

Informatienota voor de raad

Datum 11 oktober 2021

Onderwerp	Onderzoek maatschappelijke basisbaan
Versienummer	V1.1

Portefeuillehouder René de Heer

Informant A.G. Busweiler
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon 038 498 2801
Email T.Busweiler@zwolle.nl
Bijlagen -

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De uitkomsten van het interne onderzoek naar de maatschappelijk basisbaan, overeenkomstig de aangenomen motie bij de behandeling van de voorjaarsstukken op 5 juli 2021.

Datum 11 oktober 2021

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

Bij de behandeling van de voorjaarsstukken op 5 juli 2021 heeft uw raad een motie (M-5 Aan de slag met de basisbaan) aangenomen om te onderzoeken of de invoering van een maatschappelijke basisbaan een bijdrage kan leveren aan de arbeidsdeelname van mensen die anders de stap naar betaald werk niet kunnen maken.

In deze informatienota informeren wij u over de uitkomsten van dit interne onderzoek. Allereerst de waarmee de conclusie op basis van dit interne onderzoek. Vervolgens in een toelichting de beantwoording van de vragen die zijn beantwoord:

1. Wat is de basisbaan?
2. Welke praktijken zijn er in het land?
3. Wat welke lessen hebben we vertaald naar het Zwolse beleid?
4. Wat zou in Zwolle passend en aanvullen kunnen zijn?

Kernboodschap

De gemeente Zwolle heeft recent meerjarig investeringen gedaan om voor Zwollenaren die langdurig afhankelijk van de bijstand zijn een doorbraak te realiseren. We beogen dat zij (weer) gaan deelnemen aan het arbeidsproces door het wegnemen van drempels. De huidige krapte op de arbeidsmarkt is daarbij zeer behulpzaam. De voorbereiding en uitvoering vraagt veel tijdsinvestering van onze uitvoeringsorganisaties. Deze aanpakken worden gemonitord, zodat we zicht krijgen op de succesfactoren, die vervolgens voor een bredere doelgroep de kansen kunnen op arbeidsdeelname vergroten. Van deze aanpakken hebben we hogere verwachtingen dan geldt voor een basisbaan. Naar verwachting kunnen we over een jaar de eerste uitkomsten van de Startbaan verwachten. Mogelijk dat dat aanleiding geeft om hier een (ander) vervolg aan te geven in lijn met de basisbaan. Als we de aandachtspunten van een derde praktijk afzetten tegen de mate waarin dit een onderscheidende aanpak is, kan worden geconcludeerd dat het onvoldoende een aanvullend instrument is op het gebied van participatie en werk.

Toelichting

De eerste vraag is:

1. Wat is de basisbaan?

De basisbaan wordt in de afgelopen jaren op verschillende momenten aangehaald als een manier om langdurige werkloosheid tegen te gaan en krijgt daarbij op verschillende manieren vorm.

Het Wetenschappelijk Instituut van het CDA bracht in oktober 2018 een rapport met vernieuwende voorstellen om langdurige werkloosheid tegen te gaan. Eén van de voorstellen was de basisbaan. Zij stelden een baan binnen het normale bedrijfsleven voor om sneller terug te gaan naar werk.

Datum 11 oktober 2021

Zowel de WRR als de commissie Regulering van werk (commissie Borstlap) hebben in januari 2020 rapportages opgeleverd waar de basisbaan een plek inneemt. Hieronder twee testvakken met citaten uit de rapportages over de basisbaan.

Basisbanen zouden goed werk moeten bieden en daarom niet tijdelijk moeten zijn. Ze dienen juist bescherming te bieden ('grip') tegen de onzekerheid van de arbeidsmarkt.

... dat er veel maatschappelijk nuttig werk te doen valt en dat de financiering van een uitkering evengoed kan worden omgezet in loon zodat betaald werk ontstaat.

Als werk psychologisch en sociaal zo belangrijk is voor mensen, waarom zouden we degenen die willen en kunnen werken dan 'afschepen' met een inkomen in plaats van te zorgen voor goed werk?

Goede basisbanen zijn het sluitstuk (van actief arbeidsmarktbeleid).

Bron: *Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht* - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (januari 2020)

.. het creëren van waardevol werk dat momenteel blijft liggen en tegen het wettelijk minimumloon kan worden uitgevoerd. Er zijn volop mogelijkheden om op deze manier nieuwe werkgelegenheid te scheppen.

Bijvoorbeeld in sectoren die kampen met grote personeelstekorten, zoals de onderwijs- of de zorgsector, of door in te spelen op de uitdagingen waar onze samenleving voor staat, zoals de overgang van de energie-, milieu- en landbouwsector naar een duurzame manier van werken. Verder kan waardevol werk worden gecreëerd door versterking van de sociale basis in wijken en buurten.

Bron: *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk* – Commissie Regulering van Werk (23 januari 2020)

Deelconclusie: Een basisbaan biedt zekerheid van werk en inkomen voor een inwoner. Het is een aanpak in het voorkomen of doorbreken van langdurige werkloosheid. Daarnaast kan het de mogelijkheid bieden om resultaten te behalen op doelstellingen als leefbaarheid en sociale basis. In oorsprong is een basisbaan niet gericht op uitstroom. In Zwolle zetten wij, zeker bij krapte op de arbeidsmarkt in op het wegnemen van drempels, zodat de kans op doorstroom naar regulier werk wordt vergroot. Mocht iemand (nog) niet aan het werk kunnen, dan is de bijstand het financiële vangnet en zetten we in op het activeren (dan wel het actief houden) van mensen.

2. Welke praktijken zijn er in het land?

In het land zijn meerdere uitvoeringspraktijken. Vier van deze schetsen we hieronder om de verscheidenheid zichtbaar te maken.

Datum 11 oktober 2021

Amsterdam

Deze gemeente voert een project uit waarbinnen kandidaten¹ aan de slag gaan in kanssectoren. Het gaat om mensen die langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Hun deelname moet leiden tot uitstroom, waarbij intensieve begeleiding voor de bemiddeling naar regulier werk nodig is. Kandidaten ontvangen bij uitstroom naar betaald werk een premie.

Den Haag

De gemeente Den Haag biedt STIP-banen (STIP = sociaal traject in perspectief). Dit betreft werkgelegenheid die anders blijft liggen of onvoldoende wordt gedaan. De helft van de deelnemers gedurende de afgelopen 3 jaar heeft binnen 6 maanden een baan gevonden. 30% van hen bij de werkgever waar ze actief waren tijdens het traject.

Rotterdam

Een kleinschalig experiment wordt uitgevoerd om te weten te komen wat er in de praktijk nodig is voor de opzet en invulling van deze banen. En hoe dit kan worden opgeschaald. Bij die opschaling hoort een ander financieringsconstruct wat verkend wordt. Nu betaalt de gemeente een bedrag ter hoogte van de uitkeringslast en werkgevers vullen het aan tot wettelijk minimumloon en werkgeverslasten.

Groningen

Een experiment waarbinnen werkgelegenheid wordt gecreëerd tbv leefbaarheid. Niet gericht op uitstroom naar werk. In het eerste jaar hebben 25 personen² een contract gekregen tegenover doelstelling van 40. Dit aantal ligt volgens de gemeente lager als gevolg van de uitbraak van het coronavirus. Streven was een financiële bijdrage te krijgen van de organisaties waar de personen aan het werk gingen, dat is in het eerste jaar niet gelukt. De selectie van de kandidaten is niet objectief uit te voeren. Dat maakt het intensief. Er wordt gekeken naar het ontbreken van kansen op reguliere arbeid, uitkeringsduur, maar ook levensgeschiedenis en problemen/belemmeringen.

Deelconclusie: De uitvoeringspraktijken kennen een grote verscheidenheid. Op de varianten van de Commissie Regulering van Werk en de WRR zijn veel varianten toegevoegd: gericht op uitstroom, in kanssectoren. In de basis ligt aan deze praktijken de wens dat zoveel mogelijk mensen meedoen aan het arbeidsproces. Dat streven heeft ook de gemeente Zwolle. Enerzijds het bieden van reguliere dienstverlening. Anderzijds specifiek vanuit spoor 4 Participatie van de Hervormingsagenda Sociaal Domein. Vooralsnog hebben wij geen signalen dat een aanvullend instrument ontbreekt.

3. Welke lessen hebben we vertaalde naar het Zwolse beleid?

De ambitie en het streven dat ten grondslag ligt aan de basisbaan onderschrijven we ook in Zwolle. Langdurig langs de kant zonder werk of onderwijs vinden we niet wenselijk voor onze inwoners.

Voor de groep inwoners die tóch langere tijd langs de kant zijn komen te staan zonder werk, maar met een uitkering hebben we twee nieuwe aanpakken binnen de hervormingsagenda. Waarbij we lessen hebben getrokken uit de uitvoeringspraktijken uit het land. De Zwolse aanpakken bevatten componenten van de basisbaan, namelijk:

¹ De helft van de deelnemers is langer dan 4 jaar afhankelijk van de bijstand en ouder dan 45 jaar.

² 70% is 50 jaar of ouder, 80% ontvangt >5 jaar een bijstandsuitkering, 90% is alleenstaand.

Datum

11 oktober 2021

A. Uitkering inzetten als loon (Startbaan, www.werkenzondersolliciteren.nl)	
Voor maximaal 30 kandidaten (caseload Tiem of SWT) willen wij een doorbraak realiseren in de vorm van arbeidsontwikkeling in een betaalde baan tegen minimumloon, waarbij de motivatie om te werken als belangrijkste trigger wordt gezien. Hiermee realiseren we een zo groot mogelijke bijstandsonafhankelijkheid. Het is bedoeld voor mensen die een volledige bijstandsuitkering ontvangen en al langer (meer dan 2 jaar) van deze vorm van inkomenssteun afhankelijk zijn. Per kandidaat wordt een bedrag van €14.000 per jaar beschikbaar gesteld om de aanpak uit te voeren. Een deel wordt gedekt uit de algemene middelen en een deel als loonkostensubsidie vanuit het Participatiebudget. Het bedrag van €14.000 staat gelijk aan de gemiddelde uitkeringslasten.	
Veronderstelling	We veronderstellen dat 70% van de kandidaten na deze aanpak doorstroomt in een reguliere baan.
Leeropbrengsten	Naast het verlagen van het bijstandsvolume, willen we leren van deze aanpak: - De effecten op casusniveau en hoe groot de behoefte is - De leeropbrengsten van deze manier van werken voor professionals
B. Sociale Coöperatie (Expeditie 038)	
Voor maximaal 15 kandidaten rust en ruimte bieden binnen een sociale coöperatie, waarbinnen zij ondernemerschap kunnen uitproberen. Zij behouden hun uitkering, krijgen vrijstelling van arbeidsverplichting en dienen op jaarbasis €1.200 omzet te maken. Het kan als voortraject gelden voor het traject Parttime Ondernemen. Het is bedoeld voor mensen die al langer (meer dan 2 jaar) van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn. Wij willen een doorbraak realiseren in de vorm van activatie.	
Veronderstelling	We veronderstellen dat deelnemende kandidaten via dit construct geactiveerd worden en vervolgens 15% van de deelnemers doorstroomt naar vervolotraject of zelfs uitstroomt.
Leeropbrengsten	We willen leren van deze aanpak: - De effecten op casusniveau en voor welke kandidaten dit een waardevolle voorziening is - De leeropbrengsten van deze manier van werken in aanvulling op mogelijkheden in sociale basis

We streven naar zoveel als mogelijk laagdrempelige werkplekken voor Zwollenaren die langs de kant staan. We willen weten dat we daarbij de goede dingen doen. Daarom is monitoring van bovengenoemde aanpakken essentieel.

De centrale hypothese voor beide aanpakken luidt: *Door het bieden van laagdrempelige 'werkplekken' wordt de overgang naar betaalde arbeid versoepeld.*

Datum 11 oktober 2021

Dit wordt getoetst aan de volgende indicatoren

Bereik	Meer inwoners hebben betaald werk en stromen uit naar betaald werk/vallen niet na afronding traject niet terug in bijstand	Omvang geselecteerde groep, omvang bij start en bij het eind? (behoefte, uitval en slagingskans) - Uitstroomresultaat - Ontwikkeling
Kwaliteit	Minder eisen aan deelnemers dan huidige aanbod	Overzicht eisen (af te zetten tegen regulier)
	Passend	Verwachting van kandidaat, inschatting slagingskans, aantal koppelingen met werkgevers, aantal kandidaten uitgevallen (reden en nazorg), belemmeringen en/of aandachtspunten bij aanvaarden en behouden werk
Prijs	Begeleiding en instrumenten	Ingezette ondersteuning (begeleiding en instrumenten) gedurende traject en eerste jaar na afronden traject

Deelconclusie: Het bieden van zekerheid van inkomen en werk is het uitgangspunt van de oorspronkelijke basisbaan. Dat geldt ook voor de twee praktijken die we in Zwolle uitvoeren. Aanvullend zijn zij gericht op het wegnemen van drempels en één van de praktijken op doorstroom naar regulier werk. We kunnen nog geen uitspraken doen over de effectiviteit van de praktijken en willen dan ook de tijd nemen om deze in praktijk te brengen en te monitoren. Wij zien op voorhand geen reden om hier een aanpak aan toe te voegen, aangezien dit een flinke wissel legt op de uitvoerende partijen.

4. Wat zou in Zwolle passend en aanvullend kunnen zijn?

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar het huidige aanbod. Vanuit de gemeente Zwolle zetten wij ons, met partners in de stad, in voor de groep bijstandsgerechtigden. Grotendeels betreft dat reguliere dienstverlening geleverd door bijvoorbeeld het sociaal wijkteam, de afdeling Inkomensondersteuning en Tiem. Het streven is om mensen zoveel als mogelijk deel te laten nemen aan het arbeidsproces en dus na een traject door te laten stromen. Het liefst naar een reguliere baan, waarmee ze bijstandsonafhankelijk worden.

Voor een deel van de groep, die twee jaar of langer afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, hebben we vanuit de Hervormingsagenda Sociaal Domein het streven een doorbraak in situaties van inwoners (en hun gezin) te realiseren. Bij de beantwoording van de vorige vraag zijn twee aanpakken toegelicht.

Als de basisbaan wordt afgezet tegen die twee aanpakken, dan blijkt de basisbaan de volgende overeenkomstige componenten te bevatten:

- Minimumloon voor deelnemers
- Niet gericht op uitstroom (naar regulier werk)

Datum 11 oktober 2021

De basisbaan kan aanvullend langdurig zekerheid op inkomen en werk bieden (mits dat de variant is die wordt beoogd). De investering kan naast de baten op persoonlijk vlak, ook van meerwaarde zijn voor de Zwolse gemeenschap. Bijvoorbeeld door werkgelegenheid te creëren ter versterking van de sociale basis.

Er zijn vooraf een aantal aandachtspunten dan wel risico's in acht te nemen:

- Eén van de Zwolse uitgangspunten is het stimuleren van uitstroom. Niet bij alle varianten van de basisbaan is dat de doelstelling;
- De gemeenteraad dient bereid te zijn om langdurig de kosten (voor loon en begeleiding, eventueel via een partner) te dekken voor de basisbaan. Zodra deze bekostiging wegvalt, vallen deelnemers die het 'traject' niet hebben afgerond hoogstwaarschijnlijk terug in bijstand met bijhorende teleurstellingen;
- Er bestaat risico op verdringing van regulier (on)betaald werk, dit vraagt beoordeling per baan;
- Vooraf is onduidelijk hoe groot de behoefte onder de doelgroep is naar dergelijke banen. Wel kunnen we hierbij gaan putten uit de ervaring met de Startbaan.

Deelconclusie

Als we de mate waarin een basisbaan een aanvulling (dan wel onderscheidend) is op de twee aanpakken vanuit Spoor 4 Participatie van de Hervormingsagenda afzetten tegen de aandachtspunten en risico's raden wij af om op dit moment een nieuwe uitvoeringspraktijk toe te voegen.

Consequenties

-

Financiën

-

Communicatie

-

Vervolg

Openbaarheid

Ja

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

Datum 11 oktober 2021

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom



voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum

11 oktober 2021