afwegingen en advies	29
Bijlage 2: lessen uit het verleden	32

Inleiding

Het gaat goed met de economie en met de werkgelegenheid. Naar verwachting neemt het aantal banen in 2017 en 2018 in de arbeidsmarktregio Groningen met 10.000 toe. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering neemt dat ook al enig tijd af. De daling van het aantal bijstandsgerechtigden zet pas halverwege 2017 langzaam in.



Van verbeterde economische omstandigheden kan echter niet iedereen profiteren. Met name degenen die een beroep moeten doen op de Participatiewet blijken in de praktijk vaak moeilijk de stap naar werk te kunnen maken. Zo is het aantal personen dat vanuit de bijstand aan het werk is gegaan in 2016 zelfs lager dan in 2015.



De oorzaak daarvan ligt in het toenemende verschil tussen de kenmerken van degenen die een beroep doen op de Participatiewet en de eisen die aan werknemers worden gesteld.

De gemeenteraad van Groningen maakt zich zorgen over de groep mensen die de aansluiting met de arbeidsmarkt niet kan maken en die het risico loopt om langdurig of zelfs structureel geen plek op de arbeidsmarkt te kunnen bemachtigen.

De gemeente vindt het van belang dat ook deze groepen de mogelijkheid krijgen op goed werk en een rechtvaardig inkomen. Daarbij constateert men dat er voldoende werk aanwezig is dat nu niet wordt uitgevoerd en dat wel maatschappelijke (meer)waarde heeft.

De gemeenteraad heeft daarom aan het college gevraagd om onderzoek te doen of de invoering van de basisbaan een bijdrage kan leveren aan de arbeidsdeelname van mensen die anders de stap naar betaald werk niet kunnen maken. Wij nemen daarbij aan dat men daarbij de doelgroep van de Participatiewet voor ogen heeft.

De Hanzehogeschool en SHMC hebben dit haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Dat is gebeurd in twee fasen. In de eerste fase hebben we gekeken naar verschillende mogelijke varianten van basisbanen. In de tweede fase onderzoeken we de haalbaarheid op basis van literatuuronderzoek, ervaringen elders en interviews met organisaties die werk bieden, met personen uit de doelgroep en met uitvoerende medewerkers van de gemeentelijke organisatie.

De vragen die we in dit onderzoek willen beantwoorden, zijn:

1. Welke varianten van een basisbaan kunnen we onderscheiden en wat zijn per variant de voor- en nadelen?

Bij de beantwoording van deze vraag besteden we in ieder geval aandacht aan de doelstelling, doelgroep, de juridische en financiële vormgeving, de positie ten opzichte van andere (bestaande) instrumenten en het risico op verdringing.

2. Is de invoering en uitvoering van deze vorm van basisbaan haalbaar?

- a. Is er (extra) werk beschikbaar? Zijn bedrijven en organisaties bereid om het werk uit te laten voeren door kandidaten op basisbanen (en onder welke voorwaarden)?;
- b. Zijn er voldoende werkzoekenden beschikbaar en zijn zij bereid om deze werkzaamheden uit te voeren (en onder welke voorwaarden willen zij dat doen)?;
- c. Wat zijn de kosten van de basisbaan (inclusief begeleiding en overhead)?
- d. Voldoet het instrument aan de bestaande wettelijke kaders?

Leeswijzer

In dit rapport gaan we eerst in op het idee van de basisbaan en de verschillende vormen die daarin mogelijk zijn (hoofdstuk 1). Daarna laten we zien hoe we ons onderzoek hebben aangepakt (hoofdstuk 2). Vervolgens besteden we aandacht aan de verschillende aspecten die een rol spelen bij de haalbaarheid van een basisbaan in de gemeente Groningen: het werk (hoofdstuk 3) en de mogelijke werknemers (hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 gaan we in op de organisatie, de kosten en de juridische vormgeving. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en een advies.

1. De basisbaan

Al enige tijd wordt door een aantal economen gepleit voor de invoering van een basisbaan. De eersten die dat in Nederland hebben gedaan zijn de Maastrichtse hoogleraren Klosse en Muysken¹. Zij zijn van mening dat de overheid moet optreden als “employer of last resort” om het toenemende verschil in arbeidsmarktpositie van werkzoekenden en werknemers te verkleinen. Naar hun opvatting moet de overheid beter invulling geven aan het recht op arbeid van haar burgers. Zij stellen daarom voor om langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden het recht te geven op een baan tegen het minimumloon. De overheid moet voor deze banen zorgen en hiervoor de contacten leggen met maatschappelijke organisaties en bedrijven. Dit is naar hun idee niet alleen wenselijk, maar ook mogelijk: “de toenemende personeelstekorten in onder meer zorg en onderwijs maken het creëren van extra werkgelegenheid niet zo moeilijk”².

Muysken en Klosse krijgen steun van een groep economen die stelt dat de introductie van basisbanen de sociale uitsluiting van kansarme groepen kan tegengaan. Tevens draagt het volgens hen bij aan de voorkoming van armoede en werkloosheid³. Zij maken daarbij een vergelijking tussen de *basisbanen* en het *basisinkomen*, waarbij de basisbanen naar hun idee om twee redenen de voorkeur verdienen: ten eerste levert het een grotere bijdrage aan het vergroten van maatschappelijke deelname, ten tweede is het een veel goedkopere oplossing.

Ook hoogleraar Actief Burgerschap Kremer sluit zich hierbij aan. In een onderzoek naar de ondersteuning van bijstandsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, concludeert zij dat voor grote groepen mensen de bijstand is veranderd van een tijdelijk vangnet naar een blijvende voorziening. De ondersteuning van deze groep is beperkt in bereik en intensiteit. De basisbaan kan naar haar opvatting een belangrijke rol spelen om werk voor deze groep alsnog mogelijk te maken. Daarbij pleit zij ervoor om niet als overheid te beslissen waar gesubsidieerd werk wordt uitgevoerd, maar om burgers mee te laten beslissen over welk werk dat zou moeten zijn⁴. Voor de vorm van de basisbaan wijst ze op voorbeelden in het buitenland. In Duitsland zijn dat de Ein-Euro-Jobs, tijdelijke banen waarvoor werkzoekenden 1 tot 2 euro per uur bovenop hun uitkering ontvangen. In Zweden creëert men tijdelijke banen met coaching en scholing om de stap naar werk in de markt te kunnen maken.

¹ Klosse, Muysken (2011), Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden (Me Judice)

² Klosse, Muysken, (2014), Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen (Socialisme en Democratie 2014, nummer 4)

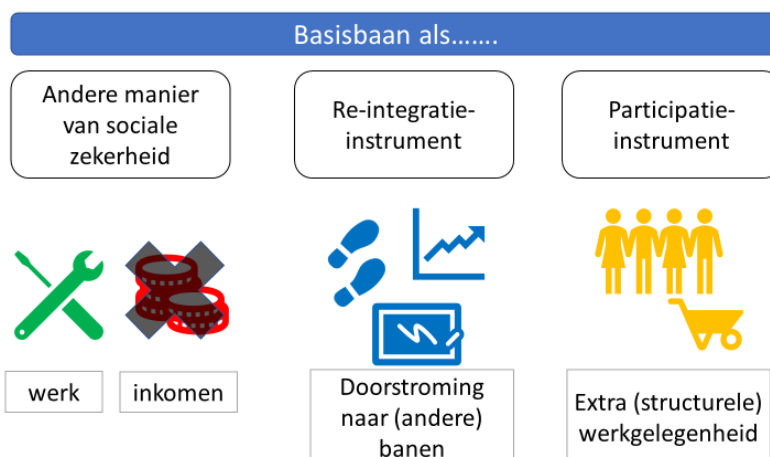
³ Kleinknecht e.a (2016), Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan (Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken 2016, nummer 32)

⁴ Kremer e.a. (2017), De zachte hand in de bijstand, sociale vraagstukken winter 2017.

Basisbaan: geen eenduidig instrument

Hoewel al deze partijen pleiten voor een basisbaan en een vorm van werkgarantie, is de vormgeving van die banen niet eenduidig. In sommige gevallen gaat het om banen die gericht zijn op de doorstroming van werkzoekenden naar andere vormen van betaald werk. In andere gevallen gaat het om structurele banen waarin aanvullende werkgelegenheid wordt geboden aan mensen zonder kans op een (andere) betaalde baan. En in sommige gevallen gaat het om structurele banen op de reguliere markt die tot stand komen op basis van functiecreatie of jobcarving, zoals nu ook al gebeurt in het kader van de banenafpraak. Deze variaties zien we niet alleen *tussen* de voorstellen van verschillende personen, maar ook *binnen* de voorstellen van de afzonderlijke pleitbezorgers van de basisbaan. Het lijkt er soms op of men niet goed kan kiezen welke rol de basisbaan nu precies moet spelen binnen het (lokale of landelijke) werkgelegenheidsbeleid. En dat is niet nieuw. Ook bij instrumenten uit het verleden leken doel, doelgroep en positionering regelmatig onduidelijk of aan verschuivingen onderhevig.

In het algemeen kun je drie vormen van basisbanen onderscheiden.



De eerste is een verregaande variant waarin het stelsel van inkomenszekerheid wordt vervangen door werkzekerheid. De tweede is een variant waarbij de basisbaan wordt ingezet als re-integratie-instrument om doorstroming naar (regulier) werk te bevorderen. En de derde is de variant waarin er een hoeveelheid aanvullend werk in de publieke sector wordt georganiseerd voor personen die niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen.

In overleg met de gemeente is besloten om ons haalbaarheidsonderzoek vooral te richten op de variant van de extra (publieke) werkgelegenheid. Dit doet het meeste recht aan de motie van de gemeenteraad: het gaat om (extra) werk in de publieke sector, het is gericht op de doelgroep die anders niet of nauwelijks aan het werk komt en het risico op verdringing is minimaal.

Een omschrijving van de varianten vindt u in bijlage 1. Omdat we in het verleden al de nodige ervaringen hebben opgedaan met verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid, hebben we in bijlage 2 de "lessen uit het verleden" op een rij gezet.

2. Het onderzoek

Om de haalbaarheid van de basisbanen te bepalen, hebben we naast literatuuronderzoek gesprekken gevoerd een aantal belanghebbenden over mogelijkheden en knelpunten die zij zien bij het realiseren van deze banen. Het gaat daarbij niet om een representatief onderzoek, maar om een inschatting van de manier waarop vertegenwoordigers van verschillende groepen het instrument beoordelen. We hebben daarbij het volgende gedaan:

- We hebben gesprekken gevoerd met 8 bijstandsgerechtigden. Omdat we ervan uitgaan dat de doelgroep van de basisbaan vooral bestaat uit mensen die nu geen re-integratieactiviteiten aangeboden krijgen, hebben projectmedewerkers van Kansen in Kaart mensen na afloop van hun gesprek gevraagd of zij aan een dergelijk interview wilden deelnemen.
- We hebben 6 gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Daarbij ging het om functionarissen die te maken hebben met werkgevers in zorg en onderwijs en met de uitvoering van activiteiten voor vergelijkbare doelgroepen (participatiebanen en afspraakbanen). Daarnaast hebben we een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiger van WerkPro vanwege de ervaring die deze organisatie heeft met het organiseren van werk voor mensen uit verschillende doelgroepen.
- We hebben bij potentiële aanbieders van werk geïnventariseerd of en zo ja welk werk beschikbaar is. Dat hebben we op verschillende manieren gedaan (individuele gesprekken, panelgesprekken, vragenlijsten). Bij deze aanbieders ging het om personen uit de sectoren onderwijs en zorg (omdat de gemeenteraad hier expliciet naar heeft verwezen), om vertegenwoordigers van sportverenigingen en om mensen die een rol spelen in de wijken (vanuit de gedachte dat hier mogelijk werkzaamheden beschikbaar zijn die de leefbaarheid in stad en wijken kan verbeteren).
- We hebben gesproken met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam en Den Haag, die onlangs beide een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid zijn gestart.

3. Het werk

Is er werk beschikbaar voor mensen die nu geen baan hebben en is dat werk dat nu niet wordt uitgevoerd? Deze vraag hebben we aan verschillende respondenten voorgelegd.

3.1. Zorgsector

Verschillende vertegenwoordigers van zorginstellingen laten weten dat er werk beschikbaar is. Daarbij wordt met name gekeken naar werkzaamheden die nu vaak worden uitgevoerd door zorgverleners, terwijl dat niet tot hun takenpakket behoort. Daarbij kun je denken aan zaken als boodschappen doen, (interne) postbezorging, medicijnen bezorgen, kleine taken in huis (lampen vervangen) en wellicht ondersteuning bij het op orde brengen van (financiële) administratie van cliënten. Ook vormen van ondersteuning in een bejaarden- of verzorgingshuis zijn mogelijk. De kunst is volgens respondenten niet om het werk te vinden, maar om het werk te koppelen aan kandidaten die het kunnen uitvoeren. Daarbij is er een voorkeur om het werk op de schaal van de wijk te organiseren. Het werk heeft dus geen betrekking op activiteiten binnen één organisatie alleen, maar ook op werkzaamheden voor verschillende organisaties. Er bestaat bij de zorginstellingen een grote bereidheid om mee te denken over de opzet en de begeleiding en het leveren van een financiële bijdrage lijkt tot de mogelijkheden te behoren.

3.2. Onderwijssector

Verschillende vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen laten weten dat er (meer dan) voldoende werkzaamheden beschikbaar zijn die van waarde kunnen zijn voor de scholen. Het gaat daarbij om ondersteunende (conciërge-achtige) taken zoals het onderhoud van het terrein, het opnemen van de telefoon, werkzaamheden in de kantine, beheerstaken, schoonmaken en taken als gastheer of gastvrouw. Daarnaast gaat het om ondersteunende onderwijstaken als klassenassistent, onderwijsassistent of schoolondersteuning. Eén van de scholen die werk nu werk biedt aan medewerkers in een participatiebaan of een afspraakbaan, heeft een gedetailleerd takenoverzicht opgesteld dat ook kan worden benut voor de basisbanen.

Voor de onderwijstaken geldt overigens dat het voornamelijk gaat om (MBO) geschoolde functies die als reguliere functies worden ingevuld en waarvoor alleen mensen in aanmerking komen die volledig aan de eisen voldoen.

De scholen laten weten in de afgelopen jaren ervaring te hebben opgedaan met andere vormen van gesubsidieerde arbeid (de Melkertbanen) en benadrukken dat de afbouw daarvan de nodige impact heeft gehad op de school en het personeel. Het gaat hierbij ook om de mate waarin maatregelen een structureel karakter hebben. Ook heeft men nu te maken met het quotum arbeidsgehandicapten. De meeste scholen verwachten niet aan dat quotum te kunnen voldoen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat van de beschikbare taken moeilijk volwaardige functies met lange-termijn perspectief te maken zijn. Hiervoor zijn verschillende redenen, waaronder de bestaande overcapaciteit van Onderwijsondersteunend Personeel, het gebrek aan financiële middelen (of het leggen van prioriteit bij directe onderwijstaken) en de veelheid aan aangeboden doelgroepen.

Scholen laten weten dat er geen middelen beschikbaar zijn voor extra banen. Wel is het mogelijk om een (financiële) bijdrage te leveren voor het uitvoeren van bepaalde taken. De uitvoering van deze taken kan dan bijvoorbeeld ook in de vorm van een pool plaatsvinden ten behoeve van de hele sector.

3.3. Sportsector

Verschillende vertegenwoordigers van sportverenigingen laten weten dat er werk beschikbaar is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om schoonmaakwerkzaamheden, administratieve taken, kleine onderhoudstaken en ondersteuning bij het organiseren van toernooien. Deze taken worden deels uitgevoerd door vrijwilligers, maar deze zijn niet altijd beschikbaar op de momenten dat het werk uitgevoerd moet worden. Er is beperkt sprake van begeleiding en beschikbare middelen beperken zich tot een bedrag ter hoogte van een vrijwilligersvergoeding.

3.4. Werkzaamheden in de wijken

Verschillende partijen in de wijk geven aan dat er werkzaamheden beschikbaar zijn die meerwaarde voor de (leefbaarheid van de) wijk kunnen opleveren. Zo zien buurtwerkers mogelijkheden voor de bemensing in buurthuizen en het aanstellen van buurtconciërges die als ogen en oren van de wijk functioneren. Deze functies zijn in het verleden ingevuld door mensen met een Melkertbaan en worden op dit moment gemist. Ook managers van WIJ Groningen zien deze mogelijkheden. Zij voegen daaraan toe dat niet altijd vooraf vast staat aan welke werkzaamheden op dit moment behoefte is. Zo worden op dit moment plannen gemaakt voor de inzet van armoedecoaches in één van de wijken. De bijdrage van deze ervaringsdeskundigen zou best in de vorm van een betaalde basisbaan kunnen. De vertegenwoordiger van WerkPro geeft aan dat er mogelijkheden zijn om mensen (bij voorkeur in de wijken) aan het werk te krijgen bij verschillende sociale ondernemingen: bedrijven met een maatschappelijk doel en een bedrijfsmatige aanpak. De sociale ondernemingen binnen WerkPro zijn bereid om financieel bij te dragen aan de loonkosten van deze werknemers.

Bijstandsgerechtigden

Ook bijstandsgerechtigden hebben we gevraagd naar werkzaamheden die zij belangrijk vinden maar die nu niet worden uitgevoerd. De belangrijkste werkzaamheden die zij noemen zijn het schoonhouden van de wijk (rommel opruimen, kleine reparaties verrichten) en het op één of andere manier besteden van aandacht aan ouderen en/of mensen die minder goed ter been zijn. Het gaat hierbij dus deels om taken die onder te brengen zijn bij een buurtconciërge.

Eén van de medewerkers van de gemeente gaf aan dat het feitelijk zou moeten gaan om “mantelzorg” voor de wijken in de gemeente Groningen. Het gaat dan om maatschappelijk zinvolle taken die niet professioneel worden uitgevoerd maar wel belangrijk zijn voor welzijn en leefbaarheid van de wijk.

Werk in Amsterdam en Den Haag

In Amsterdam is men gestart met een Werkbrigade. De werkzaamheden zijn onderverdeeld in drie “werkvelden”:

(1) schoon en heel (snoeien, schoffelen, plantenbakken onderhouden),
(2) sport (opruimen kunstgraskorrels buiten de velden, onkruidverwijdering) en (3) veilig (gastheren/vrouwen met toezichthoudende taken en schoolconciërges). In het eerste jaar zijn 300 personen aan het werk gegaan. Opvallend daarbij is dat het vrijwel uitsluitend mannen zijn (93%). Oorzaak is dat vrouwen weinig tot geen belangstelling hebben voor schoonmaakwerkzaamheden buiten. Bij het werkveld Veilig zijn wel voldoende vrouwen betrokken. Mensen krijgen een contract van maximaal 2 jaar tegen het minimumloon en stromen waar mogelijk daarna door naar regulier werk. Amsterdam onderzoekt op dit moment of een structurele inbedding van (een deel van) de taken wenselijk en haalbaar is. Daarbij denkt men aan een klussteam sociaal domein op wijkniveau, een schoonmaakteam voor de wijken, een pool van gastvrouwen/heren voor de onderwijssector en een pool voor verkeersregelaars.

In Den Haag is men begonnen met STiP-banen: additionele banen in de semipublieke sector. De banen zijn vooral gecreëerd in de sectoren zorg en welzijn, onderwijs, dienstverlening en cultuur. Het betreft assistent-taken als hulpconciërge, kantinehulp, assistent beheerder, computer assistent, archiefmedewerker, assistent publiciteit, kookhulp, assistent activiteitenbegeleider, assistent medewerker in hotel of museum.

Mensen krijgen een contract van 1-3 jaar bij een werkgever (met subsidie). Doel is om hen aansluitend de stap naar een reguliere baan te laten maken. De werkgever verzorgt de begeleiding, een projectteam zorgt voor ondersteuning van de medewerkers (op het gebied van werk en op andere leefgebieden).

3.5. Randvoorwaarden en adviezen

In de gesprekken komt een aantal zaken naar voren waar volgens de gesprekspartners bij de vormgeving van de basisbanen rekening gehouden moet worden. Hieronder zetten we de belangrijkste op een rij:

- (1) Biedt mensen (financieel) perspectief. Zorg dat mensen er voldoende inkomen mee kunnen verdienen en dat hun baan structureel is. Bij voorkeur geen tijdelijke maatregelen. Dat betekent volgens een aantal respondenten bijvoorbeeld dat het instrument structureel kan worden ingezet voor mensen die na een participatiebaan niet hebben kunnen doorstromen naar ander werk en die daardoor hun netwerk en structuur dreigen te verliezen. Eén andere respondent voegt daaraan toe dat de mogelijkheden voor structurele invulling groter zijn wanneer werkgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor het in dienst nemen van deze groepen, terwijl andere respondenten juist laten weten dat het in dienst nemen een belemmering zou vormen.
- (2) Zorg dat het instrument een bijdrage levert aan de leefbaarheid in de wijk. Op deze manier onderscheid je deze banen ook van andere instrumenten. Omdat wijken verschillen, kan dit ook betekenen dat de aard van de basisbanen per wijk verschilt. Daarbij ligt de vraag nog open wie vaststelt of bepaalde werkzaamheden daadwerkelijk de gewenste bijdrage leveren: de wijkorganisaties, de burgers in de wijk, de stichting WIJ, de uitvoerders van het Groninger Ondersteuningsnetwerk (GON) of de gemeente.

- (3) Zorg dat het instrument past binnen de kanteling die in het sociale domein wordt gemaakt. Dat betekent dat de basisbanen niet in “het gat” mogen springen dat ontstaat omdat de gemeente van burgers vraagt om zelf (of met hun sociale omgeving) tot oplossingen te komen.
- (4) Houd de mogelijkheid open dat mensen alsnog de stap maken naar een reguliere baan en mensen niet ten onrechte structureel een beroep doen op een basisbaan.
- (5) Zorg dat de basisbaan een instrument is waaraan deelname vrijwillig is. Bijstandsgerechtigden moeten niet worden verplicht om deze banen te accepteren.

3.6. Conclusie

Op basis van de afgenomen interviews en vragenlijsten komen we tot de conclusie **dat** er (voldoende) werk beschikbaar is dat maatschappelijk zinvol is en dat nu niet (of soms ten onrechte door professionals) wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij om verschillende werkzaamheden binnen de sectoren zorg, onderwijs en sport en om een variëteit aan ondersteunende taken in de wijk. Ervaringen uit andere gemeenten bevestigen het beeld dat deze werkzaamheden er zijn. In Den Haag en Amsterdam zijn in korte tijd vele honderden inwoners betaald aan het werk gegaan. In beide gemeenten is overigens eerst gekozen voor een tijdelijk instrument.

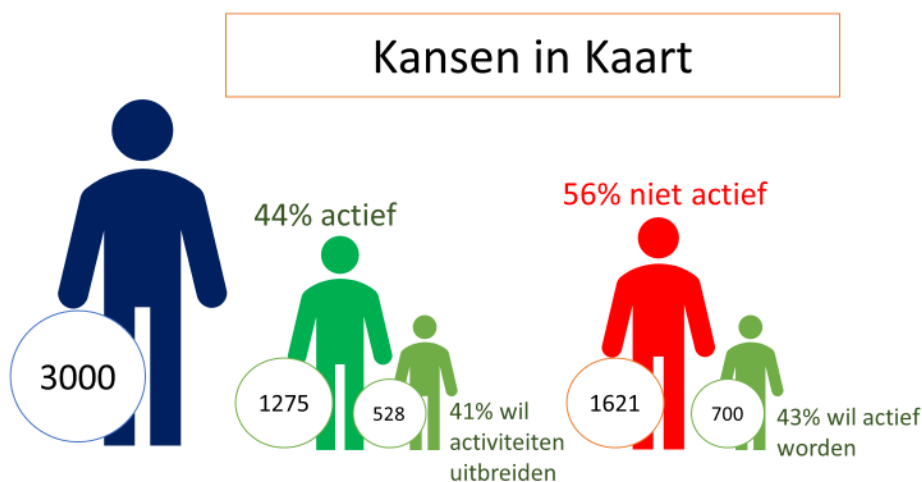
In alle sectoren komen we tot de conclusie dat de gemeente beter niet kan kijken naar functies, maar naar zinvolle taken/activiteiten/werkzaamheden die bijdragen aan een maatschappelijk doel, zoals de versterking van de leefbaarheid in de wijken. Daarbij ligt het voor de hand om te komen tot een poolvorming van medewerkers. Een deel van de genoemde taken wordt overigens op dit moment ook al uitgevoerd door andere groepen werkenden op basis van andere regelingen: participatiebanen, afspraakbanen of Wsw-detacheringen. Op deze samenhang komen wij verderop in dit rapport terug. Wanneer het lukt om een duidelijk doel (versterking van de leefbaarheid in de wijken) te koppelen aan een perspectief voor (met name oudere) inwoners die niet aan baan kunnen komen, lijkt er wel degelijk ruimte voor een nieuw instrument. Van belang hierbij is volgens vrijwel alle respondenten dat dit instrument een structureel karakter heeft.

Poolvorming kan plaatsvinden per wijk. De gemeente kan er ook voor kiezen om de banen specifiek in te zetten om de onderwijssector te versterken (in het kader van Groningen onderwijsstad). Er zou dan een aparte pool te maken voor deze sector kunnen worden gevormd. Dit heeft als voordeel dat de opleiding, training en coaching van de medewerkers zich richt op de onderwijssector, waardoor medewerkers voor scholen breder inzetbaar zijn.

4. De doelgroep

In Groningen is het aantal mensen dat een beroep doet op een bijstandsuitkering structureel hoger dan het landelijk gemiddelde. In de inleiding hebben we laten zien dat een aantrekkende economie niet automatisch leidt tot een toename van het aantal mensen dat vanuit de bijstand aan het werk gaat. Een groot deel van de mensen die een beroep doet op deze uitkering, doet dat al jaren. De gemeente is bij deze groep vaak al lange tijd geleden gestopt met ondersteuning op het gebied van werk. Daarin is de gemeente Groningen overigens niet de enige. Uit onderzoek van Kremer c.s. blijkt dat gemiddeld de helft van de bijstandsgerechtigden geen actieve ondersteuning (meer) krijgt op het gebied van werk.

Dat wil overigens niet zeggen dat deze groep niet (maatschappelijk) meedoet. In de afgelopen periode heeft de gemeente Groningen door middel van het project Kansen in Kaart ongeveer 3.000 personen gesproken⁵ die (al meer dan twee jaar) geen ondersteuning op het gebied van werk hebben ontvangen⁶. Daaruit bleek dat 44% van deze groep al op enige manier maatschappelijk actief is⁷. Er is bij deze een deel van deze groep overigens nog een behoefte om de activiteiten uit te breiden. Van de groep die niet actief is, geeft 43% wel graag stappen te willen zetten om daar iets aan te doen. Ongeveer de helft wil dat zelf gaan organiseren, de andere helft wil graag een vorm van ondersteuning.



Uit deze gegevens blijkt dat ruim 1200 personen behoefte hebben om actief te worden of om activiteiten uit te breiden. We kunnen uiteraard niet vaststellen of

⁵ Dit is iets minder dan 50% van het aantal mensen dat is benaderd (deelname aan deze gesprekken is vrijwillig).

⁶ Dit is een globaal beeld tot april 2018, de gegevens zijn nog niet gepubliceerd.

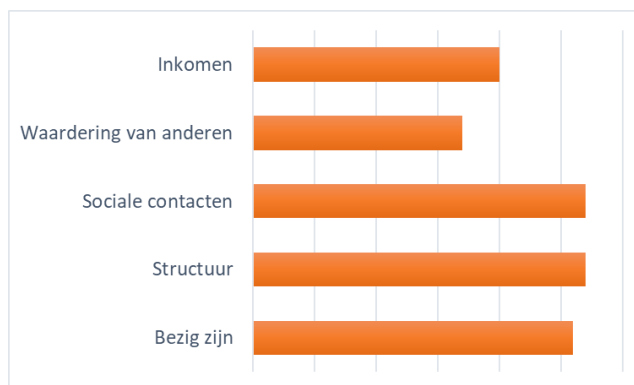
⁷ Dat kunnen overigens allerlei soorten activiteiten zijn, van deelname aan een vereniging, bezoek aan een buurthuis tot mantelzorg en vrijwilligerswerk

dat betekent dat zij aangewezen zijn op of belangstelling hebben voor een basisbaan. Wel kunnen we vaststellen dat er een potentiële doelgroep voor de basisbanen bestaat. Om een diepgaander beeld te krijgen of en onder welke voorwaarden een dergelijke baan voor mensen interessant is, hebben we een beperkt aantal (acht) bijstandsgerechtigden geïnterviewd.

4.1. Interviews bijstandsgerechtigden

We hebben acht bijstandsgerechtigden gesproken. Zij hebben een gemiddelde leeftijd van 47 jaar. Vier van hen doen een studie of vrijwilligerswerk, twee verrichten zorgtaken voor familie, één sport en één heeft geen (maatschappelijke) activiteiten. Zes van hen zijn alleenstaand, twee zijn alleenstaande ouder. Van deze groep zijn er twee die verwachten op korte termijn een baan te kunnen vinden, twee verwachten dat niet of op langere termijn en vier mensen denken dat het misschien mogelijk is.

We hebben mensen gevraagd wat zij belangrijk vinden aan werk. Daarbij valt op dat verschillen tussen respondenten groot zijn. Dit geldt met name voor het belang dat wordt gehecht aan het zelfstandig verdienen van een inkomen. Men vindt dit óf heel belangrijk óf helemaal niet belangrijk. Gemiddeld zijn het hebben van sociale contacten, structuur in het leven en het bezig zijn de zaken die men bij werk belangrijk vindt.



De meeste respondenten zouden naar alle waarschijnlijkheid een basisbaan accepteren als zij daarvoor in de gelegenheid werden gesteld. Daarbij is een aantal zaken voor hen van belang. Die hebben te maken met:

- Het aantal uren: degenen die een hoger inkomen willen dan de bijstandsuitkering willen graag meer uren werken, alleenstaande ouders vaak juist wat minder. Eén persoon met lichamelijke klachten wil graag minder dan 16 uur werken. Eén persoon geeft aan dat er doorgroeimogelijkheden moeten zijn om op termijn een hoger inkomen te kunnen verdienen.
- De zwaarte van het werk: twee mensen willen vanwege hun lichamelijke beperkingen niet dat het werk te zwaar is.
- De sfeer en de (bege-)leiding: mensen vinden het enerzijds belangrijk dat er voldoende vrijheid is in de uitvoering van het werk en anderzijds dat duidelijkheid wordt geboden over wat er van hen wordt verwacht. Voor hen is tevens van belang dat men plezier aan het werk kan beleven, dat er goede begeleiding is en er bijvoorbeeld complimenten worden gegeven en dat er begrip is voor de thuissituatie.

- De zinvolheid van het werk: één respondent geeft aan dat het werk maatschappelijk van belang moet zijn. Het inkomen is daarbij niet van belang.

Over de inhoud van het werk is men minder uitgesproken. Er is bij een deel van de mensen een lichte voorkeur voor begeleidende en helpende activiteiten (bijvoorbeeld conciërge, activiteitenbegeleider, kringloopmedewerker) vanwege het contact met mensen. Een deel van de respondenten heeft geen voorkeur voor specifieke werkzaamheden.

Werk in Amsterdam en Den Haag

In Amsterdam bestaat de doelgroep van de Werkbrigade uit bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het grootste deel van de kandidaten bestaat in de praktijk uit mensen die langdurig (> 50% meer dan vier jaar) werkloos zijn en ouder zijn dan 45 jaar (57%). In één jaar tijd zijn er 300 personen aan het werk gegaan. Overigens leidt een intake voor deze banen in 40% tot een daadwerkelijke plaatsing.

In Den Haag bestaat de doelgroep van de STiP-banen uit bijstandsgerechtigden met afstand tot de arbeidsmarkt vanwege langdurige werkloosheid (> 1,5 jaar) en/of multiproblematiek en/of onvoldoende zelfstandigheid. In de praktijk blijkt het vooral te gaan om mensen met een arbeidsbeperking (zij het geen formele) met een beperkte loonwaarde. Uit de snelle groei van het aantal banen blijkt de doelgroep voor deze banen aanwezig te zijn.

In beide gemeenten gaat de uitvoering van werk samen met integrale en intensieve begeleiding van de werknemers op verschillende terreinen (mentale en lichamelijke gezondheid, financiën), met een goede intake en voorbereiding en met een goede begeleiding van de werkgevers.

4.2. Doelgroepen en andere instrumenten

De doelgroep van langdurig bijstandsgerechtigden is in Groningen (net als in andere gemeenten) groot. Er is een potentiële doelgroep van bijna 6.000 mensen die niet betaald aan het werk is. Een aanzienlijk deel is op één of andere manier wel maatschappelijk actief. Deze groep komt ook in aanmerking voor een ander instrument dat de gemeente aanbiedt: de participatiebaan. In totaal 570 personen zijn werkzaam in een dergelijke baan. Het gaat daarbij om werk bij maatschappelijke organisaties met behoud van uitkering en een aanvullende premie (van 2 x € 600 per jaar). Kandidaten kunnen zichzelf melden voor deze functies (of worden aangedragen door zorg- en hulpverleningsorganisatie) en een keuze maken uit het aanbod aan banen. De participatiebaan duurt maximaal twee jaar. Streven is om de vaardigheden van mensen gedurende die twee jaar te ontwikkelen en waar mogelijk te laten doorstromen naar betaald werk. Dat lukt op dit moment in ongeveer 5% van de gevallen⁸. Verschillende respondenten geven aan dat het gaat om groepen die de nodige begeleiding vragen.

Daarnaast is er een groep bijstandsgerechtigden waarbij sprake is van een arbeidsbeperking. Het gaat om een groep die niet in staat is om zelfstandig het minimumloon te verdienen (banenafpraak) of een groep die permanent intensief

⁸ Waarbij de aandacht voor ontwikkeling, scholing en re-integratie pas sinds kort vorm begint te krijgen en dit percentage naar verwachting gaat toenemen.

toezicht nodig heeft (beschut werk). Op dit moment zijn er circa 250 personen uit de gemeentelijke doelgroep die gebruik maken van deze voorzieningen. Daarbij gaat het met name om mensen die kortdurend of niet bijstandsgerechtigd zijn en waar bij de intake voor de bijstand of nog eerder is vastgesteld dat zij tot deze doelgroep behoren. Gemiddeld genomen gaat het om een relatief jonge groep kandidaten vanwege het feit dat de instroom van deze groep pas vanaf 2015 plaatsvindt en het vooral schoolverlaters betreft.

Respondenten geven aan dat deelnemers aan de participatiebanen voor een deel ook bestaan uit mensen met beperkingen. Het is niet uitgesloten dat in de praktijk blijkt dat de doelgroep van de participatiebaan en mogelijk ook van de basisbaan niet zelfstandig in staat is het minimumloon te verdienen en daarmee behoort tot het doelgroepenregister. Als dat zo is, kan dat kosten en financiële risico's voor werkgevers beperken⁹.

4.3. Conclusie

Er is een grote groep bijstandsgerechtigden voor wie een betaalde baan ver weg lijkt. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd in Kansen in Kaart komt naar voren dat een aanzienlijk deel (ruim 40%) van die groep behoefte heeft om actief te worden of de activiteiten uit te breiden. Een deel van deze groep heeft in de afgelopen periode gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een participatiebaan aan de slag te gaan (65 personen). Op basis daarvan kunnen we concluderen dat er een potentiële doelgroep voor de basisbanen is én dat mensen ook bereid zijn om aan de slag te gaan. Dat wordt bevestigd in de gesprekken die we met een aantal bijstandsgerechtigden hebben gevoerd. Ook daaruit komt een bereidheid om aan de slag te gaan naar voren, zij het dat deze afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden. De aard van deze randvoorwaarden verschilt per persoon: voor een deel liggen deze in het te verdienen inkomen, voor een ander deel in het type werkzaamheden en voor nog een ander deel in de werkomstandigheden en de aansluiting met de thuissituatie. Uit de ervaringen van de gemeenten Amsterdam en Den Haag blijkt ook dat er in korte tijd een groot aantal mensen te motiveren is om in een gesubsidieerde baan aan het werk te gaan.

In veel gevallen gaat het om een doelgroep waar sprake kan zijn van problematiek op verschillende levensdomeinen. Ervaring uit de eigen en andere gemeenten leert dat dat vraagt om een goede intake, voorbereiding en begeleiding.

⁹ Wanneer op basis van een loonwaardemeting wordt vastgesteld dat iemand niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen, kan deze worden opgenomen in het doelgroepenregister en kan de gemeente de loonkostensubsidie financieren met middelen uit het uitkeringsbudget. Ook kan een werkgever een beroep doen op een mobiliteitsbonus en een no-risk polis (verzekering tegen loondoorbetaling bij ziekte).

5. Organisatie, kosten en juridische vormgeving

Wanneer er werk is en er kandidaten zijn om het werk uit te voeren, is de vervolgvraag hoe dat werk dan wordt georganiseerd, wat de kosten daarvan zijn en hoe het instrument juridisch wordt vormgegeven. Daar gaan we in dit hoofdstuk nader op in.

5.1. Organisatie

Er zijn verschillende manieren om de uitvoering van de basisbanen vorm te geven. De belangrijkste zijn:

(1) Dienstverband bij een werkgever, gemeente subsidieert en begeleidt

In deze situatie kunnen werkgevers banen of (clusters van) werkzaamheden aanbieden en mensen die dit uitvoeren een dienstverband aanbieden. De gemeente (of een projectorganisatie) kan aanvullend zorgen voor begeleiding en ondersteuning van deze medewerkers. Dit is de manier zoals in Den Haag uitvoering wordt gegeven aan de STiP-banen. Voordeel van deze aanpak is dat het werkgeverschap goed is geregeld en dat er sprake is van een binding tussen werkgever en werknemer. Nadeel is dat werkgevers terughoudend kunnen zijn om (zelfs bij subsidiëring) structureel banen te bieden en/of hoge eisen aan de kandidaten stellen. Daarnaast hebben werkgevers ook al te maken met de afspraak of de verplichting om voor andere groepen (mensen met een arbeidsbeperking) banen te bieden, waardoor de kans op verdringing tussen de verschillende doelgroepen groot is.

(2) Dienstverband plus begeleiding en bemiddeling bij specifieke werkgever

In deze situatie is er sprake van een werkgever die zorgt voor het werkgeverschap, de werving (en organisatie) van het werk en de begeleiding van de medewerker. De werkzaamheden worden elders uitgevoerd: bij werkgevers of bij projecten. Dit is de manier zoals die in Amsterdam is vormgegeven. Voordeel van deze aanpak is dat er flexibel ingespeeld kan worden op de behoefte aan werkzaamheden en het feit dat deze in de tijd (en tussen verschillende wijken) kan verschillen. Er wordt een baan gegarandeerd, maar niet altijd hetzelfde werk. Dit zorgt er tevens voor dat de kans op verdringing kleiner is. Nadeel is dat er een minder directe verbinding met werkgevers bestaat en zij zich dus gemakkelijker kunnen terugtrekken.

5.2. Kosten

De kosten van de basisbaan bedragen per baan naar verwachting € 28.000. We gaan er daarbij vanuit dat mensen het minimumloon verdienen en er sprake is van een bescheiden arbeidsvoorwaardenregeling¹⁰. We gaan in de berekening uit van volledige banen. In de praktijk zal er naar verwachting vooral sprake zijn van deeltijdbanen. Tevens gaan we ervan uit dat verschillende organisaties (in de zorg, de sport, het onderwijs en de wijken) een bijdrage leveren ten behoeve van de uitvoering van de verschillende werkzaamheden. Deze schatten we vooralsnog gemiddeld (per fulltime medewerker) in op € 5.000. Dit wil overigens niet zeggen

¹⁰ Hiervoor is overleg nodig met vakbonden.

dat er een bedrag per medewerker moet worden betaald. Het kan ook gaan om een totaalbedrag voor bepaalde uit te voeren werkzaamheden.

kosten basisbanen	
Loonkosten*	28.000
Organisatie**	8.000
Inverdieneffect***	- 5.000
Totaal	31.000
<hr/>	
Besparing op BUIG****	-14.000
<hr/>	
Gemiddelde extra kosten	17.000

Toelichting

* Loonkosten WML plus werkgeverslasten (bij een volledige werkweek) exclusief kosten voor transitievergoeding. Uitgaande van een bescheiden (maar niet minimale) arbeidsvoorwaardenregeling.

** Organisatiekosten (organiseren van werk en begeleiding en de kosten van het werkgeverschap). Is een schatting op basis van ervaringen in de Wsw en de uitvoering van de Werkbrigade in Amsterdam. Het exacte bedrag is afhankelijk van de kosten die moeten worden gemaakt voor huisvesting, machines en materieel en de overhead.

*** Dit is een schatting, ervan uitgaande dat zorg- en onderwijsinstellingen gemiddeld een hoger bedrag kunnen betalen en sportverenigingen een lager bedrag kunnen financieren.

**** BUIG-uitkering is gemiddeld € 14.000. De besparing op de bijstand is overigens niet direct inzetbaar voor de financiering van de basisbaan. De besparing houdt in dat aan het eind van het jaar minder geld wordt uitgegeven aan uitkeringen. Dat leidt in de situatie van Groningen tot een lager tekort op de BUIG.

We zijn er in deze berekening vanuit gegaan dat de medewerkers volledig loon ontvangen. Wanneer blijkt dat mensen niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen, kunnen mensen ook worden aangemeld voor het doelgroepenregister. In die gevallen kan wel direct gebruik worden gemaakt van de middelen uit het BUIG-budget. Tevens kan gedurende drie jaar een beroep worden gedaan op een mobiliteitsbonus (maximaal 2.000 per jaar, hieronder niet meegenomen).

kosten basisbanen	
Loonkosten*	28.000
Organisatie**	8.000
Inverdieneffect***	- 5.000
Totaal	31.000
<hr/>	
Loonkostensubsidie (bij 50% loonwaarde)	-12.000
<hr/>	
Gemiddelde extra kosten	19.000

Deze kosten zijn vergelijkbaar met die in Amsterdam en Den Haag. Bovenstaande berekening heeft alleen betrekking op de directe kosten. De totale maatschappelijke kosten en opbrengsten zullen daarvan verschillen, bijvoorbeeld omdat het hebben van werk leidt tot minder kosten op het gebied van zorg en schuldhulpverlening. In Amsterdam heeft met op basis van een globale Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) geconcludeerd iedere geïnvesteerde euro in deze banen € 1,20 aan maatschappelijke baten oplevert.

5.3. Juridische vormgeving instrument

Er zijn in de gemeente Groningen verschillende instrumenten beschikbaar voor groepen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. De belangrijkste daarvan zijn de banen in het kader van de banenafpraak en de participatiebanen.

De banen in het kader van de banenafpraak zijn wettelijk geregeld in artikel 10d van de Participatiewet. De gemeente kan loonkostensubsidies verstrekken aan werkgevers die personen in dienst nemen die behoren tot de doelgroep van personen die niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen¹¹. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde en is wettelijk vastgelegd.

De participatiebanen zijn wettelijk geregeld in artikel 10a van de Participatiewet en heten formeel “participatieplaatsen”. Dit artikel geeft de gemeente de mogelijkheid om een kandidaat onbeloonde additionele werkzaamheden te laten verrichten gedurende een periode van twee jaar¹². Uiteindelijk doel hiervan is om mensen voor te bereiden op betaald werk. Gedurende de inzet van dit instrument biedt de gemeente begeleiding, scholing en een premie.

De basisbaan is niet als specifieke voorziening opgenomen in de Participatiewet. Wel heeft de gemeente de mogelijkheid om extra banen te creëren en deze uit eigen middelen te betalen of om de banen te beschouwen als re-integratie-instrument en (een deel van de kosten) te betalen uit het Participatiebudget.

Uitgaande van de doelen die de gemeente wil realiseren met de basisbanen (betaalde functies en geen verdringing) ligt het in de rede om de basisbaan een eigenstandige positie in het gemeentelijke instrumentarium te geven. Dat betekent dat er zo weinig mogelijk sprake moet zijn van concurrentie met andere instrumenten. Dat kan het beste wanneer:

- 1) De banen niet bij reguliere werkgevers worden gepositioneerd
- 2) De banen geen re-integratiedoelstelling hebben (de baan is het einddoel). Dat betekent dat de begeleiding gericht is op een zo goed mogelijke uitvoering van de werkzaamheden in een prettige werkomgeving en de vaardigheden die daarbij nodig zijn en niet op de ontwikkeling van kandidaten richting andere vormen van arbeid.

¹¹ En een aantal specifiek benoemde groepen zoals schoolverlaters PrO/VSO

¹² Met de mogelijkheid om deze onder voorwaarden maximaal twee keer met een jaar te verlengen

- 3) De banen niet worden gefinancierd uit het Participatiebudget, maar als een aparte post in de gemeentelijke begroting worden opgenomen: hiermee wordt in de toekomst voorkomen dat er discussies ontstaan over doorstroomresultaten naar regulier werk

Wel kan voor de financiering van de banen gebruik worden gemaakt van de loonkostensubsidie in de Participatiewet (10d) als uit een loonwaardemeting blijkt dat mensen niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen. Het gaat daarbij om de zogenaamde “praktijkroute”. Dit vraagt overigens om nader onderzoek omdat het naar verwachting niet gaat om bestaande functies en het dus niet eenvoudig is om de loonwaarde vast te stellen. Het voordeel van deze financiering is dat de loonkostensubsidie direct ten laste kan worden gebracht van het BUIG-budget en deze groep ook mee blijft tellen voor de vaststelling van het macrobudget BUIG (en de financiering dus blijvend is geregeld).

5.4. Conclusie

De kosten van een basisbaan zijn naar verwachting € 31.000 per baan, waarbij een besparing op de uitgaven op de BUIG kan worden gerealiseerd van gemiddeld € 14.000. Stel dat de gemeente kiest voor 50 banen per wijk, dus in totaal 550 basisbanen op termijn dan bedragen de totale (bruto) kosten voor deze banen naar verwachting € 31.000 x 550 = € 17 miljoen, wanneer wordt uitgegaan van 550 volledige banen. Omdat er een besparing wordt verwacht van € 14.000 x 550 = € 7,7 miljoen op het BUIG-budget, bedragen de netto-kosten € 9,3 miljoen¹³. In dit onderzoek hebben we niet vastgesteld *hoeveel* banen in de gemeente exact kunnen worden gerealiseerd. Bovengenoemd aantal lijkt ons op basis van ons onderzoek haalbaar, de gemeente kan echter ook voor een lager aantal kiezen. Voor de uitvoerbaarheid en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde is het daarbij van belang dat er sprake is van enige omvang van het aantal banen. Het exacte aantal en de vraag of deze in alle wijken moeten worden vormgegeven, is een keuze van de gemeente. De gemeente zou bijvoorbeeld aan kunnen sluiten bij de aanpak van de vier wijkvernieuwingswijken.

¹³ Hierbij houden we geen rekening met het effect van de vangnetregeling. Die brengt met zich mee dat wanneer er sprake is van een tekort van > 5%, het meerdere voor 50% door het Rijk (lees: alle gemeenten samen) wordt vergoed. Bij een tekort van > 12,5% is dat 100%. De besparing op de BUIG kan hierdoor dus worden gedempt.

6. Conclusies en advies

In dit onderzoek willen we twee vragen beantwoorden

- (1) Welke varianten van een basisbaan kunnen we onderscheiden en wat zijn per variant de voor- en nadelen?
- (2) Is de invoering en uitvoering van deze vorm van basisbaan haalbaar?
 - a. Is er (extra) werk beschikbaar? Zijn bedrijven en organisaties bereid om het werk uit te laten voeren door kandidaten op basisbanen (en onder welke voorwaarden)?;
 - b. Zijn er voldoende werkzoekenden beschikbaar en zijn zij bereid om deze werkzaamheden uit te voeren (en onder welke voorwaarden willen zij dat doen)?;
 - c. Wat zijn de kosten van de basisbaan (inclusief begeleiding en overhead)?
 - d. Voldoet het instrument aan de bestaande wettelijke kaders?

6.1. De varianten

In dit onderzoek hebben we drie varianten van basisbanen beschreven: als andere manier van sociale zekerheid, als re-integratie-instrument en als participatie-instrument. Samen met de gemeente komen wij tot de conclusie dat de variant van het participatie-instrument het meest overeenkomt met de motie van de gemeenteraad. De basisbaan als participatie-instrument zorgt voor extra werkgelegenheid in de publieke sector en is niet gericht op doorstroming naar ander (regulier) werk. De doelgroep beperkt zich tot personen die op een andere manier niet aan het werk komen.

6.2. Haalbaarheid

Onderzocht is of de uitvoering van deze banen haalbaar is. Daarvoor hebben we naar verschillende zaken gekeken.

6.2.1. Beschikbaarheid van werk

Er is voldoende werk beschikbaar. Vrijwel alle organisaties die wij hebben gesproken laten weten dat er werkzaamheden zijn waarvan het nuttig is dat zij worden uitgevoerd en waarbij dat nu niet (of te weinig of door personen wiens taak het niet is) gebeurt. De uitvoering van deze werkzaamheden kan (naast de economische redzaamheid van de werknemers) met name leiden tot versterking van de leefbaarheid in de wijken en versterking van Groningen als onderwijsstad. Organisaties zijn vrijwel allemaal bereid om deze werkzaamheden uit te laten voeren door mensen in basisbanen. Daarbij geeft een aantal aan dat het nauwelijks mogelijk is om deze mensen zelf in dienst te nemen, gezien de personele vraagstukken waar men nu al mee te maken heeft en de opgave voor andere groepen (bijvoorbeeld in het kader van de banenafpraak). Een aantal vindt het in dienst nemen binnen de eigen organisatie wel van belang, waarbij dit naar verwachting wel gevolgen heeft voor het aantal mensen dat hiermee bereikt kan worden. De vorming van pools per wijk (of deels per sector) lijkt voor de meeste organisaties voldoende voorwaarde om dit werk beschikbaar te kunnen stellen. Organisaties tonen daarnaast bereidheid om voor deze werkzaamheden te betalen (al zijn er nog geen toezeggingen over concrete bedragen gedaan).

6.2.2. Beschikbaarheid werkzoekenden

Uit een globale analyse van de resultaten van het project Kansen in Kaart, komen we tot de conclusie dat er voldoende kandidaten voor deze banen beschikbaar moeten zijn. Dat is ook de ervaring in andere gemeenten. In gesprekken met een aantal werkzoekenden, wordt dit beeld bevestigd. Wel zijn de voorwaarden die mensen aan werk stellen, per persoon verschillend. Dat betekent dat het in alle gevallen moet gaan om een goede koppeling tussen persoon en taken. Dat is gemakkelijker als er niet wordt gewerkt met vaste functies.

6.2.3. Kosten van de basisbanen

De kosten van de basisbaan schatten wij op € 28.000 per baan. Daarbij baseren we ons op de ervaringen in andere gemeenten en bij sociale werkbedrijven. Tevens houden we rekening met een bijdrage van gemiddeld € 5.000 per medewerker door organisaties die werk bieden. Uitgaande van 550 banen kost dat de gemeente structureel € 17 miljoen. Daar staat een besparing van naar schatting € 7,7 miljoen aan uitgaven voor de bijstand tegenover. Deze kan pas na afloop van het jaar worden “verzilverd”, waarbij de opbrengst kan worden gedempt door de vangnetregeling. Wanneer mensen tot het doelgroepenregister blijken te behoren, is de loonkostensubsidie wel direct te koppelen aan de BUIG. De exacte kosten kunnen worden vastgesteld op basis van afspraken met werk biedende organisaties en de organisatie die het werkgeverschap voor zijn rekening neemt.

6.2.4. Wettelijke kaders

De gemeente kan aanvullende werkgelegenheid creëren. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van instrumenten uit de Participatiewet, anders dan de mogelijke inzet van de loonkostensubsidie voor personen waarvan uit een loonwaardemeting blijkt dat zij tot het doelgroepenregister behoren. Omdat de basisbaan niet wordt gepositioneerd als afspraakbaan of participatiebaan, is er sprake van een eigenstandig instrument dat aanvullend is op de bestaande voorzieningen. Het feit dat er geen sprake is van een re-integratie-instrument heeft als consequentie dat het niet in de rede ligt om de loonkosten te financieren uit het Participatiebudget, maar als aparte post op te nemen in de gemeentelijke begroting.

6.3 Advies

In de conclusies hebben we laten zien dat de basisbanen een mogelijk instrument kunnen zijn voor bijstandsgerechtigden in de gemeente Groningen. Het werk is beschikbaar, er zijn naar verwachting bijstandsgerechtigden die er belangstelling voor hebben en er is ruimte voor een aanvullend instrument, mits dit niet wordt gekoppeld aan werkgevers in de semi-publieke sector. Gesubsidieerde banen brengen de nodige kosten met zich mee. Het gaat immers om werkzaamheden waarvoor de markt nu niet betaalt. Het is een politieke vraag wat de waarde van het uitvoeren van deze werkzaamheden is en wat het dus mag kosten. Dat geldt voor een belangrijk deel ook voor het aantal te realiseren banen. Wanneer de gemeente Groningen kiest voor de invoering voor basisbanen willen wij graag nog een aantal zaken meegeven:

- Laat het werk ten goede komen aan een voor de gemeente belangrijk maatschappelijk doel. Op basis van de gesprekken komen wij tot de conclusie dat het versterken van de leefbaarheid in de wijk als doelstelling een breed draagvlak heeft. De gemeente zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om voor elke wijk 50 basisbanen beschikbaar te stellen. Voor de onderwijssector kunnen separaat plekken worden gecreëerd, of deze kunnen worden opgenomen in de totale wijkaanpak;
- Bedenk als gemeente niet zelf welke werkzaamheden in de wijk nuttig en zinvol zijn. Ontwikkel een werkwijze (in één of twee pilotwijken) om te komen tot een goede afweging voor welke activiteiten en voor welke burgers deze banen worden ingezet. Betrek daar burgers, (sociale) ondernemingen, scholen, zorginstellingen en wijkteams bij. Stel structureel middelen beschikbaar voor de invulling van deze banen én voor de begeleiding. Hiermee wordt er perspectief geboden aan de deelnemers van de banen en is er sprake van continuïteit in het uitvoeren van de werkzaamheden. Zorg dat deze middelen separaat in de begroting zijn opgenomen en dek deze niet uit het Participatiebudget. Hiermee wordt voorkomen dat aanpassingen aan Rijksbudgetten leiden tot wijzigingen in doelstellingen van deze banen. De gemeente creëert extra werk en geen re-integratiedienstverlening;
- Wees standvastig in de doelstelling: doorstroming naar regulier werk is niet het doel van deze banen. Waar mensen toch in staat blijken te zijn de stap naar andere vormen van regulier werk te zetten, biedt hen dan dienstverlening buiten de banen om (re-integratieondersteuning);
- Zorg voor een duidelijk indicatieproces. Het is van belang dat de banen beschikbaar komen voor mensen die anders geen perspectief op betaald werk hebben. Leeftijd, uitkeringsduur en persoonlijke omstandigheden spelen daarbij een belangrijke rol. Geef bijvoorbeeld de sociale dienst de opdracht om toestemming te geven voor een kandidaat. Laat de aanmelding wel over aan anderen (kandidaten zelf of partijen in de wijk);

Bijlage 1: Beschrijving drie varianten en advies

1. Basisbaan: drie varianten

Globaal kunnen we bij de verschillende voorstellen voor de basisbaan drie varianten onderscheiden. De eerste is een verregaande variant waarin het stelsel van inkomenszekerheid wordt vervangen door werkzekerheid. De tweede is een variant waarbij de basisbaan wordt ingezet als re-integratie-instrument om doorstroming naar (regulier) werk te bevorderen. En de derde is de variant waarin er een hoeveelheid aanvullend werk in de publieke sector wordt georganiseerd voor personen die niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen.

1.1. Variant ①: onderdeel van een alternatief stelsel (“Recht op werk”) In de afgelopen decennia hebben de verschillende kabinetten ingezet op een activerend stelsel van sociale zekerheid, waarbij het (opnieuw) vinden van werk voorop staat. Ondanks deze veranderingen is er nog steeds een grote groep uitkeringsgerechtigden voor wie het perspectief op werk beperkt is. Vandaar het pleidooi om een veel radicalere omslag te maken van inkomenszekerheid naar werkzekerheid¹⁴. Voor mensen die niet zelf in hun levensonderhoud kunnen voorzien, biedt de overheid de garantie op een baan. Daartoe worden extra banen gecreëerd waarmee mensen in hun inkomen kunnen voorzien. Deze banen worden samen met bedrijven georganiseerd en waar nodig aangevuld met extra (publieke) werkzaamheden. De middelen die nu worden ingezet voor het bieden van een uitkering, worden gebruikt om te investeren in betaalde banen.

Voor een deel wordt een dergelijke aanpak nu in Nederland uitgevoerd bij de banenafpraak: hier worden uit de bijstandsbudgetten loonkostensubsidies verstrekt aan werkgevers, waarmee de lagere productiviteit van werknemers wordt gecompenseerd. Deze werkwijze geldt nu (nog) voor een beperkte groep werkzoekenden (personen in het doelgroepenregister), waarbij van een werkelijke garantie nog geen sprake is. Daarom pleiten bijvoorbeeld Muysken en Klosse¹⁵ voor een aanpak waarin grotere groepen (moeilijk plaatsbare) werkzoekenden een echte garantie krijgen op een betaalde baan. Zij stellen voor om een experiment te starten waarin basisbanen tot stand worden gebracht door:

- i. Banen te creëren in sectoren met (te verwachten) personeelstekorten, zoals de zorg en het onderwijs;
- ii. Bij aanbestedingen en subsidies een deel van de aanneemsom of het subsidiebedrag (5%) te benutten voor het creëren van banen voor kwetsbare groepen (social return);
- iii. Het creëren van extra banen door jobcarving en functiecreatie;
- iv. Het stimuleren van sociaal ondernemerschap;

¹⁴ Zie Muysken (2011) of Mosselman, Polstra (2017) voor een overzicht van de opvattingen over “Job garantie”.

¹⁵ Zie Muysken, Klosse (2014)

- v. Publiek-private samenwerking waarbij de gemeente optreedt als werkgever en private bedrijven zorgen voor werk door bepaalde werkzaamheden aan gemeenten uit te besteden;

Het type basisbaan (of een pallet van verschillende soorten banen) dat deze economen voor ogen staat, is met name bedoeld voor degenen die op eigen kracht geen werk kunnen vinden (dus niet voor alle bijstandsgerechtigden) en kent verschillende vormen en doelstellingen: op de reguliere markt, maar ook in gemeentelijke werkbedrijven en de overheidssector.

Doelgroep	Personen uit de Participatiewet met zwakke arbeidsmarktpositie
Doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> • Extra (structureel) werk • Doorstroming naar andere banen
Type banen	Banen bij overheid en in de markt
Financiering	Gehele of gedeeltelijke subsidiëring door gemeente of via social return

Wat vraagt invoering in de gemeente Groningen?

Hoe zou de invoering van een basisbaan als vorm van werkzekerheid er in de gemeente Groningen uit kunnen zien en wat zijn daarvan de gevolgen?

Doelgroep

Deze banen zijn bedoeld voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Uiteraard moeten er nog criteria worden vastgesteld over wie dat dan zijn. Dat kan op basis van kenmerken van werkzoekenden (opleidingsniveau, competenties, werkervaring, sociale en psychische mogelijkheden of beperkingen) en/of op basis van uitkeringsduur (bijvoorbeeld na een half jaar of een jaar)¹⁶.

Doelstelling

Bij het bieden van werk is het van belang om helder te zijn over het doel van de gecreëerde baan: gaat het om een eerste stap op weg naar een andere baan of is de baan een doel op zichzelf? Deze keuze bepaalt voor een belangrijk deel de vormgeving van de baan. Bij een doorstroomdoelstelling is het bijvoorbeeld van belang dat de banen in duur beperkt zijn, dat er scholing en begeleiding plaatsvindt en dat het werk in een zo regulier mogelijke omgeving (lees: in de marktsector) wordt uitgevoerd. We komen hier in hoofdstuk 3 nog op terug wanneer we kijken naar de lessen uit andere vormen van gesubsidieerd werk. Het is ook mogelijk om te kiezen voor een hybride model (zowel doorstroomdoel als einddoel), waarbij het dan wel verstandig is duidelijk te zijn over welke banen worden ingezet voor welke van de twee doelen. Klosse en Muysken kiezen voor dit hybride model.

Juridische overwegingen

Er zijn op zichzelf geen belemmeringen om werkzoekenden die vallen onder het regime van de Participatiewet (als gemeente) een baan te bieden. Mensen zijn

¹⁶ Deze keuzes zijn uiteraard ook bepalend voor de omvang van de doelgroep en dus het aantal te creëren banen.

immers verplicht om werk te accepteren. En het staat gemeenten vrij om werk te organiseren en als werkgever op te treden. Daarbij doet zich wel de vraag voor waar het werkgeverschap wordt gepositioneerd en welke arbeidsvoorwaarden gaan gelden. Wanneer het doel is om banen op het niveau van het minimumloon te creëren, is een aparte werkgever met een aparte arbeidsvoorwaardenregeling naar verwachting noodzakelijk¹⁷. Verder staat het de gemeente vrij om loonkostensubsidies te verstrekken aan werkgevers die personen uit de Participatiewet in dienst nemen. Voor personen met een verminderde loonwaarde (artikel 10d Participatiewet) maken deze subsidies deel uit van het BUIG-budget. De invoering van de Praktijkroute maakt het voor de gemeente overigens ook nu al mogelijk om een grotere groep werkzoekenden op die manier te ondersteunen¹⁸.

Financiële overwegingen

De kosten van een basisbaan zijn van een aantal zaken afhankelijk:

- i. De arbeidsvoorwaarden: de hoogte van het loon, al dan niet opbouw van pensioen, secundaire arbeidsvoorwaarden;
- ii. De mate waarin het werk (financiële) opbrengsten genereert. Wanneer iemand bij een regulier bedrijf aan de slag is en productiviteit levert, is de loonkostensubsidie lager. Wanneer iemand bij een gemeentelijk werkbedrijf aan de slag is, kan deze een deel van de loonkosten terugverdienen uit opdrachten van dat bedrijf (zoals nu bij de Wsw en beschut werk gebeurt). Of wanneer de kosten van het werk gedragen worden door een bedrijf in het kader van social return;
- iii. De omvang van de organisatie die nodig is om de banen te creëren en begeleiding te bieden. Deze kosten zijn deels afhankelijk van de doelstelling van de banen. Bij een doorstroomdoelstelling zullen de kosten voor begeleiding en scholing naar verwachting relatief hoger zijn dan wanneer er sprake is van een werkdoelstelling.
- iv. De mate waarin er werk wordt geboden aan mensen die anders uit de uitkering zouden zijn gestroomd (door een baan of anderszins). Het bieden van een baan bespaart immers alleen een uitkering als iemand niet zelfstandig een reguliere baan zou hebben gevonden. De kans op dit effect is groter naarmate er meer mensen gebruik van maken die meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben. Als dat effect zich voordoet, betekent dat dus extra uitgaven voor de gemeente.

¹⁷ In de meeste cao's zijn specifieke schalen opgenomen voor personen uit het doelgroepenregister. Deze kennen vrijwel allemaal een doorgroei naar 110 of 120% WML.

¹⁸ De invoering van de Praktijkroute maakt het mogelijk om mensen die om een andere reden dan ziekte of gebrek niet in staat zijn om het WML te verdienen, deze loonkostensubsidie te verstrekken.

Positie ten opzichte van andere instrumenten

Deze vorm van basisbaan heeft elementen in zich van een aantal bestaande instrumenten. De belangrijkste daarvan is de loonkostensubsidie in het kader van de banenafpraak. Dit zijn reguliere banen met een loonkostensubsidie voor een beperkte groep kandidaten uit de Participatiewet. Ook worden er nu al reguliere banen gecreëerd door social return, bijvoorbeeld bij de aanleg van de Zuidelijke Ringweg en bij de bouw- en herstelopgave in het aardbevingsgebied. Daarnaast zitten er elementen in die nu opgenomen zijn in de gemeentelijke participatiebanen. Dit is aanvullende werkgelegenheid bij maatschappelijke organisaties. Hiervoor wordt geen loon betaald, maar ontvangen de deelnemers een premie. Tenslotte heeft deze variant kenmerken van de vroegere Melkert-banen, waarbij extra gesubsidieerde banen werden gecreëerd binnen de overheidssector met als doel om de dienstverlening aan burgers (“meer handen aan het bed en in de klas en meer blauw op straat) te verbeteren¹⁹.

Bij het bieden van een werkgarantie kan er sprake zijn van meerdere elkaar aanvullende instrumenten. Bovengenoemde instrumenten kunnen dus onderdeel zijn van een breder pallet dat in zijn geheel de basisbaan vormt. De participatiebaan zou dan kunnen worden omgezet in betaald werk en worden er daarnaast extra banen gecreëerd.

Overigens is het wel van belang om een prioritaire volgorde in deze baansoorten te hanteren, zodat het voor mensen altijd aantrekkelijk blijft om te kiezen voor het type baan waaraan door de gemeente de hoogste prioriteit wordt gegeven. Op dit punt kan zich bijvoorbeeld een knelpunt voordoen wanneer bij de banenafpraak de loonkostensubsidie wordt vervangen door loondispensatie en het voor werkzoekenden aantrekkelijker wordt om een baan met loonkostensubsidie te “nemen”²⁰.

Een knelpunt bij een brede aanpak van een werkgarantie is de vraag of werkgevers bereid en/of in staat zijn om voldoende banen te bieden. Er ligt immers al een forse opgave op het gebied van de banenafpraak en de quotumwet, waarbij met name overheidsorganisaties nu al moeite hebben om voldoende passende (extra) functies te creëren.

Verdringing

Bij het creëren van extra banen is er altijd enig risico op verdringing. Dat risico is beperkt wanneer het gaat om specifiek gecreëerde banen (functiecreatie) of om aanvullende werkzaamheden (maatschappelijke taken die anders niet worden uitgevoerd). De kansen op verdringing kunnen worden verkleind door de banen te reserveren voor mensen met een loonwaarde onder het minimumloon of door

¹⁹ Deze banen zijn in de afgelopen jaren afgebouwd, hetgeen gevolgen kan hebben voor het draagvlak bij werkgevers in deze sectoren om opnieuw extra banen tot stand te brengen.

²⁰ Uitgaande van de eerste uitwerking van de loonaanvullingsregeling doet dit risico zich vooral voor wanneer men (inschat dat men) het recht op bijstand zou verliezen.

beperkingen op te leggen aan de aard van de banen. Het belangrijkste risico is dat de verschillende groepen en instrumenten aan “de onderkant” elkaar beconcurreren. De afstemming van instrumenten vraagt dus de nodige aandacht.

1.2. Variant 2: Basisbaan als re-integratie-instrument

Een basisbaan kan ook worden ingezet als instrument met als doel om de kansen op een reguliere baan voor mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie te vergroten. De baan is dan een middel om via werkervaring, aangevuld met scholing en begeleiding door te stromen naar een andere betaalde baan. In het buitenland worden dergelijke banen nu gecreëerd in Zweden²¹. In Nederland hebben we in het verleden ook dergelijke banen gehad. De wet inschakeling werkzoekenden (WIW) is daarvan de belangrijkste. Daarbij werden tijdelijke banen (op basis van detachering of met behulp van loonkostensubsidie) geboden aan jongeren en langdurig werklozen. Uit onderzoek naar het effect van deze banen weten we dat deze vooral succesvol zijn wanneer deze worden gepositioneerd binnen sectoren waar ook reguliere banen zijn. Dat betekent dat het organiseren van aanvullende werkzaamheden in de publieke sector voor dit doel geen passende oplossing is. In hoofdstuk 3 zullen we nog terugkomen op ervaringen met instrumenten uit het verleden.

Doelgroep	Personen uit de Participatiewet met zwakke arbeidsmarktpositie én de mogelijkheid om (op termijn) door te stromen naar betaald werk
Doelstelling	Doorstroming naar andere banen
Type banen	Tijdelijke banen in sectoren met regulier werk (voornamelijk in de marktsector)
Financiering	(gedeeltelijke) subsidiëring door gemeente

Doelgroep

Deze banen zijn bedoeld voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie die wel de mogelijkheid hebben om op termijn door te stromen naar een regulier betaalde baan. Ook hier moeten criteria worden vastgesteld wie dat dan zijn. Dat kan op basis van kenmerken van werkzoekenden of op basis van uitkeringsduur.

Doelstelling

Doel van deze variant is eenduidig: doorstroming naar betaald werk op termijn. Dat stelt een aantal eisen aan de werkplek: mensen moeten er de voor toekomstige banen noodzakelijke vaardigheden leren en moeten waar mogelijk aanvullende scholing volgen. Daarnaast moet het voor mensen aantrekkelijk zijn om reguliere banen te accepteren. Dat betekent onder andere dat de banen tijdelijk zijn en de arbeidsvoorwaarden een overgang naar regulier werk niet in de weg mogen staan.

²¹ Sociale vraagstukken winter 2017

Juridische overwegingen

De juridische overwegingen zijn gelijk aan die bij de eerste variant. Er zijn op zichzelf geen belemmeringen om banen te bieden. Ook hier moeten keuzes worden gemaakt over het werkgeverschap (als er naast loonkostensubsidies ook met detacheringen wordt gewerkt).

Financiële overwegingen

De kosten van deze variant van een basisbaan zijn van een aantal zaken afhankelijk:

- i. Wanneer sprake is van detachering zijn dat de arbeidsvoorwaarden: de hoogte van het loon, al dan niet opbouw van pensioen, secundaire arbeidsvoorwaarden;
- ii. De hoogte van de loonkostensubsidie of de te verwerven detachingsvergoeding;
- iii. De omvang van de organisatie die nodig is om de banen te werven en de begeleiding te bieden en de kosten van aanvullende scholing;
- iv. De mate waarin er werk wordt geboden aan mensen die anders uit de uitkering zouden zijn gestroomd (door een baan of anderszins). Het bieden van een baan bespaart immers alleen een uitkering als iemand niet zelfstandig een reguliere baan zou hebben gevonden. Dit kan worden beperkt door een goede indicatie en een beperking in de duur van de banen;

Positie ten opzichte van andere instrumenten

Deze vorm van basisbaan heeft enkele elementen in zich van een bestaande instrumenten. De belangrijkste daarvan is de werkervaringsplaats (of participatieplaatsen²²) binnen de Participatiewet: banen waarin mensen in de meeste gevallen met behoud van uitkering tijdelijk bij een werkgever aan de slag zijn. Voor het instrumentarium van Groningen gaat het daarbij om bijvoorbeeld Flexensie (een uitkering plus aanvullende vergoeding) en de Participatiebaan (een uitkering plus aanvullende premie). De participatiebaan heeft elementen van een re-integratie- en een participatie-instrument.

Verdringing

Omdat het hier om banen gaat binnen reguliere organisaties en de banen ook een zoveel mogelijk regulier karakter hebben, is het risico op verdringing aanwezig. Daar zullen dus een aantal waarborgen voor nodig zijn (bijvoorbeeld goedkeuring door de OR, een tijdelijk karakter, een plek met een duidelijk leerkarakter). Er kan zich ook verdringing voordoen ten opzichte van andere instrumenten: zo kan een werkgever voor deze baan kiezen in plaats van iemand in dienst te nemen met een proefplaatsing.

1.3. Variant ③: Basisbaan als participatie-instrument

Een basisbaan kan ook worden ingezet als participatie-instrument om werk te bieden aan personen voor wie een baan op een andere manier niet haalbaar is. Bij deze variant is de basisbaan een doel en geen middel om door te stromen naar

²² Zoals bedoeld in artikel 10a van de Participatiewet

een andere (reguliere) baan. Het gaat om banen waarin aanvullend werk wordt gecreëerd dat anders niet (of in mindere mate) wordt uitgevoerd. De nadruk ligt daarbij op maatschappelijk zinvolle werkzaamheden. Dat kan zijn door aanvullende banen te creëren in zorg en onderwijs of door het uitvoeren van taken die de leefbaarheid binnen (wijken van) de gemeente versterken. Deze baan vertoont overeenkomsten met de vroegere Melkertbanen en is ook voor een deel vergelijkbaar met de huidige participatiebanen in de gemeente Groningen. Met dat verschil dat voor de participatiebanen geen loon wordt betaald en dat deze ook een re-integratiedoelstelling hebben.

Doelgroep	Personen uit de Participatiewet met zwakke arbeidsmarktpositie die geen mogelijkheid hebben om (op termijn) door te stromen naar andere betaalde banen
Doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> • Bieden van structureel werk • Uitvoering van maatschappelijke taken
Type banen	Structurele banen in de publieke sector
Financiering	Volledige subsidiëring door gemeente

Doelgroep

Deze banen zijn bedoeld voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie die geen mogelijkheid hebben om door te stromen naar een regulier betaalde baan. Ook hier moeten criteria worden vastgesteld wie dat dan zijn. Daarbij is het van belang om aandacht te hebben voor de afbakening met de doelgroep van beschermt werk en de banenafpraak.

Doelstelling

Doel van deze variant is eenduidig: het bieden van betaald werk aan een groep mensen voor wie dat anders niet mogelijk is.

Juridische overwegingen

De juridische overwegingen zijn gelijk aan die bij de eerste variant. Er zijn op zichzelf geen belemmeringen om banen te bieden. Ook hier moeten keuzes worden gemaakt over het werkgeverschap.

Financiële overwegingen

De kosten van deze variant van een basisbaan zijn van een aantal zaken afhankelijk:

- i. de arbeidsvoorwaarden: de hoogte van het loon, al dan niet opbouw van pensioen, secundaire arbeidsvoorwaarden;
- ii. de omvang van de organisatie die nodig is om de banen te weven en de begeleiding te bieden en de kosten van aanvullende scholing;

Voor deze banen zijn er naar verwachting geen (of beperkte) inkomsten te genereren, zodat de gemeente de volledige kosten van de banen draagt.

Positie ten opzichte van andere instrumenten

Deze vorm en doelgroep van deze basisbaan is vergelijkbaar met de bestaande participatiebanen. Dat betekent dat de gemeente moet overwegen of deze plaatsen kunnen worden omgezet in betaalde banen. Doordat de doelgroep

overeenkomsten vertoont met de doelgroep van beschut werk en de banenafpraak, kan het risico zich voordoen dat de laatste doelgroep de basisbanen een aantrekkelijker alternatief vinden. Die kans neemt toe als de loonkostensubsidie in 2019 wordt vervangen door loondispensatie.

Verdringing

Omdat het hier gaat om aanvullende maatschappelijke taken is de kans op verdringing niet groot. Er bestaat mogelijk wel een risico op verdringing van vrijwilligerswerk. Tevens is er een risico op verdringing van afspraakbanen wanneer basisbanen worden georganiseerd binnen organisaties voor zorg en onderwijs.

1.4. Samengevat

We kunnen globaal drie vormen van basisbanen onderscheiden. In de vorige paragraaf hebben we deze nader toegelicht. Hieronder hebben we de belangrijkste kenmerken van deze varianten schematisch weergegeven.

variant	Werkzekerheid	Re-integratie	Participatie
doelstelling	Iedereen een baan: <ul style="list-style-type: none"> • Doorstroming • Structureel werk 	Doorstroming	Structureel werk
doelgroep	Personen met zwakke arbeidsmarktpositie (breed)	Personen met kans op regulier werk (smal)	Personen zonder kans op regulier werk (smal)
Omvang doelgroep	ntb	ntb	ntb
Aard	Omslag stelsel ("Recht op Werk")	Re-integratie-instrument	Participatie-instrument
Sector	Markt & Overheid	Markt	Overheid
Aantal banen	Hoog (grote doelgroep)	Beperkt (beperkte doelgroep en tijdelijk)	Beperkt (beperkte doelgroep) maar structureel
Kosten per baan	€€€	€	€€
Kosten begeleiding en overhead	€€€	€€	€
Risico op extra bijstandslast	Bovengemiddeld (hoger tekort BUIG)	Laag (lager tekort bij effectiviteit)	Beperkt (licht hoger tekort BUIG)
Effect op andere instrumenten	Bij pallet aan instrumenten is dit beperkt (mits..)	Mogelijk op regulier plaatsing met proefplaatsing	Mogelijk op beschut werk, banenafpraak, participatiebaan

2. Afwegingen en advies

Er zijn verschillende manieren om een basisbaan vorm te geven. De variant werkzekerheid ① is het meest vergaand en zorgt voor een nieuwe vorm van sociale zekerheid. Het creëren van deze banen vraagt een forse (organisatorische) inspanning en een flinke investering in de relaties met bedrijven en maatschappelijke organisaties. De kosten zijn hoog (loonkosten en

organisatiekosten) en de mogelijkheden om in te verdienen zijn beperkt (denk aan de huidige Wsw). Het maatschappelijk effect is ook hoog en voorkomt mogelijk een langdurig beroep op de bijstand. Omdat het om een stelselwijziging gaat, past de bestaande financiering niet naadloos op deze aanpak. Zo leidt de doorstroming naar werk tot lagere bijstandsantallen en dus tot een lager macrobudget BUIG. Het is dan te overwegen om een beroep te doen op het experimenteerartikel van de Participatiewet, waarbij (net als bij de loonkostensubsidies voor specifieke doelgroepen) de betrokkenen mee blijven tellen als bijstandsgerechtigde.

Bij de variant re-integratie ② wordt vooral aandacht besteed aan personen die op termijn aan het werk kunnen. De kans is groot dat deze banen niet ten goede komen aan de doelgroep die de gemeenteraad voor ogen heeft. Net als voor de meeste banen geldt dat de kosten van een baan gemiddeld genomen hoger zijn dan de kosten van een uitkering.

Bij de variant participatie ③ worden extra banen gecreëerd voor mensen die anders geen enkele kans op werk maken. Het gaat dus om een beperkte groep voor wie structureel banen worden gecreëerd. Daarmee creëert de gemeente extra werk en zorgt het voor een zelf verdiend inkomen voor mensen die anders op de bijstand waren aangewezen. De kosten voor deze banen zijn hoog (vanwege de loonkosten en organisatiekosten), maar het alternatief voor deze groep is langdurige afhankelijkheid van de bijstand. Het is van belang om te zorgen voor een goede afstemming met andere instrumenten, zoals de loonkostensubsidie ten behoeve van personen in de banenafpraak en beschut werk. Ook vraagt het om een herijking van de participatiebanen. De gemeente kan bij deze variant de suggestie van Kremer volgen om groepen burgers (wijkbewoners of leden van verenigingen) te laten meebeslissen over extra werkzaamheden die zij uitgevoerd willen zien.

Advies

Wanneer de gemeente op korte termijn een aanvullend instrument wil creëren voor personen die anders geen kans maken op een baan, dan ligt variant ③ het meest voor de hand. Bij het onderzoeken van de haalbaarheid moet dan specifiek aandacht worden besteed aan de “concurrentie” met afspraakbanen in de sectoren zorg, beheer openbare ruimte en onderwijs. Ook moet worden gekeken naar wat er nodig is om deze banen te organiseren (uitvoeringskosten).

Wanneer de gemeente wil streven naar en experimenteren met een andere vorm van sociale zekerheid waarbij werk voorop staat, dan ligt variant ① het meest voor de hand. Dat vraagt echter om een forse investering in tijd, geld en relatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om een experiment uit te voeren in één wijk of voor een specifieke doelgroep.

Haalbaarheid

Bij het onderzoek naar de haalbaarheid van één van de varianten, spelen de volgende zaken een rol.

① Aandacht besteden aan:

- het creëren van extra banen binnen de markt en de overheidssector: dus interviews met bedrijven en overheidswerkgevers
 - de (omvang van de) doelgroep: onderzoek naar stromen van personen in de Participatiewet (hoeveel personen stromen binnen hoeveel tijd uit)
 - De inzet (en uitbouw of ombouw) van bestaande instrumenten
- ② Aandacht besteden aan:
- Het creëren van extra banen in de markt: interviews met bedrijven
 - De (omvang van de) doelgroep: schatting van personen die baat hebben bij extra werkervaring
- ③ Aandacht besteden aan:
- Het creëren van extra banen in de publieke sector: interviews met overheidswerkgevers en vertegenwoordigers van wijken en verenigingen
 - De (omvang van de) doelgroep
 - De inzet (en uitbouw of ombouw) van bestaande instrumenten

Bijlage 2: lessen uit het verleden

Zoals we eerder al hebben laten zien, hebben we al de nodige ervaring opgedaan met verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid. Hieronder een beknopt overzicht.

Type baan	Doel	Doelgroep	Financiering
Melkertbaan/ID-baan (LKS)	Extra banen onderkant collectieve sector (later: doorstroming naar ander werk)	> 1 jaar werkloos	Volledig subsidiebedrag per Melkertbaan (Rijk)
WIW/WEP (detachering/LKS)	Tijdelijke gesubsidieerde banen (2 jaar) ter voorbereiding op reguliere baan (doorstroming)	Werkloze jongeren en langdurig werklozen	Subsidiebedrag per WIW-er (Rijk) plus detacheringsvergoeding
Wsw (dienstverband/deta/LKS)	Aangepaste banen voor mensen met een arbeidsbeperking	Mensen met een arbeidsbeperking (indicatie)	Subsidiebedrag per Wsw-er (Rijk) plus opbrengst detachering of werk
LKS Participatiewet (LKS naar loonwaarde)	Reguliere banen voor mensen met een arbeidsbeperking	Mensen met een arbeidsbeperking (indicatie)	Subsidiebedrag onderdeel van BUIG (gemeente)

Deze banen variëren naar doelstelling en doelgroep. In de meeste gevallen was er (bij de start) sprake van een geormerkte financiering per te realiseren of gerealiseerde baan. De meeste banen zijn echter in de afgelopen periode ook weer verdwenen. Voordat de gemeente begint met de vormgeving van een nieuw instrument is het wellicht goed nog eens terug te kijken naar de belangrijkste ervaringen met deze verschillende gesubsidieerde banen.

Doelstellingen veranderen (in de richting van doorstroom)

Er zijn in het verleden gesubsidieerde banen georganiseerd vanuit de gedachte om structureel werk te bieden aan groepen langdurig werkzoekenden (Melkertbanen of de Banenpool). In de loop der jaren komt daarbij echter altijd de vraag op of het wel wenselijk is dat mensen altijd gesubsidieerd aan het werk *blijven*. Dat leidde er vervolgens vrijwel altijd toe dat het instrument een doorstroomdoelstelling kreeg (en de baan werd beschouwd als re-integratie-instrument).

De arbeidsvoorwaarden veranderen (in de richting van 120% WML)

De meeste gesubsidieerde banen beginnen met een beperkte set aan arbeidsvoorwaarden (WML). In alle gevallen werden deze na verloop van tijd bijgesteld. Bij de Melkertbanen bijvoorbeeld tot 120-150% WML, bij de Wsw tot 120-130% WML en bij de banenafpraak tot 110-120% WML. Het blijkt in de praktijk niet als wenselijk te worden beschouwd om werknemers geen enkel perspectief op inkomensverbetering te bieden.

Men beoordeelt de kosten als (te) hoog

Vrijwel alle gesubsidieerde banen worden op een bepaald moment als (te) duur beschouwd in vergelijking met (andere) re-integratie-instrumenten. Dit leidde vaak (in tijden van schaarste) tot een afbouw en een verschuiving naar goedkopere instrumenten om mensen aan het werk te helpen.

Doorstroming lukt alleen bij banen in de marktsector

Wanneer gesubsidieerde banen een doorstroomdoelstelling hebben, zijn deze vaak alleen succesvol als deze bij reguliere werkgevers in de marktsector zijn gepositioneerd. Gesubsidieerd werk waarin publieke taken worden uitgevoerd helpen de werknemers daarvan nauwelijks aan gewone banen.

Worstelen met dubbele doelen

Wanneer gesubsidieerd werk een bijdrage moet leveren aan bepaalde maatschappelijke taken of wanneer een deel van de kosten moet worden terugverdiend, ontstaat er een “spagaat” op het gebied van doelstellingen. Zo leidt het stellen van kwaliteitseisen aan uit te voeren werk soms tot hogere eisen aan nieuw gesubsidieerd personeel, terwijl de doelgroep zich juist kenmerkt door een zwakke arbeidsmarktpositie of een lagere loonwaarde. Ook leidt deze spagaat ertoe dat men medewerkers met een hoge productiviteit niet door wil laten stromen naar ander werk omdat dit ten koste gaat van de inkomsten. Veelal leidt dit vervolgens tot een discussie of de subsidie is bedoeld voor het uit te voeren werk (en de organisaties die dat doen) of voor de ondersteuning van de individuele werknemer. Deze dubbele doelen vragen om een heldere prioriteitsstelling door bestuurders.

Deze lessen leren ons dat het bij het vormgeven van nieuwe typen gesubsidieerde arbeid van groot belang is om:

- Een heldere en eenduidige doelstelling te formuleren en prioriteiten te stellen;
- De positionering van het werk te laten passen bij de doelstelling;
- Voor structurele banen structureel (en geoormerkt) geld vrij te maken;
- Rekening te houden met (bescheiden) groei van de (loon-) kosten;