



BASISBAAN IN GRONINGEN

Drie varianten, 19 februari 2018

K. Mosselman
W. Ravenshorst
L. Polstra

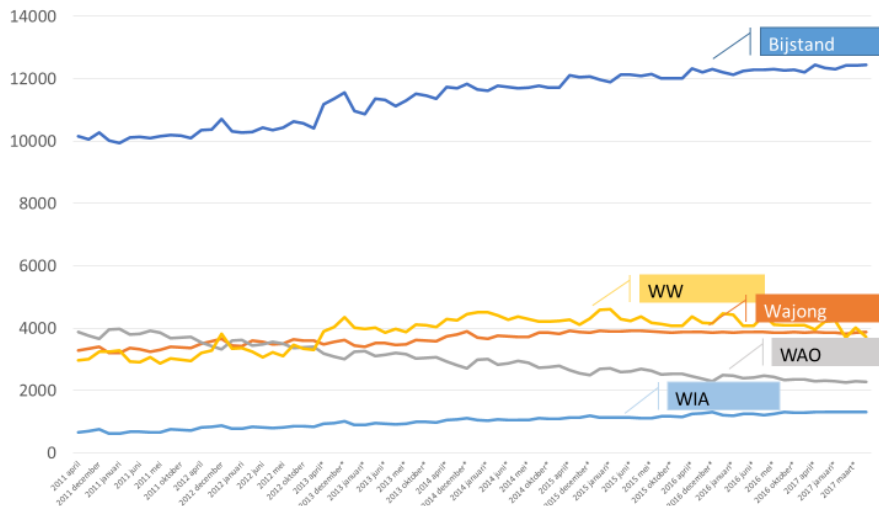


Inhoud

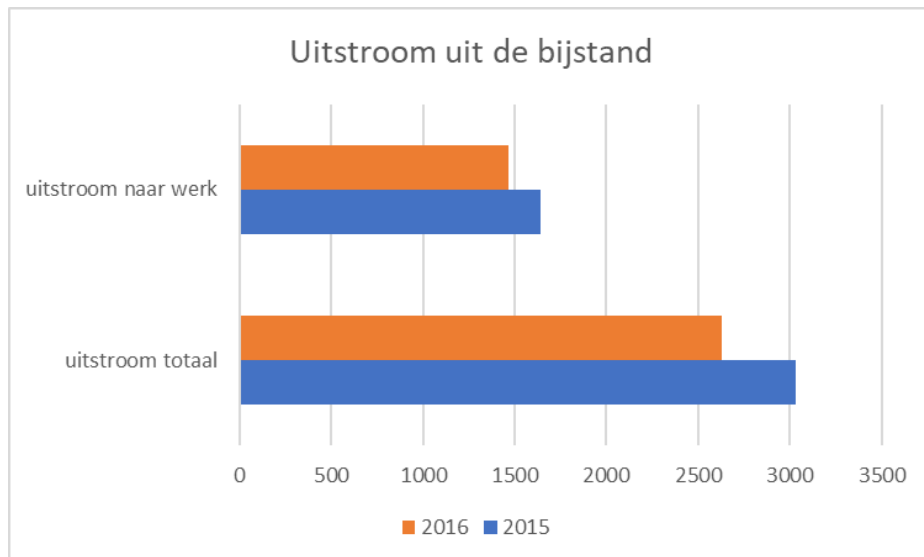
Inleiding.....	2
1. De basisbaan	4
2. Basisbaan: drie varianten.....	6
2.1. Variant ❶: onderdeel van een alternatief stelsel (“Recht op werk”) .	6
2.2. Variant ❷: Basisbaan als re-integratie-instrument.....	10
2.3. Variant ❸: Basisbaan als participatie-instrument.....	12
2.4. Samengevat.....	13
3. Lessen uit het verleden	14
4. Afwegingen en advies	15
Bijlage 1 Financiën	17
Bijlage 2 Mogelijk pallet aan instrumenten bij basisbaan	19

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 voeren dit haalbaarheidsonderzoek uit. Dat gebeurt in twee fasen. In de eerste fase kijken we welke varianten van de basisbaan we kunnen onderscheiden en wat de voor- en nadelen van de verschillende varianten zijn. Daarbij besteden we aandacht aan doelstelling van deze banen, de doelgroep waarvoor deze kan worden ingezet en de globale financiële en juridische gevolgen. Ook gaan we in op de relatie tussen deze baanvarianten en de bestaande (landelijke en lokale) instrumenten. Op basis van die varianten kan het college bepalen van welke vorm van basisbaan zij de haalbaarheid onderzocht wil zien. In de tweede fase onderzoeken we de haalbaarheid op basis van 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.

Op basis van de beantwoording van deze vraag, kunnen bestuurders de keuze maken voor één van de varianten. Deze wordt vervolgens op haalbaarheid onderzocht. Daarbij beantwoorden we de volgende vragen:

2. Is de gekozen variant 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?

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)

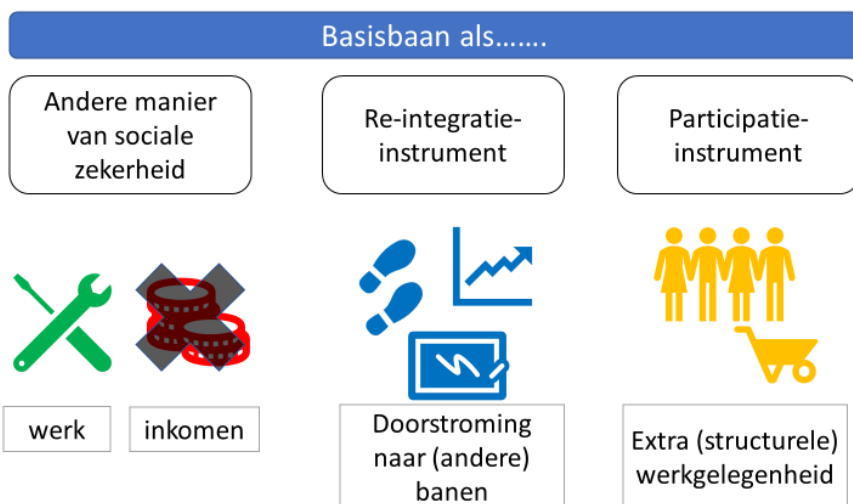
³ Kleinknecht e.a (2016), Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan (Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken 2016, nummer 32)

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.

Wanneer de gemeente Groningen wil kiezen voor een basisbaan, is het daarom zinvol om eerst duidelijkheid te scheppen over wat een dergelijke baan precies inhoudt. We doen dat aan de hand van drie ideaaltypische varianten.



2. 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.

2.1. 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 werkzekerheid⁵. 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 Klosse⁶ 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;
- v. Publiek-private samenwerking waarbij de gemeente optreedt als werkgever en private bedrijven zorgen voor werk door bepaalde werkzaamheden aan gemeenten uit te besteden;

⁵ Zie Muysken (2011) of Mosselman, Polstra (2017) voor een overzicht van de opvattingen over “Job garantie”.

⁶ Zie Muysken, Klosse (2014)

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)⁷.

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 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

⁷ Deze keuzes zijn uiteraard ook bepalend voor de omvang van de doelgroep en dus het aantal te creëren banen.

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 noodzakelijk⁸. 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 ondersteunen⁹.

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.

In bijlage 1 zetten we globaal de kosten (en opbrengsten) van deze banen op een rij.

⁸ 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.

⁹ 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 verbeteren¹⁰.

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 gecreëerd¹¹.

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. 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”¹².

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

¹⁰ 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.

¹¹ Zie bijlage 2 voor een beeld van dit pallet.

¹² 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.

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.

2.2. 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 Zweden¹³. 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.

¹³ 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 detacheringsvergoeding;
- 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;

In bijlage 1 zetten we globaal de kosten (en opbrengsten) van deze banen op een rij.

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 participatieplaatsen¹⁴) 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.

¹⁴ Zoals bedoeld in artikel 10a van de Participatiewet

2.3. 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 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.

In bijlage 1 zetten we globaal de kosten (en opbrengsten) van deze banen op een rij.

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 beschermt 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.

2.4. 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 beschermt werk, banenafpraak, participatiebaan

3. 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. 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;

4. 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 bijstandsaantallen 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 1 Financiën

	Werkzekerheid	Re-integratie	Participatie
Loonkosten*	24.000	24.000	24.000
Organisatie**	6.000	5.000	4.000
Inverdieneffect***	-2.000	-6.000	0
Totaal	28.000	23.000	28.000
Besparing op BUIG****	-7.000	-10.000	-12.000
Gemiddelde kosten	21.000	13.000	16.000

Toelichting
* Loonkosten WML
** Schatting organisatiekosten (organiseren van werk en begeleiding)
*** Bij re-integratie € 500 per maand (detacheringsvergoeding) voor iedere deelnemer, bij werkzekerheid bij deel van de deelnemers
**** BUIG-uitkering is gemiddeld € 14.000, kans dat iemand zonder basisbaan geen beroep (meer) doet op een uitkering geschat op 50%, 30%, 15%
Dit zijn globale schattingen. Bij haalbaarheidsonderzoek nader onderzoeken

Hierboven hebben we een eerste beeld geschetst van mogelijke kosten van de verschillende varianten van basisbanen. Dit zijn zeer grove schattingen, die sterk afhankelijk zijn van de exacte manier waarop de banen worden vormgegeven en hoe de organisatie eruit ziet.

Loonkosten

De loonkosten bij een volledige baan zijn ongeveer € 24.000. Daarbij gaan we ervan uit dat de gemeente de werkgever is. Deze kosten zijn onafhankelijk van de gekozen variant. Wanneer de gemeente niet als werkgever optreedt (en bijvoorbeeld alleen loonkostensubsidie verstrekt) kunnen deze kosten lager zijn.

Organisatiekosten

De organisatiekosten bestaan uit de kosten voor het organiseren van de banen en voor de ondersteuning/begeleiding van werknemers en van werk biedende organisaties. Ook hier geldt dat de exacte kosten afhankelijk zijn van de concrete invulling. We schatten in dat de kosten hoger zijn bij variant 1, omdat dit veel meer organisatievermogen vraagt en er sprake is van een hoge mate van dynamiek (in- en uitstroom). Bij variant 2 zijn deze kosten in zijn totaliteit lager, vooral omdat gemeente het werk niet zelf hoeft te organiseren. De kosten van flankerende instrumenten (scholing) zijn naar verwachting wel iets hoger. De kosten voor variant 3 zijn naar verwachting iets lager omdat de dynamiek beperkt is (langduriger banen). Er is naar verwachting minder behoefte aan flankerende instrumenten.

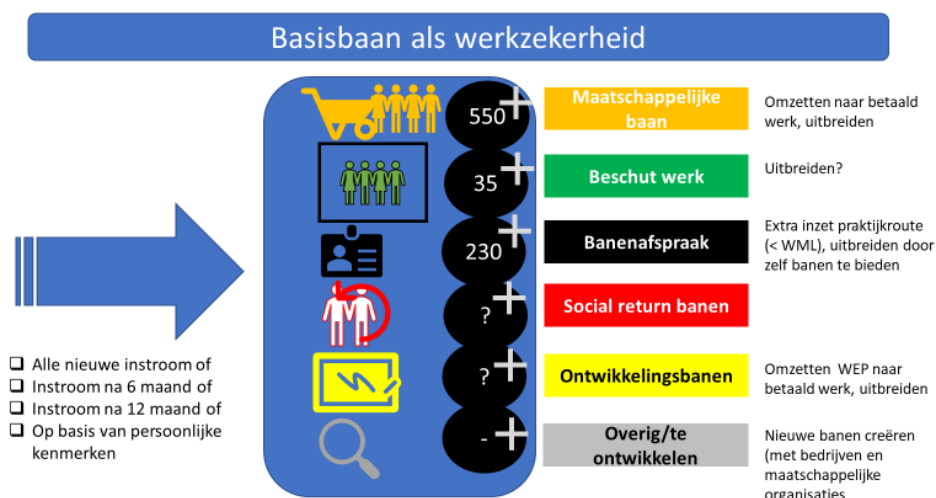
Inverdieneffect

Een deel van de loonkosten kan mogelijk worden terugverdiend. Dat kan bijvoorbeeld door detachingsvergoedingen te vragen of door mensen werk uit te laten voeren waarmee opbrengsten kunnen worden gegenereerd (zoals nu in de Wsw). Wij schatten in dat deze opbrengsten het hoogst zijn bij variant 2. Daar gaat het immers om mensen die in staat zijn om enige productiviteit te leveren. Bij variant 3 verwachten we deze effecten niet omdat het gaat om maatschappelijke taken die aanvullende zijn (en dus geen directe economische opbrengsten opleveren). Bij variant 1 ligt dit bedrag vanwege de mix van doelgroepen tussen beide bedragen in. Ook hier geldt dat de werkelijke inverdieneffecten afhankelijk zijn van de concrete invulling.

Besparing op de BUIG

Wanneer mensen een baan krijgen, hoeven zij geen beroep meer te doen op de bijstand. Een gemiddelde bijstandsuitkering bedraagt € 14.000. In principe is dat dus ook het besparingsbedrag. Er is echter sprake van dynamiek in de bijstand: er stromen voortdurend mensen in en uit. Het bieden van een baan kan ertoe leiden dat de gemeente loon betaalt aan iemand die (gedurende die periode) zelf uit de uitkering was gestroomd. In dat geval is er van een besparing dus geen sprake meer. De kans op een besparing is het grootst als je kiest voor de doelgroep die niet op eigen kracht de uitkering verlaat en als je kiest voor een tijdelijk instrument. Wij schatten dat de kans op besparing het grootst is bij variant 3 vanwege de aard van de doelgroep (weinig kans op zelfstandige uitstroom) en het geringst bij variant 1 (gedifferentieerde groep). Bij variant 2 zit deze er tussenin vanwege het tijdelijke karakter. De besparing wordt overigens hoger wanneer er een “wachttijd” wordt ingevoerd. Ter illustratie: van de totale uitstroom uit de bijstand in 2016 heeft 50% minder dan een jaar gebruik gemaakt van de bijstand.

Bijlage 2 Mogelijk pallet aan instrumenten bij basisbaan



Bij de basisbaan ① kan er gekozen worden voor één type baan, maar ook voor een pallet aan verschillende banen. Bijvoorbeeld door de bestaande **participatiebanen** om te zetten in betaalde banen en het aantal uit te breiden en door actiever gebruik te maken van de mogelijkheid om **loonkostensubsidies** in te zetten (bijvoorbeeld door de praktijkroute te gebruiken voor bredere doelgroepen). Deze kunnen dan worden aangevuld met **andersoortige banen**.

Een aanpak die daar enigszins op lijkt is die van **sociaal werkkoepel** in Amsterdam waarbij de gemeente verschillende typen banen creëert samen met bedrijven, sociale firma's en andere organisaties. Met deze nieuwe structuur wil de gemeente het aantal mensen dat nu vanuit de sociale werkvoorziening en Participatiewet aan de slag is met 300 verhogen (van 4200 naar 4500). Het gaat daarbij met name om doorstroming van dagbesteding en onderwijs naar werk. Er wordt daarvoor een programmabureau opgericht. De kosten hiervan bedragen € 500.000: dit zijn kosten voor formatie, communicatie en onderzoek, dus niet voor de banen en de begeleiding.

In Den Haag is men onlangs begonnen met **STiP**-banen (Sociaal Traject in Perspectief). Dat zijn gesubsidieerde banen in de sectoren zorg en welzijn, kunst en cultuur, sport en onderwijs (met specifieke aandacht voor conciërgetaken). Organisaties in deze sectoren kunnen vacatures (aanvullende werkgelegenheid) indienen bij de gemeente en ontvangen bij plaatsing een subsidie van € 10.000 per jaar bij een arbeidsomvang van 0,8. De doelgroep bestaat uit mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie (te bepalen door de gemeente) en de duur van de subsidie is maximaal drie jaar. Deze banen lijken daarmee nog het meest op de oude Melkert-banen. Door te kiezen voor een tijdelijke subsidiëring kiest de gemeente voor een hybride doelstelling (participatie en re-integratie). De kosten van dit instrument zijn relatief lager omdat (een groter deel van) de loonkosten worden gedragen door de werkgevers.