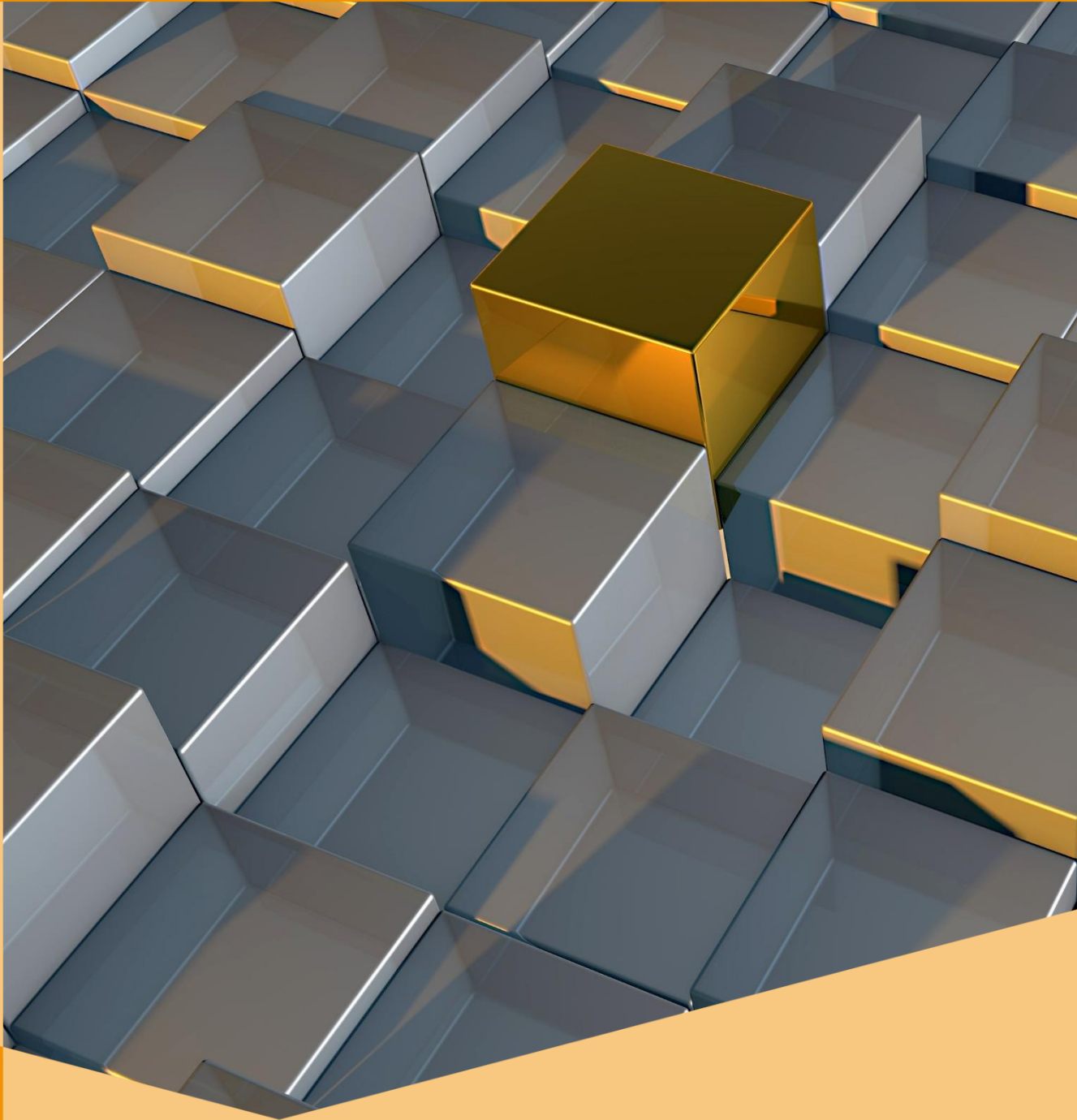




REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Gesubsidieerde arbeid in Nederland

*Varianten, opbrengsten en aanknopingspun-  
ten voor de gemeente Amsterdam*

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Wiebe Korf

Rosanne Schaap

Yannick Bleeker (projectleider)

Amsterdam, 29 december 2022

Publicatienr. 22059

© 2022 RegioPlan, in opdracht van de gemeente Amsterdam

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling	1
1.3 Vraagstelling	1
1.4 Onderzoeksopzet	2
1.5 Leeswijzer	2
<b>2 Gesubsidieerde arbeid in Nederland</b>	<b>4</b>
2.1 Vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland	4
2.2 Keuzes en afwegingen	5
2.3 Contextfactoren	10
2.4 De Amsterdamse situatie	12
<b>3 Resultaten en effecten</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Resultaten	15
3.3 Tastbare effecten	18
3.4 Niet tastbare effecten	19
<b>4 Succesfactoren en belemmeringen</b>	<b>22</b>
4.1 Inleiding	22
4.2 Succesfactoren	22
4.3 Belemmeringen in de uitvoering	24
<b>5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding	29
5.2 Conclusies	32
5.3 Aanbevelingen	33
<b>Bijlage 1 – Omschrijving casestudies</b>	<b>37</b>
B1.1 Amstelveen	37
B1.2 Delft	37
B1.3 Den Haag	37
B1.4 Groningen	38
B1.5 Oude IJsselstreek	38
B1.6 Rotterdam	38



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Met de komst van het gedachtegoed achter de participatiesamenleving kwam de nadruk van het re-integratiebeleid in hoge mate op betaald werk te liggen. Zeven jaar na de Participatiewet ontstaat er nu opnieuw discussie. Wellicht, zo klinkt het, hebben we de afstand tussen de arbeidsmarkt en sommige groepen mensen de laatste jaren onderschat. In lijn met de hernieuwde discussie zoekt de gemeente Amsterdam naar passende en werkende mogelijkheden om gesubsidieerde arbeid in te zetten. Gesubsidieerde arbeid, zo stelt de gemeente, kan voor sommige mensen een opstap zijn naar het vinden van regulier werk. Daarom is de gemeente op zoek naar vormen van gesubsidieerde arbeid die een aanvulling kunnen zijn op bestaande vormen zoals de Werkbrigade en de Buurtbanen. Eerder deed de gemeente al ervaring op met ID-banen en Perspectiefbanen en vroeg de gemeente samen met de andere G4-gemeenten experimenteerruimte om de meerwaarde van de basisbaan te verkennen.

De gemeente Amsterdam gaf RegioPlan hierom opdracht om verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid te onderzoeken. Wat zijn verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland? Welke contextfactoren spelen hierbij een rol? Wat zijn succesfactoren bij de inzet van gesubsidieerde arbeid? En wat zijn interessante vormen van gesubsidieerde arbeid om nader te onderzoeken voor de gemeente Amsterdam, als aansluiting op andere instrumenten, zoals de Buurtbanen en de Werkbrigade?

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is drieledig.

Ten eerste leidt het onderzoek tot zicht op vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland. We brengen de keuzes en afwegingen van gemeenten in kaart en kijken verder naar de contextfactoren die van invloed zijn op die keuzes. Om bovendien de mogelijke meerwaarde van verschillende vormen te achterhalen, vergelijken we de Werkbrigade en Buurtbanen met de vormen die we tijdens het onderzoek tegenkomen.

Ten tweede brengen we met het onderzoek de resultaten van verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid in kaart. Hierbij kijken we niet alleen naar cijfermatige resultaten zoals instroom, doorstroom en uitstroom, maar ook naar ervaren en beoogde (maatschappelijke) effecten zoals zelfvertrouwen, motivatie en sociale contacten. Daarnaast laten we zien wat de ervaren succesfactoren en belemmeringen zijn bij de organisatie en uitvoering van gesubsidieerde arbeid.

Ten derde dient het onderzoek om de beleidsvorming in de gemeente Amsterdam te ondersteunen. Met de inzichten van het onderzoek kan de gemeente bepalen welke vormen van gesubsidieerde arbeid voor de gemeente Amsterdam interessant zouden kunnen zijn en welke keuzes en afwegingen hierbij een grote rol spelen.

## 1.3 Vraagstelling

Voor het onderzoek zijn, in overleg met de gemeente Amsterdam, de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke vormen van gesubsidieerde arbeid zetten gemeenten in?
  - a. Welke strategische, tactische en operationele keuzes maken gemeenten?
  - b. Wat zijn de overwegingen van gemeenten achter deze keuzes?
  - c. Welke contextfactoren hebben mede invloed op keuzes?
  - d. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de vormen in andere gemeenten en de Amsterdamse Werkbrigade en Buurtbanen?

2. Wat zijn de resultaten en effecten van de inzet van gesubsidieerde arbeid?
  - a. Hoeveel personen krijgen een gesubsidieerde arbeidsplaats?
  - b. Wat is het resultaat na het einde van die plaats?
  - c. Wat zijn de (beoogde) effecten voor personen die gesubsidieerd aan het werk gaan?
3. Wat zijn volgens gemeenten succesfactoren en mogelijke belemmeringen bij het organiseren en uitvoeren van gesubsidieerde arbeid?
4. Welke keuzes kan de gemeente Amsterdam maken en hoe kan dat worden aangepakt?

## 1.4 Onderzoeksopzet

Hieronder zijn de onderzoeksactiviteiten beknopt beschreven.

1. **Startgesprek met de gemeente Amsterdam.** In het startgesprek hebben we het plan van aanpak, de onderzoeksvragen, de accenten in het onderzoek en de opzet van het eindrapport besproken.
2. **Opstellen van het analysekader.** Met dit kader is de dataverzameling gestructureerd en geobjectiveerd. Het kader hebben we gebruikt voor de overkoepelende analyse.
3. **Deskresearch.** Om de interessantste gemeenten te kunnen selecteren voor de casestudies zijn we op zoek gegaan naar vormen van gesubsidieerde arbeid die in Nederland worden ingezet.
4. **Gesprekken met sleutelfiguren.** Om de opgehaalde informatie te valideren en witte vlekken te identificeren, spraken we met vier sleutelfiguren die goed zicht hebben op gesubsidieerde arbeid.
5. **Selecteren van zes gemeenten voor casestudies.** Vervolgens hebben we zes gemeenten geselecteerd die een vorm van gesubsidieerde arbeid inzetten. Hierbij hebben we gelet op de potentiële aanvullende meerwaarde ten opzichte van de Werkbrigade en Buurtbanen, de beschikbaarheid van resultaatinformatie en variatie tussen vormen.
6. **Casestudies.** We hebben de casestudies uitgevoerd in drie stappen:
  - a. een gesprek met verantwoordelijke wethouder/beleidsadviseur/projectleider;
  - b. verdiepende deskresearch;
  - c. een groepsgesprek met personen betrokken in de uitvoering.<sup>1</sup>

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de gevonden vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland, mogelijke keuzes en afwegingen die gemaakt kunnen worden, en de contextfactoren uit de zes geselecteerde gemeenten die hierop van invloed zijn (antwoord op onderzoeksvraag 1). In hoofdstuk 3 gaan we in op de resultaten en de tastbare en niet-tastbare effecten die de zes geselecteerde vormen van gesubsidieerde arbeid opleveren (antwoord op onderzoeksvraag 3). Vervolgens besteden we in hoofdstuk 4 aandacht aan de ervaren succesfactoren en belemmeringen (antwoord op onderzoeksvraag 2). In hoofdstuk 5 vatten we de gevonden resultaten en succesfactoren samen en bekijken we in hoeverre deze aansluiten op de contextfactoren van de gemeente Amsterdam. We stellen de trekken conclusies en geven aanbevelingen voor de gemeente Amsterdam (antwoord onderzoeksvraag 4).

<sup>1</sup> Voor de gemeenten Rotterdam en Groningen hebben we dit niet gedaan. In de gemeente Groningen is de vorm van gesubsidieerde arbeid al uitgebreid geëvalueerd en beschreven. De noodzaak om een nieuw gesprek aan te gaan met de uitvoerders leek hierom klein. Om hier zeker van te zijn is de onderzoeker die de eerdere evaluatie uitvoerde gevraagd deel te nemen aan het gesprek met de verantwoordelijke beleidsadviseur en projectleider. In Rotterdam is de vorm van gesubsidieerde arbeid vorig jaar opgehouden te bestaan, waardoor er geen uitvoerders meer waren. In plaats hiervan hebben we gebruikgemaakt van de uitgebreide evaluatie die er is uitgevoerd.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Gesubsidieerde arbeid in Nederland



## 2 Gesubsidieerde arbeid in Nederland

### 2.1 Vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland

In dit hoofdstuk schetsen we eerst kort de ontwikkelingen van gesubsidieerde arbeid in Nederland over de jaren heen. Hiermee wordt de context duidelijk waarin gemeenten op dit moment aan de slag gaan met gesubsidieerde arbeid. Vervolgens bespreken we de kenmerken van vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland en presenteren we de verschillende keuzes en afwegingen die gemaakt zijn in verschillende gemeenten. Tot slot schetsen we de contextfactoren die van invloed zijn geweest op de keuzes en afwegingen die de door ons geselecteerde gemeenten hebben gemaakt en gaan we in op de situatie in Amsterdam.

#### *Gesubsidieerde arbeid over de jaren*

*“De laatste decennia is er in ons land veel aandacht geweest voor de versobering en het verplichtend karakter van het socialezekerheidsstelsel. Er is opvallend weinig geïnvesteerd in mensen die buiten de arbeidsmarkt zijn komen te staan.”*

Dit citaat komt uit het rapport ‘Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De samenloop van de volgende drie factoren wordt genoemd als aanjager van dit versoberde, passieve arbeidsmarktbeleid, waarbij de werkzoekende er grotendeels alleen voor staat: 1) een verschuiving van een zorgende overheid naar verantwoordelijkheid van het individu, 2) decentralisatie en de invoering van de Participatiewet, en 3) onzorgvuldige conclusies over de effectiviteit van activerende interventies.

Deze ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid hebben ertoe geleid dat een grote groep mensen nu niet deelneemt of niet deel *kan* nemen aan de veeleisende arbeidsmarkt, ondanks de inzet van re-integratie-instrumenten. Dit heeft op zijn beurt weer geleid tot een hernieuwde interesse in de inzet van gesubsidieerde arbeid. Met deze hernieuwde interesse is ook de worsteling terug die beleidsmakers ervaren bij de inrichting van gesubsidieerde arbeid en alle keuzes en afwegingen die hierin gemaakt kunnen worden. In het kader hieronder laten we in vogelvlucht zien hoe de ontwikkeling van gesubsidieerde arbeid vanaf begin jaren 90 verliep.

In het begin van de jaren 90 konden werkzoekenden die langdurig zonder werk zaten en niet op andere manieren bemiddelbaar waren gebruikmaken van de Banenpoolregeling. In deze regeling konden zij aan de slag in een baan, gericht op doorstroom binnen twee jaar, in de collectieve of non-profitsector. Hiernaast waren gemeenten verplicht werkloze jongeren onder de 21 en schoolverlaters onder de 23 een baan aan te bieden in de collectieve sector (en later ook de private sector), via de Jeugdwerkgarantiewet (JWG). Deze baan werd voor zes maanden gefinancierd door de gemeente. In 1995 kwamen hier de Melkertbanen bij; de Melkert I-banen waren gecreëerde banen gericht op de publieke sector en hadden in eerste instantie een permanent karakter, terwijl de Melkert II-banen kortdurende banen in de private sector behelsden. De Melkert-I banen veranderden in 1998 van naam en opzet: onder politieke druk werd de Melkert I-baan de Instroom- en Doorstroombaan (ID-baan) en kregen de banen tot doel om uitstroom naar regulier werk te bevorderen. Gelijktijdig werden de JWG, Banenpoolregeling en Melkert II-banen vervolgens ondergebracht in de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW). Deze wet, uitgevoerd door gemeenten, kende een dienstbetrekking; banen van 32 uur die een tussenstation dienden te vormen naar regulier werk. De wet kende ook een werkervaringsplaats, waarbij mensen zonder werkervaring of arbeidsritme, maar met een verder kleine afstand tot de arbeidsmarkt, tijdelijk aan het werk konden bij werkgevers die een loonkostensubsidie ontvingen.

Tussen 1995 en 2003 waren er op enig moment tussen de 50.000 en 100.000 banen gerealiseerd met de verschillende regelingen.

Na de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 schaften veel gemeenten de ID-banen (gefaseerd) af. De verdere bezuinigingen op het re-integratiebudget waren voor veel gemeenten aanleiding om de middelen vooral in te zetten voor ondersteunende en bemiddelende re-integratie-instrumenten in plaats van de relatief dure door de gemeente gefinancierde ID- en WIW-banen. In 2016 maakten nog ongeveer 900 personen gebruik van een oude WIW-regeling of ID-baan.



In 2015 ging de WWB (samen met de WSW en Wajong) op in de Participatiewet. Niet lang erna begonnen enkele gemeenten met verschillende plannen voor nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid.

In de nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid die we in onze deskresearch hebben gevonden en de grote verscheidenheid in keuzes en afwegingen die gemeenten maken, is op een kleinschalige manier dezelfde worsteling terug te zien als waar beleidsmakers eerder mee kampten. Zo is bijvoorbeeld nog steeds discussie over de *opzet, het doel en uitvoering* van een gesubsidieerde baan. Is dit een tijdelijke baan met als doel uitstroom naar regulier werk? Of kent een gesubsidieerde baan een permanent karakter en dienen we het te zien als het sluitstuk van de re-integratieaanpak?

### *Kenmerken van gesubsidieerde arbeid in Nederland*

Wanneer we de huidige vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland op een rijtje zetten vallen de volgende kenmerken op:

- Gemeentelijk beleid rondom gesubsidieerde arbeid bevindt zich in verschillende stadia van uitvoering (in de ene gemeente is gesubsidieerde arbeid al uit gefaseerd; in de andere gemeente ligt het nog op de tekentafel of wordt gesubsidieerde arbeid nog uitgetest in een pilot);
- De vormen van gesubsidieerde arbeid vertonen grote verschillen in termen van doordachtheid (in de ene gemeente is de opzet uitgedacht en uitgekristalliseerd; in de andere gemeente is men na een proefballonnetje van start gegaan);
- De vormen zijn vaak opgezet in de vorm van een experiment waarbij de opzet zich zal moeten bewijzen en geëvalueerd wordt. Hierbij is vaak nog niet nagedacht over de manier waarop de vorm van gesubsidieerde arbeid duurzaam kan blijven bestaan en is de mate van borging daardoor ook gering;
- Veel gemeenten hebben de basisbaan uit Groningen gekopieerd, er elementen uit overgenomen, of zich erdoor laten inspireren.

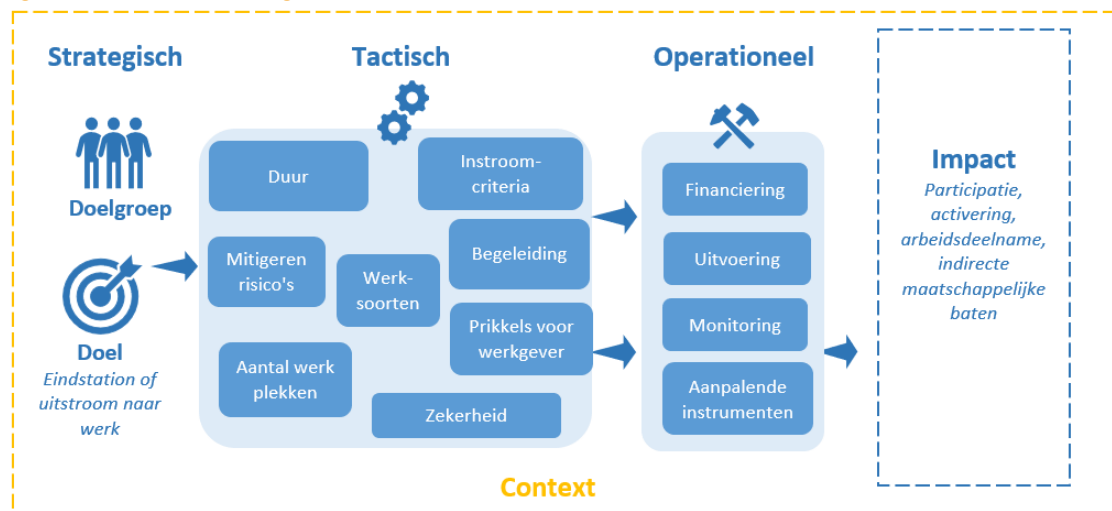
## 2.2 Keuzes en afwegingen

De vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederlandse gemeenten verschillen op tal van elementen. Die verschillen wijzen op keuzes die gemeenten maken en dus ook op keuzes die de gemeente Amsterdam mogelijk moet gaan maken. Er is geen sprake van universeel beleid of een *one size fits all*-aanpak. Gemeenten laten politieke wensen, beschikbare middelen, mogelijkheden van inwoners en de wensen van werkgevers meewegen in de beleidsvorming. Dit zorgt dat gemeenten verschillende keuzes kunnen maken, elk met hun eigen afwegingen. We maken hierin een onderscheid tussen strategische, tactische en operationele afwegingen.

- Strategische keuzes hebben vooral te maken met de doelgroep voor wie gesubsidieerde arbeid ingezet wordt. Een andere belangrijke strategische keuze, die sterk gelinkt is aan de doelgroep, is het doel, waarbij onderscheid is te maken tussen gesubsidieerde arbeid als eindstation of opstap naar regulier werk.
- Tactische keuzes volgen op strategische keuzes en zijn veelvoudig. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal banen, de werksoorten, de lengte van dienstverbanden, de organisatie van begeleiding, het inrichten van prikkels voor werkgevers en terugvalopties die de bestaanszekerheid van uitkeringsgerechtigden kunnen vergroten.
- Operationele keuzes betreffen keuzes over monitoring en evaluatie, uitvoerende partijen en financiering.

Strategische, tactische en operationele keuzes en afwegingen zijn vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo kan de keuze voor gesubsidieerde arbeid als opstap naar regulier werk ervoor zorgen dat financiering gezocht kan worden bij werkgevers, aangezien zij op deze manier aan werknemers komen. Op haar beurt zou de keuze voor samenwerking met werkgevers weer van invloed kunnen zijn op het soort werk, wat in dit geval grotendeels bepaald wordt door het type werkgever.

**Figuur 2.1 Keuzes rond gesubsidieerde arbeid**



Hieronder presenteren we per type afweging de keuzes die we in onze deskresearch gevonden hebben onder vormen van gesubsidieerde arbeid in Nederland.

### Strategische keuzes

**Doelgroep.** Gemeenten bakenen de doelgroep van hun vorm van gesubsidieerde arbeid op veel verschillende manieren af. Zo willen gemeenten de selectie niet te groot maken, aangezien zij niet uit het niets een veelvoud aan banen kunnen creëren en meestal beperkte financiële middelen hebben. Ook moet er voldoende capaciteit zijn bij uitvoerende partijen, zoals werkgevers. Anderzijds willen gemeenten de selectie niet te streng maken uit angst dat mensen tussen de wal en schip vallen en alsnog niet geholpen zijn. Daarnaast willen gemeenten ook kunnen evalueren hoe hun beleid uitpakt. Hiervoor is enig volume noodzakelijk.

Uit onze deskresearch komt naar voren dat de meeste gemeenten kiezen voor een doelgroep van langdurig ontvangers van bijstandsuitkeringen, die een grote afstand tot de arbeidsmarkt ervaren, op dat moment geen perspectief op werk hebben, en voor wie eerdere re-integratiepogingen niet gelukt zijn. Andere keuzes die gemeenten maken zijn het beperken van de leeftijd van de doelgroep, de doelgroep selecteren op basis van motivatie of werkinteresse, het includeren of juist excluderen van personen met lichamelijke of psychische problemen, of het afbakenen van de doelgroep op basis van eerdere voorzieningen waar personen gebruik van maakten, zoals de WSW. Zo kiest de gemeente Groningen voor inwoners van 27 jaar of ouder die een bijstandsuitkering hebben, geen perspectief op regulier werk hebben en geen re-integratietrajecten volgen, terwijl in Tilburg juist gekozen wordt voor jongeren tussen de 18 en 26 zonder relevante werkervaring.

Gemeenten kunnen ook afwegen of zij de motivatie van deelnemers mee laten spelen in de keuze voor de doelgroep. Gemotiveerde deelnemers komen waarschijnlijk sneller aan het werk, stromen sneller uit naar regulier werk en vragen minder begeleiding. Hiertegenover staat dat de maatschappelijke baten lager kunnen uitvallen dan wanneer de deelnemers ongemotiveerd zijn; de gemotiveerde deelnemers wisten wellicht al dat het leuk was om met collega's te werken en hadden al een hogere mate van zelfverzekerdheid. Wanneer de motivatie van deelnemers niet wordt meegenomen, kan gesubsidieerde arbeid ook worden gebruikt om deelnemers laagdrempelig werkervaring te laten opdoen, waarbij er ruimte is om te falen, deelnemers gaandeweg meer zelfvertrouwen opbouwen en als gevolg daarvan gemotiveerder raken om te werken.

Ook de samenstelling van het bijstandsbestand kan van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde doelgroep. Bij het analyseren van het Delftse bijstandsbestand kwam naar voren dat er relatief veel alleenstaanden waren die in de zorg wilde werken en vaak al enige ervaring hadden met mantelzorg, zorg voor kinderen of vrijwilligerswerk. Hierom is expliciet gekozen om werk in te richten voor deze groep.

**Doel.** In het algemeen kan gekozen worden voor gesubsidieerde arbeid als eindstation met een permanent karakter, of voor gesubsidieerde arbeid als opstap naar regulier werk. Sommige gemeenten zien gesubsidieerde arbeid als sluitstuk van de sociale zekerheid. Zij menen dat er toch werk moet zijn voor hen voor wie regulier simpelweg niet haalbaar is, gezien de positieve effecten van het hebben van werk. Uitstroom naar werk is positieve bijvangst, maar geen primair doel. Bij het maken van deze keuze houdt een gemeente er rekening mee dat het om een langdurige vorm van gesubsidieerde arbeid gaat, die de gemeente geld kost.

Andere gemeenten kiezen ervoor de opstap naar regulier werk wel als doel te nemen. Deze gemeenten zijn van mening dat door werkervaring op te doen en door mensen te begeleiden tijdens gesubsidieerde arbeid, deze mensen uiteindelijk in staat moeten zijn de stap naar regulier werk te maken. Deze gemeenten willen langdurige arbeid niet subsidiëren.

Sommige gemeenten stellen ook nog als doel dat het werk een maatschappelijke waarde met zich meebrengt. Zij kiezen dan specifiek voor werksoorten die op dit moment niet of niet meer worden uitgevoerd, bijvoorbeeld als gevolg van bezuinigingen. Hiermee wordt het makkelijker om te wijzen op het nut van gesubsidieerde arbeid, wat weer kan leiden tot een breder draagvlak.

### Tactische keuzes

**Aantal banen.** Het aantal banen dat gecreëerd wordt verschilt tussen gemeenten. Sommige gemeenten kiezen voor een pilot met enkele banen, andere gemeenten pakken het groter aan en realiseren enkele tientallen of zelfs enkele honderden banen. In beide gevallen hebben gemeenten vaak de ambitie om dit aantal in de toekomst te verhogen. Vaak is de keuze afhankelijk van de financiële dekking, de mogelijkheden om banen te creëren en de capaciteit van uitvoerende partijen. Gemeenten kiezen er bijvoorbeeld vaak voor om met een klein aantal banen te starten, in de vorm van een experiment of pilot. Op die manier kan de gemeente leren van de vorm van gesubsidieerde arbeid en deze evalueren, zonder direct veel geld uit te geven.

**Lengte dienstverband.** Gemeente kiezen voor verschillende lengtes van dienstverbanden. De lengte van het dienstverband is in principe oneindig wanneer een gemeente kiest voor gesubsidieerde arbeid als eindstation. De lengte van het dienstverband is korter wanneer gekozen wordt voor gesubsidieerde arbeid als opstap naar regulier werk.

Wanneer opstap naar regulier werk het doel is, hangt de lengte van het dienstverband af van in hoeverre een gemeente denkt de opstap naar regulier werk te kunnen realiseren. Uit onze deskresearch komt naar voren dat de gemeenten die de opstap naar regulier werk als doel hebben werken met dienstverbanden van zes maanden tot drie jaar. Wanneer gemeenten menen dat het opdoen van werkervaring ervoor kan zorgen dat iemand door kan stromen naar regulier werk, is bijvoorbeeld geen lang dienstverband nodig. Zo kiest de gemeente Tilburg voor een dienstverband van zes maanden, aangezien de vorm als doel heeft om werkervaring op te doen en daarna de opstap naar regulier werk te maken. Maar wanneer gemeenten menen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groot is, en reguliere re-integratie-instrumenten aantoonbaar niet hebben geleid tot de opstap naar regulier werk, kiezen zij vaker voor een wat langer dienstverband.

Bij de lengte van het dienstverband speelt de mate waarin gemeenten een vorm van gesubsidieerde arbeid langdurig willen financieren ook een rol. Daarnaast heeft de mate waarin de vorm van gesubsidieerde arbeid tijd krijgt om effecten te sorteren ook invloed op de lengte van het dienstverband. Zo heeft gemeente Amstelveen gekozen voor een vijftal basisbanen van twee jaar, waarna deze vorm geëvalueerd wordt. In de gemeente Rotterdam kreeg het project aanzienlijk minder tijd: de projectduur en de

lengte van het dienstverband betroffen in Rotterdam slechts zes maanden; maar dit werd later uitgebreid tot een jaar.

**Voorwaarden.** De keuze voor bepaalde voorwaarden of instroomcriteria hangt grotendeels samen met de gekozen doelgroep. Te soepele voorwaarden zorgen voor een te grote groep potentiële deelnemers en overlap met andere instrumenten. Te strenge voorwaarden kunnen ervoor zorgen dat mensen tussen wal en schip vallen en deelnemers lastig te vinden zijn. Een voorwaarde die veel gemeenten stellen is dat deelnemers een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De gedachte achter deze keuze is dat inwoners die geen grote afstand tot de arbeidsmarkt ervaren prima geholpen zijn met andere, minder kostbare re-integratie-instrumenten en geen gebruik hoeven te maken van gesubsidieerde arbeid. Een andere veel gestelde voorwaarde is dat deelnemers langdurig een bijstandsuitkering ontvangen. De gedachte achter deze voorwaarde is dat, wanneer deelnemers aan het werk gaan, er geld bespaard wordt op de uitkering. Het stellen van deze voorwaarde resulteert in een inverdieneffect dat kan bijdragen aan het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak. Het is hierbij belangrijk om aan te merken dat dit inverdieneffect de gemeente slechts éénmaal ten goede komt, terwijl de kosten van gesubsidieerde arbeid langdurig door kunnen lopen. Er moet bij het beoordelen van besparingen op uitkeringen immers rekening worden gehouden met het feit dat de gemeente ook minder budget vanuit het Rijk krijgt wanneer het aantal bijstandsuitkeringen omlaag gaat. Het is daarbij ook onwaarschijnlijk dat hetzelfde geld voor een ander doel ingezet kan worden.

Een voorwaarde die vrijwel altijd opgenomen wordt is dat het werk geen regulier werk of vrijwilligerswerk mag vervangen (verdringing), omdat gesubsidieerde arbeid in dat geval neer zou komen op ongeoorloofde staatssteun. Andere voorwaarden die gemeenten in Nederland stellen zijn dat deelnemers gemotiveerd zijn, dat deelnemers belastbaar kunnen zijn en fulltime kunnen werken, deelnemers geen arbeidsbeperking hebben of dat deelnemers een bepaalde (minimum)leeftijd hebben.

**Werksoorten.** De keuze voor werksoorten hangt samen met het type werkgever en de sector waarin deze zich bevindt. Wanneer deelnemers van gesubsidieerde arbeid in dienst zijn van de gemeente of in de (semi)publieke sector, dan is er vaak sprake van laagdrempelig werk zoals groenvoorziening of het opruimen van de wijk of buurt, of ondersteunend werk bij een lokale organisatie, zoals een school, buurthuis of sportclub. Ook is het dan voor de gemeente beter mogelijk om controle uit te oefenen over het soort werk dat wordt uitgevoerd. Zo kiest de gemeente Groningen ervoor om deelnemers in dienst te nemen, zodat de werksoort niet afhankelijk wordt van de partij die de werkgeverstaken op zich neemt. Op deze manier is het voor de gemeente mogelijk werksoorten te kiezen die een grote maatschappelijke bijdrage hebben. De baten vallen dan vooral ten deel aan de samenleving.

Wanneer ervoor gekozen wordt om deelnemers in dienst te laten zijn bij werkgevers in de private sector, dan is de werksoort afhankelijk van de sector waar de werkgever zich in bevindt. Dit zorgt er enerzijds voor dat het werk sterke gelijkenissen vertoont met regulier werk, wat de kans op uitstroom naar regulier werk groter maakt. Anderzijds heb je als gemeente minder invloed op het soort werk en de waarde die dit werk heeft voor de maatschappij. De baten vallen dan vooral ten deel aan de werkgever.

Bij de keuze voor de werksoorten kan ook gekeken worden naar de behoeftes en vaardigheden van de deelnemer. Dit vraagt veel flexibiliteit en capaciteit van de werkgever, maar door het werk passend te maken, wordt het risico op uitval kleiner. Zo heeft de gemeente Groningen ervoor gekozen om takenpakketten samen te stellen die aansluiten bij de deelnemer. Gemeenten kiezen hiernaast ook voor werk dat niet al ingevuld wordt via regulier werk of vrijwilligerswerk, om het risico op verdringing zo klein mogelijk te houden.

**Prikkels voor werkgevers.** Uit onze deskresearch komt naar voren dat gemeenten er vaak voor kiezen om (een deel van) de loonkosten te betalen, om werkgevers te stimuleren deelnemers aan te nemen. Hierbij houden gemeenten rekening met de huivering die werkgevers hebben om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Werkgevers zijn er niet altijd van overtuigd dat de werknemer van toegevoegde waarde is voor hun bedrijf, wanneer zij de volledige loonkosten zelf zouden moeten betalen.

Andere prikkels die gemeenten inzetten zijn het inzetten van begeleiding en het continueren van begeleiding nadat de werknemer in reguliere dienst is genomen. Dit maakt het voor de werkgever aantrekkelijker om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Daarnaast proberen sommige gemeenten ook werkgevers ervan te overtuigen dat het in dienst nemen van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt een grote sociale waarde heeft.

**Begeleiding.** De gemeenten in onze deskresearch kiezen voor verschillende vormen van begeleiding, zoals werkbegeleiding, jobcoaching, praktische begeleiding (brieven lezen, aanvragen DigiD), emotionele en motiverende begeleiding en begeleiding op financieel gebied. Deelnemers aan gesubsidieerde arbeid kennen in de regel een grote afstand tot de arbeidsmarkt waardoor voldoende begeleiding noodzakelijk is om hen succesvol aan het werk te houden. Vaak hebben eerder ingezette re-integratie-instrumenten niet tot succes geleid, ondanks de begeleiding die daarmee gepaard gaat.

Gemeenten kiezen vrijwel allemaal voor enige vorm van begeleiding, maar het soort begeleiding, de frequentie en de intensiteit verschillen per vorm van gesubsidieerde arbeid en zijn sterk afhankelijk van de uitvoerder en sector (bijvoorbeeld de gemeente of juist een privaat bedrijf). Zo kan er gekozen worden voor begeleiding die georganiseerd wordt door de werkgever of deelnemende organisatie, door een participatiebedrijf of professionele werkbegeleidingsorganisatie, of door begeleiders vanuit de gemeente. Bij welke partij de begeleiding belegd wordt is sterk van invloed op de mate waarin gemeenten controle over en zicht hebben op de begeleiding.

**Zekerheid.** Deelnemers van gesubsidieerde arbeid kunnen altijd terugvallen op een bijstandsuitkering of, wanneer ze in dienst zijn geweest, de WW. Deze kan in de meeste gevallen weer gemakkelijk worden opgestart, zonder dat deelnemers daarvoor een nieuwe aanvraag moeten doen. Dit creëert een veilig gevoel voor deelnemers en neemt daarbij de drempel weg voor mensen om in een gesubsidieerde baan te starten. Mensen zijn bang zijn om hun uitkering kwijt te raken, mochten zij niet meer willen werken in gesubsidieerde arbeid. Ook loopt de deelluitkering van deelnemers door tot zij voldoende verdienen.

Hoewel dit voor elke gemeente geldt, bestaan er verschillen tussen gemeente in hoe dit proces vormgegeven wordt. Zo heeft de gemeente Oude IJsselstreek veel aandacht besteed aan simpel switchen, waarbij mensen kunnen wisselen tussen (arbeidsmatige) dagbesteding, beschut, vrijwilligers- of regulier werk én terug wanneer dat nodig is.

### Operationele keuzes

**Uitvoering.** Gemeenten maken een afweging in hoeverre zij zelf de ervaring, expertise en capaciteit in huis hebben om de uitvoering vorm te geven, of dat er partijen in de gemeente aanwezig zijn die hier beter op toegerust zijn. De uitvoering houdt namelijk niet alleen het creëren van banen in, maar ook het werven, selecteren, matchen en begeleiden van deelnemers. Sommige gemeenten roepen dan ook de hulp in van een welzijnsorganisatie, wijkbedrijf of participatiebedrijf. Zo hebben de gemeenten Oude IJsselstreek en Amstelveen ervoor gekozen de uitvoering uit te besteden aan respectievelijk participatiebedrijf STOER en samenwerkingsverband AM Match, beiden uitvoerders van de Participatiewet.

Andere keuzes die gemeenten maken zijn bijvoorbeeld het onderbrengen van de uitvoering bij de werkgever, zoals in de gemeente Rotterdam het geval is. Dit zorgt ervoor dat je als gemeente zelf weinig capaciteit nodig hebt. Weer een andere mogelijke keuze is een vorm waarbij verschillende partijen betrokken zijn bij de uitvoering van het werk, maar de gemeente eindverantwoordelijk blijft, zoals in de gemeente Groningen. De gedachte achter deze keuze is dat hiermee niet alleen de verantwoordelijkheid, maar ook de regie in handen blijft van de gemeente.

**Financiering.** In de term gesubsidieerde arbeid zit al opgesloten hoe de financiering tot stand komt, namelijk met een al dan niet tijdelijke bijdrage van de gemeente. De grootte van deze bijdrage, de financieringsroute, en de mate waarin andere partijen zoals werkgevers ook een bijdrage leveren, verschilt per gemeente. Gemeenten willen aan de ene kant niet de volledige financiering op zich nemen, maar

aan de andere kant ook geen werkgevers afschrikken. Meerdere gemeenten hebben in het beleid opgenomen dat financiering door werkgevers een doel, maar geen harde eis is. Dit komt er in de praktijk vaak op neer dat de gemeente het grootste gedeelte van de financiering op zich neemt.

In onze deskresearch kwamen we grofweg de volgende financieringsvormen tegen:

- deelnemers zijn in dienst bij de gemeente en worden door hen betaald, bijvoorbeeld via de banenspraak (bijvoorbeeld Groningen);
- deelnemers zijn niet in dienst bij de gemeente, maar de gemeente betaalt de volledige loonkosten door bijvoorbeeld loonkostensubsidie (bijvoorbeeld Assen);
- de gemeente en werkgever delen de kosten (bijvoorbeeld Rotterdam);
- deelnemers ontvangen een toelage bovenop hun uitkering (bijvoorbeeld Den Haag);
- de financiering komt van verschillende partijen zoals fondsen, subsidies en van klanten (bijvoorbeeld Zorghub Delft).

**Monitoring.** In hoeverre monitoring en evaluatie een rol spelen, hangt in hoge mate af van de opzet en het doel van de vorm van gesubsidieerde arbeid. Is het een experiment of pilot waarbij de continuering afhankelijk is van de resultaten? In dat geval gaat er meer aandacht uit naar strakke monitoring en inzicht in kosten en baten dan wanneer continuering al geborgd is. De mate waarin verantwoording een rol speelt is van grote invloed op het soort monitoring. Monitoring kan op kleine schaal gebeuren, waarbij bijvoorbeeld alleen gekeken wordt naar aantallen (zoals het aantal banen, of het aantal uitgestroomde deelnemers), maar ook op grotere schaal, waarbij bijvoorbeeld ook de ervaringen van deelnemers, begeleiders en uitvoerders worden meegenomen. Op grotere schaal wordt er ook vaak onderscheid gemaakt naar wat een gesubsidieerde baan bij individuele deelnemers kan opleveren, op het gebied van gezondheid en welzijn, maar ook wat een gesubsidieerde baan kan opleveren voor de samenleving.

### 2.3 Contextfactoren

In elke gemeente zijn specifieke contextfactoren aanwezig die van invloed zijn op de keuzes die gemaakt worden. Deze contextfactoren kunnen ervoor zorgen dat de keuze voor een bepaalde vorm van gesubsidieerde arbeid meer voor de hand ligt dan in een gemeente waar deze contextfactoren niet aanwezig zijn. Contextfactoren hebben vaak een uniek karakter en laten zich hierom minder goed bundelen in een statisch analysekader dan de hierboven beschreven keuzes en afwegingen. Belangrijke contextfactoren zijn de politieke verhoudingen in een gemeente, de grootte en de geografische ligging van een gemeente, de aanwezigheid van andere vormen van gesubsidieerde arbeid of gelijkende re-integratie-instrumenten, de aanwezigheid van kennisinstituten, en de coronapandemie.

Hieronder werken we deze belangrijke contextfactoren uit aan de hand van de zes geselecteerde gemeenten die we in de casestudies nader hebben onderzocht.

**Politieke verhoudingen.** De politieke verhoudingen en politieke stabiliteit in gemeenten zijn van grote invloed op de inzet van gesubsidieerde arbeid en de invulling daarvan. Politiek stabiele gemeenten hoeven in mindere mate rekening te houden met grote wisselingen in beleid en dat komt de continuïteit van het beleid ten goede. Dit stelt hen in staat om a) meer financieringsruimte te vinden voor gesubsidieerde arbeid, b) minder aandacht te besteden aan doorstroom naar regulier werk op korte termijn en c) meer aandacht te besteden aan niet-tastbare langetermijneffecten.

Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in Groningen, dat al jaren een politiek stabiel gemeentebestuur kent. Dit heeft de gemeente in staat gesteld om als een van de eerste gemeenten te experimenteren met gesubsidieerde arbeid, waar ruimte en aandacht is voor tastbare en niet-tastbare resultaten op lange termijn.

De gemeente Rotterdam is een goed voorbeeld van de tegenovergestelde situatie. De samenstelling van de gemeenteraad en met name het college is de afgelopen perioden gekenmerkt door een wisseling van partijen die anders denken over de invulling van gesubsidieerde arbeid. Dit levert grote onzekerheid

op, wat kortetermijndenken in de hand werkt. Het stelt de gemeente niet in staat om lange termijn projecten op te starten en een vorm van gesubsidieerde arbeid zal zich al snel moeten bewijzen. Daarbij is er in Rotterdam sprake van een verminderd vertrouwen in gesubsidieerde arbeid na een eerdere poging om personen in de bijstand aan het werk te krijgen in Westlandse kassen, dat uitliep op een debacle. Slechts 19 van de beoogde duizenden deelnemers vonden uiteindelijk werk. Dit project heeft niet geleid tot een breed vertrouwen in gesubsidieerde arbeid.

De eerdere pogingen in Rotterdam om personen in de bijstand aan het werk te krijgen hebben uiteindelijk geleid tot een kortdurende vorm van gesubsidieerde arbeid, de wijkbasisbaan, waar slechts op kleine schaal mee geëxperimenteerd is, en die na het eerste jaar geen vervolg heeft gekregen.

**Grootte en geografische ligging.** De grootte van de gemeente bepaalt hoeveel inwoners bediend worden, hoeveel financiële armslag een gemeente heeft, en in hoeverre een gemeente flexibel is. Grote gemeenten die veel inwoners bedienen, hebben veel financiële armslag, maar zijn relatief log. Voor kleine gemeenten geldt het omgekeerde. De gemeente Oude IJsselstreek is een relatief kleine gemeente (zeker vergeleken met de andere geselecteerde gemeenten), met zo'n 40.000 inwoners. Het budget (re-integratie, Participatiewet of anderszins) voorziet dan ook niet direct in grootschalige subsidiëring van arbeid. Dit dwingt de gemeente om creatief te kijken naar alternatieve financieringsvormen, zoals publiek-private samenwerkingen.

De geografische ligging bepaalt daarbij ook in hoeverre (met name kleinere) gemeenten beïnvloed worden door beleid in andere gemeenten of, in het geval van grensgebieden, andere landen. Zo is Amstelveen onderdeel van de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam. De Amstelveense arbeidsmarkt wordt dan ook sterk beïnvloedt door de Amsterdamse arbeidsmarkt, maar ook door beleidskeuzes van de gemeente Amsterdam. Dit beïnvloedt voornamelijk de mogelijkheden om banen te vinden voor deelnemers van de basisbaan.

**Aanwezigheid van andere re-integratie-instrumenten.** Wanneer in een gemeente al andere re-integratie-instrumenten of andere vormen van gesubsidieerde arbeid bestaan, dient overlap en concurrentie vermeden te worden. Dit vraagt om afgebakende keuzes omtrent het doel, de doelgroep en de werksoorten van de nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid, zodat instrumenten niet met elkaar concurreren. In Den Haag bestonden er voor de invoering van de Instapeconomie al de zogeheten STiP-banen. STiP staat voor 'Sociaal Traject in Perspectief', en geeft inwoners van de gemeente Den Haag de kans om aan de slag te gaan in een gesubsidieerde, additionele baan bij een reguliere werkgever. Regioplan heeft eerder de STiP-banen geëvalueerd.<sup>2</sup> Aangezien de STiP-banen zich richten op de opstap naar regulier werk, lag er in de gemeente Den Haag nog ruimte voor een vorm van gesubsidieerde arbeid die zich daar niet primair op richt.

**Aanwezigheid van kennisinstellingen.** De aanwezigheid van en korte lijntjes met kennisinstellingen maken het gemakkelijker voor gemeenten om de vorm van gesubsidieerde arbeid goed te monitoren. Door monitoring en onderzoek staat een gemeente achteraf niet voor verrassingen en krijgt de vorm van gesubsidieerde arbeid een solide onderbouwde basis. Voorbeelden van goede samenwerkingen tussen gemeenten en kennisinstellingen zijn:

- de gemeente Groningen heeft van begin af aan samengewerkt met de Hanzehogeschool om de basisbaan goed te monitoren;
- de gemeente Rotterdam heeft samen met de EUR onderzoek gedaan naar de kosten, baten en haalbaarheid van de Rotterdamse basisbaan;
- in Delft heeft de Zorghub een samenwerking opgezet met het ROC Mondriaan Zorg en Welzijn. Hierdoor kunnen zij werknemers opleiden in de zorg.

**Corona.** De uitbraak van de coronapandemie heeft een grote impact gehad op de arbeidsmarkt, pogingen tot re-integratie, en mogelijkheden om nieuwe projecten op te zetten. Het is niet uitgesloten dat dit in de toekomst weer invloed gaat hebben. In Groningen liep de uitbraak van de coronapandemie gelijk met de start van de basisbaan. Hierdoor lag het project een tijd min of meer stil. Dit liet zien dat een

<sup>2</sup> Haanstra, V., Oostveen, A., Timmerman, J., Visee, H. (2020). *Evaluatie STiP-regeling*. Amsterdam: Regioplan.



dergelijk project kwetsbaar is. Aan de andere kant zorgde de vertraging ervoor dat er meer tijd besteed kon worden aan een degelijke opzet van het project.

**Krapte op de arbeidsmarkt.** Een contextfactor die in elke gemeente aanwezig is, is een (toenemende) krapte op de arbeidsmarkt. Dit zou het meekrijgen van werkgevers kunnen vergemakkelijken, vooral in sectoren waar de krapte op de arbeidsmarkt groot is. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de zorg, kinderopvang of transport en logistiek.

## 2.4 De Amsterdamse situatie

### *Contextfactoren die van belang zijn*

De gemeente Amsterdam kent ook een aantal unieke contextfactoren die van invloed zijn op de keuzes die gemaakt kunnen worden. Belangrijke contextfactoren in Amsterdam zijn de volgende:

- **Grote gemeente.** Amsterdam is een grote gemeente, zowel op het niveau van inwonersaantallen als op uitvoeringsniveau. Dit brengt enerzijds kansen met zich mee. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld grote financiële armslag, veel ervaring met het aan het werk helpen van mensen en een groot netwerk. Aan de andere kant kan de grootte ook een belemmering vormen. Een vorm van gesubsidieerde arbeid wordt bijvoorbeeld alleen als geslaagd of levensvatbaar beschouwd als er grote aantallen mensen aan het werk gaan, een vorm van gesubsidieerde arbeid die in een andere gemeente wel vruchten afwerpt blijkt niet bestand tegen allerlei grootstedelijke problematiek, of de organisatie blijkt niet wendbaar genoeg om een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid te integreren in de bestaande instrumenten.
- **Politieke situatie.** Amsterdam kent een politiek tamelijk stabiele situatie. Het ligt niet in de verwachting dat hier op korte termijn verandering in komt. Dit stelt de gemeente in staat om a) meer financieringsruimte te vinden voor gesubsidieerde arbeid, b) minder aandacht te besteden aan de doorstroom naar regulier werk en c) meer aandacht te besteden aan niet-tastbare langetermijneffecten.
- **Aanwezigheid kennisinstellingen.** De aanwezigheid van en korte lijntjes met verschillende universiteiten en hogescholen die begaan zijn met het onderwerp stelt de gemeente in staat om zowel in de beginfase grip te krijgen op de kosten, baten en haalbaarheid van een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid, als ook om goed te monitoren.
- **Bestaande re-integratie-instrumenten.** In Amsterdam zijn er al verschillende re-integratie-instrumenten aanwezig. Dit vraagt om een duidelijke positionering van een eventuele nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid en afgebakende keuzes omtrent het doel, de doelgroep en de werksoorten, zodat overlap en oneerlijke concurrentie vermeden wordt. Hieronder stippen we de Werkbrigade, Buurtbanen en Perspectiefbanen aan.

### **Werkbrigade**

Amsterdam is in 2016 gestart met de Werkbrigade, een initiatief om uitkeringsgerechtigden aan het werk te krijgen en tegelijkertijd de stad schoner en veiliger te maken. Er werden banen van maximaal twee jaar gecreëerd door de sociale werkvoorziening Pantar. De gemeente financiert de loonkosten (op niveau wettelijk minimumloon) en andere werkgeverskosten. De doelgroep is gemotiveerde groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een aparte afdeling van de Werkbrigade is de Zorgbrigade, waarbij brigadiers informele zorg verlenen en een opleiding volgen. De Werkbrigade is in een interne evaluatie in 2019 als positief beoordeeld. De Werkbrigade dient 500 personen structureel werk te bieden.

### **Buurtbaan**

Daarnaast kent de gemeente Amsterdam de Buurtbaan: een tijdelijk dienstverband voor een actieve buurtbewoner waar organisaties subsidie voor kunnen aanvragen. Het doel van de Buurtbaan is het versterken van de sociale basis van de buurt en het ontwikkelen van de competenties van de bewoner voor doorstroom naar regulier werk. Organisaties kunnen hier twee jaar achtereen subsidie voor krijgen (uitgaande van dezelfde werknemer).



### Perspectiefbanen

Tot slot lopen er momenteel ook nog ongeveer 20 Perspectiefbanen, banen voor kansrijk bevonden beroepen, waarvoor organisaties subsidie kunnen ontvangen om gemotiveerde Amsterdammers met een bijstandsuitkering en een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen en een passende opleiding en begeleiding te bieden. De duur van een perspectiefbaan is minimaal zes maanden en maximaal twee jaar.

### Belangrijke afwegingen voor de gemeente Amsterdam

De eerdergenoemde contextfactoren maken sommige afwegingen extra belangrijk voor de gemeente Amsterdam. De volgende afwegingen achten we extra belangrijk:

- **Het doel en de doelgroep.** Het doel en de doelgroep dient goed afgestemd te worden op het Amsterdamse bijstandsbestand en de mate waarin personen met een afstand tot de arbeidsmarkt al naar werk begeleid worden. Hierbij dient ook te worden gekeken naar de al bestaande instrumenten. Welke doelgroep valt op dit moment tussen de wal en het schip? Is voor deze doelgroep uitstroom naar regulier werk haalbaar, of zijn zij beter geholpen met een permanente baan?
- **Werksoorten.** Andere re-integratie-instrumenten (zoals de Werkbrigade en Buurtbanen) houden zich al bezig met werk gericht op de buurt, het schoonhouden van openbare ruimte, de groenvoorziening en handhaving en toezicht. Het is essentieel dat een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid zich daartoe verhoudt en dat deze vorm niet leidt tot overlap of oneerlijke concurrentie. De grootte en diversiteit van de stad kan hier een voordeel in zijn: wellicht zijn er wijken en buurten waar dit soort werk niet of nauwelijks plaatsvindt, of zijn er alternatieve werksoorten te vinden.
- **Uitvoerders.** Wie zou de initiatiefnemer en eindverantwoordelijke van een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid moeten zijn? Er schuilt een risico in het alles zelf willen organiseren en er zijn in een grote gemeente als Amsterdam veel bestaande structuren waar gebruik van gemaakt kan worden. Aan de andere kant bestaat er de kans om de regie en controle te verliezen wanneer de rol van de gemeente in de uitvoering bewust klein wordt gemaakt.
- **Financiering en monitoring.** Door de grootte van de gemeente en de politieke situatie op het stadhuis is er financiële en politieke ruimte voor projecten die langer lopen en waarbij resultaten en effecten op lange termijn kunnen worden gewogen. De verschillende kennisinstituten in de gemeente bieden mogelijkheden om dit op een wetenschappelijk solide manier uit te voeren.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Resultaten en effecten

# 3

## 3 Resultaten en effecten

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten en effecten van de zes geselecteerde gemeenten uit onze casestudies. De zes vormen van gesubsidieerde arbeid die we in deze casestudies onder de loep hebben genomen staan beschreven in bijlage 1. In dit hoofdstuk maken we onderscheid in resultaten (aantal plaatsingen, uitstroomcijfers, omzet en financieel resultaat), tastbare effecten (minder krapte op de arbeidsmarkt, werk dat bleef liggen wordt gedaan) en niet-tastbare effecten (toegenomen zelfvertrouwen, het gevoel hebben mee te doen). We presenteren de resultaten en effecten per geselecteerde gemeente, aangezien de resultaten en effecten sterk afhangen van vorm van gesubsidieerde arbeid.

Er bestaan grote verschillen in de gevonden resultaten en hun betekenis. Dit komt ten eerste door verschillen in de opzet van de vorm van gesubsidieerde arbeid. Wanneer de opstap naar regulier werk het doel is van een bepaalde vorm van gesubsidieerde arbeid, is het aantal deelnemers dat uitstroomt zeer interessant. Wanneer de vorm van gesubsidieerde arbeid echter een eindstation is, zijn uitstroomcijfers weer minder interessant dan bijvoorbeeld het aantal deelnemers of het aantal gewerkte uren. Ten tweede zijn er verschillen in hoe lang een bepaalde vorm van gesubsidieerde arbeid al bestaat en de mate waarin er in die tijd gemonitord is. Cijfers over instroom en uitstroom zijn van alle gemeenten wel beschikbaar. Sommige gemeenten zijn echter veel verder gegaan en hebben enquêtes uitgezet, interviews gehouden en maatschappelijk kosten-batenanalyses gedaan of laten doen.

Het is hierom goed om bij het lezen van dit hoofdstuk in gedachten te houden dat een nauwe blik op harde streef- of uitstroomcijfers (vooral in het geval van kortlopende projecten) een vertekend beeld kan geven van hetgeen gesubsidieerde arbeid op kan leveren. Het is goed mogelijk dat resultaten niet gemeten zijn, effecten na bepaalde tijd (nog) niet zichtbaar zijn of dat resultaten zich minder goed in cijfers laten uitdrukken.

### 3.2 Resultaten

#### Groningen – Basisbaan

In een haalbaarheidsonderzoek uit 2018<sup>3</sup> wordt uitgesproken dat er ruimte zou moeten zijn voor ongeveer 550 basisbanen verdeeld over 11 wijken. Dit aantal is op korte termijn toekomstmuziek gebleken. In de tussentijdse rapportages van december 2020<sup>4</sup>, september 2021<sup>5</sup> en februari 2022<sup>6</sup> en het gesprek dat is gevoerd in september 2022 wordt gesproken over achtereenvolgens 23, 39, 46 en 50 deelnemers aan het werk. Op enkele deelnemers na werkt iedereen 32 uur per week. In overleg start een deelnemer soms met minder uren (24 of 28), maar er moet vervolgens wel sprake zijn van een ontwikkeling naar meer uren. In het coalitieakkoord is afgesproken om zo snel mogelijk naar een totaal van 250 basisbanen te gaan. Hoewel het niet het uitgangspunt is van de Groningse basisbaan, is één deelnemer uitgestroomd naar regulier werk.

In het eerdergenoemde haalbaarheidsonderzoek uit 2018 wordt per fulltime basisbaan uitgegaan van €36.000 loon- en organisatiekosten, €5.000 inverdieneffecten en een besparing op BUIG-middelen van €14.000, resulterend in gemiddelde kosten van €17.000 per basisbaan. In datzelfde onderzoek wordt aangegeven de basisbaan als participatie-instrument het meest in overeenstemming is met de motie in de raad, waarbij het doel niet de opstap naar regulier werk is. In het onderzoek van Dekker, Mosselman

<sup>3</sup> Hanzehogeschool Groningen & SHMC (2018). *Basisbaan in Groningen. Een haalbaarheidsonderzoek*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

<sup>4</sup> Mosselman, K. & Polstra, L (2020). *De praktijk van basisbanen. Monitor van het experiment Basisbanen in Groningen, tussenrapport 1*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

<sup>5</sup> Mosselman, K. & Polstra, L (2021). *De praktijk van basisbanen. Monitor van het experiment Basisbanen in Groningen, tussenrapport 2*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

<sup>6</sup> Mosselman, K. & Polstra, L (2022). *De praktijk van basisbanen. Monitor van het experiment Basisbanen in Groningen, tussenrapport 3*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

en De Vleeschouwer uit 2022<sup>7</sup> komt een andere kostensituatie naar voren: uitgaande van €28.000 loonkosten, €5.000 begeleidingskosten en €14.000 aan inverdieneffecten resteert een kostenpost van €19.000 per basisbaan. Het is hierbij belangrijk om aan te merken dat de besparing op de uitkeringskosten van de bijstand slechts eenmalig is. Op Rijksniveau geldt de besparing uiteraard wel voor langere tijd. Uit een indicatieve MKBA uit 2020<sup>8</sup> komt naar voren dat de Groningse basisbaan naar verwachting een positief maatschappelijk rendement kent. Voor de gemeente levert dit geen sluitende businesscase op: hoewel de kosten bijna geheel bij de gemeente liggen, komen de baten bij verschillende partijen terecht.

#### Amstelveen – Basisbaan

In de gemeente Amstelveen krijgen vijf deelnemers de kans om twee jaar lang werk uit te voeren in de vorm van een basisbaan. Uit de casestudie met gemeente Amstelveen blijkt dat er tot nu toe drie deelnemers zijn geplaatst in een basisbaan van 32 uur. Een deelnemer werkt al de volledige 32 uur, twee andere deelnemers zijn deze uren nog aan het opbouwen. Een vierde inwoner gaat binnenkort starten in een basisbaan. Er is gekozen voor een basisbaan van 32 uur, om daadwerkelijk een verschil in loon te creëren en om boven de uitkeringsnorm te komen. Er bestaat namelijk een kans dat een deelnemer er financieel op achteruit gaat als een inwoner van een uitkering overstapt naar inkomen uit arbeid, wat waarschijnlijk wordt voorkomen wanneer een inwoner minimaal 32 uur gaat werken. Deelnemers kunnen het aantal uur dat zij werken geleidelijk opbouwen; hiermee wordt er rekening gehouden met het feit dat zij lang niet aan het arbeidsproces deel hebben genomen.

Uitstroom naar werk is geen einddoel van de basisbaan, maar waar mogelijk moet uitstroom naar werk wel gestimuleerd worden. Als de basisbaan het meest passend is voor de inwoner en deze niet zal uitstromen, dan moet deze baan langdurig beschikbaar blijven. Vanwege de kosten zal de basisbaan voor een beperkte groep inwoners beschikbaar zijn. Uit een notitie van de gemeente Amstelveen uit 2021 blijkt dat de verwachte kosten voor de basisbaan zullen uitkomen op zo'n €35.000 per baan per jaar.<sup>9</sup> De kosten bestaan uit het loon, de sociale premies en de begeleiding. In de notitie worden de kosten van een bijstandsuitkering met dit bedrag verrekend, waardoor de kosten van een basisbaan geschat worden op zo'n €20.000 per jaar. Echter, ook hier is het belangrijk om te beseffen dat deze besparingen niet direct ten goede komen aan de gemeente.

#### Delft – Zorghub

De gemeente Delft heeft als doel om aan het einde van dit jaar 50 medewerkers in dienst te hebben via Zorghub. Zorginstellingen huren medewerkers van Zorghub in voor ondersteunende taken in de zorg. Uit de casestudie van de gemeente Delft komt naar voren dat er momenteel al meer dan 30 medewerkers werkzaam zijn bij een zorginstelling. Binnenkort start er ook weer een nieuwe groep van 14 medewerkers. Medewerkers krijgen een contract van minimaal 18 uur per week. Als een medewerker minder wil werken is dat altijd bespreekbaar met de zorginstelling, maar de meeste medewerkers willen meer dan 18 uur per week werken. Het doel van Zorghub is om mensen naar betaald werk te begeleiden, en daarbij een bijdrage leveren aan de parallelle arbeidsmarkt. Sommige medewerkers blijven altijd in dienst van Zorghub, maar tot nu toe zijn er al zeven medewerkers uitgestroomd naar een van de zorginstellingen die gebruikmaken van de diensten van Zorghub.

Zorghub heeft de Werkinnovatieprijs van Start Foundation en Cedris van 1 miljoen euro gewonnen. Dit geld hebben ze gebruikt om het project op te starten en het gat tussen de kosten en opbrengsten te dichten. Winst maken is het niet het doel, maar op de lange termijn wil Zorghub ook geen verlies maken. Zorghub heeft een businesscase uitgewerkt, waarin zij in detail de verwachte opbrengsten en kosten in kaart hebben gebracht<sup>10/11</sup>. Hierin komt naar voren dat de opbrengsten deels moeten komen uit de zorgabonnementen die zorginstellingen afnemen. Zij betalen een vast uurtarief voor de inhuur van medewerkers en betalen alleen voor de uren die zij afnemen. Verlof en ziekte worden niet gefactureerd.

<sup>7 7</sup> Dekker, F., Mosselman, K., de Vleeschouwer, E. (2022). Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam. *Beleid en Maatschappij* (49), 1.

<sup>8</sup> Ecorys (2020). *Indicatieve MKBA basisbanen en buurtconciërges*. Rotterdam: Ecorys.

<sup>9</sup> Commissie B&S. Gemeente Amstelveen (2021). Ter bespreking Notitie Basisbanen.

<sup>10</sup> Prettige hulp in de zorg. Zorghub. Projectplan 2021-2024.

<sup>11</sup> Businesscase Zorghub.

Verder verwachten ze opbrengsten te halen uit een bijdrage van Zorgverzekeraar DSW voor het opleiden van nieuwe medewerkers, jobcoach-cheques en loonkostensubsidies. Ook hoopt Zorghub cofinanciering van de gemeente Delft te ontvangen, aangezien de gemeente volgens Zorghub 50 procent van de besparing op uitkeringen kan investeren. Ook hier is het belangrijk om te beseffen dat deze besparingen niet exact te berekenen zijn, en ook niet direct ten goede komen aan de gemeente.

Wanneer Zorghub na twee jaar kan laten zien wat het oplevert, op bijvoorbeeld de besparing van zorgkosten, hopen ze ook op een bijdrage van zorgverzekeraars, de Wmo en particulieren die een zorgabonnement afnemen. De grootste kostenpost voor Zorghub zijn de personeelskosten, voor onder andere de medewerkers die bij Zorghub in dienst zijn, jobcoaches en een projectmanager. Medewerkers van Zorghub verdienen het minimumloon volgens de cao zorg. Verder bestaan de kosten uit de opleiding van de medewerkers, de ontwikkeling van een app, marketing en overheadkosten.

### Den Haag – Instapeconomie

Uit de pilotevaluatie uit 2021 van de instapeconomie blijkt dat 35 deelnemers werkzaam zijn bij een wijkbedrijf, waar zij laagdrempelige werkzaamheden uitvoeren die van toegevoegde waarde zijn voor de wijk<sup>12/13</sup>. Het aantal deelnemers willen ze uitbreiden naar 70 tot 100 deelnemers. Uit de casestudie van de gemeente Den Haag komt naar voren dat deelnemers vanaf 4 uur per week kunnen deelnemen en het aantal uur dat zij werken afhankelijk is van de wens van deelnemers. Gemiddeld werken deelnemers 12 uur per week. Ze kunnen het aantal uur geleidelijk opbouwen, omdat deelnemers het in het begin vaak spannend vinden, maar gaandeweg meer zelfvertrouwen opbouwen en daardoor ook meer uren gaan werken. Een vermindering van het aantal uren is ook mogelijk.

Uitstroom naar regulier werk is geen einddoel, maar is wel mogelijk. Deelnemers behouden hun uitkering en krijgen een vrijwilligersvergoeding die wordt afgestemd op het aantal uur dat ze werken. De maximale hoogte van de vergoeding is €1800 netto per jaar. Naast de vrijwilligersvergoeding (gemiddeld €1200) bestaan de jaarlijkse kosten per deelnemer uit opleidingen (€350), begeleiding (€2500) en materialen en faciliteiten (€150).

### Oude IJsselstreek – Maatschappelijke baan

Uit de casestudie van de gemeente Oude IJsselstreek komt naar voren dat zij als doelstelling hebben om voor het einde van dit jaar 15, en voor het einde van volgend jaar 45 maatschappelijke banen te realiseren. Tot nu toe zijn er vier maatschappelijke banen gerealiseerd. Deelnemers zijn werkzaam als buurtversterker en voeren werkzaamheden uit in de wijk. Het aantal uren dat zij werken kunnen ze geleidelijk opbouwen, maar voor de buurtversterker is het belangrijk dat zij minimaal 16 uur per week werken. Op deze manier kunnen zij een gezicht van de wijk worden, zodat bewoners de vrijheid voelen om een buurtversterker aan te spreken. In de praktijk werken buurtversterkers meer dan 16 uur. Naast de buurtversterkers zijn er ook vier banen zodanig vormgegeven dat deelnemers elk moment kunnen starten. Bij deze banen kan het aantal uur dat deelnemers werken variëren, omdat er per baan wordt bekeken aan hoeveel uur behoefte is.

Uitstroom naar regulier werk is geen einddoel. Deelnemers in een maatschappelijke baan krijgen een loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon.<sup>14</sup> Wanneer ze uitgaan van een dienstverband van 28 uur zijn de verwachte loonkosten, inclusief werkgeverslasten, ongeveer €19.600 per jaar.<sup>15</sup> De organisatie waar een inwoner gaat werken wordt om een vergoeding gevraagd van ongeveer €4000. Zij zullen niet de volledige loonkosten betalen, omdat de deelnemer niet kan voldoen aan een reguliere baan, maar zij wel een bijdrage kunnen leveren. Kosten voor begeleiding en organisatie, administratie en eventuele opleidingen worden geschat op ongeveer €8000 per jaar. Dit betekent dat de totale kosten worden geschat op €23.600 per baan per jaar. Om dit te bekostigen willen ze deels de middelen die vrijkomen uit de uitkering gebruiken (€15.000), de overige kosten willen ze uit eigen middelen betalen. Ook voor de

<sup>12</sup> Gemeente Den Haag, programma Werkoffensief +500. Pilot evaluatie van de Instapeconomie. Februari 2022.

<sup>13</sup> Kim Jochemsen, Mirte Schreuder Hes. Effectmeting pilot 'Instapwerk'. Purpose november 2021.

<sup>14</sup> Gemeente Oude IJsselstreek (2020). *Notitie Maatschappelijke banen in de Oude IJsselstreek*.

<sup>15</sup> Gemeente Oude IJsselstreek (2021). *Memo Maatschappelijke banen gemeente Oude IJsselstreek*.

gemeente Oude IJsselstreek geldt echter dat uitkeringsmiddelen niet voor langere tijd beschikbaar komen voor de gemeente.

#### Rotterdam – Wijkbasisbaan

Eind 2021 is het experiment met de Rotterdamse wijkbasisbaan afgerond. Er zijn in totaal zeven personen aan de slag gegaan met een wijkbasisbaan. Uiteindelijk zijn er zes van de zeven uitgestroomd naar regulier werk. Alhoewel uitstroom naar regulier werk niet per se het doel was van de wijkbasisbaan, gingen de meeste deelnemers fulltime aan de slag.

In Rotterdam bleek een wijkbasisbaan op fulltimebasis, ook al namen deelnemende organisaties de helft van de loonkosten op zich, de gemeente tussen de €2.430 en €2.974 per maand te kosten, mede door begeleidings- en projectkosten (Dekker & De Vleeschouwer, 2021).<sup>16</sup>

### 3.3 Tastbare effecten

#### Groningen – Basisbaan

Uit de derde tussenrapportage van februari 2022 komt naar voren dat deelnemers na een jaar basisbaan een substantiële verbetering ervaren in hun inkomen, spaarsituatie en schuldensituatie.

In het onderzoek van Dekker, Mosselman en De Vleeschouwer (2022)<sup>17</sup>, waarin geput wordt uit bestaande gemeentelijke registratiedata (van de toegetreden en potentiële deelnemers), gevoerde gesprekken met de participatiecoaches van deelnemers, weekformulieren en registratiegegevens van werkbegeleiders en coaches, komt naar voren dat het vooralsnog gissen is naar de exacte opbrengsten in de wijk, ook al worden taken (die door wijkorganisaties zijn geïnventariseerd en als maatschappelijk waardevol worden beschouwd) naar tevredenheid uitgevoerd en zijn betrokken wijkbewoners tevreden.

#### Amstelveen – Basisbaan

Tot op heden zijn er nog geen tastbare effecten gemeten.

#### Delft – Zorghub

Uit de casestudie van Zorghub blijkt dat het uitbesteden van ondersteunende taken resulteert in een verlaging van de werkdruk voor het reguliere zorgpersoneel. Hierdoor kan het reguliere personeel meer tijd en aandacht besteden aan de cliënt. Ook biedt Zorghub deels een oplossing voor het personeelstekort in de zorg, taken die blijven liggen kunnen weer worden opgepakt.

#### Den Haag – Instapeconomie

De pilotevaluatie uit 2021 laat zien dat de instapeconomie bijdraagt aan sterkere en inclusievere wijken doordat de deelnemers werkzaamheden uitvoeren die de wijk leefbaarder en veiliger maken en de sociale cohesie in de wijk versterken. De wijkbuddy's brengen bijvoorbeeld soep langs bij kwetsbare en/of eenzame wijkbewoners en buurtconciërges zorgen ervoor dat de wijk schoon en veilig blijft.

#### Oude IJsselstreek – Maatschappelijke baan

In brede maatschappelijke zin verwacht gemeente Oude IJsselstreek dat de maatschappelijke baan waarde kan opleveren. De buurtversterkers verbeteren bijvoorbeeld de leefbaarheid in de wijk door iets extra's te doen voor burgers met een hulpvraag, en die geen sociaal netwerk of het geld hebben om het zelf te doen.

#### Rotterdam – Wijkbasisbaan

Uit het onderzoek van Dekker, Mosselman en De Vleeschouwer komt naar voren dat de wijkbasisbaan tot een lagere zorgconsumptie lijkt te leiden. Ook zeggen deelnemers er financieel op vooruit te zijn gegaan, hoewel toeslagen wegvielen.

<sup>16</sup> Dekker, F., & Vleeschouwer, E. de (2021). De Rotterdamse wijkbasisbaan. Rotterdam: SEOR.

<sup>17</sup> Dekker, F., Mosselman, K., Vleeschouwer, E. de (2022). Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam. *Beleid en Maatschappij* (49), 1.

### 3.4 Niet tastbare effecten

#### Groningen – Basisbaan

Uit de derde tussenrapportage van februari 2022 komt naar voren dat deelnemers na een jaar basisbaan een substantiële verbetering ervaren in hun huisvestingssituatie en op het gebied van sociale contacten. In deze tussenrapportage worden ook onder andere de volgende opmerkingen van deelnemers opgetekend:

- men zegt weer ‘mee te doen’;
- men zegt niet meer afhankelijk van de Sociale Dienst te zijn en ook geen druk meer te ervaren van allerlei regels;
- fysieke klachten verdwijnen niet, maar worden als minder hinderlijk ervaren;
- er wordt minder stress ervaren;
- het zelfvertrouwen is toegenomen;
- de conditie is verbeterd en men voelt zich fitter;
- men is trots een baan te hebben en ook de familie is trots;
- men voelt zich meer thuis in de eigen wijk.

Uit het onderzoek van Dekker, Mosselman en De Vleeschouwer (2022)<sup>18</sup> en het gesprek met Groningen komt naar voren dat de taken die deelnemers uitvoeren tot verbetering van de leefbaarheid leiden en dus van maatschappelijke meerwaarde kunnen zijn, maar hier is nog geen concrete indicatie voor.

#### Amstelveen – Basisbaan

Uit de casestudie van de gemeente Amstelveen kwam naar voren dat het participeren in een basisbaan naar verwachting kan leiden tot een vermindering van eenzaamheid, en dat deelnemers meer zelfvertrouwen krijgen en weer het gevoel hebben dat ze meedoen en ergens onderdeel van zijn. Daarnaast kwam uit de casestudie ook naar voren dat de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering, namelijk de gemeente en AM Match, goed kunnen samenwerken en mooie resultaten met elkaar kunnen behalen.

Gedurende de pilot zal iedere zes maanden geëvalueerd worden hoe deelnemers de basisbaan ervaren en hoe dit bijdraagt aan levensgeluk. Dit wordt gemeten aan de hand van de zelfdeterminatietheorie, bestaande uit drie basisbehoeften voor levensgeluk; autonomie, verbondenheid en competentie. Deelnemers van de basisbaan krijgen een aantal vragen, zoals ‘Heb je het gevoel dat je het stuur vast hebt in je leven?’, en ‘Heb je het gevoel meer geld te hebben?’. Ook is men van plan om een geluksmeting uit te voeren, door deelnemers te vragen om een cijfer aan zijn of haar leven te geven. Tot op heden zijn deze evaluaties niet uitgevoerd.

#### Delft – Zorghub

Uit de casestudie van gemeente Delft kwam naar voren dat medewerkers van Zorghub heel erg gewaardeerd worden door de zorginstellingen. De medewerkers van Zorghub zijn onmisbaar geworden in de zorginstellingen en zij betekenen in de praktijk veel meer dan van tevoren werd gedacht. Dit werkt goed tegen het stigma dat mensen met een uitkering niet kunnen of zelfs niet willen werken. De verwachting is ook dat het bieden van ondersteunende taken kan leiden tot een vermindering van eenzaamheid, zowel onder cliënten als onder de medewerkers, waarmee zorgkosten bespaard kunnen worden.

#### Den Haag – Instapeconomie

De pilotevaluatie van de instapeconomie uit 2021 laat zien dat mensen door hun deelname aan de Instapeconomie weer kunnen meedoen in de maatschappij. Het zelfvertrouwen groeit, ze worden weer gezien, hebben het gevoel dat ze weer meedoen en dat ze onderdeel zijn van de maatschappij. Ook laten deelnemers op de volgende impactgebieden een positieve ontwikkeling zien:

- taalniveau;
- sociaal netwerk;

<sup>18</sup> Dekker, F., Mosselman, K., Vleeschouwer, E. de (2022). Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam. *Beleid en Maatschappij (49)*, 1.

- zingeving;
- dagelijks leven en thuissituatie,
- mentale gezondheid;
- fysieke gezondheid;
- financiële gezondheid.

Daarnaast werden de werksfeer, werkcultuur en werkplezier goed beoordeeld. Deelnemers voelden zich veilig, gewaardeerd en prettig bij hun instapwerk. Jobcoaches zagen daarnaast dat deelnemers zich erkend en waardevol voelen omdat ze iets kunnen betekenen voor anderen in hun eigen wijk. Ook zorgt de Instapeconomie ervoor dat mensen uit hun isolement worden gehaald en het een invulling aan hun dag geeft. Dit kan weer leiden tot een vermindering van eenzaamheid bij zowel deelnemers als inwoners in de wijk.

#### Oude IJsselstreek – Maatschappelijke baan

Uit de casestudie kwam naar voren dat de gemeente Oude IJsselstreek verwacht dat de maatschappelijke baan ertoe zal leiden dat deelnemers een zinvol bestaan kunnen leiden en een rol kunnen spelen in de samenleving. Zij zijn van mening dat werk in welke vorm dan ook kan bijdragen aan het zelfvertrouwen en geluk van deelnemers, en daarmee ook het welzijn en de gezondheid kan verhogen. Op de lange termijn kan dit mogelijk leiden tot het verminderen van de zorgconsumptie. Bij de buurtversterkers ziet de gemeente bijvoorbeeld dat deelnemers weer meedraaien in de maatschappij en een doel hebben om ergens naar toe te gaan, waardoor ze er weer toe doen en ergens bij horen.

#### Rotterdam – Wijkbasisbaan

Dekker, Mosselman en De Vleeschouwer (2022)<sup>19</sup> maakten in hun onderzoek gebruik van telefonische interviews met beleidsmedewerkers, deelnemers van de wijkbasisbaan en hun werkgevers, en hielden kennissessies met werkgevers, academici, vermogensfondsen en beleidsmakers buiten Rotterdam (lokaal en landelijk). Zij trokken een voorzichtige conclusie dat, vanuit het perspectief van deelnemers, de wijkbasisbaan positief van invloed is op werknemersvaardigheden, het sociaal netwerk, het zelfvertrouwen, kansen op (duurzaam) werk, financiële onafhankelijkheid, autonomie, hun algehele kwaliteit van leven, en het kunnen zijn van een voorbeeld voor hun kinderen.

<sup>19</sup> Dekker, F., Mosselman, K., Vleeschouwer, E. de (2022). Experimenteren met basisbanen in Groningen en Rotterdam. *Beleid en Maatschappij* (49), 1.





# Succesfactoren en belemmeringen

# 4

## 4 Succesfactoren en belemmeringen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de factoren die hebben bijgedragen aan de in het vorige hoofdstuk genoemde resultaten en effecten. We noemen overkoepelende succesfactoren die op basis van de zes casestudies onmisbaar zijn gebleken voor de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid. Welke voorwaarden of instroomcriteria kunnen ervoor zorgen dat de vorm van gesubsidieerde arbeid succesvoller is? En welke werksoorten of welke vorm van begeleiding zijn het succesvolst? Door hier inzicht in te geven kan dit mogelijk worden meenemen in de opzet en uitvoering van de vorm van gesubsidieerde arbeid in de gemeente Amsterdam. Ook kijken we naar de belemmeringen waar de zes gemeenten tegenaan gelopen zijn in de uitvoering. Lukte het altijd even goed om werkgevers mee te krijgen, tegen welke belemmeringen in de financiering liep men aan, en hoe ging men om met mogelijke verdringing van regulier werk of vrijwilligerswerk? Door hier inzicht in te geven kan de gemeente Amsterdam deze hindernissen in een vroeg stadium overkomen of hierop anticiperen.

Ook in de succesfactoren en belemmeringen zagen we in eerste instantie grote verschillen, afhankelijk van de opzet en verschillen in monitoring en evaluatie. Door gesprekken te voeren met verschillende betrokkenen in de uitvoering hebben we een goed beeld gekregen van succesfactoren en belemmeringen. De succesfactoren en belemmeringen hebben we gekoppeld aan de strategische, tactische en operationele keuzes.

### 4.2 Succesfactoren

#### Strategische keuzes

**Doel.** Het doel van gesubsidieerde arbeid, eindstation of opstap naar regulier werk, kan van invloed zijn op de mate waarin gesubsidieerde arbeid succesvol kan zijn. Wanneer het doel van de vorm van gesubsidieerde arbeid niet is om deelnemers uit te laten stromen naar regulier werk, kan dit de druk voor deelnemers wegnemen om te presteren. Ook kan er meer rekening worden gehouden met de behoeften van deelnemers bij het vormgeven van de baan. In Den Haag kwam bijvoorbeeld in de casestudie naar voren dat deelnemers geen druk ervaren om uit te stromen naar een baan en er hierdoor meer rekening kan worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de deelnemer. Het tempo van de deelnemer is hierbij leidend voor het aantal uur dat zij werken en in welke vorm zij taken uitvoeren.

#### Tactische keuzes

**Voorwaarden.** De keuze voor bepaalde voorwaarden of instroomcriteria voor deelnemers laat zien dat een strenge selectie van deelnemers die gemotiveerd zijn om te werken ervoor kan zorgen dat deelnemers minder snel uitvallen. In de gemeente Amstelveen was bijvoorbeeld het selecteren van inwoners met een sterke motivatie om weer aan het werk te gaan de belangrijkste succesfactor. In Rotterdam heeft men bij de selectie van deelnemers aan deelnemende partijen gevraagd zelf mensen te selecteren die bij hen al in beeld waren, bijvoorbeeld als vrijwilliger. Hierdoor hadden deze partijen goed inzicht in welke deelnemers met een aanvullend pakket aan verantwoordelijkheden betaald aan de slag konden. Mede doordat deelnemers al bekend waren met het werk en de organisatie is een groot deel uitgestroomd naar regulier werk. In de gemeente Groningen zijn door intensieve selectie geen deelnemers in een basisbaan uitgevallen. Uit het bijstandsbestand zijn personen geselecteerd waarbij re-integratie-instrumenten niet tot werk hadden geleid. Vervolgens zijn wervings- en selectiegesprekken gevoerd waarin ingegaan werd op de redenen waarom eerdere pogingen tot re-integratie niet tot het gewenste resultaat hadden geleid. Wat is er in het verleden precies fout gegaan zodat iemand die stap naar regulier werk niet kan zetten, wat maakte dat de coaching en begeleiding bij iemand niet aansloot? Zijn er binnen de Groningse basisbaan mogelijkheden die pijnpunten weg te nemen door een selectie van bepaalde taken en door intensieve begeleiding? En is iemand gemotiveerd?

**Werksoorten.** Het laten aansluiten van de werksoort bij de wensen, interesses en/of talenten van deelnemers is voor verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid een belangrijke succesfactor. In Groningen is gekozen voor een ‘lappendeken aan taken’, in plaats van het creëren van een complete baan of functie. In de casestudie kwam naar voren dat dit essentieel is om het werk passend te maken voor de deelnemer in een basisbaan: wanneer een takenpakket te groot, te klein of anderszins niet passend is, kun je taken bij een deelnemer weghalen en putten uit andere taken. Dit heeft onder andere ervoor gezorgd dat uitval onder deelnemers is voorkomen. In Amstelveen is het creëren van een baan die aansluit bij de wensen van de inwoner het uitgangspunt. Uit de casestudie kwam naar voren dat dit de kans vergroot dat inwoners duurzaam aan het werk blijven, omdat ze iets doen wat ze echt leuk vinden.

In verschillende gemeenten kwam naar voren dat het laten bepalen van de werksoorten door de deelnemers en/of deelnemende organisaties ervoor zorgt dat het werk aansluit bij de behoeften van de inwoners in de gemeente. In de casestudie van gemeente Groningen en het onderzoek van Dekker, Moselman en De Vleeschouwer (2022) kwam naar voren dat het bepalen van de werksoorten overgelaten is aan de belangrijkste organisaties in de wijk. Hun is gevraagd om aan te geven welk werk, dat wel belangrijk is, eerder niet uitgevoerd werd. Op die manier zou het werk voor een zo groot mogelijke maatschappelijke bijdrage moeten zorgen. Hetzelfde gebeurt in de gemeenten Den Haag en Oude IJsselstreek; in Den Haag hebben deelnemers alle vrijheid om zelf in te vullen wat voor taken ze uitvoeren, ze weten namelijk zelf het beste wat er in hun wijk speelt en waar behoefte aan is. In de Oude IJsselstreek voeren inwoners als buurtversterkers werkzaamheden uit in de wijk die aansluiten bij hulpvragen van burgers en daarmee een bijdrage leveren aan de leefbaarheid van de wijk.

**Prikkels voor werkgevers.** Een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan functioneren als een prikkel voor werkgevers om medewerkers aan te nemen en na verloop van tijd in vaste loondienst te nemen. Vooral in sectoren waarin de krapte op de arbeidsmarkt groot is, zou dit een extra prikkel kunnen vormen. In de gemeente Delft hebben zij met Zorghub een gesubsidieerde baan gecreëerd die vraag en aanbod goed op elkaar laat aansluiten, en deels het succes van Zorghub kan verklaren. Het personeelstekort in de zorg is groot (=vraag). Daarnaast blijkt uit een analyse van het bijstandsbestand uitkeringsgerechtigden in de gemeente Delft dat er relatief veel alleenstaande moeders en/of vrouwen wonen die vaak al werkzaam zijn als vrijwilliger, die vaak mantelzorg verlenen of ervaring hebben met de zorg voor kinderen<sup>20</sup> (=aanbod). Zonder diploma of ervaring komen zij regulier niet aan het werk in de zorg. Uit de casestudie kwam naar voren dat medewerkers van Zorghub het zorgpersoneel ontlasten. Zorginstellingen hebben daarom al verschillende medewerkers in dienst genomen. Dit is opvallend, aangezien deze medewerkers via de reguliere weg niet aan het werk komen in de zorg.

In andere gemeenten hebben we nog niet gezien dat inspelen op de krapte op de arbeidsmarkt tot succes leidde. Het zou kunnen dat dit specifiek geldt voor de zorgsector. Hierin kan meespelen dat er voor een werkgever ook ruimte moet zijn om iemand te begeleiden. De nood mag dan ook weer niet té hoog zijn.

**Begeleiding.** Langdurige en intensieve begeleiding verkleint de kans op uitval bij deelnemers en blijft essentieel voor het laten slagen van de gesubsidieerde baan. De doelgroep is kwetsbaar en heeft vaak problemen op meerdere levensdomeinen, wat vraagt om voldoende begeleiding in verschillende vormen. Allereerst is begeleiding in de vorm van jobcoaching belangrijk. In de gemeenten Amstelveen en Delft kwam in de casestudies naar voren dat jobcoaches een rol kunnen spelen bij het versterken van de basisvaardigheden van deelnemers, het aanpakken of wegnemen van belemmeringen voor werk, en het verzorgen van contact tussen gemeenten en werkgevers over deelnemers. Naast jobcoaching is ook dagelijkse begeleiding op de werkvloer belangrijk voor het oplossen van knelpunten die op de werkvloer spelen, wat onder andere naar voren kwam in de casestudies van de Oude IJsselstreek en Delft. Als laatste blijft begeleiding vanuit de gemeente ook belangrijk voor problemen die naast het werk spelen en het werk negatief kunnen beïnvloeden. Den Haag, Delft, Groningen en Oude IJsselstreek bieden bijvoorbeeld naast jobcoaching en dagelijkse begeleiding op de werkvloer ook financiële begeleiding aan deelnemers met geldvragen of schuldenproblematiek.

<sup>20</sup> Prettige hulp in de zorg. Zorghub. Projectplan 2021-2024.

Naast individuele begeleiding kwam in de casestudies naar voren dat een groepsgewijze aanpak ook bijdraagt aan het laten slagen van de gesubsidieerde baan. In Delft krijgen nieuwe medewerkers van Zorg-hub een vierweekse training en wekelijkse intervisiebijeenkomsten onder begeleiding van een jobcoach. In deze training kunnen deelnemers van elkaar leren en met elkaar bespreken waar ze tegenaan lopen op het werk.

### Operationele keuzes

**Uitvoering.** Het betrokken houden van gemeenten en participatiebedrijven laat de uitvoering van gesubsidieerde banen beter verlopen. Partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering kunnen op deze manier gebruikmaken van bestaande bedrijfsprocessen en voorzieningen binnen gemeenten, zoals loonkostensubsidies, vrijwilligersvergoedingen of jobcoaching. Hierbij is het ook belangrijk dat gemeenten, participatiebedrijven en organisaties waar de baan wordt uitgevoerd goed samenwerken en er korte lijntjes tussen deze partijen bestaan. Dit draagt bij aan het vinden van deelnemers die kunnen starten in een gesubsidieerde baan en het faciliteren van de baan zelf. De gemeente Den Haag werkt bijvoorbeeld samen met een wijkbedrijf. Door mond-tot-mondreclame verlopen veel aanmeldingen via het wijkbedrijf in plaats van de gemeente. Inwoners zien dat hun buurman of buurvrouw werkzaamheden oppakt, en wat voor positieve uitwerking deze werkzaamheden hebben op de leefbaarheid in hun eigen wijk. Vervolgens kunnen inwoners zich op een laagdrempelige manier bij het wijkbedrijf aanmelden. In de gemeente Delft is Zorghub onderdeel van het participatiebedrijf Werkse! wat het gemakkelijker maakt om deelnemers te vinden. Via het participatiebedrijf heeft Zorghub toegang tot het bijstandsbestand en bestaan er korte lijntjes met medewerkers van Werkse! die Zorghub onder de aandacht kunnen brengen bij potentiële deelnemers. Daarnaast kan Zorghub gebruikmaken van bestaande bedrijfsprocessen bij Werkse! voor bijvoorbeeld de detachering van medewerkers bij zorginstellingen, en kunnen ze gebruikmaken van loonkostensubsidies.

**Financiering.** In gemeenten die de financiering (grotendeels) zelf op zich hebben genomen, zoals Groningen en Rotterdam, worden tijdige, eerlijke communicatie over financiering richting de raad en een goede monitoring genoemd als succesfactoren. Op deze manier is helder waar geld naartoe gaat en wat het oplevert. Samenwerking van gemeenten met partijen die een bijdrage kunnen leveren aan de financiering van gesubsidieerde banen kan uiteindelijk bijdragen aan een duurzamer bestaan van deze banen. Gemeenten kunnen partijen hiervan overtuigen door een beroep te doen op hun sociale verantwoordelijkheid, doordat de baan kan bijdragen aan het verminderen van de krapte op arbeidsmarkt of van maatschappelijke waarde is. De gemeente Oude IJsselstreek zoekt bijvoorbeeld voor het creëren van een maatschappelijke baan samenwerking met een partij die een financiële bijdrage kan leveren. In het geval van de buurtversterkers, waarbij inwoners werkzaamheden in de wijk uitvoeren, hebben ze een woningbouwvereniging gevraagd om een financiële bijdrage, omdat zij baat hebben bij een betere leefbaarheid van de wijk. In Rotterdam hebben ze deelnemende bedrijven gevraagd of zij deelnemers in dienst wilden nemen, als zowel de gemeente als deelnemende bedrijven een deel van de loonkosten op zich zouden nemen. Hierdoor werd voor deelnemende bedrijven de stap kleiner om hen uiteindelijk in dienst te nemen.

## 4.3 Belemmeringen in de uitvoering

### Strategische keuzes

**Doelgroep.** In hoofdstuk 2 hebben we beschreven dat de meeste gemeenten kiezen voor een doelgroep van langdurig uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voor wie eerdere re-integratiepogingen niet gelukt zijn. Uit de casestudies kwam naar voren dat dit een kwetsbare groep is die veel en langdurige begeleiding nodig heeft, omdat de meeste deelnemers lang uit het arbeidsproces zijn geweest. Dit kan een belemmerende factor zijn voor het laten slagen van gesubsidieerde banen. Daarnaast gaven de gemeenten Oude IJsselstreek, Den Haag en Amstelveen in de casestudies aan dat de taal vaak een barrière is voor medewerkers om te participeren in een betaalde baan. Het niet beheersen

van de Nederlandse taal zorgt er bijvoorbeeld voor dat jobcoaches en/of werkgevers meer tijd moeten investeren in de begeleiding of een tolk moeten inschakelen.

### Tactische keuzes

**Lengte dienstverband.** Er bestaat veel onzekerheid over de lengte van dienstverbanden, en of deelnemers van gesubsidieerde banen langdurig in dienst kunnen blijven bij een gemeente of deelnemende organisatie. Daarbij speelt de financiering van gesubsidieerde banen een grote rol, en de mate waarin er vanuit de gemeente geld voor beschikbaar blijft. In de casestudie van de Oude IJsselstreek kwam bijvoorbeeld naar voren dat ze geen tijdelijke contracten willen verlenen, zonder dat er perspectief is op een vast contract. Momenteel worden de kosten voor deze contracten uit eigen middelen betaald, maar op de lange termijn gaat dit problemen opleveren in de begroting van de gemeente. Om inwoners langdurig maatschappelijke banen te laten uitvoeren zijn middelen vanuit het Rijk nodig. Ook in Den Haag is het van belang dat er een meerjarige subsidie beschikbaar komt, zodat de deelnemers voor langere tijd werkzaam kunnen blijven bij het wijkbedrijf en dit niet ieder jaar opnieuw onzeker blijft. Gemeenten die geen vaste contracten willen of kunnen geven, gaan op andere manieren nadenken over hoe zij het dienstverband kunnen verlengen. In Delft hopen ze dat medewerkers na drie tijdelijke contracten uitstromen naar regulier werk in een zorginstelling. Als een medewerker niet is uitgestroomd, dan zouden ze eventueel een indicatie beschut werk kunnen aanvragen, waarbij een vast contract via de gemeente wel mogelijk is. De vraag is dan of het wenselijk is dat iemand een beschut-indicatie heeft, maar wel in een zorginstelling werkt.

**Voorwaarden.** De werving van deelnemers voor gesubsidieerde banen verliep in sommige gemeenten moeilijker dan verwacht, waardoor het voor gemeenten langer duurde om het beoogde aantal gesubsidieerde banen te realiseren. Uit de casestudie in Groningen en eerder uit het onderzoek van Dekker, Mosselman en De Vleeschouwer (2022) kwam naar voren dat er door de intensieve selectie veel mensen afvielen van de beoogde doelgroep, bijvoorbeeld doordat mensen toch nog perspectief op werk hadden, niet (voor 32 uur) belastbaar waren of om andere redenen. Hierdoor is het beoogde aantal van 50 deelnemers in een basisbaan minder snel gehaald dan van tevoren werd verwacht. Ook de gemeente Amstelveen stelde dat het veel tijd kost om de wensen van een inwoner in kaart te brengen en dat te vertalen naar een basisbaan. Ook hebben ze in Amstelveen gemerkt dat de manier waarop ze deelnemers hebben geworven ervoor zorgde dat ze niet alle inwoners bereiken die hiervoor in aanmerking komen. Momenteel verlopen de aanmeldingen voor de basisbaan via klantmanagers van de gemeente, waardoor ze erg afhankelijk zijn van het aantal klanten dat bekend is bij klantmanagers. In Rotterdam heeft men bij de selectie van deelnemers aan deelnemende partijen gevraagd zelf mensen te selecteren die al bij hen in beeld waren, bijvoorbeeld als vrijwilliger. In de vorige paragraaf noemen we dit een succesfactor, gezien het feit dat hierdoor het merendeel van de deelnemers is uitgestroomd naar regulier werk. Achteraf gezien bleken deze deelnemers niet representatief voor de doelgroep, omdat bij hen nog niet was vastgesteld dat er geen perspectief meer op regulier werk was. In feite zijn goed functionerende vrijwilligers in dienst genomen. Hierdoor is het lastig om in te schatten in hoeverre de resultaten in de pilot representatief zijn voor de beoogde doelgroep.

**Werksoorten.** Bij het creëren van een gesubsidieerde baan blijft het moeilijk om verdringing van regulier werk volledig uit te sluiten. Veel gemeenten in de casestudies vonden dat de scheidingslijn tussen wel of geen verdringing van regulier werk arbitrair is, en het een punt van discussie blijft. Voor het werk dat nu gesubsidieerd wordt, had in principe altijd iemand in dienst genomen kunnen worden. Hoe ver moet je als gemeente verdringing tegengaan in plaats van het tegengaan van kansenongelijkheid? Gemeenten gaan hier op verschillende manieren mee om. In Delft worden bijvoorbeeld geen medewerkers bij Zorg-hub in dienst genomen die regulier ook in de zorg zouden kunnen werken. Mocht daar twijfel over zijn, dan gaat Zorghub met een zorginstelling in gesprek of zij de inwoner niet regulier in dienst kunnen nemen. Als de zorginstelling het niet aandurft, dan kan verdringing grotendeels worden uitgesloten. In Den Haag werd aangegeven dat verdringing van reguliere arbeid nooit helemaal is uit te sluiten. Het opruimen van afval in binnentuinen wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door deelnemers van de instapeconomie, maar de woningbouwvereniging die deze binnentuin beheert zou hiervoor ook werknemers in dienst

kunnen nemen. Uitsluiting van reguliere arbeid valt hier toch uit te sluiten, omdat het gaat om werkzaamheden die nu niet uitgevoerd worden, en het niet rendabel is om vanuit regulier werk op te pakken. In de Oude IJsselstreek vinden ze dat het beter is om een baan te creëren die nooit bestaan heeft. Wanneer dit niet mogelijk is, kan er ook worden gekeken naar banen waar organisaties geen enkele mogelijkheid zien om dit op de reguliere arbeidsmarkt te brengen, terwijl er wel heel veel vraag naar is in de praktijk.

**Prikkels voor werkgevers.** Verschillende gemeenten hebben ervaren dat het lastig is om werkgevers te vinden waar gesubsidieerde banen gecreëerd kunnen worden, werkgevers te overtuigen van het concept ‘gesubsidieerde baan’ en wat het van werkgevers vraagt. Hierdoor was het voor sommige gemeenten ook lastig om het beoogde aantal banen te creëren, of kostte het meer tijd dan vooraf werd verwacht. Uit de casestudie in Delft kwam bijvoorbeeld naar voren dat wanneer regulier personeel in de zorginstellingen niet op de hoogte is van Zorghub, dit irritatie kan opwekken. Voor reguliere medewerkers was het soms onduidelijk dat medewerkers van Zorghub niet in de weekenden en avonden werken, en zij een vast rooster hebben. Ook bestond onduidelijkheid over welke werktaken zij wel en niet mogen oppakken, en dat zij bijvoorbeeld geen medicijnen mogen geven of mensen mogen wassen. Daarnaast kwam in de casestudie van gemeente Amstelveen naar voren dat werkgevers soms het idee hebben dat zij een ‘gratis’ werknemer krijgen, en in de Oude IJsselstreek denken werkgevers dat deelnemers ‘goedkope’ arbeidskrachten zijn. Daarom is het belangrijk om werkgevers aan de voorkant goed te informeren over de vorm van gesubsidieerde arbeid, en dat dit ook extra inzet van de werkgever vraagt voor het begeleiden van deelnemers in gesubsidieerde banen. Amstelveen en de Oude IJsselstreek gaven in de casestudies ook aan dat het soms lastig is om werkgevers mee te krijgen in het creëren van een baan die aansluit op de wensen van een inwoner, en die niet per se past binnen de bestaande kaders van werkgevers. Ze denken vaak nog in bestaande of reguliere banen. Het vraagt een andere manier van denken van werkgevers, en gemeenten moeten daarom meer tijd en aandacht investeren in het uitleggen van de essentie van gesubsidieerde banen.

### Operationele keuzes

**Uitvoering.** Het passend maken van werk bleek lastiger dan gedacht. Uit de casestudie in Groningen kwam naar voren dat het creëren van takenpakketten in plaats van het creëren van volledige functies of banen veel maatwerk en flexibiliteit vereiste van de deelnemende organisaties, vooral omdat de mogelijke taken per wijk verschilden. Samenwerkende partijen in de uitvoering, zoals gemeenten, participatiebedrijven en andere deelnemende organisaties bleken meer behoefte te hebben aan onderlinge afstemming en meer tijd dan van tevoren was bedacht. Het is niet altijd gelukt hier een perfecte oplossing voor te vinden. Daarnaast was het in Groningen soms lastig dat de gemeente de formele werkgever was, terwijl de individuele begeleiding van deelnemers bij de deelnemende organisaties lag. In het verlengde hiervan kregen organisaties werkgeverstaken, zoals ziekmeldingen. Dit bleek niet handig en veroorzaakte frictie tussen deelnemende organisaties, deelnemers en de gemeente. Ook in Amstelveen was het voor alle samenwerkende partijen niet altijd duidelijk wat er van iedere partij werd verwacht. Dit behoeft vooraf extra overleg en afstemming over bijvoorbeeld het inrichten van de administratie.

**Financiering.** In verschillende gemeenten bestaan zorgen over de mate waarin het werk voor deelnemers van gesubsidieerde banen blijft lonen. In Groningen bleek namelijk dat voor samenwonende partners (een klein aandeel van de beoogde doelgroep) de basisbaan geen financieel voordeel oplevert. Dit vooruitzicht zorgde ervoor dat enkelen de basisbaan weigerden. Eén stel is allebei aan een basisbaan begonnen; zij gingen er samen wel financieel op vooruit. In Den Haag wilden ze deelnemers initieel een vergoeding betalen tussen het minimumloon en een uitkering in, met behoud van toeslagen. Dit was juridisch echter heel lastig te regelen. Daarbij gaat het minimumloon pas lonen bij een deelname vanaf 30 uur per week, waar deelnemers niet aan kunnen voldoen. Daarom heeft Den Haag ervoor gekozen om deelnemers een vrijwilligersvergoeding te geven, ook omdat het geen consequenties heeft voor de toeslagen van deelnemers boven de 27 jaar. Om te voorkomen dat een inwoner in een armoedeval terecht komt, krijgt iedere inwoner in de Oude IJsselstreek een gesprek met een inkomensconsult. Daarnaast krijgen zij ook een opstartbeloning om te besteden aan iets wat nodig is om met het werk te kunnen starten, zoals een nieuwe fiets om naar het werk toe te kunnen komen.

Uit de casestudies kwam naar voren dat de baten van gesubsidieerde banen niet altijd bij de gemeente terechtkomen, terwijl zij wel (een groot deel van) de kosten op zich nemen. Uit de casestudie van Rotterdam bleek dat er niet goed is nagedacht over de arbeidsmarkt en waar de maatschappelijk toegevoegde waarde van het werk zou moeten landen. Zo kwam de toegevoegde waarde vooral de werkgevers en het Rijk toe, waar beoogd was om de toegevoegde waarde in de maatschappij te laten landen. Om de toegevoegde waarde van de gesubsidieerde baan in kaart te brengen voeren gemeenten een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit, of is men dat van plan. De resultaten hiervan kunnen gemeenten ook gebruiken ter onderbouwing van het duurzaam laten voortbestaan van gesubsidieerde banen en om daar structurele financiering voor te krijgen. Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat er in MKBA's veel aandacht wordt besteed aan wat een gesubsidieerde baan kan opleveren op het gebied van gezondheid en welzijn bij deelnemers en wat het kan opleveren voor de samenleving als geheel, maar dat de kosten vaak bij de gemeente blijven liggen. Een andere belemmering in het vinden van financiering lag in de communicatie met werkgevers. Wanneer werkgevers in een eerder stadium geen bijdrage in de kosten hoefden te leveren, deden zij dit later ook niet. In Groningen lukte het slechts ten dele om werkgevers achteraf te overtuigen een bijdrage te doen, aangezien zij al hadden ervaren dat het zonder bijdrage ook kon. Hoewel werkgevers niet erg gemotiveerd blijken om mee te betalen en verschillende businesscases en MKBA's aangeven dat de gemeente voor een groot gedeelte de financiering op zich moet nemen, is niet in elke gemeente even goed nagedacht over de situatie na de pilotperiode (of in het geval van Delft, wanneer de middelen uit de Innovatieprijs op zijn).



# Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

# 5



## 5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In opdracht van de gemeente Amsterdam onderzochten we hoe gemeenten verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid inzetten. We onderzochten welke keuzes en afwegingen gemeenten maken en hoe contextfactoren die keuzes en afwegingen beïnvloeden. Daarnaast brachten we in kaart wat er bekend is over de (ervaren) resultaten en effecten van gesubsidieerde arbeid en welke factoren de organisatie en uitvoering van gesubsidieerde arbeid stimuleren en belemmeren. Ons onderzoek startte met een brede deskresearch. Vervolgens selecteerden we zes gemeenten om met behulp van gesprekken met beleidsmakers en uitvoerend professionals meer zicht te krijgen op de wijze waarop zij een vorm van gesubsidieerde arbeid inzetten. Dit waren de gemeenten Amstelveen, Delft, Den Haag, Groningen, Oude IJsselstreek en Rotterdam. De resultaten van het onderzoek worden door de gemeente Amsterdam gebruikt om te bepalen of en hoe nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid voor de gemeente van meerwaarde kunnen zijn.

We starten dit hoofdstuk met de beantwoording van de vier hoofdvragen van dit onderzoek. Vervolgens gaan we in op de conclusies en aanbevelingen.

#### 1. Welke vormen van gesubsidieerde arbeid zetten gemeenten in?

Gemeenten in Nederland zetten verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid in. Gemeentelijk beleid rondom gesubsidieerde arbeid bevindt zich in verschillende stadia van uitvoering. In de ene gemeente is gesubsidieerde arbeid al uitgefaseerd; in de andere gemeente ligt het nog op de tekenafel of wordt gesubsidieerde arbeid nog uitgetest in een pilot. De vormen van gesubsidieerde arbeid vertonen grote verschillen in termen van doordachtheid. In de ene gemeente is de opzet uitgedacht en uitgekristalliseerd, in de andere gemeente is men na een schetsmatig idee 'gewoon' van start gegaan. De vormen zijn vaak opgezet in de vorm van een experiment waarbij de opzet zich zal moeten bewijzen en geëvalueerd wordt. Hierbij is vaak nog niet nagedacht over de manier waarop de vorm van gesubsidieerde arbeid duurzaam kan blijven bestaan en is de mate van borging daardoor ook gering. Veel gemeenten hebben de basisbaan uit Groningen gekopieerd, er elementen uit overgenomen, of zich erdoor laten inspireren.

Om gesubsidieerde arbeid in hun gemeente van de grond te kunnen krijgen, moeten zij keuzes maken. We onderscheiden op basis van het onderzoek drie typen keuzes. Ten eerste gaat het **om keuzes op strategisch niveau**. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de keuze voor het doel. Gemeenten kunnen gesubsidieerde arbeid inzetten om uitstroom naar regulier werk betaald werk te realiseren of als (mogelijk) eindstation. In de tweede plaats is participatie het doel. Hiermee hangt een keuze voor de doelgroep samen. de meeste gemeenten kiezen voor mensen die langdurig in de bijstand zitten en voor wie andere re-integratie-instrumenten geen succes hebben gehad.

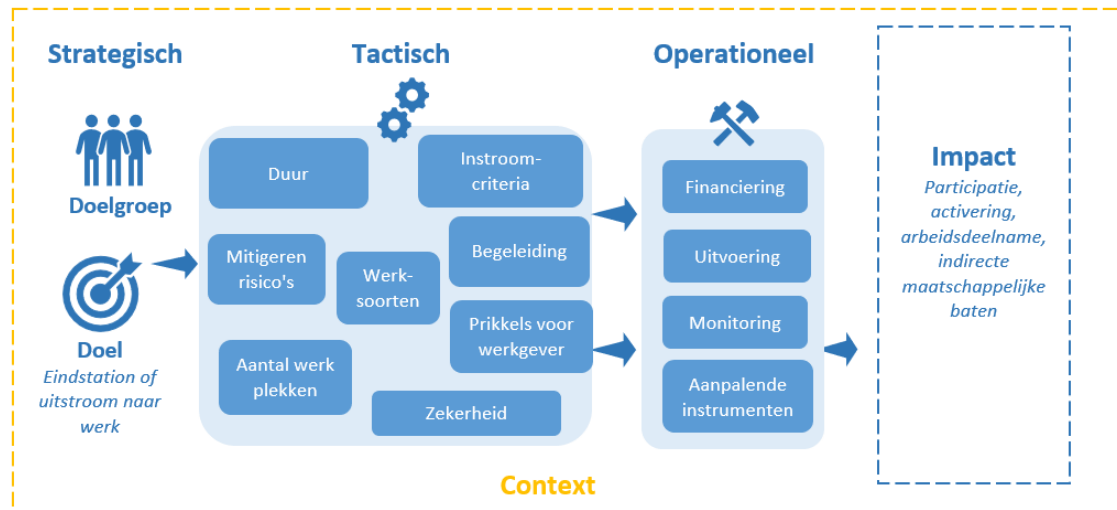
Ten tweede onderscheiden we keuzes op **tactisch niveau**. Een belangrijke keuze hierin is het aantal werkplekken dat kan worden gecreëerd. Vaak is de keuze afhankelijk van de financiële dekking, de mogelijkheden om banen te creëren en de capaciteit van uitvoerende partijen. Gemeenten kiezen er bijvoorbeeld vaak voor om met een klein aantal banen te starten, in de vorm van een experiment of pilot. Op die manier kan de gemeente leren van de vorm van gesubsidieerde arbeid en deze evalueren, zonder direct veel geld uit te geven. Andere keuzes die gemeenten (moeten) maken zijn de lengte van de dienstverbanden, instroomvoorwaarden, prikkels voor werkgevers om mensen in dienst te nemen (als uitstroom naar werk het doel is), in hoeverre deelnemers de zekerheid krijgen om terug te kunnen vallen in een uitkering en hoe begeleiding wordt vormgegeven.

Tot slot moet een gemeente **operationele keuzes maken**. Financiering is hier wellicht de belangrijkste van. We kwamen in het onderzoek vijf financieringsvormen tegen.

- deelnemers zijn in dienst bij de gemeente en worden door hen betaald, bijvoorbeeld via de banenspraak (bijvoorbeeld Groningen);
- deelnemers zijn niet in dienst bij de gemeente, maar de gemeente betaalt de volledige loonkosten door bijvoorbeeld loonkostensubsidie (bijvoorbeeld Assen);

- de gemeente en werkgever delen de kosten (bijvoorbeeld Rotterdam);
- deelnemers ontvangen een toelage bovenop hun uitkering (bijvoorbeeld Den Haag);
- de financiering komt van verschillende partijen zoals fondsen, subsidies en van klanten (bijvoorbeeld Zorghub Delft).

Hieronder vatten we de keuzes van gemeente samen. Hierbij benadrukken we dat deze keuzes niet compleet onafhankelijk van elkaar zijn.



## 2. Wat zijn de resultaten en effecten van de inzet van gesubsidieerde arbeid?

In de zes gemeenten waar we nader onderzoek deden, realiseerden de gemeente en hun partners gezamenlijk zo'n 130 gesubsidieerde arbeidsplekken, met grote verschillen tussen gemeenten. Zo realiseerde de gemeente Groningen tot nu toe ongeveer 50 banen en de gemeente Amstelveen 3. Tot nu toe stroomden ongeveer 15 deelnemers uit naar regulier werk; het merendeel vanuit de Rotterdamse wijk-basisbaan (6) en de Delftse Zorghub (7). De kosten voor de gemeente lopen sterk uiteen, van zo'n €12.000 per jaar (bestaande uit een vrijwilligersvergoeding, materialen, opleidings- en begeleidingskosten, bij 36 uur, in de gemeente Den Haag) tot zo'n €32.000 per jaar (bestaande uit loonkosten, begeleidingskosten en projectkosten in de gemeente Rotterdam).

In de zes gemeenten werden verschillende positieve effecten vastgesteld die het werk had op de werknemer, zoals verbeteringen op financieel gebied, verbeteringen op mentaal en fysiek vlak, meer ervaren autonomie en zelfvertrouwen, verbeteringen op sociaal gebied en op het gebied van taal. Daarnaast werden er positieve effecten vastgesteld op het niveau van de wijk, bij collega's en bij burgers die geholpen werden.

## 3. Wat zijn volgens gemeenten succesfactoren en mogelijke belemmeringen bij het organiseren en uitvoeren van gesubsidieerde arbeid?

Met name het nadere onderzoek in de zes geselecteerde gemeenten heeft ons zicht gegeven op de succesfactoren en belemmeringen van het organiseren en uitvoeren van gesubsidieerde arbeid. Hieronder presenteren we per keuze die gemeenten maken de aangetroffen succesfactoren en belemmeringen. Niet voor elke keuze hebben we in het onderzoek succesfactoren en belemmeringen kunnen identificeren.

	<i>Keuze</i>	<i>Succesfactor</i>	<i>Belemmering</i>
<i>Strategisch</i>	Doel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• een permanent karakter van een gesubsidieerde baan zorgt voor minder prestatiedruk voor deelnemers;</li> <li>• een permanent karakter van een gesubsidieerde baan maakt het mogelijk meer rekening te houden met de behoeften van de deelnemers.</li> </ul>	
	Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het selecteren van deelnemers die al bekend zijn bij de werkgever;</li> <li>• het selecteren van deelnemers op basis van wervingsgesprekken waarin ingegaan wordt op het arbeids- en re-integratieverleden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de groep deelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft intensieve en langdurige begeleiding nodig;</li> <li>• intensieve selectie en werving bleek tijdrovender dan verwacht;</li> <li>• het overlaten van de werving aan deelnemende organisaties kan ertoe leiden dat deelnemers niet aan de instroomvoorwaarden voldoen.</li> </ul>
<i>Tactisch</i>	Werksoorten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de werksoorten laten aansluiten bij de behoeftes en talenten van deelnemer;</li> <li>• de werksoorten laten aansluiten bij de behoeftes van inwoners;</li> <li>• de keuze in werksoorten in samenspraak bepalen met organisaties in de gemeente, zoals een wijkbedrijf;</li> <li>• denken vanuit modulaire takenpakketten in plaats van functies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het passend maken van werk en het creëren van takenpakketten vereiste meer flexibiliteit, tijd, en maatwerk dan gedacht;</li> <li>• het uitbesteden van werkgeverstaken kan zorgen voor rolverwarring en frictie tussen organisaties in de uitvoering.</li> </ul>
	Prikkels voor werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de gesubsidieerde baan goed aan laten sluiten bij de vraag van werkgevers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• werkgevers waren niet bekend met gesubsidieerde arbeid; het kostte veel tijd hen goed te informeren en hen te overtuigen;</li> <li>• werkgevers veronderstelden in enkele gevallen dat deelnemers 'goedkope arbeidskrachten' waren.</li> </ul>
	Instroomvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het selecteren van gemotiveerde deelnemers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• voor verschillende deelnemers vormden taalproblemen een belemmering in de deelname aan betaald werk.</li> </ul>
	Begeleiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• langdurige begeleiding;</li> <li>• groepsgewijze begeleiding;</li> <li>• jobcoaching;</li> <li>• het bieden van begeleiding op domeinen buiten werk.</li> </ul>	
<i>Operationeel</i>	Financiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tijdige communicatie over financiering richting de gemeenteraad;</li> <li>• cofinanciering zoeken bij werkgevers;</li> <li>• het inzichtelijk maken van de kosten en de baten door een MKBA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• onzekere financiën zorgen voor korte dienstverbanden, weinig commitment;</li> <li>• achteraf financiering vragen van bedrijven bleek lastig;</li> <li>• de baten kwamen niet altijd terecht waar men dit had verwacht, of waar de baten terecht kwamen werd niet gemonitord;</li> <li>• niet alle deelnemers gingen er daadwerkelijk financieel op vooruit (armoedeval), bijvoorbeeld door het verliezen van toeslagen.</li> </ul>

#### 4. Welke keuzes kan de gemeente Amsterdam maken en hoe kan dat worden aangepakt?

De gemeente Amsterdam kent ook een aantal unieke contextfactoren die van invloed zijn op de keuzes die gemaakt kunnen worden. Amsterdam is een grote gemeente. Daardoor heeft de gemeente relatief veel financiële armslag, een groot netwerk en een lange traditie van het activeren van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan de andere kant kan de grootte ook een belemmering vormen. Amsterdam kent een politiek tamelijk stabiele situatie. Dat maakt de kans op succesvolle borging en duurzame politieke commitment groter. In Amsterdam zijn er al verschillende re-integratie-instrumenten aanwezig. Dit vraagt om een duidelijke positionering van een eventuele nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid en afgebakende keuzes omtrent het doel, de doelgroep en de werksoorten, zodat overlap en oneerlijke concurrentie vermeden worden. Deze contextfactoren maken de volgende afwegingen extra belangrijk voor de gemeente Amsterdam.

- **Het doel en de doelgroep.** Het doel en de doelgroep dienen goed afgestemd te worden op het Amsterdamse bijstandsbestand en de mate waarin personen met een afstand tot de arbeidsmarkt al naar werk begeleid worden. Hierbij dient ook te worden gekeken naar de al bestaande instrumenten. Welke doelgroep valt op dit moment tussen de wal en het schip? Is voor deze doelgroep uitstroom naar regulier werk haalbaar, of zijn zij beter geholpen met een permanente baan?
- **Werksoorten.** Andere re-integratie-instrumenten (zoals de Werkbrigade en Buurtbanen) houden zich al bezig met werk gericht op de buurt, het schoonhouden van de openbare ruimte, de groenvoorziening en handhaving en toezicht. Het is essentieel dat een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid zich daartoe verhoudt en dat deze vorm niet leidt tot overlap of oneerlijke concurrentie. De grootte en diversiteit van de stad kan hier een voordeel in zijn: wellicht zijn er wijken en buurten waar dit soort werk niet of nauwelijks plaatsvindt, of zijn er alternatieve werksoorten te vinden.
- **Uitvoerders.** Wie zou de initiatiefnemer en eindverantwoordelijke van een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid moeten zijn? Er schuilt een risico in het alles zelf willen organiseren en er zijn in een grote gemeente als Amsterdam veel bestaande structuren waar gebruik van gemaakt kan worden. Aan de andere kant bestaat er de kans om de regie en controle te verliezen wanneer de rol van de gemeente in de uitvoering bewust klein wordt gemaakt.
- **Financiering en monitoring.** Door de grootte van de gemeente en de politieke situatie op het stadhuis is er financiële en politieke ruimte voor projecten die langer lopen en waarbij resultaten en effecten op lange termijn kunnen worden gewogen. De verschillende kennisinstituten in de gemeente bieden mogelijkheden om dit op een wetenschappelijk solide manier uit te voeren.

#### 5.2 Conclusies

In deze paragraaf presenteren we de conclusies van het onderzoek. We gaan achtereenvolgens in op de drie conclusies ten aanzien van de inzet van gesubsidieerde arbeid in Nederland en vijf conclusies gericht op de Amsterdamse situatie.

##### Over de inzet van gesubsidieerde arbeid in Nederland

1. Gesubsidieerde arbeid wordt in Nederlandse gemeenten op verschillende manieren ingezet, veelal op kleinschalige wijze. De inzet van gesubsidieerde arbeid levert voorlopig een positief beeld voor zowel deelnemers als de maatschappij. Hiertegenover staat dat de kosten veelal bij de gemeenten blijven liggen.
2. Gesubsidieerde arbeid wordt met succes ingezet wanneer gemeenten samen met verschillende partijen over de grenzen van reguliere arbeid durven te kijken, een goede analyse maken van de doelgroep, het werk aanpassen aan de deelnemer en de deelnemer voldoende begeleiding bieden.
3. Gemeenten worstelen met het rondkrijgen van langdurige financiering, het stimuleren van werkgevers, de intensieve selectie, de begeleiding van deelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het inrichten van werksoorten die niet leiden tot enige mate van verdringing.

4. Belangrijke contextfactoren voor de inzet van gesubsidieerde arbeid zijn de politieke verhoudingen in een gemeente, de grootte en de geografische ligging van een gemeente, de aanwezigheid van andere vormen van gesubsidieerde arbeid of gelijkende re-integratie-instrumenten, de aanwezigheid van kennisinstituten, en factoren die van invloed zijn op de arbeidsmarkt, zoals de coronapandemie.

#### Over de Amsterdamse situatie

5. Bestaande re-integratie-instrumenten in de gemeente Amsterdam richten zich met name op de uitstroom naar regulier werk, op de doelgroep die nog perspectief heeft op regulier werk of juist op de doelgroep beschut werk.
6. Er is in Amsterdam nog geen vorm van gesubsidieerd werk met een permanent karakter voor een doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij eerdere re-integratiepogingen zijn mislukt, maar die nog niet in de doelgroep beschut werk vallen.
7. De gemeente Amsterdam is groot en heeft dan ook voldoende (financiële) spankracht, expertise in de uitvoering van re-integratiebeleid en connecties met stedelijke organisaties om de uitvoering van een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid tot een succes te maken. De gemeente is in staat hierbij te leren van de succesfactoren en belemmeringen in andere gemeenten.
8. De politieke situatie in Amsterdam is dusdanig stabiel dat de gemeente financiering voor langere tijd rond zou kunnen krijgen, zeker als blijkt dat de businesscase op lange termijn zonder gemeentelijke investeringen niet sluitend is te krijgen.
9. Gesubsidieerde arbeid kan in de gemeente Amsterdam een aanvulling zijn op het bestaande re-integratie-instrumentarium.

### 5.3 Aanbevelingen

We doen een aantal aanbevelingen voor de inzet van een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid in de gemeente Amsterdam. Bij het doen van aanbevelingen gaan we ervan uit dat een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid voor de gemeente Amsterdam een interessante en wenselijke optie is. Deze keuze is door de gemeente Amsterdam nog niet gemaakt.

Eerst doen we aanbevelingen die specifiek van toepassing zijn op de gemeente Amsterdam, en mogelijk niet op andere gemeenten. Hierbij houden we rekening met de afwegingen die voor de gemeente Amsterdam belangrijk zijn, gezien de specifieke contextfactoren. Hierna doen we aantal aanbevelingen van algemenere aard, die voor elke gemeente zouden kunnen gelden.

#### Ten aanzien van de Amsterdamse situatie

1. **Kies voor een realistisch doel van de gesubsidieerde baan dat aansluit bij de Amsterdamse context.** Aan de ene kant ligt er, gezien de al bestaande re-integratie-instrumenten, ruimte voor een nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid met een permanent karakter. Deze vorm zou in een behoefte voorzien van inwoners die met andere instrumenten niet geholpen zijn. Gezien het permanente karakter is deze vorm echter wel kostbaar. Een vorm met uitstroom naar regulier werk als doel zou wellicht snel lijken op een al bestaand re-integratie-instrument met een kans op overlap in doelgroep. Een vorm met als doel uitstroom naar regulier werk kan wel gebruik maken van de bestaande infrastructuur en opgedane ervaring van de bestaande re-integratie-instrumenten. Deze vorm zou daarbij minder kostbaar zijn.
2. **Raak bekend met de doelgroep.** Selecteer personen die langdurig bijstand ontvangen met grote afstand tot de arbeidsmarkt voor wie eerdere re-integratie-instrumenten zijn mislukt en maak een analyse van dat bestand. Gezien de grootte en diversiteit van Amsterdam en haar inwoners is het

aan te raden de doelgroep nader onder de loep te nemen. Op die manier kan onderzocht worden wat kenmerken zijn van de beoogde deelnemers, welke werksoorten geschikt zouden zijn, waar begeleiding zich op zou moeten richten en in hoeverre aansluiting met de arbeidsmarkt gevonden kan worden.

3. **Zorg voor een zorgvuldig wervings- en selectieproces.** Voer uitgebreide gesprekken met beoogde deelnemers, waarin ingegaan wordt op het mislukken van eerdere re-integratie-instrumenten. Ga na waardoor het hen niet lukte een baan te vinden of te houden en onderzoek in hoeverre deze belemmeringen weggenomen kunnen worden in de nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid.
4. **Kies werksoorten niet zelf.** Maak hierbij gebruik van organisaties in wijken, zoals sociale ondernemingen, wijkorganisaties, en semipublieke instellingen zoals scholen, zorginstellingen en wijkteams. Deze organisaties hebben een goed overzicht van welk werk in een wijk waardevol zou zijn, en niet tot oneerlijke concurrentie leidt. De gemeente biedt hiervoor voldoende aanknopingspunten.
5. **Zorg voor een modulaire vorm van werk.** Zorg voor een 'lappendeken aan taken' waaruit takenpakketten kunnen worden samengesteld. Ga hierbij uit van de behoeften en de belastbaarheid van de deelnemer in plaats van een functieomschrijving.
6. **Hou de regie op werk door deelnemers zelf in dienst te nemen.** Gezien de grootte van de gemeente, de wens om goed te kunnen monitoren en de verantwoordingsplicht naar de politiek en maatschappij is het belangrijk zelf de regie en verantwoordelijkheid te dragen. Door als gemeente de werkgever te zijn, bouw je een automatische betrokkenheid in. Zo ontloop je het risico dat organisaties deelnemers inzetten voor werk met weinig maatschappelijke waarde of werk dat ander werk verdringt, en kun je op tijd bijsturen. Werkgeverstaken kunnen hierbij deels overgedragen worden.
7. **Begin met een realistisch aantal banen, dat niet te laag en te hoog is.** Door niet te beginnen met een laag aantal banen creëer je ruimte om resultaten en effecten op een grotere schaal te onderzoeken. Door niet direct al te hoog in te zetten blijft het project beheersbaar, waardoor bijsturen en het opsporen van kinderziektes mogelijk blijven. We bevelen aan om hierna op te schalen.
8. **Wees communicatief.** Maak duidelijk aan zowel politiek als publiek wat de nieuwe vorm van gesubsidieerde arbeid inhoudt, wie de doelgroep is, wat zij aan eerdere re-integratie-instrumenten hebben doorlopen, wat beoogde effecten zijn, en wat de kosten en inverdieneffecten zijn. Dit zorgt ervoor dat grote bedragen, die passen bij een uitgavenpatroon als dat van de grootste gemeente van Nederland, geen eigen leven gaan leiden.
9. **Monitor tastbare en niet-tastbare effecten uitgebreid en zorgvuldig.** Dit helpt het inzichtelijk maken van resultaten en effecten, op zowel individueel als maatschappelijk vlak. Ook helpt een solide, wetenschappelijke onderbouwing in het maken van nieuwe beleidskeuzes omtrent gesubsidieerde arbeid. Hierbij is het ook belangrijk deelnemers die uitstromen naar regulier werk te blijven monitoren.

#### Voor het inzetten van gesubsidieerde arbeid in het algemeen

10. **Zorg voor een mix van financiën.** Met de gemeente als enige financier zijn de kosten van gesubsidieerde banen hoog, waardoor een vorm op lange termijn onrealistisch wordt. Met een mix van financiën wordt dit risico kleiner. Kijk voor deze mix van financiën naar werkgevers, stichtingen en fondsen, en het Rijk, zodat de gemeente niet de enige partij is die investeert, terwijl de baten vaak niet bij de gemeente liggen.
11. **Zoek uit waar de baten van gesubsidieerde arbeid terecht zullen komen en zorg voor passende monitoring.** Bedenk van tevoren welke baten voortkomen uit de gekozen werksoorten. Maak deze vervolgens inzichtelijk door dit te meten. Als een deelnemer werk uitvoert bij een werkgever, moet de monitoring daar plaatsvinden. Als de werksoorten zich in de wijk bevinden, moet gemeten worden in hoeverre de wijk daarbij gebaat is.

12. **Wees flexibel in de zoektocht naar werksoorten.** Werksoorten kunnen in principe overal plaatsvinden. Zoek werk in wijken waar werk nog niet uitgevoerd wordt via andere re-integratie-instrumenten, en bij (semi)publieke organisaties.
13. **Vraag werkgevers om cofinanciering wanneer de baten vooral de kant van de werkgever op vallen.** Het is belangrijk om vanaf het begin werkgevers te vragen om (een deel van) de loonkosten te financieren, wanneer zij duidelijk gebaat zijn bij de geleverde arbeid. Achteraf is het moeilijk werkgevers van de noodzaak te overtuigen, aangezien zij hebben ervaren dat het zonder medefinanciering ook kan.
14. **Richt het project toekomstbestendig in.** Richt het project zo in dat er bij eventuele opschaling geen problemen ontstaan. Zorg dat je in het maken van keuzes, het aanleggen van infrastructuren, het opzetten van samenwerkingen en het vinden van werk al rekening houdt met de situatie waar je in de toekomst naartoe wilt. Maak hierbij de financiering niet van ondergeschikt belang.
15. **Zorg voor begeleiding op verschillende levensdomeinen.** De doelgroep is kwetsbaar en heeft vaak problemen op meerdere levensdomeinen, wat naast werkgerelateerde begeleiding vraagt om extra begeleiding op het gebied van financiën, gezondheid en schulden.
16. **Voorkom armoedeval.** Zorg ervoor dat deelnemers er niet financieel op achteruitgaan als gevolg van het werk dat zij uitvoeren. Kijk naar alternatieve beloningsmogelijkheden voor deelnemers en bied deelnemers financieel advies aan, of kijk naar andere mogelijkheden van beloning wanneer de armoedeval dreigt, zoals het (deels) behouden van de uitkering, of het bieden van een toelage of vrijwilligersvergoeding. Zorg er hiernaast voor dat deelnemers snel en simpel kunnen terugvallen op hun uitkering of andere vormen van zekerheid.
17. **Neem drempels weg om deel te nemen aan gesubsidieerde arbeid.** Sommige deelnemers vinden het eng of spannend om weer aan het werk te gaan, zeker wanneer iemand een lange periode niet (meer) gewerkt heeft. Zorg er hierom voor dat deelname laagdrempelig is en dat deelnemers van het begin af aan worden begeleid.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B



## Bijlage 1 – Omschrijving casestudies

### B1.1 Amstelveen

Gemeente Amstelveen is in 2021 gestart met een pilot waarbij vijf inwoners twee jaar lang aan het werk kunnen gaan in de vorm van een basisbaan. Inwoners zoeken onder begeleiding van het participatiebedrijf AM Match naar een passende basisbaan; een niet-bestaande baan die gecreëerd wordt rondom de wensen en kwaliteiten van de kandidaat. De basisbaan mag niet voor verdringing zorgen. Het doel is dat deelnemers ‘kunnen meedoen, kunnen opbloeien en hun talenten kunnen benutten’. De basisbaan is bedoeld voor inwoners die langdurig een uitkering ontvangen en bij wie alle andere pogingen tot begeleiding naar de arbeidsmarkt aantoonbaar zijn mislukt. Verder is het belangrijk dat inwoners gemotiveerd zijn om weer aan het werk te gaan.

Werkgevers waar deelnemers de basisbaan uitvoeren worden ondersteund door een Harrie-training. Verder ontvangen deelnemers ook jobcoaching en kunnen zij gebruikmaken van de app WerkloonT. Deze app kan inzichtelijk maken hoe de deelnemer er financieel voor staat. Deelnemers ontvangen het wettelijk minimum uurloon (o.b.v. 37 uur), vakantiegeld, vakantiedagen, tegemoetkoming in de reiskosten en bouwen pensioen op. Deelnemers komen in dienst bij AM Match en AM Match krijgt deze kosten vergoed van de gemeente Amstelveen. Inmiddels zijn er drie kandidaten gestart met een basisbaan, onder andere in de zorg en bij een voetbalvereniging.

### B1.2 Delft

In Delft is in 2021 gestart met Zorghub. Zorghub is een samenwerkingsverband van verschillende sociale partners. Zorginstellingen huren medewerkers van Zorghub in voor ondersteunende taken in de zorg, zoals hulp in en rondom het huis, vervoer naar zorgafspraken en informele zorg zoals het doen van gezelschapsactiviteiten.

Het doel van Zorghub is om mensen naar betaald werk te begeleiden. De doelgroep wordt gevormd door werkzoekende uitkeringsgerechtigden voor wie de reguliere arbeidsmarkt niet geschikt is, die niet in aanmerking komen voor beschut werk en ervaring of interesse hebben in de zorg. Medewerkers worden begeleid door onder andere jobcoaching. Medewerkers van Zorghub verdienen het minimumloon volgens de cao zorg.

Op dit moment zijn er meer dan 30 medewerkers werkzaam bij Zorghub. Tot nu toe zijn 7 medewerkers uitgestroomd naar regulier werk in de zorg. Het doel is om aan het einde van dit jaar 50 medewerkers in dienst te hebben via Zorghub.

### B1.3 Den Haag

De gemeente Den Haag is in 2021 gestart met de pilot Instapeconomie. Mensen die langdurig een uitkering ontvangen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt ervaren kunnen door de instapeconomie weer deelnemen aan de maatschappij. De deelnemers voeren waardevolle activiteiten uit in de wijk, ook wel instapwerk genoemd. De activiteiten bestaan uit laagdrempelige werkzaamheden die van toegevoegde waarde zijn voor de wijk, en die anders niet worden uitgevoerd.

Deelnemers krijgen praktische begeleiding (brieven lezen, aanvragen DigiD), emotionele en motiverende begeleiding, en werkgerelateerde begeleiding (roosters, op tijd komen). Daarnaast werken deelnemers tijdens het instapwerk aan hun eigen ontwikkeling op persoonlijk en professioneel vlak. Mensen kunnen al vanaf vier uur per week deelnemen en ontvangen een vrijwilligersvergoeding bovenop de bijstandsuitkering. Het doel is om deelnemers meer eigenwaarde, perspectief en bestaanszekerheid te bieden. Er zijn nu 35 deelnemers die deelnemen aan de instapeconomie.

## B1.4 Groningen

De gemeente Groningen is in 2020 begonnen met de invoering van de basisbanen. Het doel van de Groningse basisbaan is om werkgelegenheid te creëren voor inwoners die zonder perspectief op regulier werk wel bepaalde werkzaamheden kunnen verrichten. Het doel is niet om uit te stromen naar regulier werk. De doelgroep wordt gevormd door inwoners van 27 jaar of ouder die langdurig een bijstandsuitkering ontvangen en geen perspectief (meer) hebben op regulier werk en waarbij re-integratietrajecten aantoonbaar mislukt zijn. De activiteiten die de deelnemers uitvoeren moeten een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid, mogen geen werk verdringen dat al gedaan wordt en moeten aansluiten bij de behoefte van deelnemers.

De gemeente volgt een uitgebreide selectieprocedure om te beoordelen of iemand in aanmerking komt voor een basisbaan: vastgesteld moet worden dat een deelnemer de stap naar regulier betaald werk echt niet meer zou kunnen maken, maar wel aan de slag zou kunnen met een basisbaan.

De gemeente neemt de mensen met een basisbaan in dienst. Deelnemers zijn aan het werk bij verschillende organisaties, zoals wijk- of werkbedrijven, buurthuizen en zorginstellingen en worden begeleid door wijkorganisaties die bekend zijn met de doelgroep, werkbegeleidingsorganisaties en coaches van de gemeente. Op dit moment zijn er ongeveer 50 personen aan het werk. Er is één persoon uitgestroomd naar regulier werk.

## B1.5 Oude IJsselstreek

Begin dit jaar is de gemeente Oude IJsselstreek gestart met de maatschappelijke basisbanen. Het doel van deze banen is om inwoners met een bijstandsuitkering en werkloze jongeren die nog geen recht hebben op een uitkering te ondersteunen in het arbeidsproces en bij het zich ontwikkelen. Uitstroom naar regulier werk is geen einddoel. Deelnemers in een maatschappelijke baan krijgen een loon ter hoogte van het wettelijk minimumloon.

Deelnemers zijn werkzaam als buurtversterker en voeren verschillende werkzaamheden uit in de wijk. Deelnemers worden hierbij begeleid door participatiebedrijf STOER. De gemeente betaalt voor de begeleiding, en werkgevers betalen het loon van de deelnemer als ze in dienst komen.

De gemeente wil 45 banen realiseren, waarvan 20 in de publieke sector en 25 in de publiek-private sector. Op dit moment zijn er 4 banen gerealiseerd. De gemeente heeft als doelstelling om voor het einde van dit jaar 15, en voor het einde van volgend jaar 45 maatschappelijke banen te realiseren.

## B1.6 Rotterdam

In januari 2021 is de gemeente Rotterdam begonnen met een kleinschalig experiment met wijkbasisbanen. De wijkbasisbaan had als doel om inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt aan betaald werk te helpen, omdat werk nuttig is, vanwege de besparing op kosten voor uitkeringen, en vanwege de positieve effecten die dit heeft op het individu en de wijk.

Het idee was dat deelnemers aan de slag gaan bij werkgevers en laagdrempelige en ondersteunende werkzaamheden uitvoeren die eerder niet ingevuld werden via regulier werk of vrijwilligerswerk. De werkgever neemt de deelnemer in dienst en betaalt het wettelijk minimumloon. De gemeente biedt hun hiervoor een bijdrage in de loonkosten ter hoogte van maximale uitkeringsbedrag.

De beoogde doelgroep werd gevormd door inwoners die langdurig een bijstandsuitkering ontvingen en die geen re-integratievoorzieningen meer opgelegd kregen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd; deelnemers

zijn geselecteerd door deelnemende organisaties waar zij al als vrijwilliger werkzaam waren. Er zijn zeven deelnemers aan de slag gegaan met een basisbaan, waarvan er zes zijn uitgestroomd zijn naar regulier werk.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)