


Onderwerp Stand van zaken basisbanen

Steller J.E. Slagter



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 57 42 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 

Datum 3-2-2021 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

In het coalitieakkoord is afgesproken om te experimenteren met de basisbaan. In maart 2020 zijn we in Groningen gestart met het experiment. Het doel van deze banen is om extra werkgelegenheid te creëren voor mensen die op een andere manier geen kans maken op een betaalde baan. Die extra werkgelegenheid willen we ten goede laten komen aan de leefbaarheid van de wijken en dorpen in onze gemeente. De basisbaan is geen “uitstroominstrument” en is dus niet gericht op de voorbereiding op ander (“regulier”) werk. We zijn inmiddels een jaar verder en zijn er 25 personen aan het werk in een basisbaan. Ook hebben er de nodige ontwikkelingen plaatsgevonden in het denken over deze vorm van werkgelegenheid. Zo besteedden de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de commissie Regulering van Werk aandacht aan basisbanen als één van de elementen van toekomstig arbeidsmarktbeleid. In deze brief informeren we u over de stand van zaken van de basisbanen in onze gemeente én over de landelijke ontwikkelingen over dit instrument.

Stand van zaken

Op 1 januari 2021 zijn er 25 personen werkzaam in een basisbaan. De taken die zij uitvoeren zijn geïnventariseerd in gesprekken met vertegenwoordigers van verschillende organisaties in de wijken van de gemeente. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ondersteuning in buurthuizen, het uitlenen van gereedschappen, het assisteren van fietsstewards, het meewerken aan een wijkblad, het ondersteunen van een sportvereniging of het rondbrengen van maaltijden vanuit burgerinitiatieven.



Het grootste deel van de basisbaners heeft een arbeidscontract van rond de 32 uur per week. Bij de start van de basisbanen was het streven om in 2020 ongeveer 40 personen aan het werk te hebben. De coronacrisis heeft voor een vertraging gezorgd. We beschouwen het als een goed resultaat dat we onder deze omstandigheden toch nog 25 mensen een baan hebben kunnen bieden, waar plaatsingen van andere instrumenten vaker stil kwamen te liggen. De crisis heeft uiteraard ook de nodige gevolgen gehad voor de uitvoering van het werk: dit heeft in sommige gevallen geleid tot uitstel van de start van het werk en in sommige gevallen tot aanpassingen van de taken.

Het werk

Met de basisbaan wilden we werk creëren dat nu niet wordt uitgevoerd en dat meerwaarde heeft voor de leefbaarheid in de wijken. Het werk mag geen betaalde banen of vrijwilligerswerk verdringen. Partijen in de wijken kunnen zelf aangeven welke taken zij voor hun wijk belangrijk vinden. De gebiedsmanagers zijn gevraagd om (contactpersonen van) deze partijen aan te dragen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om maatschappelijke organisaties, zorginstellingen, bewonersorganisaties, woningcorporaties. Ook commerciële

Figuur 1 Basisbanen per wijk

Wijk	aantal
Selwerd	3
De Hoogte	2
Centrum	1
Korrewegwijk	3
De Wijert	3
Vinkhuizen	3
Beijum	3
Corpus den Hoorn	2
Oosterpark	2
Lewenborg	1
Paddepoel	1
Rivierenbuurt	1

partijen kunnen worden uitgenodigd. In elke wijk hebben bijeenkomsten plaatsgevonden waarin gezamenlijk taken werden geïnventariseerd. Vanwege de coronacrisis is de aard van de bijeenkomsten aangepast en hebben we om partijen goed te informeren een [animatiefilm](#) gemaakt. Dit heeft enige vertraging opgeleverd, maar heeft het toch mogelijk gemaakt om de inventarisatieronde voort te zetten. Bij deze gesprekken hebben we in eerste instantie de nodige aandacht moeten besteden aan het feit dat het gaat om taken met meerwaarde voor de wijk en niet om functies die zijn gekoppeld aan één organisatie. Daarnaast hebben we een toets

uitgevoerd op verdringing, waardoor een aantal taken is afgevallen (bijvoorbeeld het werk als kapster in de wijk).

Deze bijeenkomsten hebben per wijk tot een hoeveelheid potentiële taken geleid die door een medewerker van een basisbaan kunnen worden uitgevoerd. Dat wil uiteraard niet zeggen dat al deze taken ook worden uitgevoerd: soms overtreft het aantal taken het aantal beschikbare medewerkers en soms is er geen sprake van een match tussen taken en de kandidaten voor de basisbaan.

Voorlopige conclusie

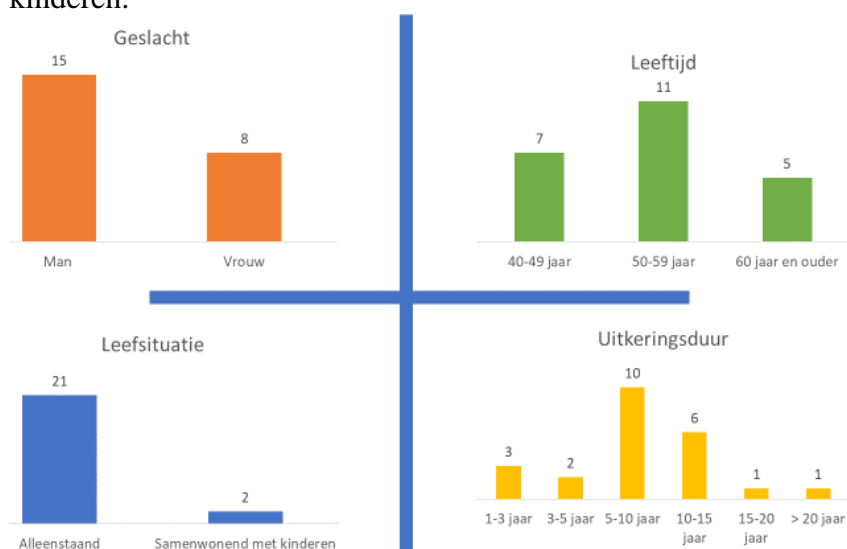
Wij zijn tevreden met het aanbod aan taken dat is “opgehaald” uit de wijken. We denken dat deze taken echt bijdragen aan de leefbaarheid van de wijken. Een aantal zaken vraagt nog wel onze aandacht. Zo was ons streven om partijen in de wijk ook een (financiële) bijdrage te laten leveren aan de uitvoering van de taken. Dat is tot op heden nog niet gelukt. We zijn er onvoldoende in geslaagd om partijen die een dergelijke bijdrage zouden kunnen leveren (bijvoorbeeld commerciële partijen, onderwijsinstellingen of zorginstellingen) deel te laten nemen aan de inventarisatiebijeenkomsten. Inmiddels zijn we begonnen met gesprekken met deze partijen over een bijdrage voor bestaande werkzaamheden. Daarnaast gaan we voor de resterende banen eerst in gesprek met deze partijen om vooraf afspraken te maken over de financiële bijdrage voor specifieke taken.

De doelgroep¹

De basisbanen zijn bedoeld voor mensen voor wie een betaalde baan geen reëel perspectief is. Dat betekent dat we bij de werving en selectie nadrukkelijk beoordelen of mensen de stap naar betaald werk (regulier of met een loonkostensubsidie) nog zouden kunnen maken. Als dat zo is, komen zij niet voor de basisbaan in aanmerking. Als richtlijn hanteren we dat personen langer dan drie jaar een bijstandsuitkering moet hebben gehad en de inzet van instrumenten en voorzieningen in die periode niet tot betaald werk heeft geleid. Het is naar ons idee niet zinvol om de selectie alleen op basis van objectieve kenmerken (zoals opleiding, leeftijd en werkloosheidsduur) plaats te laten vinden, maar ook te kijken naar problematiek en levensgeschiedenis. Als expliciete doelgroep van de basisbanen hebben we personen benoemd voor wie na afloop van een participatiebaan de stap naar betaald werk niet mogelijk is. De werving en selectie vindt plaats door twee coaches van de gemeente Groningen met ruime ervaring met deze doelgroep. Zij hebben in de afgelopen periode ruim 90 potentiële kandidaten gesproken. Dat zijn vaak meerdere en intensieve gesprekken waarin het werk én de gevolgen daarvan voor het dagelijks leven en hun financiën worden doorgesproken. Op basis van die gesprekken vallen kandidaten af omdat zij nog perspectief hebben op een betaalde baan, omdat de (fysieke) beperkingen te groot zijn of omdat zij er de voorkeur aan geven om hun huidige vrijwilligerswerk voort te zetten.

¹ Een deel van de cijfers is afkomstig uit de tussenrapportage “De praktijk van Basisbanen” van de Hanzehogeschool (zie bijlage).

Van de medewerkers op een basisbaan is bijna 70% ouder dan vijftig jaar en is 80% al langer dan 5 jaar aangewezen op een bijstandsuitkering. De kandidaten zijn voor 90% alleenstaand en voor het grootste deel (65%) man. De groep die wel gesproken wordt en die niet aan de slag gaat in een basisbaan, is relatief vaker vrouw, is relatief wat jonger en heeft relatief vaker kinderen.



Wanneer mensen starten met een baan, organiseren we een bijeenkomst waarin zij hun arbeidscontract ondertekenen in aanwezigheid van hun begeleider, hun familie en de wethouder of de directeur Werk & Participatie. Dit is voor veel van hen een belangrijk moment in hun leven waarin voor het eerst (sinds lange tijd) weer perspectief is op een eigen inkomen, sociale contacten en maatschappelijke waardering.

Voorlopige conclusie

We zijn erin geslaagd om die groep te selecteren die we hebben beoogd: mensen voor wie een betaalde baan geen reëel perspectief is. Dat betekent dat het instrument ook werkelijk iets toevoegt aan de bestaande voorzieningen. Aandachtspunt is dat het aantal vrouwelijke deelnemers nog achterblijft. Zij vallen vaker gedurende het voortraject af.

De begeleiding

De coaches van de gemeente Groningen die de gesprekken met kandidaten voor de basisbaan volgen, begeleiden hen ook bij de matching met de taken en (als de match heeft plaatsgevonden) bij de stap van uitkering naar werk. Deze stap brengt de nodige veranderingen met zich mee, zowel in de organisatie van hun leven als in hun financiële situatie. Met de kandidaten worden verschuivingen in hun inkomenssituatie doorgenomen en worden zij geholpen met het doorgeven van wijzigingen aan verschillende instanties. Het gaat dan bijvoorbeeld om het doorgeven van wijzigingen aan de belastingdienst (vanwege de veranderingen in de hoogte van de toeslagen) en het regelen van machtigingen voor de huur, gas en licht en ziektekosten omdat deze in veel gevallen automatisch vanuit de uitkering werden

doorbetaald. Omdat deze knelpunten zich ook bij andere groepen voordoen, onderzoeken we of we hen ook deze ondersteuning kunnen bieden. Eenmaal aan het werk, houden zij contact met de coaches om de voortgang te bespreken. De begeleiding op het werk wordt uitgevoerd door medewerkers van vier organisaties die hiervoor subsidie ontvangen van de gemeente. Zij zijn het aanspreekpunt voor de medewerkers, instrueren en begeleiden bij de uitvoering van hun taken en treden namens de werkgever (formeel Thermiek BV) op bij zaken als ziekmeldingen en verlofaanvragen. De intensiteit van de begeleiding verschilt per persoon (tussen de 1 en 4 uur per week) en per fase (bij de start is het aantal uren hoger). De coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat er extra aandacht besteed moest worden aan de manier waarop taken binnen de coronaregels konden worden uitgevoerd en aan het waar nodig bieden van alternatieve taken. Wanneer mensen tijdelijk thuis moesten blijven, is er veel telefonisch contact geweest om hen betrokken te houden bij het werk. De begeleidingsorganisaties merken dat gedurende het werk soms blijkt dat aanpassingen nodig zijn vanwege de belastbaarheid van de medewerkers of de (soms te hoge) verwachtingen van de inbrengers van de taken.

Voorlopige conclusie

Gedurende alle stappen die de kandidaten maken in het proces van uitkering naar betaald werk zijn goede begeleiding en aandacht belangrijke succesfactoren. De keuze om specifieke coaches aan te wijzen die de werving en selectie uitvoeren en de kandidaten daarna begeleiden op het gebied van financiën en welzijn is een goede gebleken. Ook de begeleiding op de werkvloer is van essentieel belang. Dat de begeleider ervaring moet hebben met deze doelgroep en intensief contact onderhoudt in bijzondere situaties is in dit project (opnieuw) duidelijk geworden. Dit heeft er ook voor gezorgd dat er gedurende de coronaperiode nauwelijks sprake is geweest van uitval.

Aan het werk

Het doel van de basisbanen is om ervoor te zorgen dat inkomen en welzijn van een deel van onze werkzoekenden toenemen en mensen (weer) deel



uitmaken van de samenleving. De ervaringen tot nu toe zijn daarbij erg positief. De medewerkers op basisbanen zijn erg blij met hun werk. In de eerste plaats vanwege de sociale contacten, de waardering en het feit dat zij onderdeel uitmaken van een team. In de tweede plaats omdat zij weer zelfstandig een inkomen kunnen verdienen. Voor de meesten is het lang geleden dat zij een arbeidscontract hadden, voor een aantal zelfs het eerste contract. De begeleidende partijen zien ook het welzijn van de deelnemers toenemen. Dat het goed gaat met de medewerkers zien we ook aan het ziekteverzuim: dit ligt buitengewoon laag (rond de 2%). Aangezien de meeste werknemers alleenstaand zijn en een contract hebben van 32 uur, is hun besteedbaar inkomen toegenomen. Omdat verschuivingen in inkomenscomponenten bij de start van een baan soms tot tijdelijk financiële frictie kan leiden, hebben we in de gemeente een premie op werk ingesteld. Deze is ook aan alle werknemers op een basisbaan uitbetaald. Voor werknemers die samenwonend of gehuwd zijn, is de situatie anders: er is nauwelijks sprake van een toename van een besteedbaar inkomen en zelfs van een afname. Dat blijkt bovendien voor de gemeente moeilijk te compenseren, aangezien een gemeente niet aan inkomenspolitiek mag doen. Wel blijven we zoeken naar manieren om hier oplossingen voor te vinden. Zo hebben we bij één deelnemer aan ons experiment dit uiteindelijk op kunnen lossen door diens partner ook een (parttime) basisbaan aan te bieden. Gedurende het experiment wordt de ontwikkeling in het inkomen en het welzijn van de werknemers door de Hanzehogeschool gevolgd.

Voorlopige conclusie

De basisbanen dragen bij aan de toename van het inkomen en het welzijn van de medewerkers, waarmee een belangrijk doel van het instrument wordt gerealiseerd.

Maatschappelijke kosten en baten

Doel van dit experiment is ook om in beeld te brengen wat de kosten en baten zijn van het creëren van extra werkgelegenheid voor personen die anders geen perspectief hebben op regulier werk. We doen dat samen met de Start Foundation. In opdracht van de Start Foundation heeft Ecorys een eerste Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld. Bij baten gaat het dan bijvoorbeeld om het (toegenomen) inkomen van de medewerker, om extra belastinginkomsten, lagere zorgkosten en om een toename van de leefbaarheid van de wijk. Bij de kosten gaat het vooral om de loonkosten en de kosten voor de begeleiding. De conclusie uit deze studie is dat:

- De (maatschappelijke) baten van deze vorm van werkgelegenheid naar verwachting hoger zijn dan de kosten. Daarbij is een deel van de baten in geld uit te drukken en een deel niet (immateriële baten). De laatste hebben bijvoorbeeld betrekking op de toegenomen leefbaarheid van de wijk.
- De partij die de kosten maakt (de gemeente) niet de partij is die “profiteert” van de baten. Het zijn de medewerker, het Rijk en de

zorgverzekeraars die de baten ontvangen en de gemeente die de kosten moet maken.

De feitelijke ² (extra) kosten voor de gemeenten bestaan per medewerker globaal uit:

- de loonkosten en werkgeverskosten (gemiddeld € 29.000 bij een 32-urige werkweek).
- de begeleidingskosten (€ 4.000 voor de externe begeleiding, € 1.500 voor de gemeentelijke coaches).

Deze kosten worden deels gefinancierd uit de middelen voor de bijstand of (wanneer mensen tot het doelgroepenregister behoren) uit een loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. Daarnaast is er een extra budget (jaarlijks € 700.000) beschikbaar om de extra loonkosten en de begeleiding te financieren. Uit dit budget worden ook de projectleiding en het onderzoek van de Hanzehogeschool betaald. In het projectplan zijn we uitgegaan van een bijdrage van partijen in de wijken. Dat is tot op heden nog niet gelukt, waardoor de kosten hoger zijn dan in het plan van aanpak zijn opgenomen. Er worden maatregelen genomen om deze kosten naar het voorgenomen niveau terug te brengen.

	In plan van aanpak	Feitelijk
Loonkosten en werkgeverslasten	€ 28.000	€ 29.000
Kosten begeleiding	€ 8.000	€ 5.500
Bijdrage werk biedende partijen	-€ 5.000	€ 0
Totaal	€ 31.000	€ 34.500
Inzet uitkeringen	-€ 14.000	-€ 14.000
Totaal	€ 17.000	€ 20.500

Voorlopige conclusie

De maatschappelijke baten van de basisbanen lijken gelijk aan of hoger dan de kosten ervan. De baten komen echter niet terecht bij degene die de meeste investeringen doet (de gemeente). Een structurele vormgeving van de banen vraagt dus om een andere (landelijke) financieringsmethode. De kosten die de gemeente maakt voor de banen bedragen momenteel circa € 34.500 per baan. Dat bedrag is hoger dan waar we in het plan van aanpak vanuit waren gegaan. Dat wordt veroorzaakt doordat de loonkosten als gevolg van de invoering van de Wet Arbeidsmarkt in Balans hoger zijn uitgevallen en doordat bijdragen van werk biedende partijen vooralsnog ontbreken. Voor de resterende basisbanen gaan we expliciet op zoek naar banen waarvoor partijen een bijdrage willen leveren. We voeren hierover al gesprekken met een aantal bedrijven en organisaties. We doen dit niet alleen om de kosten voor dit

² Dit is nog een globale weergave van de extra kosten vanuit het project. Dit bedrag kan nog wijzigen omdat de deelnemers nu nog maar een deel van het jaar werkzaam zijn geweest. Daarnaast wordt er ook extra dienstverlening uit bestaande middelen geboden, bijvoorbeeld door de GKB en de afdeling Inkomensdienstverlening. De exacte bedragen zijn onderdeel van de evaluatie van het project.

project te financieren, maar ook om te onderzoeken of het op deze manier mogelijk is om een deel van de banen structureel uit middelen van private partijen te laten financieren. We blijven ernaar streven om de kosten tot € 30.000 te beperken.

Knelpunten

Hoewel we erg tevreden zijn over de manier waarop we uitvoering kunnen geven aan basisbanen in Groningen, hebben we gedurende het proces ook de nodige knelpunten gesignaleerd. Die worden soms veroorzaakt door landelijke wetgeving: zo is het arbeidsrecht minder ingericht op werk dat geen specifieke eigenaar/opdrachtgever kent en op niet-bestaande functies. En zo is de mogelijkheid om bijstandsmiddelen in te zetten voor de financiering van deze banen om verschillende redenen te beperkt: ze zijn onvoldoende en vragen dus om een aanvullende investering, en ze zorgen -wanneer deze aanpak op grotere schaal wordt toegepast- voor een afname van het landelijk beschikbare budget voor bijstandsuitkeringen. Ten slotte geldt voor de mensen in de basisbaan hetzelfde dat geldt voor alle personen die vanuit een uitkering aan het werk gaan: dat leidt tot verschuivingen in inkomenscomponenten en maken de financiële situatie tijdelijk minder overzichtelijk. Daarmee ontstaat er een risico op financiële problemen. Dat doet zich het sterkst voor bij personen die samenwonen of getrouwd zijn. Dat kan erg demotiverend zijn voor de deelnemers.

Knelpunten liggen soms ook binnen onze eigen omgeving en binnen onze organisatie. Zo zien we dat veel partijen de neiging hadden om (oude) functies te willen invullen, gekoppeld aan één organisatie (zoals vroeger bij de Melkertbanen). Ook werden soms voorstellen gedaan om personeels- of financiële problemen bij bestaande projecten op te lossen. Ten slotte merken we dat het voor medewerkers van gemeenten niet altijd eenvoudig is om de ruimte te nemen om in het kader van een experiment besluiten te nemen die afwijken van de reguliere werkwijze.

Knelpunten bespreken we in de begeleidingsgroep waarin de cliëntenraad, de vakbond, Start Foundation en de Hanzehogeschool en de RUG vertegenwoordigd zijn.

De maatschappelijke discussie

Sinds we zijn gestart met ons experiment is de aandacht voor het instrument basisbanen sterk toegenomen. Zo heeft de commissie Regulering van Werk (commissie Borstlap) in haar rapport “In wat voor land willen wij werken” geadviseerd om waardevol extra werk te creëren voor mensen die op grote afstand van de arbeidsmarkt staan. Zij stelt voor om nader te onderzoeken hoe bijvoorbeeld de versterking van de sociale basis in wijken en buurten kan worden gekoppeld aan de creatie van banen voor mensen die niet aan de hoge eisen van het huidige arbeidsproces kunnen voldoen. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit in haar advies “Het Betere Werk” voor de basisbaan als sluitstuk voor de sociale zekerheid. Monique Kremer, projectcoördinator van dat rapport, heeft in een artikel expliciet benoemd dat de Groninger invulling van de basisbanen het meest

overeenkomt met het advies van de WRR³. Dat heeft er onder meer toe geleid dat er nu verschillende politieke partijen (CDA, PvdA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie) zijn die een basisbaan in enige vorm in hun verkiezingsprogramma hebben opgenomen.

De gemeente Groningen is daarom in de afgelopen periode gevraagd om in verschillende fora en bijeenkomsten de opzet en inrichting van de basisbaan in onze gemeente toe te lichten en om input te leveren aan de discussies over dit instrument. Zo hebben we onze ideeën over dit instrument bijvoorbeeld gedeeld met de VNG en de commissie Borstlap. Onze input bestaat daarbij steeds uit de volgende elementen:

- Basisbanen als vangnet: creëer een instrument dat is bedoeld voor mensen voor wie de afstand tot betaald werk (ook op termijn) te groot is en zorg dat er geen uitstroomdoelstelling aan gekoppeld is. Dit instrument is belangrijk voor het zelfvertrouwen en de volwaardige maatschappelijke deelname van groepen die anders aangewezen zijn op een uitkering én voor de leefbaarheid van de wijken in een gemeente.
- Zorg voor arbeidsvoorwaarden die vergelijkbaar zijn met die voor medewerkers in beschut werk en maak gebruik van de (nog af te sluiten) cao voor de Participatiewet.
- Geef gemeenten de ruimte om (met bewoners en hun vertegenwoordigers) te bepalen welke werk als waardevol wordt beschouwd, met als randvoorwaarde dat er geen verdringing mag plaatsvinden.
- Geef gemeenten de ruimte om te bepalen wie tot de doelgroep behoort (dus geen objectieve indicatiecriteria).
- Zorg voor voldoende financiële middelen (en koppel deze los van de financiering van de bijstand) voor de loonkosten en de inzet van voldoende begeleiding. Het MKBA-onderzoek laat zien dat landelijke financiering logisch is en dat de kosten opwegen tegen de baten.

Ook in de media is ons experiment niet onopgemerkt gebleven. Naar aanleiding van een persconferentie op 24 juni 2020 hebben de NOS, SBS6, RTL4 en verschillende kranten (NRC en Dagblad van het Noorden) aandacht besteed aan de basisbaan in onze gemeente. Daarnaast geven we met enige regelmaat informatie en voorlichten aan andere geïnteresseerde gemeenten.

Conclusie

We kijken terug op een mooi eerste jaar van het experiment van de basisbaan waarin we er (ondanks de coronacrisis) in zijn geslaagd om 25 personen een betaalde baan te kunnen bieden die met plezier en tevredenheid een gewaardeerde bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de verschillende wijken van de gemeente Groningen. Het is mooi om te zien dat we met dit experiment ook actief deel kunnen nemen aan de maatschappelijke discussie over de verbeteringen in het arbeidsmarktbeleid en dat we als praktisch

³ Beter een basisbaan dan bijstand, Monique Kremer (2020), opgenomen in “Streng maar Rechtvaardig, de bijstand gewogen”.



voorbeeld kunnen dienen voor de (nog abstracte) voorstellen die de verschillende adviesraden doen. De komende periode breiden we het aantal basisbanen nog verder uit, waarbij we expliciet aandacht besteden aan de financiële bijdrage van private partijen. Daarnaast blijven we de voortgang van de deelnemers, en de ontwikkelingen in hun inkomen en welzijn volgen en onderzoeken we of de positieve ontwikkelingen die zich nu voordoen ook bestendigen. Omdat we later hebben kunnen starten met het experiment, schuiven we de afronding van het project naar achteren.

We verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.