

BASISBAAN IN ASSEN

Een onderzoek naar de
mogelijkheden van een basisbaan
als participatie-instrument

Januari 2019

Kees Mosselman
Wim Ravenshorst

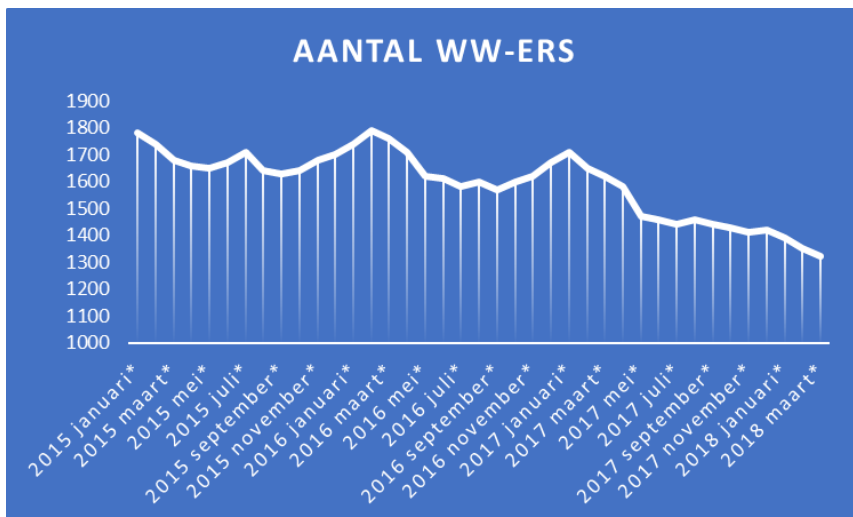


Inhoud

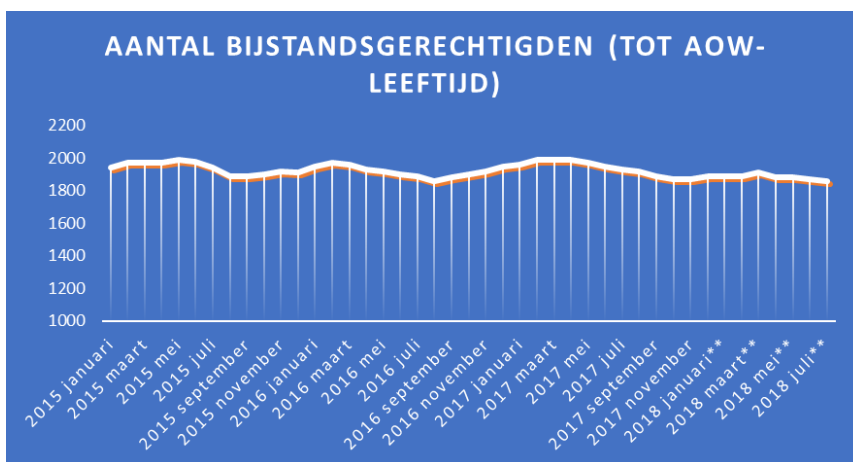
Inleiding	2
Leeswijzer	4
1. De basisbaan.....	4
2. Het onderzoek	7
3. Het werk	8
3.1. Zorgsector.....	8
3.2. Onderwijssector.....	8
3.3. Sportsector	9
3.4. Kunst en cultuur	9
3.5. Werkzaamheden in de wijken	10
3.6. Bijstandsgerechtigden.....	11
3.7. Randvoorwaarden en adviezen	11
3.8. Conclusie.....	12
4. De doelgroep	13
4.1. Interviews bijstandsgerechtigden	15
4.2. Doelgroepen en andere instrumenten.....	16
4.3. Conclusie.....	17
5. Organisatie, kosten en juridische vormgeving	18
5.1. Organisatie.....	18
5.2. Kosten	19
5.3. Juridische vormgeving instrument	20
5.4. Conclusie.....	21
6. Conclusies en advies.....	22
Bijlage 1: Beschrijving drie varianten.....	26
1.1. Variant ❶: onderdeel van een alternatief stelsel (“Recht op werk”).....	26
1.2. Variant ❷: Basisbaan als re-integratie-instrument	29
1.3. Variant ❸: Basisbaan als participatie-instrument	31
1.4. Samengevat	33
Bijlage 2: lessen uit het verleden.....	34

Inleiding

Het gaat goed met de economie en met de werkgelegenheid. Naar verwachting neemt het aantal banen in 2018 en 2019 in de arbeidsmarktregio Groningen (waar Assen onderdeel van uitmaakt) met 8.000 toe¹. Het aantal personen met een werkloosheidsuitkering neemt in Assen dan ook af.

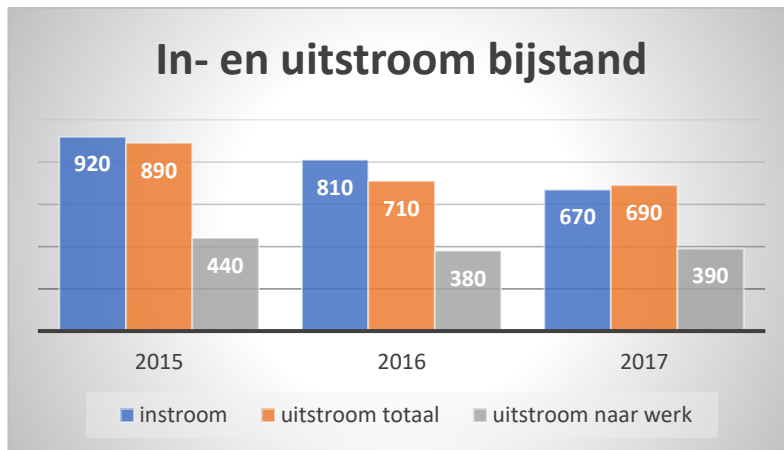


Een daling van het aantal bijstandsgerechtigden is nog nauwelijks zichtbaar. Dat komt vooral vanwege de instroom van nieuwe doelgroepen: personen met een arbeidsbeperking die eerder een beroep konden doen op de Wajong en de Wsw. Ook speelt de extra instroom van statushouders hierbij een rol.



De verbeterde economische omstandigheden zorgen er vooral voor dat de instroom in de bijstand afneemt. Hetzelfde geldt echter ook voor de uitstroom: degenen die nog wel een beroep op een uitkering doen, kunnen de stap naar werk vaak moeilijker maken. Dat komt omdat er een toenemend verschil is tussen de vaardigheden en kenmerken van bijstandsgerechtigden en de eisen die werkgevers aan werknemers stellen.

¹ Regio in Beeld, oktober 2018 (UWV)



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

De raad heeft daarom aan het college gevraagd te onderzoeken of de invoering van een maatschappelijke (basis-)baan een bijdrage kan leveren aan de arbeidsdeelname van mensen die anders de stap naar betaald werk niet kunnen maken. Daarbij wordt onder een basisbaan een aanvullend instrument op het gebied van participatie verstaan, waarvoor aan deelnemers in ieder geval het minimumloon wordt betaald.

De Hanzehogeschool en SHMC hebben dit onderzoek uitgevoerd. De vraag naar de mogelijkheden voor een basisbaan wordt beantwoord op basis van literatuuronderzoek, ervaringen elders en interviews: met organisaties die werk bieden, met personen uit de doelgroep en met medewerkers van het Werkplein Drentsche Aa en de gemeentelijke organisatie. In dit onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:

Zijn er mogelijkheden om basisbanen als participatie-instrument in de gemeente Assen in te voeren?

- 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) Is er ruimte voor een extra instrument binnen de uitvoering van de Participatiewet? En zo ja, hoe ziet die ruimte eruit?
- e) Hoe is verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen?

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 mogelijkheden van een basisbaan in de gemeente Assen: 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 Muysken². 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”³.

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 werkloosheid⁴. 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 in 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

² Klosse, Muysken (2011), Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden (Me Justice)

³ Klosse, Muysken, (2014), Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen (Socialisme en Democratie 2014, nummer 4)

⁴ Kleinknecht e.a (2016), Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan (Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken 2016, nummer 32)

over welk werk dat zou moeten zijn⁵. 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.

De Start Foundation en hoogleraar arbeidsmarkt Ton Wilthagen uit Tilburg pleiten voor een parallelle arbeidsmarkt waarin overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties werk organiseren waaraan grote maatschappelijke behoefte bestaat en dat het (afnemende) service- en kwaliteitsniveau van de maatschappij zal verhogen. Zij denken daarbij aan de vorming van een non-profit werkgeversdienst (P-bedrijf) waarin onder andere werk wordt gedaan dat in reguliere vorm niet rendabel is uit te voeren. Hierin is plaats voor mensen die blijvend zijn aangewezen op “beschutte” vormen van werk én voor mensen die de overgang naar de reguliere arbeidsmarkt zullen maken én voor mensen die tijdelijk werkloos zijn. Reguliere bedrijven hoeven in dit voorstel geen werkgeversrol te vervullen voor een groot aantal werknemers met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. In dit voorstel zou je ook kunnen spreken van basisbanen, zij het als onderdeel van een alternatief stelsel dat naast de economische waarde van het werk ook betrekking heeft op de maatschappelijke waarde daarvan⁶.

Basisbaan: geen eenduidig instrument

Hoewel al deze partijen pleiten voor een variant van een basisbaan en werkgarantie, is er geen sprake van een eenduidig instrument. 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. Inmiddels wordt het begrip basisbaan ook door het Ministerie van SZW gebruikt, waarbij het gaat om banen die door reguliere werkgevers beschikbaar worden gesteld om mensen “werkfit” te maken⁷. Er zijn ook voorstellen waar al deze varianten worden samengevoegd. Er is dus geen eenduidig beeld wat een basisbaan is en welke rol deze 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 zijn er drie vormen van basisbanen te onderscheiden.

⁵ Kremer e.a. (2017), De zachte hand in de bijstand, sociale vraagstukken winter 2017.

⁶ Zie onder andere het artikel van Jos Verhoeven “Met Parallele arbeidsmarkt neemt participatie toe” in Sociale Vraagstukken van 18 oktober 2018.

⁷ Zie Kamerbrief Uitwerking Breed Offensief (20 november 2018)



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.

De vraag van de gemeenteraad heeft betrekking op de variant van de extra (publieke) werkgelegenheid. 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 moet minimaal zijn.

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 mogelijkheden 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 een groepsgesprek gevoerd met tien bijstandsgerechtigden. Omdat we ervan uitgaan dat de doelgroep van de basisbaan vooral bestaat uit personen die zich nu niet voorbereiden op werk, hebben we deze gesprekken gevoerd met personen die de WPDA heeft ingedeeld in de categorie “vrijwilligers”. Het gesprek heeft plaatsgevonden in het BuurtInformatieCentrum aan de Troelstraweg tijdens een inloopochtend.
- We hebben vier gesprekken gevoerd met medewerkers van het WPDA en de gemeentelijke organisatie. Daarbij ging het om functionarissen die te maken hebben met activiteiten voor vergelijkbare doelgroepen en met het gemeentelijke beleid.
- We hebben bij 16 potentiële aanbieders van werk geïnventariseerd of en zo ja welk werk beschikbaar is. Dat hebben we gedaan in de vorm van individuele gesprekken. 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 al in een eerder stadium 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

Enkele zorginstellingen laten weten dat er aanvullende werkzaamheden zijn waarvoor men extra handen prima kan gebruiken. Het gaat daarbij vooral om facilitaire taken op het gebied van onderhoud, beheer, toezicht, klussen, vervoer en ondersteuning. Bij één instelling ziet men minder mogelijkheden om aanvullende werkzaamheden te organiseren. Wanneer er sprake is van klantcontact geldt in alle gevallen dat men bereid is om op het gebied van reguliere banen afspraken te maken over de instroom van bijstandsgerechtigden. Hierbij worden aan mensen hogere eisen gesteld dan bij de uitoefening van taken in basisbanen. Ook worden bij één van de organisaties banen gecreëerd op lagere niveaus voor taken die niet direct zorg gerelateerd zijn (mensen bezoeken, koffie drinken, klussen doen). Er blijkt voldoende aanbod aan personeel te zijn voor deze banen. Zoals alle organisaties wordt ook aan zorginstellingen gevraagd om een bijdrage te leveren aan het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking (banenafpraak). De organisaties zijn hiervan in veel gevallen niet op de hoogte en/of voldoen nog niet aan de streefcijfers die daarvoor worden gehanteerd.

In alle gevallen is de betrokkenheid bij de doelgroep groot. Die uit zich onder andere in de bereidheid om (interne) begeleiding voor deze medewerkers te organiseren. De extra kosten die dit oplevert maakt dat men terughoudend is in het leveren van een eventuele financiële bijdrage voor de uitvoering van het werk.

Zorginstellingen bedienen vaak meerdere gemeenten. Zij laten daarom weten te hechten aan eenzelfde beleid van verschillende gemeenten in hun verzorgingsgebied.

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 taken zoals het onderhoud van schoolpleinen, tuinen en gebouwen en het schoonmaken van de schoolgebouwen. Daarnaast gaat het om administratieve taken die nu door docenten worden gedaan en taken als gastheer of gastvrouw. Sommige taken kunnen worden uitgevoerd voor een cluster van scholen.

De scholen laten weten in de afgelopen jaren ervaring te hebben opgedaan met andere vormen van gesubsidieerde arbeid (de Melkertbanen). Deze banen zijn in 2014 definitief afgebouwd in de gemeente Assen, waarbij een groot deel van deze mensen een regulier dienstverband heeft gekregen⁸. Ook deze medewerkers voeren taken uit die hierboven zijn beschreven.

⁸ Van de 39 WIW/ID-ers die er op 1/1/2015 in dienst waren van Awerc zijn 28 regulier in dienst genomen bij de organisatie waar zij aan het werk waren.

De scholen voor wie dat geldt, voldoen daarmee ook aan de streefcijfers op het gebied van de banenafpraak. Dat komt omdat personen met een WIW/ID-baan zijn opgenomen in het zogenoemde doelgroepenregister. Scholen voor wie dat niet geldt, voldoen nog niet aan deze afspraak⁹.

Scholen laten weten dat er geen middelen beschikbaar zijn voor extra banen. Ook het leveren van een financiële bijdrage voor het uitvoeren van deze taken is niet of nauwelijks haalbaar. Wel is het mogelijk om een bijdrage te leveren in de vorm van begeleiding. Daarnaast moeten vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over (de aard van) het contact van de betreffende medewerkers met leerlingen van de scholen.

3.3. Sportsector

Verschillende vertegenwoordigers van sportverenigingen laten weten dat er werk beschikbaar is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om onderhoudswerkzaamheden op sportvelden en sportterreinen en om beheerstaken: het opruimen van de kantine, het openen en sluiten van gebouwen en terreinen. Voor binnensporten kan het gaan om ondersteuning van de (reguliere) beheerders van sporthallen. Voor alle sporten geldt dat er evenementen (toernooien) worden georganiseerd waarbij extra ondersteuning heel wenselijk zou zijn. Deze taken worden uitgevoerd door vrijwilligers, maar dat vraagt erg veel van deze mensen.

De verenigingen zien mogelijkheden om deze (extra) taken te clusteren zodat sportverenigingen een beroep kunnen doen op de inzet van deze medewerkers.

Ook in de sportsector is in de afgelopen periode ervaring opgedaan met regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Zo is het beheer van twee sporthallen tot eind 2018 uitgevoerd door medewerkers met een arbeidsbeperking (grotendeels in het kader van de sociale werkvoorziening). Vanaf 2019 is dat niet meer het geval.

3.4. Kunst en cultuur

In de sector kunst en cultuur is er sprake van twee grote spelers die sterk van elkaar verschillen. De mogelijkheden van deze organisaties voor het creëren van basisbanen verschillen ook sterk. Bij het cultuurcentrum zijn er nauwelijks mogelijkheden voor de inzet van andere medewerkers. Extra werkzaamheden worden nu al verricht door groepen enthousiaste, flexibele en klantvriendelijke vrijwilligers.

Bij het cultuurpodium zijn de mogelijkheden er wel. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de rol van gastheer of gastvrouw, om taken op het gebied van beheer en om ondersteunende werkzaamheden bij de voorbereiding en uitvoering van de vele projecten en evenementen die kenmerkend zijn voor deze sector. Het zou bijvoorbeeld wenselijk zijn dat een beroep kan worden gedaan op een ondersteuningsteam dat voor verschillende activiteiten beschikbaar is. Door het

⁹ Tot voor kort gold er voor onderwijsinstellingen en andere overheidsorganisatie een quotum voor mensen met een arbeidsbeperking. In november heeft de staatssecretaris van SZW besloten om aparte quota voor de sectoren markt en overheid op te heffen. Omdat voor de gezamenlijke sectoren de streefcijfers worden gehaald, is er nu geen sprake meer van een quotumheffing voor de overheidssector.

podium wordt ook expliciet gewezen op de ambitie van de culturele sector in Assen om een verbinding te maken met en tussen economie, participatie en onderwijs.

Ook in deze sector geldt dat financiële bijdragen voor de uitvoering van het werk niet mogelijk zijn. Wel kan er een vorm van begeleiding worden geboden.

3.5. Werkzaamheden in de wijken

De gemeente Assen voert werkzaamheden in het kader van het Beheer Openbare Ruime uit in de wijken. Een deel daarvan wordt met behulp van werkzoekenden verricht door WERKpunt. Er zijn volgens WERKpunt voldoende werkzaamheden beschikbaar voor andere doelgroepen. Op dit moment is er sprake van een jaarlijkse instroom van 25 kandidaten die (op termijn) bemiddelbaar zijn naar ander werk. Sinds kort bestaat een deel daarvan uit kandidaten met een arbeidsbeperking in het kader van de banenafpraak. WERKpunt heeft de mogelijkheid om jaarlijks 85 personen werk te bieden.

Vanuit Vaart Welzijn wordt aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om extra werk in de wijken te organiseren. Het gaat daarbij vooral om werk dat ten goede komt aan de verschillende maatschappelijke doelstellingen die de gemeente via het welzijnswerk wil realiseren, zoals het verbeteren van de leefbaarheid en het stimuleren van positieve gezondheid. Het kan daarbij gaan om werkzaamheden als het onderhouden van de publieke en private ruimtes, opruimwerkzaamheden (zoals sneeuw ruimen in de winter) of gastvrouw of gastheer in een buurthuis. Ook zouden gesubsidieerde betaalde banen de mogelijkheid bieden om de zichtbaarheid van het welzijnswerk in de buurten te vergroten, bijvoorbeeld in de vorm van buurtconciërges. Een mogelijkheid is daarnaast om een basis of een aanvulling aan inzet te kunnen bieden voor activiteiten die grotendeels door vrijwilligers worden gedaan, bijvoorbeeld op het gebied van het vervoer van personen in buurten die zelf niet over een vervoersmiddel kunnen beschikken of het (mede) organiseren van wandelingen voor buurtbewoners.

Er zijn ook nieuwe vormen van werk te bedenken waarin bewoners maatschappelijk actief kunnen zijn en waarin een faciliterende en/of begeleidende rol wordt gespeeld door vrijwilligers of mensen in basisbanen. Het zou daarbij kunnen gaan om de opzet van een volkstuinencomplex of vormen van (niet-geïndiceerde) dagbesteding.

Binnen de wijken wordt door Vaart Welzijn en de WPDA samengewerkt in de ondersteuning van personen in de bijstand voor wie op dit moment geen perspectief op betaald werk bestaat. Daarbij wordt nu al gezamenlijk gezocht naar taken of klussen die bijstandsgerechtigden in de wijk kunnen uitvoeren. In Aa en Hunze gebeurt dit samen met Impuls en zijn bijvoorbeeld functies gecreëerd als chauffeur, taalmaatje en aanvullend onderhoud op begraafplaatsen. Er worden werkzaamheden gezocht die passen bij de kandidaat. Het gaat in deze gevallen dus om vrijwilligerswerk¹⁰. De participatiecoaches van WPDA geven aan dat grotere groepen mensen op deze manier aan de slag zouden kunnen wanneer er sprake is van (extra) begeleiding. Het bestaande vrijwilligerswerk vraagt immers (net als regulier werk) ook om de nodige zelfstandigheid en flexibiliteit.

¹⁰ Waarvoor organisaties soms wel en soms geen vrijwilligersvergoeding kunnen of willen betalen.

3.6. 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 helpen van personen in wijken of binnen zorginstellingen die zelf een aantal zaken niet meer kunnen of die onvoldoende aandacht krijgen omdat professionals het heel erg druk hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als komen, boodschappen doen, tuinen onderhouden of schoonmaken. En om het maken van een praatje, het drinken van een kop koffie of het brengen van een kerststukje.

Ook in buurthuizen zijn volgens hen extra handen welkom. Voor een deel gaat het om extra taken en voor een deel om taken die nu vrijwillig worden gedaan en die aantrekkelijker zouden zijn als hiervoor betaald zou worden.

Tenslotte werd de suggestie gedaan om banen te creëren als “Kantoorclown” om wat meer vrolijkheid te brengen in “saaie” kantoren. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de wijze waarop deze groep aankijkt tegen deze vorm van betaalde arbeid.

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 kunstgrasvelden 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).

3.7. 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.
- (2) Zorg voor voldoende begeleiding. Er zijn nu al mensen die de stap naar vrijwilligerswerk niet kunnen maken omdat de noodzakelijke begeleiding niet kan worden geboden.
- (3) Zorg voor een clustering van werkzaamheden zodat verschillende organisaties (scholen, cultuurorganisaties, sportverenigingen) een beroep kunnen doen op deze vorm van ondersteuning. Daarmee kunnen zowel incidentele als structurele taken worden uitgevoerd. Sluit aan bij de activiteiten in buurten en wijken en zet de banen in voor het realiseren van (andere) maatschappelijke doelen.
- (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.

3.8. 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 te weinig wordt uitgevoerd. Het gaat daarbij om verschillende werkzaamheden binnen de sectoren zorg, cultuur, 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.

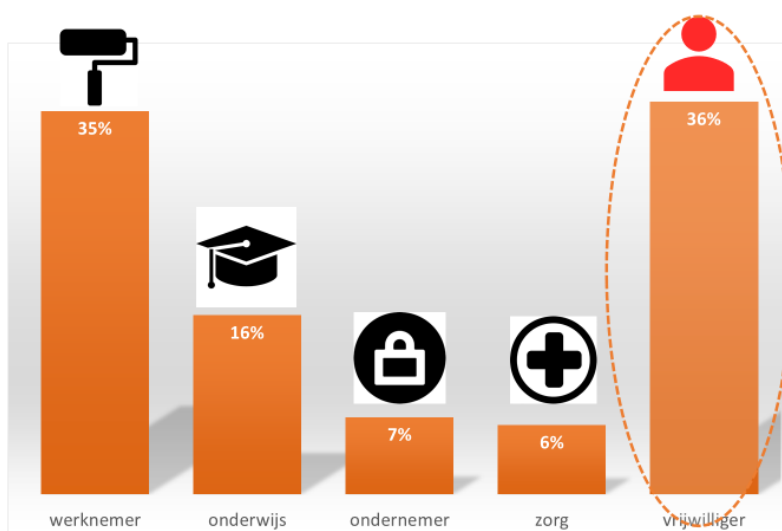
In alle sectoren geldt dat het verstandig kan zijn om niet te kijken naar functies, maar veel meer naar (een clustering van) zinvolle taken/activiteiten/werkzaamheden die bijdragen aan een maatschappelijk doel, zoals de versterking van de leefbaarheid in de wijken of de ondersteuning van burgers in een kwetsbare positie. De vorming van een pool van medewerkers maakt dit gemakkelijker. Een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van deze taken door deze doelgroep is de beschikbaarheid van de begeleiding. Een groot deel van de respondenten laat weten deze begeleiding te willen en kunnen bieden. Wanneer activiteiten worden geclusterd zal dat echter niet zo snel mogelijk zijn. Ook uit ervaringen met andere regelingen weten we dat in de praktijk vaak (te) veel gevraagd wordt van degenen die binnen hun gewone werk begeleiding aan leden van deze doelgroepen moeten bieden.

Een deel van de genoemde taken wordt overigens op dit moment uitgevoerd door andere groepen. Soms gebeurt dat betaald (bijvoorbeeld in het kader van de banenafpraak of als re-integratie-instrument bij WERKpunt) en soms onbetaald (in de vorm van vrijwilligerswerk). Hier komen wij verderop in dit rapport terug.

4. De doelgroep

In Assen is het aantal mensen dat een beroep doet op een bijstandsuitkering licht hoger dan het landelijk gemiddelde¹¹. 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 ondersteuning van bijstandsgerechtigden vindt in Assen plaats door het Werkplein Drentsche Aa (WPDA). De aard van de ondersteuning is afhankelijk van het perspectief van de werkzoekenden. Het WPDA heeft daartoe verschillende perspectieven onderscheiden: die van werknemer, onderwijs, ondernemer, zorg en vrijwilliger. De verdeling over deze “routes” ziet er als volgt uit:



De dienstverlening voor de eerste drie groepen is gericht op het verkrijgen van reguliere arbeid of een startkwalificatie. Deze groepen vormen dus geen doelgroep voor de basisbanen. In Assen wordt waar mogelijk ingezet op de weg naar regulier werk. Wanneer dat binnen twee jaar niet lukt, wordt het perspectief van deze groep aangepast. Overigens is men terughoudend in het loslaten van het perspectief op werk. Wanneer men toch kansen ziet op werk, kan de periode van de route werknemer worden verlengd. Ook wordt een overdracht naar de participatiecoaches (die de vrijwilligers ondersteunen) niet altijd als definitief beschouwd. Dit is wellicht ook de reden dat de uitstroom naar werk in het afgelopen jaar ondanks de afnemende instroom op peil is gebleven.

De potentiële doelgroep voor basisbanen bevindt zich in de groep met het perspectief vrijwilliger. In totaal zijn dat in de gemeente Assen ongeveer 900 personen. De ondersteuning van deze personen is gericht op het behoud en/of de versterking van hun maatschappelijke deelname. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur van zorg en welzijn. Participatiecoaches van WPDA werken daartoe zoveel mogelijk vanuit de wijk.

¹¹ In Assen zijn dat 41,5 op de 1.000 inwoners. Landelijk zijn dat er 35,5.

Een groot deel van deze personen is al actief op het gebied van vrijwilligerswerk of maakt gebruik van de ondersteuning van zorginstellingen. Ruim een derde (325 personen) is ingedeeld in trede 2 van de Participatieladder (wel sociale contacten buitenshuis, geen deelname aan georganiseerde activiteiten en vrijwilligerswerk). WPDA heeft op basis van gesprekken met deze groep vastgesteld dat er 175 personen zijn waarbij sprake is van "groeipotentieel". Dat houdt in dat zij de stap naar georganiseerde activiteiten of vrijwilligerswerk nog kunnen maken. Het gaat hierbij voor een belangrijk deel om mensen die al zeer langdurig een beroep doen op een uitkering. Deze groep zou dus mogelijk tot de doelgroep van de basisbanen kunnen behoren. Mogelijk zijn er daarnaast nog personen die nu al wel vrijwilligerswerk verrichten en die de stap naar deze vorm van betaald werk zouden willen maken. Omdat de basisbaan geen onderdeel van het bestaande instrumentarium is, is dat niet geregistreerd. Een aantal van hen hebben wij gesproken in de vorm van een groepsinterview (zie paragraaf 4.1). Hieruit kunnen we concluderen dat een deel van die groep een basisbaan als een mogelijk perspectief ziet. Wij schatten dat dit tot een extra potentiële doelgroep van 125 personen leidt. Op basis van deze gegevens schatten wij in dat er een potentiële doelgroep van ongeveer 300 personen is die mogelijk in aanmerking komt voor een basisbaan.

Niet al deze mensen zijn echter geschikt of beschikbaar voor een dergelijke basisbaan. Zo laten activiteiten in Tynaarlo en Aa en Hunze zien het realiseren van een activiteit voor deze doelgroep nog niet eenvoudig is. In Tynaarlo is een aantal personen uit een vergelijkbare doelgroep gesproken in het kader van een onderzoek naar de invulling van Meedoen-banen. Dat zijn geen betaalde banen, maar deze zijn wat de aard van het werk en de eisen aan de kandidaten betreft redelijk vergelijkbaar. Uit dit onderzoek bleek dat van de 69 potentiële kandidaten uiteindelijk 30 mensen zijn gesproken. Daarvan kon of wilde ongeveer de helft om verschillende redenen niet deelnemen. In de meeste gevallen ging het daarbij om (psychische of fysieke) gezondheidsklachten of om de zorg voor anderen. Een deel van de mensen had wel belangstelling, maar wilde vanwege fysieke of psychische problemen op een later moment hier eventueel mee starten. Tien kandidaten wilden hiervoor direct in aanmerking komen. Ook deze groep kenmerkte zich overigens door de nodige beperkingen. In de praktijk blijkt deze groep vaak niet in staat om 16 uur of meer aan de slag te gaan.

In Aa en Hunze zijn 48 personen uit een vergelijkbare doelgroep aangemeld voor een traject sociale activering. Hiervan zijn inmiddels 14 personen (vaak een aantal dagdelen per week) aan de slag in vrijwilligerswerk.

De participatiecoaches van WPDA geven daarbij nog wel aan dat een grotere groep bijstandsgerechtigden vrijwilligerswerk (of werk in een basisbaan) zou kunnen doen als er extra begeleiding beschikbaar is.

Het is dus niet eenvoudig om vast te stellen hoeveel mensen mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor een basisbaan. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd schatten wij in dat het gaat om een potentiële doelgroep van tussen de 100 en 150 personen.

4.1. Interviews bijstandsgerechtigden

We hebben tien bijstandsgerechtigden uit de Oude Molenbuurt gesproken in de vorm van een groepsinterview tijdens een koffie-inloopochtend in het Buurt Informatie Centrum. Het ging om personen die daar vaker een kop koffie met elkaar drinken. Een deel van hen doet vanuit het buurtcentrum vrijwilligerswerk en/of biedt andere buurtbewoners hulp en/of aandacht. Om verschillende redenen is het niet gelukt om aan het werk te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beperkingen, de zorg voor kinderen, onvoldoende taalbeheersing, onvoldoende opleiding en/of minder gewaardeerd gedrag.

Betekenis van werk

De meeste geïnterviewden vinden werk belangrijk. Het is fijn om aan het werk te zijn, het geeft betekenis en levert waardering op. Daarbij vindt men het ook belangrijk dat er niet alleen waardering is voor betaald werk. Een groot deel van mensen in de bijstand doet vrijwilligerswerk en ook dat is belangrijk. Daarnaast is er een deel dat in de afgelopen periode kinderen heeft opgevoed en het huishouden heeft georganiseerd. Dat vraagt om de nodige vaardigheden en het zou goed zijn als die zouden worden erkend en deze periode niet alleen wordt gezien als een "gat in je CV".

Voorwaarden aan werk

Wanneer men aan het werk zou gaan, is het wel belangrijk dat dit aan een aantal voorwaarden voldoet. Die voorwaarden verschillen overigens sterk per persoon. Zo is het voor de één van belang dat er sprake is van werk dat geen stress oplevert en dat gedoseerd kan worden gedaan. Voor de ander moet het juist niet te eentonig zijn. Als voorbeeld hiervan wordt inpakwerk genoemd.

Voor alle geïnterviewden geldt dat de belangrijkste voorwaarde voor het werk is dat het betekenis heeft en dat je er andere mensen mee kunt helpen. Daarnaast wordt een vorm van ondersteuning en begeleiding als een belangrijke voorwaarde genoemd om goed te kunnen functioneren. Als je vanuit de bijstand weer aan het werk gaat is het goed dat er iemand is die je helpt bij wat je moet gaan doen en die waar nodig een arm om je heen kan slaan als je daar behoefte aan hebt. "Iedereen heeft zo zijn rugzakje". Een andere belangrijke voorwaarde is de urenomvang. De meeste geïnterviewden geven aan dat zij geen volledige baan aankunnen. Tenslotte vinden alle respondenten het belangrijk dat er waardering is voor het werk dat ze doen. Voor sommigen is het van groot belang dat die waardering wordt gegeven in de vorm van een goed inkomen. Zij zouden het heel frustrerend vinden wanneer zij een inkomen zouden verdienen waarmee zij niet boven het bijstandsniveau terecht komen. Een belangrijk onderdeel van werk zou moeten zijn dat het je de mogelijkheid geeft om wat extra's te kunnen doen. Voor anderen is het inkomen van minder groot belang en zijn andere vormen van waardering (van leidinggevend en van cliënten waarvoor men werkt) voldoende om de stap naar werk te kunnen maken. Voor sommigen is inkomen (tijdelijk) minder belangrijk als er op termijn perspectief bestaat op inkomensverbetering, bijvoorbeeld doordat een opleiding wordt betaald of er doorstroming naar een beter betaalde baan mogelijk is.

Verder vindt men het van belang dat het gaat om werk dat bij hen past en waarin je je talent kunt benutten. Als suggestie wordt gedaan om door middel van een stageperiode te kijken of dat het geval is. Ook een goede begeleiding is van belang. En ook hier geldt dat dat maatwerk is. Zo “heeft de één een rem nodig en een ander juist een schop onder de kont”.

De weg naar werk

Een deel van de respondenten heeft ervaring met trajecten op het gebied van werk. Zij laten weten dat het van belang is dat de weg naar werk goed wordt voorbereid en begeleid. Het is daarbij belangrijk dat er duidelijkheid is over welke stappen er worden gezet en dat daar met een coach of begeleider afspraken over kunnen worden gemaakt. Men wil het liefst niet in “het diepe worden gegooid”. Ook is het belangrijk dat er oog is voor andere zaken, zoals wat er gebeurt met de aflossing van eventuele schulden en/of wat de (financiële) mogelijkheden zijn voor kinderopvang.

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 potentiële doelgroep voor de basisbanen in de gemeente Assen schatten we dus op 100-150 personen. Dat is relatief minder dan we in andere gemeenten zien. Dat kan mede worden verklaard omdat voor grotere groepen zo lang mogelijk wordt gezocht naar manieren om betaald werk te realiseren. Ook de stevige inspanningen voor mensen met een arbeidsbeperking (banenafpraak en beschut werk) kunnen ertoe leiden dat er minder mensen “overblijven” die voor het instrument basisbanen in aanmerking komen.

De instrumenten van de WPDA voor bijstandsgerechtigden zijn dan ook met name gericht om mensen voor te bereiden op betaald werk. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om werkontwikkelplekken, loonkostensubsidies (voor mensen met een arbeidsbeperking en voor andere groepen uit de Participatiewet) en werkplekken in het kader van WERKpunt.

Voor personen met het perspectief Vrijwilligerswerk of Zorg zijn heeft de WPDA niet de opdracht om specifieke instrumenten voor activering of participatie in te zetten. Er wordt daarom aangesloten bij de instrumenten die vanuit Zorg en Welzijn beschikbaar zijn (zoals het Vrijwilligersinformatiepunt). Samen met organisaties in die sectoren wordt in individuele gevallen gezocht naar plekken waar mensen maatschappelijk actief kunnen zijn. In de gemeente Tynaarlo is op verzoek van de gemeenteraad een aanvullend instrument ("Meedoen-banen") beschikbaar gesteld voor burgers uit deze gemeente. Wanneer mensen actief zijn op deze Meedoen-banen, ontvangen zij maximaal twee jaar een premie van € 100 per 6 maanden. In de gemeente Aa en Hunze is gestart met een project sociale activering. Participatiecoaches van WPDA geven mee dat gezien de beperkte inzetbaarheid van een groot deel van de doelgroep het te overwegen is om de nadruk te leggen op intensivering van de vrijwilligersaanpak (met extra aandacht voor de begeleiding en ondersteuning op het gebied van zorg en financiën) in plaats van het creëren van extra betaalde banen.

4.3. Conclusie

Er is een groep bijstandsgerechtigden voor wie een betaalde baan ver weg is en die mogelijk baat kan hebben bij een instrument als de basisbaan. Hoe groot de groep is, is op basis van de huidige gegevens niet exact vast te stellen. Op basis van de gesprekken met WPDA, de ervaringen in Tynaarlo en onze ervaringen uit andere gemeenten schatten wij deze groep op ongeveer 100-150 personen.

De beschikbaarheid van een potentiële doelgroep wordt bevestigd in het groepsgesprek dat we met een aantal bijstandsgerechtigden hebben gevoerd. Daarin komt de bereidheid om aan de slag te gaan naar voren, zij het dat deze mede afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden hebben met name betrekking op de wijze van waardering, de aard van het werk, de begeleiding en de omvang van de dienstbetrekking.

Uit de ervaringen van de gemeenten Amsterdam en Den Haag blijkt dat er in korte tijd een groot aantal mensen te motiveren is om in een gesubsidieerde baan aan het werk te gaan, al zal in die gemeenten de potentiële doelgroep ook hoger zijn vanwege het feit dat er grotere groepen zijn aan wie tot op heden geen enkele vorm van dienstverlening is aangeboden. In die gemeenten gaat het in de praktijk om een doelgroep waarbij sprake is van problematiek op verschillende levensdomeinen. Hieruit komt het belang van een goede intake, voorbereiding en begeleiding duidelijk naar voren.

De participatiecoaches van WPDA geven ter overweging mee om in plaats van basisbanen te kiezen voor een intensivering van de vrijwilligersaanpak om de participatie van bijstandsgerechtigden te verhogen.

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 twee 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 werk biedende organisaties bestaat en zij zich dus gemakkelijker kunnen terugtrekken.

In onze gesprekken met potentiële aanbieders van werk laat men weten dat wanneer de gemeente overgaat tot de invoering van basisbanen een vorm van begeleiding vanuit deze organisaties beschikbaar is en dat bij de uitvoering dus een beroep kan worden gedaan op deze organisaties. Een financiële bijdrage ten behoeve van de uitvoering van het werk behoort niet of nauwelijks tot de mogelijkheden van de werk biedende organisaties. Dit heeft gevolgen voor de kosten van de basisbanen.

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 arbeidsvoorwaardenregeling¹². We gaan in de berekening uit van volledige banen. In de praktijk zal er naar verwachting vooral sprake zijn van deeltijdbanen. We gaan ervan uit dat verschillende organisaties (in de zorg, de sport, het onderwijs en de wijken) niet of slechts in beperkte mate in staat zijn om een financiële bijdrage te leveren ten behoeve van de uitvoering van de verschillende werkzaamheden. Deze schatten we vooralsnog gemiddeld (per fulltime medewerker) in op € 1.000. Dit wil overigens niet zeggen 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**	4.000
Inverdieneffect***	-1.000
Totaal	31.000
Besparing op BUIG***	-14.000
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). Op basis van ervaringen in de Wsw en de uitvoering van de Werkbrigade in Amsterdam zou het gaan om een bedrag van € 8.000. Omdat organisaties in Assen laten weten dat zij een bijdrage kunnen leveren in de vorm van begeleiding en omdat de inschatting is dat kosten voor huisvesting, machines en materieel beperkt zal zijn, verwachten wij dat er een lager bedrag nodig is voor de overhead. Wij gaan vooralsnog uit van een bedrag van € 4.000.

*** 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 dus tot een hoger overschot of 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

¹² Hiervoor is overleg nodig met vakbonden.

worden gedaan op een mobiliteitsbonus (maximaal € 2.000 per jaar, hieronder niet meegenomen).

kosten basisbanen	
Loonkosten*	28.000
Organisatie**	4.000
Inverdieneffect***	- 1.000
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 dat iedere geïnvesteerde euro in deze banen € 1,20 aan maatschappelijke baten oplevert. Dat bedrag kan nog oplopen tot € 1,40 wanneer er sprake is van structurele banen.

5.3. Juridische vormgeving instrument

Er zijn in de gemeente Assen 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 verdienen¹³. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde en is wettelijk vastgelegd.

Daarnaast maakt de gemeente Assen gebruik van een loonkostensubsidie voor andere doelgroepen uit de Participatiewet (CCW-subsidie). Dit is een maatwerksubsidie voor werkgevers die kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen. Dit is een subsidie die de gemeente kan verstrekken op grond van artikel 7 van de Participatiewet.

De Participatiewet biedt daarnaast in artikel 10a de mogelijkheid om “participatieplaatsen” aan te bieden. Daarmee kan de gemeente een uitkeringsgerechtigde onbeloofde additionele werkzaamheden laten verrichten gedurende een periode van twee jaar¹⁴. De Meedoenbanen in Tynaarlo vallen hier onder. Uiteindelijk doel hiervan is om mensen voor te bereiden op betaald werk.

¹³ En een aantal specifiek benoemde groepen zoals schoolverlaters PrO/VSO

¹⁴ Met de mogelijkheid om deze onder voorwaarden maximaal 2 keer met een jaar te verlengen

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 arbeid¹⁵.
- 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”. 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.

Een rekenvoorbeeld:

Als de gemeente kiest voor 50 basisbanen, dan zijn de totale (bruto) kosten € 31.000 x 50 = € 1,55 miljoen, uitgaande van volledige banen. Omdat er een besparing wordt verwacht van € 14.000 x 50 = € 0,7 miljoen op het BUIG-budget, bedragen de netto-kosten € 0,85 miljoen¹⁶. In dit onderzoek hebben we niet vastgesteld *hoeveel* banen in de gemeente exact kunnen worden gerealiseerd.

¹⁵ Waarbij mensen altijd de mogelijkheid kunnen krijgen om de overstap te maken naar een reguliere baan en hiervoor gedurende de periode van de basisbaan extra ondersteuning ontvangen. De basisbaan zelf is echter niet gericht op doorstroming naar ander werk.

¹⁶ Hierbij houden we geen rekening met het effect van de vangnetregeling. Die houdt in dat bij 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 onderstaande vragen beantwoorden

Zijn er mogelijkheden om basisbanen als participatie-instrument in de gemeente Assen in te voeren?

- 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) Is er ruimte voor een extra instrument binnen de uitvoering van de Participatiewet? En zo ja, hoe ziet die ruimte eruit?
- e) Hoe is verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen?

6.1. 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) gebeurt. De uitvoering van deze werkzaamheden kan (naast de economische redzaamheid van de werknemers) leiden tot versterking van de leefbaarheid in de gemeente op verschillende terreinen. De geïnterviewde organisaties zijn vrijwel allemaal bereid om deze werkzaamheden uit te laten voeren door mensen in basisbanen. De vorming van pools per wijk (of per sector) lijkt voor de meeste organisaties een zinvolle en haalbare manier om het werk beschikbaar te kunnen stellen. De geïnterviewde organisaties laten weten dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om voor de uitvoering van de werkzaamheden te betalen.

6.2. Beschikbaarheid werkzoekenden

Het is niet eenvoudig vast te stellen hoeveel personen beschikbaar zijn voor het werk in een basisbaan. Dat is immers voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin het lukt om individuele mogelijkheden van werkzoekenden te koppelen aan beschikbare werkzaamheden. Op basis van de cijfers van WPDA, de interviews met medewerkers van WPDA en de ervaringen met de werving van Meedoenbanen in Tynaarlo concluderen we dát er mensen beschikbaar 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. Tevens is het waarschijnlijk dat de ureninzet van de kandidaten beperkt zal zijn.

6.3. 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 en de signalen die we in Assen hebben gekregen over de mogelijkheden om een

financiële bijdrage te leveren en de mogelijkheden om begeleiding te bieden. Daar staat een besparing van € 14.000 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. De basisbanen hebben ook opbrengsten. Uit een indicatieve MKBA van de Werkbrigade van de gemeente Amsterdam komt naar voren dat elke geïnvesteerde euro € 1,20 aan opbrengsten genereert. Die opbrengsten bestaan vooral uit de toegenomen levenskwaliteit van de medewerker en een verbeterde leefomgeving. De tijdelijkheid van de banen in Amsterdam zorgt daarbij nog voor onzekerheid bij de medewerkers. De onderzoekers daar hebben berekend dat het bieden van vaste banen tot een opbrengst van € 1,40 per geïnvesteerde euro leidt.

6.4. Opbrengsten voor de deelnemers

Wanneer bijstandsgerechtigden aan het werk gaan, heeft dat gevolgen voor hun welzijn. Mensen die werken zijn vaak gelukkiger en hebben een betere (mentale) gezondheid. Het heeft tevens gevolgen voor hun besteedbare inkomen. De mate waarin dat het geval is, is echter sterk afhankelijk van de leefsituatie en de arbeidsomvang. Een onderzoek dat het NIBUD voor de gemeente Groningen in dit kader heeft uitgevoerd, liet zien dat een dienstverband van 20 uur voor bijstandsgerechtigden niet leidt tot een toename van hun besteedbare inkomen. Bij een dienstverband van 36 uur is er sprake van een inkomensverbetering die varieert van + € 283 per maand voor een alleenstaande, + € 268 voor alleenstaande ouders en + € 38 voor een echtpaar¹⁷. Wanneer mensen recht hebben op een individuele inkomenstoeslag kan het voordeel voor een echtpaar omslaan naar een licht nadeel. Naar verwachting is een volledig dienstverband voor deze doelgroep echter niet realistisch. Om tot een inkomensverbetering te komen is het dus verstandig om te streven naar een omvang die groot genoeg is (naar verwachting >24 uur) en tegelijkertijd recht doet aan de mogelijkheden van de kandidaat. Dit staat overigens op gespannen voet met onze eerdere constatering dat de potentiële doelgroep naar verwachting aangewezen zal zijn op banen met een beperkte arbeidsomvang.

6.5. Ruimte voor een aanvullend instrument

De instrumenten die de gemeente inzet voor bijstandsgerechtigden zijn met name gericht op personen die worden voorbereid op een betaalde baan: begeleiding, loonkostensubsidie (voor mensen met een arbeidsbeperking en voor andere groepen uitkeringsgerechtigden), werkontwikkelplekken en WERKpunt. Voor de gemeente Tynaarlo is een aanvullend instrument (Meedoenbaan) beschikbaar, waarvoor formeel het (re-integratie-) instrument van de participatieplaats wordt benut¹⁸. Voor personen die niet worden voorbereid op werk zijn er geen

¹⁷ Alleenstaanden maken het grootste deel uit van de bijstandsgerechtigden, namelijk 65%. Alleenstaande ouders vormen 20% en echtparen 15% van de totale groep.

¹⁸ Omdat de Meedoenbanen in Tynaarlo qua inhoud en doelgroep deels overeenkomen met de basisbanen, is er in die gemeente minder ruimte voor een aanvullend instrument.

specifieke instrumenten, anders dan het reguliere aanbod van de Welzijnsorganisatie en begeleiding vanuit de participatiecoaches van WPDA.

Het is wettelijk mogelijk dat de gemeente zelf aanvullende werkgelegenheid creëert. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van specifieke 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 participatieplaats, 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.

6.6. Verdringing

In dit onderzoek hebben we gekeken of er werkzaamheden zijn die nu niet of onvoldoende gebeuren en waarvoor geen middelen beschikbaar zijn. Er vindt door de inzet van basisbanen geen verdringing van werk plaats. Een risico dat zich nog wel voor kan doen is de verdringing tussen doelgroepen. Zo kan het voor werkgevers die basisbanen creëren, moeilijker zijn om te voldoen aan hun taakstelling op het gebied van de banenafpraak (voor mensen met een arbeidsbeperking). Uit onze gesprekken komt met name naar voren dat met name in de zorgsector organisaties nog nauwelijks dergelijke banen hebben gecreëerd. Dit risico kan sterk worden verminderd door geen functies te creëren bij individuele werkgevers, maar werkzaamheden te clusteren en een pool te vormen.

6.7 Advies

In de conclusies hebben we laten zien dat de basisbanen een mogelijk instrument kunnen zijn voor bijstandsgerechtigden in de gemeente Assen. 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 individuele 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. Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid van een dergelijk instrument ten opzichte van andere vormen van maatschappelijke deelname (intensivering van de aanpak van vrijwilligerswerk voor deze groepen). Dat geldt voor een belangrijk deel ook voor het aantal te realiseren banen. Wanneer de gemeente Assen 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 per buurt of wijk een aantal 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 waarin een goede afweging wordt gemaakt voor welke activiteiten en voor welke burgers deze banen worden ingezet. Betrek daar burgers, bijstandsgerechtigden, scholen, zorginstellingen en wijkteams bij. Een mogelijkheid zou zijn om deze taak op te nemen in de opdracht voor de welzijnsorganisatie en/of aanbieders van (niet-geïndiceerde) dagbesteding.
- 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

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 werkzekerheid¹⁹. 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;

¹⁹ Zie Muysken (2011) of Mosselman, Polstra (2017) voor een overzicht van de opvattingen over “Job guarantee”. 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

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)²⁰.

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 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 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

²⁰ Deze keuzes zijn uiteraard ook bepalend voor de omvang van de doelgroep en dus het aantal te creëren banen.

naar verwachting noodzakelijk²¹. 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.

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 met behulp van social return. Tenslotte heeft deze variant kenmerken van de vroegere Melkertbanen, waarbij extra gesubsidieerde banen werden gecreëerd binnen de overheidssector met als doel om de dienstverlening

²¹ 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.

aan burgers (“meer handen aan het bed en in de klas en meer blauw op straat) te verbeteren²².

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.

Overigens is het wel van belang om een prioritaire volgorde in deze baansorten 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.

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 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 Zweden²³. 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 bijlage 2 zullen we nog terugkomen op ervaringen met instrumenten uit het verleden.

²² 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.

²³ Sociale vraagstukken winter 2017

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.

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 participatieplaatsen²⁴) 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 Assen gaat het daarbij om bijvoorbeeld om de werkontwikkelplekken en de CCW-loonkostensubsidie.

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 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.

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.

²⁴ Zoals bedoeld in artikel 10a van de Participatiewet

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

Het gaat hierbij om een relatief eigenstandig instrument. Het onderscheidt zich van vrijwilligerswerk doordat er loon wordt betaald (en er qua ureninzet meer kan worden gevraagd). 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. Met de voorgenomen aanpassingen voor de laatste groep, is er geen risico meer dat basisbanen financieel aantrekkelijker worden gevonden.

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-integratieinstrument	Participatieinstrument
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

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 detachering-vergoeding
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 productie niet door wil laten stromen naar ander werk omdat dit ten koste gaat van de inkomsten. 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;