

Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam

*Kees Mosselman, Fabian Dekker & Elisa de Vleeschouwer**

Inleiding

In veel landen heeft er in de afgelopen dertig jaar een omslag plaatsgevonden van passief naar actief arbeidsmarktbeleid. Niet de uitkering maar het activeren van mensen zonder werk is voorop komen te staan. Dit betekent overigens niet dat de totale publieke bestedingen aan arbeidsmarktbeleid navenant zijn toegenomen. In totaal besteden we jaarlijks 1,9 procent van het bruto binnenlands product (bbp) aan arbeidsmarktbeleid (tegen 4,2 procent in 1985, www.data.oecd.org), en wanneer het specifiek gaat om activerend beleid is er sprake van afnemende investeringen tot 0,6 procent van het bbp in 2017 (WRR, 2020). Dit heeft voor een deel te maken met de betrekkelijk goede arbeidsmarktprestaties in ons land (waardoor er minder hoeft te worden uitgekeerd), maar óók met versoberingen in de sociale zekerheid, waarbij de budgetten voor gemeenten sterk zijn gedaald (Berenschot, 2018; Vrooman, 2016).

Samen met de terugloop van investeringen in het arbeidsmarktbeleid nemen door processen van globalisering en technologisering de gevraagde vaardigheden van werkenden toe. Mensen die onvoldoende in staat zijn om met deze veranderingen mee te bewegen, dreigen het zicht op een baan te verliezen en ontwikkelen een gevoel niet langer mee te tellen (SCP, 2021). Dit is zeker in de grotere steden het geval, waar de sociaaleconomische verschillen van oudsher cumuleren. In zowel Rotterdam als Groningen is er van oudsher een groot aantal mensen die zich in een uitkeringssituatie bevinden; in Rotterdam waren er ongeveer 60.000 personen met een WW- of bijstandsuitkering in het derde kwartaal van vorig jaar, en in Groningen ongeveer 14.000 personen (www.dashboards.cbs.nl). Na het doordenken en uitvoeren van allerlei initiatieven en maatregelen op het terrein van re-integratie is het in beide steden nog altijd onvoldoende gelukt om mensen die grote moeite hebben een baan te vinden, weer naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Bovendien hebben veel mensen die langdurig in de uitkering zitten geen reëel perspectief meer op betaald werk. Niet zelden hebben deze mensen zonder werk te maken met vele vormen van problematiek, zoals schulden, een taalachterstand, huiselijk geweld, discriminatie op de arbeidsmarkt, een licht verstandelijke beperking, verouderde werknemersvaardigheden, et cetera. In het algemeen blijft het daarom een lastige opgave om de arbeidsparticipatie van mensen met een lagere verdien capaci-

* Drs. Kees Mosselman is verbonden aan de Hanzehogeschool Groningen, lectoraat Arbeidsparticipatie. Dr. Fabian Dekker is verbonden aan het onderzoeksbureau SEOR, gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en redactielid van *Beleid en Maatschappij*. Elisa de Vleeschouwer, MSc, is verbonden aan het onderzoeksbureau SEOR, gelieerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

teit in ons land te vergroten (CPB, 2016). En zeker in de huidige coronatijd is dit goed zichtbaar (UWV, 2021).

Naast het gegeven van inactiviteit op de arbeidsmarkt blijft er in de steden voldoende zinvol en maatschappelijk nuttig werk liggen dat niet via betaald werk wordt ingevuld. Dit besef leidde tot het idee van de basisbaan. Een basisbaan is een vorm van actief arbeidsmarktbeleid waarbij (al dan niet in cocreatie met private werkgevers) publieke baancreatie ontstaat. Het doel is om mensen weer een plek op de arbeidsmarkt te geven én tegelijkertijd bij te dragen aan het tegengaan van maatschappelijke problemen, zoals problemen rondom eenzaamheid of leefbaarheidsproblemen in een wijk. Met een basisbaan ontstaat op die manier een mogelijke win-winsituatie. Mensen zonder werk zitten niet langer vast in een uitkering, en maatschappelijke problemen worden tegengegaan via gecreëerd werk. Zeker wanneer burgers kunnen meebeslissen over de invulling van deze basisbanen, kunnen er waardevolle werkzaamheden ontstaan waar uiteindelijk iedereen van profiteert (Kremer, 2020).

De basisbaan heeft in Nederland zijn intrede gedaan in 1990, aanvankelijk in de vorm van de Banenpoolregeling en spoedig (op)gevolgd in 1994 door de melkertbaan, later de I/D-baan genoemd. In een uitvoerige analyse van de Hanzehogeschool Groningen (2020) zijn de opkomst (1994) en de ondergang (2001) van de melkertbaan besproken, met als belangrijke inzet het behandelen van de 'lessons learned' voor toekomstige baangarantie c.q. basisbanen. In de bijlagen van het betreffende rapport is een historisch overzicht gegeven van de basisbaanachtige voorstellen in Nederland vanaf 1990 tot 2020, en is een aantal interessante recente baanprojecten voor uitkeringsontvangers met grote afstand tot de arbeidsmarkt beschreven: de Werkbrigade Amsterdam, de STiPbanen Den Haag en het project Basisbanen Groningen. Inmiddels zijn, mede gestimuleerd door deze projecten, in verschillende gemeenten experimenten met basisbanen gestart of voorbereidingen daartoe getroffen (zoals in de gemeenten Assen, Lelystad, Oude IJsselstreek, Rotterdam en Heerlen; de gemeenten Zwolle, Tilburg en Utrecht treffen voorbereidingen). Niet ondenkbaar is dat de gehouden experimenten Participatiewet (eind 2017-begin 2020) sterker dan daarvoor tot het inzicht hebben geleid dat alleen een radicale aanpak, zoals de basisbaan voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt, een substantiële bijdrage kan leveren aan de uitstroom naar werk onder langdurig werklozen in de bijstand.

In dit artikel bespreken we allereerst het meerjarige en redelijk omvangrijke project Basisbanen Groningen (vanaf 1 maart 2020 tot vooralsnog eind 2023), het grootste experiment basisbanen sinds de melkertbaanperiode. Daarnaast bespreken we een van de verschillende kleinschalige basisbaanexperimenten, te weten de pilot wijkbasisbanen Rotterdam (vanaf 1 januari 2021). De verschillen tussen beide projecten zijn dermate groot dat onderlinge vergelijking (wetenschappelijk) niet goed mogelijk is, wél zullen de eerste ervaringen en de verschillen in aanpak beschreven worden. We doen dit vanuit het perspectief van de gemeenten, deelnemende arbeidsorganisaties en de deelnemers zelf. We verschaffen op basis van een serie interviews en registratiecijfers inzicht in de wijze waarop de basisbaan ver-

schil maakt als het gaat om de maatschappelijke integratie en arbeidsmarktparticipatie van deelnemers. Ook staan we stil bij de kosten en opbrengsten voor gemeenten en organisaties, en sluiten we af met een integrale beschouwing over de meerwaarde van de basisbaan ten opzichte van andere, bestaande arbeidsmarktinstrumenten.

Kenmerken van de aanpak in Rotterdam en Groningen

In de gemeenten Groningen en Rotterdam is op de volgende wijze invulling gegeven aan het idee van een basisbaan.

Groningen: meerjarig experiment met 50 basisbanen (vanaf 1 maart 2020)

De gemeente Groningen is op 1 maart 2020 begonnen met de uitrol van het project Basisbanen Groningen. Het project loopt vooralsnog tot eind 2023. Doel van deze banen is om extra werkgelegenheid te creëren voor mensen die niet deel kunnen nemen aan de ‘reguliere’ arbeidsmarkt, maar wel bepaalde werkzaamheden kunnen verrichten. Ook moeten deze banen bijdragen aan het welzijn en de financiële zelfredzaamheid van de deelnemers. De banen bestaan uit werkzaamheden waarvoor de markt niet (of niet volledig) betaalt, maar die wel maatschappelijke meerwaarde hebben en bijdragen aan de leefbaarheid in de wijken van de stad. Het is de bedoeling om uiteindelijk 50 van deze banen tot stand te brengen. Het traject is (net zoals in Rotterdam) van start gegaan na uitvoering van een haalbaarheidsstudie (Hanzehogeschool Groningen, 2018). De centrale uitgangspunten van de basisbanen in Groningen zijn:

- Het betreft extra werkgelegenheid in de (semi)publieke sector die per definitie niet gericht is op doorstroming naar ander ‘regulier’ werk. De doelgroep beperkt zich derhalve tot die personen die op een andere manier niet aan het werk kunnen komen.
- Het werk moet ten goede komen aan de realisatie van een belangrijk maatschappelijk doel, zoals het versterken van de leefbaarheid in de wijk.
- De (lokale) samenleving bepaalt welke werkzaamheden nuttig en zinvol zijn.
- Er dienen middelen beschikbaar te zijn voor de invulling van de basisbanen én de begeleiding op het werk.
- Zorg voor een duidelijk indicatieproces. Het is van belang dat de banen beschikbaar komen voor mensen die anders geen reëel perspectief op betaald werk hebben. Bij de werving en selectie van basisbaners wordt daarom nadrukkelijk beoordeeld of men de stap naar regulier betaald werk (al dan niet met loonkostensubsidie) nog zou kunnen maken. Als dat zo is, komt men niet voor een basisbaan in aanmerking. Als richtlijn wordt gehanteerd dat personen langer dan drie jaar een bijstandsuitkering moeten hebben gehad en dat de inzet van instrumenten en voorzieningen in die periode niet tot betaald werk heeft geleid. Twee coaches van de gemeente dragen zorg voor het volgen en begeleiden van de deelnemers.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 is een coalitieakkoord gesloten waarin de basisbaan voor de periode van het akkoord gefinancierd is vanuit de ge-

meentebegroting. Een nieuwe coalitie in 2022 zal moeten besluiten over al dan niet continueren van het experiment basisbanen in Groningen. Op 1 december 2021 zijn in totaal 45 personen werkzaam in een basisbaan.

Deelnemende organisaties zijn onder meer: wijkbedrijven, een zorgboerderij, leerwerkbedrijven, buurthuizen, repaircafés, kringloopbedrijven, scholen in de wijken, sportverenigingen, speeltuinverenigingen, kinderopvang, zorginstellingen, bewonersorganisaties en woningcorporaties. De begeleiding op en rond het werk wordt uitgevoerd door een viertal professionele werkbegeleidingsorganisaties die hiervoor subsidie van de gemeente ontvangen. Zij zijn het directe aanspreekpunt voor de medewerkers, instrueren en begeleiden bij taakuitvoering en treden namens de formele werkgever (Thermiek BV) op bij zaken als ziekmeldingen en verlofaanvragen.

De taken die in de basisbanen uitgevoerd worden, zijn geïnventariseerd via gesprekken met vertegenwoordigers van verschillende organisaties in de wijken en dorpen van de gemeente Groningen. Het gaat om werkzaamheden als ondersteuning in buurthuizen, het uitlenen van gereedschap, het assisteren van fietsstewards, het ondersteunen van sportverenigingen, het rondbrengen van maaltijden vanuit burgerinitiatieven, zwerfafval opruimen, computerondersteuning voor bewoners, het meewerken aan een wijkblad, et cetera. De basisbanen bestaan veelal uit takenpakketten. Het merendeel van de basisbaners heeft een arbeidscontract van minimaal 32 tot maximaal 36 uur per week, en het werk mag geen betaalde baan dan wel regulier vrijwilligerswerk verdringen. Bij het opstellen van het projectplan is verder verondersteld dat het mogelijk moet zijn een beperkte financiële bijdrage van de werkbiedende partijen in de wijken te verkrijgen. Vooralsnog is dat te optimistisch gebleken.

Rotterdam: ontwikkelpilot van vier wijkbasisbanen (vanaf 1 januari 2021)

In Rotterdam is het idee van de zogenaamde 'wijkbasisbaan' gelanceerd. De gedachtegang hierbij is dat er tussen de reguliere economie en het hebben van een langdurige uitkering een 'derde rijweg' nodig is (zie ook Stolp, 2018). De centrale uitgangspunten van de Rotterdamse wijkbasisbaan zijn:

- Een wijkbasisbaan moet bijdragen aan de oplossing van een lokaal, maatschappelijk probleem.
- Een wijkbasisbaan is in principe niet exclusief gericht op terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt.
- Meerdere deelnemers dragen financieel bij aan de wijkbasisbaan via een vorm van publiek-private samenwerking.
- Deelname aan de wijkbasisbaan gebeurt op basis van vrijwilligheid.

Op basis van eerder uitgevoerd haalbaarheidsonderzoek van de Rotterdamse wijkbasisbaan (Dekker, De Lombaerde & De Vleeschouwer, 2020) startte de gemeente Rotterdam met ingang van 1 januari 2021 in eerste instantie met een klein aantal wijkbasisbanen (vier) in drie arbeidsorganisaties: Wmo Radar, Woonstad Rotterdam en de Rotterdamse Munt. Wmo Radar is een stichting die diensten aanbiedt ter ondersteuning, activering en participatie van Rotterdammers. Ze richt zich

hierbij op verschillende doelgroepen en hulpvragen. Woonstad Rotterdam is een corporatie die zich richt op het aanbieden van betaalbare woonruimte aan Rotterdammers. Stichting Rotterdamse Munt richt zich met haar stadstuinen en lesprogramma's op de bevordering van natuurbeleving en een betere kwaliteit van de openbare ruimte. De banen zijn opgehaald uit de Rotterdamse wijken door organisaties te selecteren die al in het vizier waren van de gemeente Rotterdam, bijvoorbeeld vanuit lopende welzijnsopdrachten (en die zelf al mensen zonder werk in beeld hadden, bijvoorbeeld via hun vrijwilligersbestanden).

De werkzaamheden in de basisbanen richten zich op maatschappelijk waardevolle werkzaamheden: het ondersteunen van vrijwilligers, jongeren en bewoners met een hulpvraag, het ondersteunen bij het dagelijks complexbeheer en het ondersteunen bij tuin- en conciërgewerk. De bijbehorende functietitels zijn: algemeen medewerker (twee keer), medewerker vrijwilligerswerk en medewerker jongerenondersteuning. De mensen met een wijkbasisbaan krijgen een tijdelijk arbeidscontract aangeboden (meestal voor de duur van zes maanden), tegen betaling van het wettelijk minimumloon (voor 36 uur). De gemeente Rotterdam zet hierbij het bespaarde uitkeringsgeld in, waarbij de deelnemende organisaties het bedrag aanvullen tot het wettelijk minimumloon (brutoloonkosten) en zorgen voor de dagelijkse begeleiding op de werkvloer. Wmo Radar zorgt voor de overkoepelende coördinatie van de pilot. In Rotterdam gaat het in eerste instantie om een kleine ontwikkelpilot, die is gestart met vier wijkbasisbanen. Van een structurele dekking voor de kosten is bij de gemeente noch bij de werkgevers voorlopig sprake, en doorstroom naar ander 'regulier' werk is geen voorwaarde. De eerste vier deelnemers bevinden zich tussen de acht en tien jaar in de bijstand.

Hoewel de aanpakken in Groningen en Rotterdam duidelijke overeenkomsten vertonen in de doelen van de basisbaan (verbetering van de participatie van deelnemers voor wie een betaalde baan (bijna) onhaalbaar is en de bevordering van individuele én maatschappelijke opbrengsten), verschillen ze in de wijze van financiering (publiek-privaat in Rotterdam versus vooralsnog uitsluitend publiek in Groningen) en de wijze waarop de banen tot stand komen (indirect uit de wijk opgehaald in Rotterdam versus direct uit de wijk opgehaald in Groningen). Ook ten aanzien van het indicatieproces van deelnemers is er een verschil. In de gemeente Groningen lijkt de selectie strikter vormgegeven in vergelijking met de gemeente Rotterdam, waarbij in Rotterdam de doelgroep feitelijk breder is door zich te richten op *alle* mensen die onvoldoende in staat zijn om zelfstandig werk te vinden.

Methode

In dit artikel maken we gebruik van kwalitatief onderzoeksmateriaal: interviews en bestaande registratiegegevens.

In Groningen moet het begeleidende evaluatieonderzoek onder meer inzichten opleveren in de mate waarin de basisbaan bijdraagt aan het welbevinden van de kandidaten, de leefbaarheid van wijken en wat de mogelijke randvoorwaarden zijn voor een eventuele structurele inbedding ervan in het gemeentelijk beleid. Daar-

naast richt de evaluatie zich op de volgende aspecten: het bereik (de kenmerken van de basisbaner; de ervaringen met de eerdere melkertbanen leren namelijk dat het belangrijk is dat de beoogde doelgroep wordt bereikt), de taken van de basisbaner (als voorwaarde is eerder gesteld dat de taken van de basisbaner niet mogen leiden tot verdringing van reguliere werkzaamheden, vrijwilligerswerk en taken uitgevoerd door participatiebanen) en monitoring van de begeleiding. Het veldwerk wordt uitgevoerd gedurende de gehele projectperiode. Voor onderhavig artikel is het veldwerk uitgevoerd in de periode maart 2020-december 2021 en is gebruikgemaakt van verschillende registratiebestanden. Dit houdt in dat op meerdere momenten data verzameld worden om de ontwikkelingen goed te kunnen volgen.

Het onderzoek in Groningen heeft een formatief karakter. Dit betekent dat tussentijds de onderzoeksresultaten ter beschikking gesteld worden aan de projectleiding. Deze kan op basis hiervan besluiten om eventuele aanpassingen door te voeren. Voor deze opzet is gekozen omdat het Groningse experiment met de basisbanen in ontwikkeling blijft. We maken voor de analyses gebruik van bestaande gemeentelijke registratiedata (van de toetredende en potentiële basisbaners), gevoerde gesprekken van de participatiecoaches met deelnemers, weekformulieren en registratiegegevens van werkbegeleiders en coaches, waarbij onder andere wordt vastgelegd welke basisbaners ze (wanneer) spreken over thema's zoals inkomen, schulden, gezondheid, familie, sociaal netwerk en mobiliteit. Hieruit wordt ook informatie verkregen over zaken als productieve uren, het ziekteverzuim van de deelnemers en de begeleidingsuren per deelnemer.

In de gemeente Rotterdam bestaat de onderzoeksopzet uit drie onderzoeksactiviteiten: 3 telefonische interviews zijn uitgevoerd met beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam, 24 telefonische interviews zijn gedaan met de eerste vier deelnemers van de wijkbasisbaan en hun werkgevers (gesprekken vinden plaats aan het begin, halverwege en zes maanden vanaf de start van het dienstverband), en er zijn 2 (online) kennissessies georganiseerd met werkgevers, academici, vermogensfondsen en beleidsmakers buiten Rotterdam (lokaal en landelijk). Wat betreft de opbrengsten is uitgegaan van het perspectief van deelnemers op zes aandachtsgebieden: de gevolgen van werk voor de ervaren gezondheid, kansen op de arbeidsmarkt, waarde(n) van werk, financiële stress, omvang en sterkte van het sociaal netwerk, en het gezin. Er is voor deze aspecten gekozen omdat ze direct samenhangen met het ervaren van sociaaleconomische achterstanden in de samenleving (CBS & SCP, 2009). Bij de werkgevers zijn we tijdens de gesprekken met name ingegaan op de ervaren kosteneffectiviteit, productiviteit, het bedrijfsimago en de mogelijke meerwaarde van deelname aan de pilot voor de bedrijfscultuur. Het veldwerk is uitgevoerd in de periode januari-juli 2021.

In verband met de privacy van de deelnemers zijn alle citaten in dit artikel strikt anoniem weergegeven.

Resultaten

Wat laten de resultaten in de twee gemeenten zien?

Groningen: een hoopvol project

Het experiment basisbanen in de gemeente Groningen loopt, in tegenstelling tot Rotterdam, inmiddels bijna twee jaar. In ongeveer 14 wijken zijn in totaal 45 deelnemers aan het werk. Begin 2022 hoopt de gemeente Groningen het beoogde streefaantal van 50 deelnemers in 14 wijken ingevuld te hebben. Het experiment loopt (vermoedelijk) door tot eind 2023; het merendeel van de interviews met de betrokkenen en een doorgerekende maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zullen in het laatste jaar (2023) plaatsvinden, zodat nu halverwege het project ‘slechts’ eerste (voorzichtige) conclusies kunnen worden getrokken. Maar hoe voorlopig ook, de bevindingen tot nu toe zijn hoopvol (Gemeente Groningen, 2022 en Hanzehogeschool Groningen, 2022).

Het bereik van de basisbanen, met andere woorden voor welke doelgroep de basisbanen moeten dienen, is behoorlijk scherp omschreven. Ter herinnering, het experiment in Groningen is bedoeld voor mensen in de bijstand voor wie een betaalde baan geen reëel perspectief (meer) is. Bij de werving en selectie van deelnemers wordt daarom nadrukkelijk beoordeeld of men de stap naar betaald werk (regulier of met inzet van een loonkostensubsidie) nog zou kunnen maken. Als die stap mogelijk nog gezet kan worden, komt men niet in aanmerking voor een basisbaan. De expliciete doelgroep van de basisbanen is de groep bijstandsgerechtigden, langer dan drie jaar in de uitkering, die een (vrijwillige) participatiebaan hebben vervuld en voor wie na afloop van de participatiebaan de stap naar betaald werk niet mogelijk is gebleken. De groep van langer dan drie jaar in de uitkering met een participatiebaan als ervaring bestaat in Groningen uit inmiddels enkele honderden personen. Die groep vormt de doelgroep. Twee participatiecoaches van de gemeente met een ruime ervaring met deze doelgroep hebben de wervings- en selectiegesprekken voor het experiment basisbanen gevoerd. Met als uitgangspunten: de keuze voor een basisbaan is vrijwillig en besproken wordt of beperkingen wellicht te groot zijn en perspectief op een betaalde baan niet (meer) aanwezig is. Ook worden de gevolgen van het vervullen van een basisbaan voor het dagelijks leven en de financiële gevolgen van de overstap van een bijstandsuitkering naar een looninkomen besproken.

Langs deze weg zijn inmiddels 45 deelnemers aan het experiment basisbanen geselecteerd. Van hen is 72 procent ouder dan 50 jaar en is 74 procent al langer dan vijf jaar aangewezen op de bijstand. Opvallend is verder dat de deelnemers voor 90 procent alleenstaand zijn en voor het grootste deel (61 procent) man (in het totale bestand van de gemeente Groningen van mensen die langer dan drie jaar een bijstandsuitkering hebben, is 70 procent alleenstaand en 51 procent man).

De werving is moeilijker gebleken dan aanvankelijk was verwacht. Sinds de start van de werving – eind 2019/begin 2020 – zijn in totaal ongeveer 150 personen uit de beoogde doelgroep gesproken. Van die 150 bleken 24 personen toch niet tot de

doelgroep te behoren, een gering aantal van 10 personen heeft nog perspectief op regulier werk, 17 personen gaven de voorkeur aan het voortzetten van vrijwilligerswerk/participatiebaan, 26 personen gaven te kennen geen basisbaan te kunnen vervullen vanwege beperkte gezondheid/belastbaarheid, en 9 personen vonden het takenpakket niet passend en/of hadden geen belangstelling. Van 19 personen zijn hierover geen gegevens bekend. Uit dit overzicht blijkt hoe belangrijk het is de beoogde doelgroep goed te beschrijven, goed te kennen en het selectietraject zorgvuldig uit te voeren. Ook blijkt dat slechts een beperkt deel van de beoogde doelgroep een basisbaan van 32-36 uur wil en kan vervullen. Welke rol het verschil in beloning tussen een bijstandsuitkering en het minimumloon van de basisbaan hierbij eventueel speelt, is moeilijk aan te geven. Het overgrote deel van de deelnemers is alleenstaand en voor hen geldt een substantieel financieel voordeel van de basisbaan ten opzichte van de uitkering voor alleenstaanden. Een dergelijk voordeel geldt niet of nauwelijks voor samenwonende partners, al dan niet met kinderen. In de beoogde doelgroep zat slechts een beperkt aantal samenwonenden, van wie overigens enkelen hebben aangegeven de basisbaan te weigeren vanwege geen of te weinig financieel voordeel.

In het eerder aangehaalde melkertbaanrapport is als een van de 'lessons learned' genoemd dat voor basisbanen het minimumloon moet worden betaald en dat werken moet lonen. De beloning van een basisbaan dient enerzijds financieel interessanter te zijn dan een uitkering en anderzijds financieel minder interessant dan een baan op de reguliere arbeidsmarkt. De positionering van de beloning van een basisbaan tussen de socialezekerheidsregelingen en de beloningen op de reguliere arbeidsmarkt verdient de nodige aandacht. De recent veel besproken optie om het wettelijk minimumloon structureel te verhogen, zou in dit licht aan te bevelen zijn.

Een belangrijk en interessant moment voor de betrokken deelnemers is de bijeenkomst waarin zij hun arbeidscontract ondertekenen, in aanwezigheid van hun familie, hun begeleider en de wethouder. Voor velen is dit een nieuwe start in hun leven waarin (weer) perspectief ontstaat op het leveren van een maatschappelijke bijdrage, op een eigen inkomen, maatschappelijke waardering en sociale contacten. We presenteren hieronder een aantal illustratieve citaten:

'Ik kan gelukkig weer zelf mijn eigen inkomen verdienen.'

'Ik ben blij dat ik de kans heb gekregen om weer betaald aan het werk te gaan.'

'De basisbaan betekent dat ik weer mee kan doen in de maatschappij en weer wat voor anderen kan betekenen.'

De gemeente Groningen is erin geslaagd om de doelgroep te selecteren die vooraf beoogd werd: mensen in de bijstand voor wie een betaalde baan geen reëel perspectief (meer) is, maar die wel bepaalde werkzaamheden kunnen verrichten. Het instrument basisbaan betekent in die zin dus ook een werkelijke toevoeging aan de bestaande voorzieningen in de stad.

De taken van de basisbaners vormen een veelkleurige en interessante 'lappendeken'. Aan de gebiedsmanagers van de wijken is namelijk gevraagd om de belangrijkste organisaties in de wijken aan te geven. Dat zijn onder meer maatschappelijke organisaties, bewonersorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties. Samen met de gemeente Groningen zijn in elke wijk enkele bijeenkomsten met vertegenwoordigers van genoemde organisaties georganiseerd, waarin taken zijn geïnventariseerd die partijen in de wijk belangrijk vinden voor de (verbetering van de) leefbaarheid in de wijk. Daarbij is door de gemeente aangegeven dat het in dit experiment niet de bedoeling is om functies te vervullen die gekoppeld zijn aan één organisatie (zoals bij de eerdere melkertbanen het geval was). Het moet gaan om taken met een maatschappelijke meerwaarde voor de (liefst, gehele) wijk. De gemeente heeft bij de beoordeling van de genoemde taken ook consequent een toets op verdringing uitgevoerd. Uiteindelijk is de veelkleurige 'lappendeken' ontstaan: taken zoals (assistentie bij) gastheerschap in buurthuizen, het opruimen van zwerfafval, signaleringsrondes in de wijk, administratieve ondersteuning van wijkprojecten, (assistentie bij) beheer wijkaccommodaties, ondersteuning van kinderen en jeugd, maaltijden rondbrengen vanuit burgerinitiatief, meelopen met toezichthouders, (assistent-)fietssteward, schoonmaak van een speeltuin, groenonderhoud, wijkvervoer voor inwoners in een wijk, ondersteuning kringloopwinkel, werkzaamheden leerwerkbedrijf, (assistentie bij) beheer sporthal, et cetera. Vervolgens moest er een match gemaakt worden tussen de genoemde taken en de beoogde 'in te zetten capaciteit basisbaner' voor de betreffende wijk. Niet verrassend is dat dit niet in alle gevallen volledig is gelukt. Hieraan kunnen we zien dat het de nodige moeite van de werkbegeleidende organisaties heeft gekost om tot een uitvoerbaar takenpakket voor de basisbaners te komen. De mogelijkheden van de doelgroep basisbaners zijn nu eenmaal beperkt en substantieel beperkter dan voor diegenen die een baan op de reguliere arbeidsmarkt kunnen vervullen. Deze les is in dit project stevig geleerd.

De gemeente Groningen heeft dankzij de gevolgde werkwijze veel taken opgehaald uit wijken die naar de mening van de wijkorganisaties de leefbaarheid van de buurt kunnen versterken. Als zodanig zou uitvoering van deze taken door de basisbaners tot verbetering van de leefbaarheid en dus tot maatschappelijke meerwaarde kunnen leiden. Uiteraard blijft het vooralsnog gissen naar de exacte opbrengst. Tot nu toe vernemen we van de werkbegeleidende organisaties dat de taken naar behoren worden vervuld door de deelnemers en dat de betrokken wijkbewoners over het algemeen tevreden zijn met de basisbaners in hun wijk.

Bij de opzet van het experiment in Groningen is veel aandacht besteed aan de noodzaak van voldoende en professionele begeleiding van de deelnemers. Gekozen is daarom voor een tweevoudige begeleiding. De participatiecoaches die de selectiegesprekken met de (potentiële) deelnemers hebben gevoerd, blijven de deelnemers gedurende het experiment begeleiden op de veranderingen in hun dagelijks leven en de nieuwe inkomenssituatie. Deze coaches hebben met enige regelmaat contact met de deelnemers over de verschillende aspecten van hun welbevinden, zoals de ervaren gezondheid, schuldensituatie, huisvesting, maatschappelijk netwerk, familieverhoudingen et cetera. De werkbegeleiding is uitbesteed aan een tweetal er-

varen en professionele jobcoachingsorganisaties. Daarnaast zijn nog twee wijkorganisaties gevraagd om de begeleiding van de basisbaners in die specifieke wijken voor hun rekening te nemen. Voor de werkbegeleiding ontvangen deze organisaties subsidie van de gemeente. Deze organisaties zijn het vaste aanspreekpunt voor de medewerkers, zij instrueren en begeleiden bij de uitvoering van de taken en treden namens de formele werkgever (Thermiek BV) op bij zaken als ziekmeldingen en verlofaanvragen. Ook komt het voor dat aanpassingen in taken/uitvoering nodig blijken te zijn vanwege de belastbaarheid van de medewerker of de (soms te hoge) verwachtingen van de inbrengers van de taken.

De keuze voor een tweevoudige begeleiding – werkbegeleiding en ondersteuning op andere levensgebieden – blijkt verstandig te zijn. Zowel begeleiding op de werkvloer als begeleiding op gebieden van welzijn en financiën is van essentieel belang gebleken. Met name in de coronaperiode hebben we de noodzaak en positieve gevolgen gezien van intensieve en professionele begeleiding. Verloren werkuren als gevolg van de coronamaatregelen waren specifiek van toepassing voor enkele basisbaners van het eerste uur. Werkbegeleiders hebben ons laten weten dat tijdens corona zo veel mogelijk geprobeerd is de manier van werken aan te passen, zodat werkzaamheden zo veel mogelijk konden worden gecontinueerd. Over de periode maart 2020 tot de zomer van 2021 is het productieverlies als gevolg van de coronamaatregelen ‘beperkt’ gebleven tot een ‘bescheiden’ 12 procent. In de periode juni 2021 tot december 2021 is het productieverlies als gevolg van corona een zeer bescheiden 4 procent geweest.

De begeleidingsintensiteit van de basisbaners door de werkbegeleiders lijkt zich gaandeweg beter af te tekenen. Gemiddeld genomen over de periode maart 2020 tot juni 2021 komt het totaal van de geleverde begeleiding – coaching/instructie en overleg derden/gemeente – uit op ongeveer 8 procent van het aantal contracturen. Bij een gemiddelde van 32 tot 34 contracturen komt dit overeen met iets meer dan 2,5 uur per week. Bij de analyse van de begeleiding van juni 2021 tot december 2021 zien we, voorzichtig en geleidelijk, een daling – theoretisch op termijn te verwachten – naar ongeveer 7 procent van de werkweek. Dit wordt ondersteund door de geleidelijke daling van de begeleidingstijd voor de deelnemers van het eerste uur, die al ruim anderhalf jaar aan het werk zijn.

De bevindingen over het welzijn/welbevinden van de basisbaners zijn bemoedigend. De ontwikkeling van het welbevinden van de deelnemers wordt gevolgd door de participatiecoaches van de gemeente. Zij gebruiken daartoe het instrument Mobility Mentoring. Deze methodiek is sterk gericht op stressreductie en het aansluiten bij de motivatie van de deelnemer als drijfveer voor verandering. De voortgang van het welbevinden van de basisbaner wordt gemonitord met de zogenoemde Brug naar Zelfredzaamheid. Deze ‘brug’ bestaat uit vijf pijlers c.q. levensdomeinen: stabiliteit in de thuissituatie, welzijn, financiën, opleiding en werk en inkomen. Deze pijlers zijn geoperationaliseerd in acht variabelen: wonen, zorg voor gezin/familie, gezondheid, sociaal netwerk, schulden, spaargeld, diploma en netto inkomen. Per variabele zijn er vijf scoremogelijkheden, van 1 tot 5. De participatiecoaches vullen samen met de basisbaners de Brug naar Zelfredzaamheid in.

Van de werkzame 44 deelnemers zijn de startgegevens vastgelegd, voor 28 deelnemers eveneens de situatie na een half jaar en voor 16 deelnemers zowel de startgegevens, als de gegevens na een half jaar en na een jaar.

De aanname is dat de mate van zelfredzaamheid door het vervullen van de baan verbetert. Daartoe hebben we een vergelijking gemaakt tussen de beginscores, de scores na een half jaar en de scores na een jaar. De 28 deelnemers voor wie zowel de startgegevens als de gegevens na een half jaar beschikbaar zijn, hebben een substantiële verbetering in hun welbevinden gerealiseerd. De 'brug' scoorde na een half jaar 9 procent hoger dan bij de start. De domeinen die hiervoor verantwoordelijk zijn in volgorde van belang: inkomen, sparen, huisvesting, schuldensituatie en sociale contacten.

De 16 deelnemers voor wie zowel de gegevens na een half jaar als na een jaar beschikbaar zijn, scoorden na een jaar ten opzichte van een half jaar bij de 'brug' 5 procent hoger. De verantwoordelijke domeinen zijn hier schuldensituatie, inkomen en gezondheid.

Het primaire doel van de basisbaan is participatie aan de samenleving en verbetering van inkomen en welzijn. De ervaringen halverwege het experiment zijn positief. De medewerkers op de basisbanen zijn op enkele uitzonderingen na tevreden met hun baan en hun werk. De begeleidende partijen zien ook het welzijn van de medewerkers verbeteren. Ter illustratie enkele typerende citaten van deelnemers:

'Omdat ik me beter voel, heb ik ook meer aandacht voor mijn gezondheid. Ik heb een blender gekocht en maak nu smoothies.'

'Ik heb minder stress.'

'Mijn collega's stimuleren mij om af te vallen en te stoppen met roken. Ik bezoek nu een diëtiste.'

Dat het goed gaat met de medewerkers zien we ook terug in het ziekteverzuim. Over de periode maart 2020 tot december 2021 is het ziekteverzuim zeer laag te noemen, een bescheiden 4,4 procent. Ter vergelijking, de ziekteverzuimcijfers van SW-bedrijven over de periode 2018-2019 – waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen medewerkers met een Wsw-dienstverband, medewerkers afkomstig uit Participatiewet-doelgroepen en staf/ondersteunend personeel – zijn respectievelijk 15 procent, 9,6 procent en 6,5 procent. En het ziekteverzuim bij ambtenaren was in 2019 5,5 procent.

Het is overigens niet met alle geselecteerde basisbaners goed gegaan. Dit was vooraf uiteraard ook niet verwacht. Een deelnemer is korte tijd na de start gestopt, en voor enkele andere deelnemers geldt dat werkbegeleiders zich afvragen of de basisbaan wel geschikt is voor hen. Problemen die zich dan voordoen zijn de beperkte mogelijkheden van een deelnemer om samen te werken, de beperkte mogelijkheden om regelmaat in het werk aan te brengen en de soms noodzakelijke (té) intensieve begeleiding van deelnemers.

Rotterdam: de wijkbasisbaan lijkt 'zaligmakend'

In de gemeente Rotterdam werd al snel duidelijk dat het hebben van een betaalde baan gepaard gaat met gunstige effecten op de ervaren gezondheid en het welzijn van de deelnemers. De deelnemers zitten dankzij de wijkbasisbaan in het algemeen 'lekkerder in hun vel', hoewel nieuw werk ook voor de nodige stress kan zorgen. Het verhoogde welzijn heeft vooral te maken met het krijgen van meer zelfvertrouwen, een stuk financiële onafhankelijkheid en het hebben van minder verplichtingen richting de gemeente. Ook hebben deelnemers het gevoel nu echt voor zichzelf te kunnen kiezen:

'Nu ben ik ook gewoon [naam], die ook haar dromen, passie en doelen heeft.'

Twee van de vier deelnemers geven aan dat zij zich al in relatief korte tijd gezonder zijn gaan voelen, sinds de start van de wijkbasisbaan. Dit komt vooral door een verandering in levensstijl, zoals een verbeterd dagritme, meer beweging en het stoppen met roken:

'Het geeft je ook een soort verantwoordelijkheid om jezelf meer omhoog te trekken. Je bent er bijvoorbeeld meer van bewust dat je op tijd moet gaan slapen.'

De wijkbasisbaan is (natuurlijk) niet de enige factor die van invloed is op de ervaren gezondheidssituatie. Zo ging de gezondheid bij een van de deelnemers ook voor de wijkbasisbaan al vooruit. Maar ook deze deelnemer denkt dat zijn werk hier wel degelijk in meespeelt; hij zit 'lekkerder in zijn vel', wat het makkelijker maakt om gezond gedrag langer vol te houden. Zoals eerder aangegeven kan een nieuwe baan ook met wat stress gepaard gaan, zeker omdat het mensen zijn die al lang aan de kant van de arbeidsmarkt staan. Voor sommige deelnemers duurde het dan ook een tijdje voordat ze gunstige effecten zagen op hun gezondheid en welzijn. Zij moesten in eerste instantie wennen aan het nieuwe ritme en de prikkels die het werk met zich meebracht. Desalniettemin rapporteren de deelnemers overwegend positieve gevolgen. Hoewel het hier natuurlijk gaat om een bijzonder klein aantal personen, zijn de bevindingen in lijn met ander onderzoek dat laat zien dat de gezondheid verbetert als mensen betaald werken hebben (zie bijvoorbeeld Schuring, 2010).

Drie van de vier deelnemers in Rotterdam zijn er ook van overtuigd dat de wijkbasisbaan hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot omdat ze weer in het arbeidsproces meedraaien en de ervaring die ze opdoen 'vers' is. Wanneer de onderzoekers de deelnemers tijdens het laatste gesprek vragen om rapportcijfers toe te kennen aan hun kansen op de arbeidsmarkt, voor en na de wijkbasisbaan, zien we een grote sprong vooruit: van een onvoldoende naar gemiddeld een 7 of 8. Hoewel hier natuurlijk altijd sprake kan zijn van een grove over- dan wel onderschatting, valt in ieder geval voorzichtig op te maken dat de wijkbasisbaan bijdraagt aan grotere (ervaren) kansen op de arbeidsmarkt:

‘De wijkbasisbaan heeft mij een opstapje gegeven om te zoeken naar een andere betaalde baan. Ik ben nu bezig om te kijken wat ik hierna zou willen doen.’

Wanneer mensen lange tijd niet hebben gewerkt, is het erg lastig om een baan te vinden. Recente werkervaring vergroot dan de kans dat iemand wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek en dat maakt de stap naar een andere betaalde baan een stuk groter (hoewel de deelnemers ook graag bij hun huidige werkgever actief blijven). De ervaren verbetering van kansen op de arbeidsmarkt heeft onder meer met het vertrouwen in eigen kunnen en het opdoen van werkritme te maken. Het feit dat een wijkbasisbaan daarnaast een échte baan is – dus geen stage of proefplaatsing – maakt eveneens verschil, zo geeft een deelnemer aan.

Een wijkbasisbaan draagt dus bij aan een gevoel van gezondheidsverbetering en er ontstaat (weer) zicht op het opbouwen van een arbeidsloopbaan. De deelnemers in Rotterdam hebben veel nieuwe dingen geleerd, op inhoudelijk en praktisch vlak, maar ook over zichzelf. Op financieel vlak zijn de deelnemers er zonder uitzondering op vooruitgegaan, al blijft deze verbetering niet zelden beperkt omdat toeslagen wegvallen. Desondanks is het voor de meesten een prima financiële stap, wat bijdraagt aan verlaging van de ervaren financiële stress, ook al zijn de stappen in de praktijk misschien klein:

‘Je hoeft geen kangoeroesprongen te maken, kikkersprongen zijn genoeg.’

Het is voor de deelnemers onder andere makkelijker geworden om rekeningen te betalen en ze zijn minder afhankelijk van anderen om tegenslagen op te vangen.

Het zal geen verrassing zijn dat door te werken ook het aantal sociale contacten van deelnemers toeneemt. De mate waarin verschilt tussen personen. Bij de een gaat het vooral om contacten met een begeleider of directe collega(s), terwijl de ander ook veel meer mensen leert kennen in de eigen wijk. De impact van de coronacrisis heeft voor een deel de vergroting van het sociaal netwerk beperkt, hoewel alle deelnemers de meeste tijd fysiek op het werk aanwezig waren.

Gunstig is ook het ervaren gevolg van het participeren in een wijkbasisbaan voor de relaties van deelnemers met hun kinderen. De deelnemers vinden het fijn om nu een voorbeeldfunctie te kunnen vervullen. Ze voeden hun kinderen op met het idee dat ze hard moeten werken, willen ze later wat bereiken. Dan is het fijn wanneer iemand zelf kan laten zien dat dit ook echt resultaat heeft, aldus een van de deelnemers. Wanneer je een uitkering ontvangt, kan het lastig zijn om tegen kinderen te zeggen dat ze goed hun best moeten doen op school. Volgens de deelnemers zijn hun kinderen trots op hun vader of moeder, maar zouden ze dat ook zijn geweest als hij/zij geen werk heeft. In die zin verandert de wijkbasisbaan het beeld dat ze van hun ouders hebben niet.

Ook de betrokken beleidsambtenaren en de deelnemende organisaties spreken in algemene zin positief over de pilot in Rotterdam. Wat betreft de verwachte maatschappelijke meerwaarde, en hiermee de onderliggende beleidstheorie achter de

wijkbasisbaan, zijn de geïnterviewde beleidsambtenaren van mening dat de wijkbasisbaan voor deelnemers vooral moet leiden tot een verbetering van de werknemersvaardigheden, het sociaal netwerk, zelfvertrouwen en hiermee betere kansen op (duurzaam) werk, een betere kwaliteit van leven en hiermee een lagere zorgconsumptie en mogelijk afgeleide effecten, zoals een betere leefbaarheid in de wijk. Op basis van de interviews kan voorzichtig gesteld worden dat de wijkbasisbaan vanuit het perspectief van deelnemers (met uitzondering van leefbaarheid in de wijk, die we niet kunnen toetsen op basis van deze interviews) inderdaad positief van invloed lijkt te zijn.

De deelnemende organisaties delen deze bevindingen. Ze participeren hierbij vanuit een overwegend sociale motivering. Het initiatief past ook bij de bestaande bedrijfscultuur en imago, hoewel dit volgens de geïnterviewde betrokkenen niet direct verbetert als gevolg van deelname aan de pilot. Deelname gebeurt met name om maatschappelijk bij te kunnen dragen in de stad, via haar dienstverlening en de inpassing van mensen met een afstand tot werk. Deelnemers ervaren voor een deel een verlaging van de werkdruk onder het zittende personeel, hoewel harde indicatoren hiervoor ontbreken. Wat betreft de aanbevelingen naar de toekomst, schatten organisaties in dat een sterke(re) selectie (en matching) aan de poort is aan te bevelen, gezien de moeizame opstartfase van een enkele deelnemer.

Kosten en baten van basisbanen: bedrijfseconomisch versus maatschappelijk

Een fundamenteel discussiepunt, gedeeld door alle betrokken partijen, is dat op het terrein van kosteneffectiviteit een (wijk)basisbaan in strikt bedrijfseconomische zin zeker op korte termijn niet sluitend is te maken. Zowel de bevindingen in Groningen als die in Rotterdam zijn hier overduidelijk. Het project Basisbanen Groningen is, zoals gezegd, opgezet als een experiment, ook en uitdrukkelijk met de bedoeling inzichten te verkrijgen in de essentiële randvoorwaarden voor een eventuele structurele inbedding ervan in het gemeentelijk beleid. Het zal niet verbazen dat een belangrijke randvoorwaarde voor structurele inbedding gevormd wordt door het uiteindelijke bedrag aan meerkosten voor de gemeente van een basisbaan ten opzichte van een bijstandsuitkering. De huidige (kosten)situatie per basisbaner in de gemeente Groningen is gemiddeld als volgt:

- loonkosten en werkgeverslasten bij een 32-urige werkweek gemiddeld € 28.000;
- begeleidingskosten gemiddeld € 5000 (externe begeleiding € 3500, gemeentelijke coaches € 1500).

Bij plaatsing van een bijstandsgerechtigde op een basisbaan vervalt de uitkering. Het inverteffect is gemiddeld € 14.000, zodat per saldo voor de gemeente een jaarlijkse kostenpost per (32-urige) basisbaan resteert van € 19.000. In Rotterdam, terugkijkend naar de opbrengsten en kosten voor de projectduur van zes maanden, blijkt een wijkbasisbaan op fulltimebasis ondanks een substantiële bijdrage van de deelnemende organisaties een netto kostenpost te vertonen in de orde van € 2430 tot € 2974 per maand (Dekker & De Vleeschouwer, 2021). Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de brutoloonkosten van de wijkbasisbanen, de begeleidingskosten en gemaakte projectkosten van de pilot. Onnodig op te merken dat

met een dergelijk netto kostenpatroon geen enkele gemeente de basisbaan als structureel instrument zal doorvoeren.

Kijken we echter met de bril van de ‘brede welvaart’ (bijvoorbeeld aan de hand van een MKBA), dan kan een aantal maatschappelijke baten van werken boven een uitkering worden benoemd die een geheel ander licht kunnen werpen op een strikt bedrijfseconomische doorrekening. Er is inmiddels veel empirisch onderzoek waaruit blijkt dat werk positieve effecten heeft op de gezondheid en het welzijn van werkenden en hun huishoudens, en positieve effecten op de leefbaarheid van de betrokken wijken; werken is in die zin inderdaad ‘zaligmakend’ (zie bijvoorbeeld Van Echtelt, 2020; Burdorf & Schuring, te verschijnen). Bij de start van het Groningse experiment basisbanen heeft onderzoeksbureau Ecorys (2020) een indicatieve MKBA (ex ante analyse) opgesteld waaruit blijkt er minimaal sprake is van evenwicht tussen maatschappelijke kosten en maatschappelijke baten, en dat er mogelijk zelfs sprake is van netto baten. Een dergelijke analyse werpt dus een ander licht op het financieringsvraagstuk. Deze analyse is echter in hoge mate theorie-gestuurd en om te voorkómen dat er ‘wishful thinking’ binnensluipt dient er snel duidelijkheid te komen over de werkelijke, reële maatschappelijke kosten en baten van de (wijk)basisbanen. Zowel in Groningen als in Rotterdam.

Conclusie: roep om landelijke experimenteerruimte

Wat hebben de eerste ervaringen van de gemeenten Groningen en Rotterdam met de (wijk)basisbaan ons geleerd?

Allereerst is duidelijk dat de (wijk)basisbaan een bij uitstek gepolitiseerd instrument is, gezien de verschillende uitvoeringsvarianten, aantallen en doorlooptijden in Groningen en Rotterdam (én andere gemeenten die inmiddels experimenteren met de basisbaan). Hierdoor is het op dit moment nog complex om intergemeentelijk goed te kunnen leren. Wanneer we de blik specifiek richten op Rotterdam, dan valt bijvoorbeeld op dat het wijkkarakter wat naar de achtergrond lijkt te zijn verdwenen; een échte wijkconsultatie heeft er namelijk niet plaatsgevonden, dit in tegenstelling tot Groningen. Ook zijn er in Rotterdam minder scherpe ideeën over de doelgroep; er is voor gekozen om mensen uit vrijwilligersbestanden te selecteren voor wie voorheen geen ‘regulier’ betaald werk voorhanden was, terwijl in de gemeente Groningen het bereik van de basisbaan sterker (en hiermee duidelijker) is omschreven. Daarnaast zijn er verschillen in de bekostiging, waarbij in Rotterdam een deel van de kosten wordt betaald door deelnemende organisaties. In Groningen is er daarentegen vooralsnog sprake van een volledig publieke financiering vanuit de gemeentebegroting.

Overeenkomsten zijn er ook, met name als het gaat om de ervaren voordelen vanuit het perspectief van deelnemers (denk hierbij aan zaken zoals een hoger welzijn, uitbreiding van het sociaal netwerk en een ervaren verbetering van de financiële situatie). Een andere overeenkomst is de moeizame bekostiging van de (wijk)basisbaan. In beide gemeenten is er geen structurele dekking voor de (hoge) kosten (noch bij de gemeente, noch bij het bedrijfsleven). Omdat de gemeente (zeker op

korte termijn) een nettobetaler is en de (maatschappelijke) opbrengsten op verschillende momenten bij verschillende ‘incasseerders’ vallen, is het zeer twijfelachtig of dit initiatief onder de huidige voorwaarden voldoende bestaansrecht heeft.

Gezien de ervaringen van de deelnemers is duidelijk dat het bestaande re-integratieaanbod voor hen onvoldoende werkt. Het bestaande re-integratieaanbod is namelijk gericht op betaald werk op de ‘reguliere’ arbeidsmarkt, waarbij de eisen van werkgevers niet lijken af te nemen (vergelijk Dekker, Zandvliet & De Vleeschouwer, 2021). Dit vraagt om nieuwe initiatieven, zoals de (wijk)basisbaan. Hiervoor is het wel verstandig om vooraf duidelijk afspraken te maken over de doelgroep, zoals in de gemeente Groningen is gebeurd, waarbij de bijstandspopulatie een gangbaar vertrekpunt is en de consulent in directe samenspraak met de deelnemer bepaalt of een wijkbasisbaan aansluit bij zijn/haar capaciteiten en verwachtingen. Om vervolgens financiering mogelijk te maken ligt een landelijke aanvraag voor experimenteerruimte voor de hand. Gemeenten kunnen dit project namelijk niet op middellange termijn (met serieuze aantallen) financieren. Budgetten staan in algemene zin onder druk en vanuit het re-integratiebudget is het niet (structureel) mogelijk om de loonkosten van werkzoekenden te betalen. Wanneer er regionaal of landelijk een grootschalig experiment (inclusief begeleidend evaluatieonderzoek met controlegroep) mogelijk wordt gemaakt, dan zou dit een grote stap vooruit betekenen. Een uitgewerkt voorstel voor grootschalige regionale experimenten is beschreven in Mosselman en Muysken (2020). In zo’n grootschalig experiment kunnen de opbrengsten afgezet worden tegen een projectalternatief (controlesituatie) en benaderd worden vanuit een breed welvaartsperspectief (zie voor een bespreking en indicatoren bijvoorbeeld CBS, 2020) om de maatschappelijke kosten en opbrengsten te bepalen en te wegen. Alleen op deze manier kunnen de vooralsnog kleinschalige experimenten een duurzaam perspectief aan deelnemers bieden.

Literatuur

- Berenschot (2018). *Aantallen en financiën Participatiewet. Beschikbare en benodigde middelen*. Utrecht: Berenschot.
- Burdorf, L., & Schuring, M. (te verschijnen). Staat van de gezondheid in Rotterdam. In: F. Dekker, M. Fenger & M. van Kooij (red.), *Waardevol aan het werk in Rotterdam*. Soest: BoekXpress.
- CBS (2020). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2021*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS & SCP (2009). *Sociale uitsluiting: een meetinstrument*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, F., Lombaerde, G. de, & Vleeschouwer, E. de (2020). *Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan*. Rotterdam: SEOR.
- Dekker, F., & Vleeschouwer, E. de, (2021). *De Rotterdamse wijkbasisbaan*. Rotterdam: SEOR.
- Dekker, F., Zandvliet, K., & Vleeschouwer, E. de (2021). *Arbeidsmarktonderzoek in het haven en industrieel complex*. Rotterdam: SEOR.
- Echtelt, P. van (2020). *Werk, zaligmakend of ziekmakend?* (Working paper). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Ecorys (2020). *Indicatieve MKBA basisbanen en buurtconciërges*. Rotterdam: Ecorys.

Kees Mosselman, Fabian Dekker & Elisa de Vleeschouwer

- Gemeente Groningen (2022). *Basisbaan ter informatie*. Raadsbrief Groningen 17-02-2022.
- Hanzehogeschool Groningen (2020). *Melkertbanen: lessen voor de toekomst*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen
- Hanzehogeschool Groningen (2022). *De praktijk van basisbanen. Monitor van het experiment Basisbanen in Groningen*, Tussenrapport 3. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Hanzehogeschool Groningen & SHMC (2018). *Basisbaan in Groningen. Een haalbaarheidsonderzoek*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Kremer, M. (2020). Beter een basisbaan dan bijstand, In: T.E.A. Kampen (red), *Streng maar onrechtvaardig*. Amsterdam: Van Gennep.
- Mosselman, K., & Muysken, J. (2020). *Geef mensen recht op werk*. S&D, 77 (5).
- Schuring, M. (2010). *The role of health and health promotion in labour force participation*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SCP (2021). *De veranderende wereld van werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stolp, M. (2018). *Werk voor iedereen. De waarde van werk*. Arnhem: NSVP.
- UWV (2021). *UWV Monitor Arbeidsparticipatie Arbeidsbeperkten 2020*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
- Vrooman, C. (2016). *Meedoen in onzekerheid* (Oratie). Universiteit Utrecht.
- WRR (2020). *Het betere werk*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- www.dashboards.cbs.nl, geraadpleegd op 8 mei 2021.
- www.data.oecd.org, geraadpleegd op 8 mei 2021.