



Aan de slag met experimenten regelluwe bijstand en basisbanen

Werkbare handvatten voor gemeenten

Sabina Gietema

Simone 't Hooft

Ruud Dorenbos

Uitgave

Platform31
Den Haag, mei 2022

Auteurs: Sabina Gietema, Simon 't Hooft en Ruud Dorenbos (Platform31)

Met medewerking van: Tom Moons en Anneke Hiemstra (Pharos)

Redactie: Platform31

Met bijzondere dank aan: Janis Maas (gemeente Heerlen), Reinald Manders (gemeente Oss), Chris Kornmann (gemeente Amsterdam), Gilda van Dijk (gemeente Groningen) en Hans Zuidema (gemeente Wageningen).

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Methode	4
1.3 Leeswijzer	5
2 Regelluwe bijstand en basisbanen	6
2.1 Regelluwe bijstand toegelicht	6
2.2 Basisbanen toegelicht	7
2.3 Gezondheidseffecten	8
3 Bevindingen uit de praktijk	10
3.1 Onderzochte gemeenten	10
3.2 Waarom een nieuwe aanpak?	11
3.3 Een nieuwe aanpak: wat is er nodig en wat zijn uitdagingen?	11
3.4 Wat zijn de effecten voor deelnemers?	14
3.5 Wat blijft overeind na de pilot?	15
4 Wat zijn de kansen voor de toekomst?	16

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De toenemende tweedeling in de samenleving baart zorgen. Corona trof mensen in een kwetsbare sociaaleconomische positie - mensen met weinig inkomen, minder opleiding en vaak geen of onzeker werk- extra hard. En er was al sprake van gezondheidsachterstanden bij deze groep. Deze dreigt nu structureel te worden, waarschuwt het SCP. Bestaanszekerheid herstellen, investeren in een stevige sociale basis, kansengelijkheid en gezond leven makkelijker maken krijgen de komende jaren dan ook prioriteit bij gemeenten (zie ook de Propositie sociaal domein, van VNG, G4, G40, M50, P10, Divosa en NDSD). Het zijn opgaven die we in samenhang moeten oppakken. Want in de leefwereld van de groep waarom het gaat komen de verschillende uitdagingen samen.

Dit rapport gaat in op kansen om via het spoor van participatie een bijdrage te leveren aan bestaanszekerheid én het terugdringen van gezondheidsverschillen. We sluiten aan op initiatieven, voornemens, pilots en experimenten van gemeenten op het terrein van basisbanen en regelluwe bijstand die Ze zijn een reactie op onder meer onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau waaruit blijkt dat de Participatiewet voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigde nauwelijks tot verbeteringen heeft geleid.¹

In dit rapport zoomen we in op een aantal (lopende) pilots en experimenten. Hierbij komen we tot concrete handelingsperspectieven voor gemeenten die ook met pilots en experimenten rond basisbanen en/of regelluwe bijstand aan de slag willen gaan.

4

Bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid bieden is de basisvoorwaarden op orde brengen.² Tot die basisvoorwaarden behoren onder andere de zekerheid van een voldoende en voorspelbaar inkomen, de zekerheid van werk en van mee kunnen doen in de samenleving. Onderzoek laat zien dat het beschikken over een voldoende hoog inkomen in combinatie met arbeidsparticipatie (of breder: maatschappelijke participatie) ook van positieve invloed is op de gezondheid van burgers.

1.2 Methode

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van desk onderzoek en interviews met praktijkprofessionals. We interviewden vijf gemeenten die experimenteren met een nieuwe bijstandsaanpak: Amsterdam, Groningen, Heerlen, Oss en Wageningen. De vijf gemeenten zijn gekozen op basis van type aanpak (regelluwe bijstand en/of basisbanen), geografische spreiding en variatie in grootte gemeente.

¹ Patricia van Echteld, Klarita Sadiraj, Stella Hoff, Sander Muns, Kasia Karpinsa, Djurre Das, Maroesjka Versantvoort, m.m.v. Lisa Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 19 november 2019. Onder 'klassieke' bijstandsgerechtigden worden verstaan: mensen die bijstand krijgen, voorheen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (ioaw) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (ioaz).

² Zie VNG/Divosa (2021), *De winst van het sociaal domein: Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid*, Een propositie van gemeenten aan het nieuwe Kabinet, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Maart 2021.

De interviews hielden we met projectleiders van de desbetreffende nieuwe aanpak. We werkten met een vragenlijst die gericht is op vier onderdelen:

- 1) Motivatie voor experiment,
- 2) Inzicht in andere aanpak en het intern inregelen ervan,
- 3) Resultaten – inzoomend op gezondheidseffecten en
- 4) Vervolg en spin-offs.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een beschrijving van de experimenten met een nieuwe bijstandsaanpak: de experimenten rond de regelluwe bijstand en de experimenten gericht op basisbanen. Het hoofdstuk sluit af met een schets van de gezondheidseffecten. In hoofdstuk 3 leest u de bevindingen uit de interviews terug. De opzet van dit hoofdstuk is gebaseerd op de onderdelen uit de vragenlijst, zoals we die voorlegden aan de geïnterviewden (zie 1.2). Het laatste hoofdstuk (4) sluit af met concrete handelingsperspectieven voor gemeenten die met een nieuwe aanpak aan de slag willen.

Disclaimer: In dit rapport spreken we vaak over een andere aanpak (dan de reguliere benadering van bijstand uitgeven). Onder deze noemer vallen beide aanpakken, regelluwe bijstand en basisbanen. In het geval er sprake is van een verschillende uitkomst, maken we dit onderscheid expliciet.

2 Regelluwe bijstand en basisbanen

2.1 Regelluwe bijstand toegelicht

Verskillende gemeenten startten de afgelopen jaren experimenten en pilots met de zogenoemde 'regelluwe bijstand'.³ Met deze vorm van bijstand wordt een situatie bedoeld waarin er voor bijstandsgerechtigden geen of minder verplichtingen en sancties aan hun uitkering verbonden zijn. In zo'n situatie hoeven mensen bijvoorbeeld niet meer verplicht te solliciteren, krijgen ze (meer) ruimte om bij te verdienen en/of krijgen ze extra persoonlijke begeleiding. Gemeenten die hiermee aan de slag gaan, hopen hiermee te komen tot een betere uitvoering van de Participatiewet, die met de huidige controle en plichten mensen eerder zouden ontmoedigen, dan aanmoedigen om aan het werk te gaan. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gaf deze experimenten door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ontheffing van sollicitatieplicht voor deelnemers. Wel waren deelnemende gemeenten verplicht om, gedurende de looptijd, onderzoek te koppelen aan het experiment. Omdat ze deze controle en plichten (deels) loslaten en daarbij vertrouwen op de wens van mensen om bij te dragen aan de samenleving, worden de experimenten met de regelluwe bijstand ook wel vertrouwensexperimenten genoemd. Experimenten met de regelluwe bijstand onder AMvB vonden plaats in Deventer, Groningen, Tilburg, Nijmegen, Utrecht en Wageningen.

Later volgden (zonder formele toestemming van SZW en dus met sollicitatieplicht) ook de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn, Geldrop-Mierlo, Epe en Oss. Voor alle type experimenten geldt dat bijstandsgerechtigden die deelnemen aselekt worden verdeeld over drie groepen:

6

- Eigen regie: In deze groep krijgen bijstandsgerechtigden zelf regie over hun plan van aanpak naar re-integratie of participatie. De klantmanager is benaderbaar voor coaching naar wens van de bijstandsgerechtigden. Het initiatief ligt bij de bijstandsgerechtigde. Uitgangspunten zijn vertrouwen en zelfredzaamheid.
- Intensief: In de groep 'Intensief' krijgen bijstandsgerechtigden een intensieve maatwerkbegeleiding en er zijn meer contactmomenten. De klantmanager geeft proactieve coaching en faciliteert het traject naar werk of participatie. Uitgangspunten zijn vertrouwen en zelfredzaamheid.
- Regulier: Bijstandsgerechtigden in de groep 'Regulier' behoren tot de controlegroep en krijgen de reguliere dienstverlening van de gemeente.

In de uitvoering zijn er verschillen in de manier waarop deze gemeenten versoepelingen van verplichtingen en sancties en/of extra persoonlijke begeleiding doorvoeren.

Deelnemers

Afhankelijk van de gekozen onderzoeksmethode wordt (een deel van) de bijstandspopulatie geselecteerd voor het onderzoek.⁴ Deelnemers aan het onderzoek en experiment krijgen vervolgens de keuze om wel of niet mee te doen aan het experiment.

³ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/experimenten-participatiewet>. Dit voorliggende onderzoek kijkt naar regelluwe bijstand in Amsterdam, Oss en Wageningen.

⁴ Een aantal groepen deelnemers werden uitgesloten van deelname, zoals mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. En er is bewust geselecteerd op een deel van het zittend bestand en een deel van de nieuwe instroom.

Resultaten

Het Centraal Planbureau (CPB)⁵ evalueerde de experimenten in Deventer, Groningen, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Wageningen. Zij vond geen (positieve of negatieve) effecten van het ontheffen van arbeids- en re-integratieverplichtingen op uitstroom naar (voltijd) werk. Wel concludeert het CPB: “Het effect van een financiële prikkel beperkt zich tot banen met een lager aantal uren.” Gemeenten in de afzonderlijke experimenten zagen wel dat de interventies positief bijdroegen aan het welbevinden, ervaren gezondheid, zelfredzaamheid, sociale participatie en zelfvertrouwen van deelnemers, zij het niet altijd significant. Het CPB merkt in hetzelfde onderzoek op dat de uitkomsten met veel onzekerheid zijn omgeven: (gezondheids-)effecten treden mogelijk pas later op en deelnemers die als zzp’er zijn gaan werken, zijn niet meegenomen. Er wordt aangeraden om in vervolgprojecten minder maatregelen tegelijkertijd door te voeren. Hierdoor zijn eventuele effecten beter meetbaar, en is een meer individuele keuze (volgend op een gesprek met de persoon zelf) voor een bepaalde maatregel mogelijk.

2.2 Basisbanen toegelicht

Deze basisbaanexperimenten lopen al in verschillende gemeenten, waaronder Amsterdam (de Werkbrigade), Den Haag (STIP-banen), Groningen (basisbanen), Rotterdam (wijkbasisbanen) en Heerlen (basisbaan).⁶ In een basisbaan doen verrichten mensen uit de bijstand maatschappelijk waardevol werk. Men ontvangt daarvoor ten minste het minimumloon. Op deze manier is de basisbaan een alternatief voor de (bijstands)uitkering, waar deze mensen nu vaak afhankelijk van zijn. Tegelijkertijd wordt ook het model toegepast waarbij de persoon in de basisbaan een bijverdienpremie krijgt bovenop de uitkering – en daarmee zijn/haar uitkering behoudt inclusief de daaraan gekoppelde rechten en plichten.

7

Basisbanen bestaan uit aanvullend of extra werk. Dit wil zeggen dat deze banen niet bestaan in de reguliere arbeidsmarkt, waardoor basisbanen niet concurreren met reguliere banen. Bij basisbanen kan gedacht worden aan banen als assistent-tramconductor, assistent-verkoper, extra ondersteuner in het onderwijs of de zorg, schoolconciërge of buurthuisbeheerder. Andere partijen hebben een ruimere interpretatie van basisbanen, zoals Platform De Toekomst van Arbeid, die stelt dat ook bijvoorbeeld het “oplossen van ernstige problemen in de persoonlijke levenssfeer” een basisbaan kan zijn. Basisbanen worden gecreëerd en met uitkeringsgelden gefinancierd door de overheid en kunnen in de publieke sector, maar ook via een detacheringsconstructie in de private sector zitten.

Basisbanen hoeven overigens niet altijd gecreëerd te worden; ook vrijwilligerswerk dat iemand bijvoorbeeld als tegenprestatie voor een bijstandsuitkering verricht, kan worden omgezet in een basisbaan. Naar de basisbaan wordt vaak verwezen als een vaste, parttime of fulltime baan waarvan doorstroom naar een reguliere baan weliswaar kan voorkomen, maar niet het doel is. In dat opzicht onderscheiden basisbanen zich van de Melkertbanen, waarvan de Nederlandse overheid er in 1994 zo’n 40.000 creëerde (en die in 2003 weer afschafte). Deze banen waren wel van tijdelijke aard en werden ingesteld als voorbereiding op regulier werk.

Deelnemers

Deelnemers binnen de basisbaan zijn in de regel bijstandsgerechtigden die langdurig in de bijstand zitten (vaak minimaal twee jaar). Afhankelijk van de inrichting van de basisbaan verschilt de perceptie

⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-28mei2020-Evaluatie-experimenten-Participatiewet.pdf>

⁶ Dit onderzoek kijkt naar de opzet van basisbanen in Groningen en Heerlen.

op uitstroom. In Groningen selecteert men juist deelnemers waarvan men (aantoonbaar) verwacht niet binnen twee jaar uit te zullen stromen (zoals in reguliere trajecten gebruikelijk is). In Heerlen daarentegen wordt die selectie niet toegepast, omdat men uitstroom wel als doelstelling van de basisbaan hanteert.

Resultaten

Meta-analyses laten zien dat (basis)baancreatie niet effectief is in het verhogen van het aantal mensen dat een betaalde, reguliere baan heeft.⁷ Maar, zo stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het zou zinvol zijn als basisbaanexperimenten in het land begeleid zouden worden met onderzoek naar de (langetermijn)effecten op gezondheid en welzijn. Onderzoek naar het Gronings experiment door de Hanzehogeschool Groningen⁸ liet zien dat de basisbaan een positief effect heeft op onder andere het welzijn, het stressniveau (lager) en de aandacht voor de eigen gezondheid. Bovendien zijn deelnemers blij met de waardering en de sociale contacten. Financiering blijkt nog een knelpunt, want hoewel een eerder uitgevoerde MKBA⁹ liet zien dat de basisbanen het geld waard zijn, komen de extra kosten vooral bij de gemeente neer.

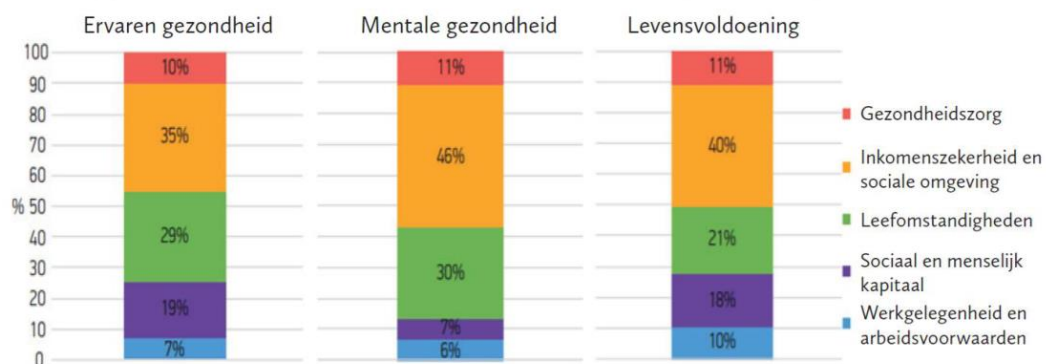
2.3 Gezondheidseffecten

Bestaans(on)zekerheid rondom werk en inkomen hangt samen met gezondheid. Divers onderzoek laat zien dat mensen die in armoede leven (en dus bestaansonzekerheid ervaren), meer gezondheidsproblemen hebben. Onderzoek van de World Health Organization (WHO)¹⁰ bevestigde dit nogmaals, door aan te tonen dat inkomens(on)zekerheid bijdraagt aan gezondheidsverschillen tussen mensen met een lage en mensen met een hoge sociaaleconomische status. Opvallend is dat vooral het thema 'inkomenszekerheid en sociale omgeving' in grote mate bijdraagt aan die gezondheidsverschillen.

8

World Health Organisation

Vijf thema's die bijdragen aan gezondheidsverschillen, bij zelf gerapporteerde gezondheid, mentale gezondheid en tevredenheid in het leven, tussen hoge SES en lage SES



7 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

8 <https://www.hanze.nl/nld/blog/experiment-met-basisbanen-een-stap-dichterbij-20190226101120>

9 <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Collegebrieven/Bijlage-2-rapport-indicatieve-MKBA-basisbanen-en-buurtconcierges.pdf>

10 <https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/health-equity-status-report-2019>

Het RIVM¹¹ noemt vier factoren die de negatieve relatie tussen armoede en gezondheid beïnvloeden, namelijk:

- Materiële mogelijkheden (zoals gezonde voeding) en betere leefomstandigheden die vaak samengaan met meer financiële middelen;
- Psychosociale mechanismen: chronische stress door langdurige financiële problemen en een gebrek aan perspectief kan de gezondheid negatief beïnvloeden;
- Gedragsfactoren: het vaak samengaan van armoede met een minder gezonde levensstijl;
- Minder goede kansen in het onderwijs en vervolgens werk door een slechtere gezondheid. Het ontbreken van werk kan de gezondheid verder negatief beïnvloeden. Chronische ziekten en arbeidsongeschiktheid gaan weer samen met een lager inkomen, hogere zorgkosten en een groter risico op financiële problemen.

Uit onderzoek van Movisie¹² blijkt dat arbeidsparticipatie, maar zeker ook maatschappelijke participatie (zoals vrijwilligerswerk) een positieve invloed heeft op het welzijn – en daarmee de psychische en fysieke gezondheid – van personen. In meer algemene zin stimuleert maatschappelijke participatie zingeving en sociale cohesie. Dit kan indirect leiden tot een betere gezondheid.

¹¹ Zie Guus Luijben, Frank den Hartog en Fons van der Lucht (2019), Armoede, chronische stress en gezondheid in de gemeente Den Haag, een verkenning op basis van group model building, Bilthoven: RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2019.

¹² De indirecte gezondheidswinst van sociale activiteiten: Onderzoek naar de bijdrage van Rotterdams welzijnswerk aan gezondheid, in opdracht van het landelijke kennisinstituut en adviesbureau Movisie (2015).

3 Bevindingen uit de praktijk

3.1 Onderzochte gemeenten

Wat kan er worden geleerd van gemeenten die al pilots en experimenten op het terrein van basisbanen en regelluwe bijstand hebben opgezet (of daar nog mee bezig zijn)? Om die vraag te beantwoorden is er met vijf gemeenten gesproken, te weten Amsterdam, Groningen, Heerlen, Oss en Wageningen. Het type experiment en de invulling ervan verschilt per gemeente. De tabel hieronder geeft de variatie weer.

	Groningen	Heerlen	Amsterdam	Oss	Wageningen
Type experiment	Basisbaan	Basisbaan	Regelluwe bijstand	Regelluwe Bijstand	Regelluwe bijstand
Invulling	Minimum inkomen	Minimum inkomen	Binnen wettelijk kader P-wet	Binnen wettelijk kader P-wet	AMvB experimenteer status ministerie SZW
Omvang bijstandsbestand	10.000	4.200	40.000	1.600	800
Bijstandsdichtheid (per 1000 inwoners) ¹³	54,3	57,3	54,2	22,4	21,5
Ambitie aantal deelnemers	40	25	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aantal gerealiseerde basisbanen	45 (nov.'21)	10 (dec.'21)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aantal deelnemers experiment	n.v.t.	n.v.t.	750 ¹⁴	300	410
Treatment	n.v.t.	n.v.t.	Zelfregie & Intensieve begeleiding (500) Controlegroep (250) Regulier (4.250) ¹⁵	Zelfregie Intensieve begeleiding Regulier	Zelfregie (106) Intensieve begeleiding (98) Bijverdiene mogelijk (113) Regulier (93)
Looptijd	Mrt'20-Dec'23	Dec.'19-Dec'21	Apr'18-Mrt'21 ¹⁶	Okt'17-Okt'19	Okt'17-Dec'19

10

Dit overzicht is bedoeld om een korte impressie van de verschillen weer te geven. De invulling van het concept basisbaan varieert bijvoorbeeld per gemeente. De ene gemeente ziet het als tussenstap om uit te stromen naar een reguliere baan. Terwijl een andere gemeente nadrukkelijk selecteert op kandidaten die naar alle waarschijnlijkheid niet zullen uitstromen, maar in een basisbaan toch maatschappelijk

¹³ De bijstandsdichtheid is het aantal personen met een uitkering in het kader van de Participatiewet per duizend inwoners vanaf 15 jaar. Bron: CBS statistiek, peildatum juni 2020.

¹⁴ Het wetenschappelijk onderzoek volgde 5.000 mensen. 750 daarvan kregen de nieuwe treatment.

¹⁵ Dit deel is geen onderdeel van het wetenschappelijk onderzoek. Alle 5.000 deelnemers kwamen in aanmerking voor de bijverdienpremie parttime werk.

¹⁶ In het derde kwartaal van 2022 volgt de analyse van de na-meting en het eindrapport.

actief kunnen zijn. Ook de ‘treatments’ in de experimenten regelluwe bijstand in de AMvB kenden dezelfde benaming, maar verschillenden van invulling. ‘Zelf in actie’ betekende in de ene gemeente dat men alsnog met elkaar het gesprek aangaat over het maken van keuzes. Terwijl een andere gemeente de begeleiding helemaal los liet. Vergelijk is dus lastig en niet het doel van dit onderzoek.

3.2 Waarom een nieuwe aanpak?

Als het gaat om basisbanen zien we dat deze vorm van werkgelegenheid de nodige aandacht heeft gehad. Zo noemen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹⁷ (WRR) en de commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap)¹⁸ de basisbaan als één van de instrumenten van toekomstig arbeidsmarktbeleid. Daarnaast krijgt ook het gedachtegoed van een parallelle arbeidsmarkt van Ton Wilthagen (Universiteit van Tilburg)¹⁹ steeds meer bekendheid. Deze ontwikkelingen zetten kracht bij dat een experiment met een basisbaan op z’n minst een kans verdient. De kansen voor de inrichting van basisbanen werden vergroot door het feit dat (door bezuinigingen) belangrijke werkzaamheden in wijken niet werden uitgevoerd. Deze werkzaamheden, zoals het groenonderhoud of opruimen van zwerfafval, bleken een goede match met een basisbaan te zijn.

In de gesprekken kwam naar voren dat een enthousiaste wethouder vaak een belangrijke drijvende kracht is achter een nieuwe aanpak. Vaak viel dit samen met andere externe of politieke ontwikkelingen. Zo was de aanscherping van de Algemene bijstandswet, die door de Rijksoverheid werd voorgestaan bij de invoering van de Participatiewet (2015), een belangrijke drijfveer voor een aantal gemeenten om bij het Rijk te pleiten voor een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) om een experiment met regelluwe bijstand te kunnen inrichten. In plaats van meer nadruk op plichten en sancties wilden deze gemeenten juist werken op basis van vertrouwen. Ondanks dat niet alle gemeenten een experiment hebben vormgegeven onder de AMvB, vormde dit voor hen wel de inspiratie voor de inrichting van een vergelijkbaar experiment.

11

3.3 Een nieuwe aanpak: wat is er nodig en wat zijn uitdagingen?

In de praktijk vraagt het ‘inregelen’ van een andere aanpak het een en ander van gemeenten. Factoren die daarbij benodigd zijn, beschrijven we hieronder. Ook benoemen we de uitdagingen die gemeenten op hun pad kwamen.

Benodigde factoren

- Geloof in de aanpak: Bestuurders, managers, projectleiders en andere uitvoerders die ervan overtuigd zijn dat de nieuwe aanpak gaat helpen, dat men het écht anders gaat doen en dat er resultaten worden behaald, maken de kans van slagen groter.
- Bestuurlijk draagvlak: Een wethouder die een pilot voor een nieuwe aanpak wil starten, is afhankelijk van de steun van het management om de uitvoering te realiseren. Het vraagt lef in de visievorming bij bestuurders om bijvoorbeeld basisbanen te realiseren. Daar waar de norm op uitstroom is gericht, vormt het feit dat iemand geen zicht heeft op uitstroom, juist de legitimatie voor

¹⁷ Rapport ‘Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht.’ (2020).

¹⁸ Rapport ‘In wat voor land willen wij werken?’ (2020).

¹⁹ ‘De arbeidsmarkttransitie. Naar meer waarde en meer werk.’ (2021).

een plek in een basisbaan. Op deze wijze kan iemand wel maatschappelijk participeren. Het politieke landschap in een gemeente kan helpend zijn. Een college en raad met sociale insteek (ongeacht politieke kleur) maakt het makkelijker om eventuele extra financiering voor een voorstel dat zich richt op verbetering van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden, te verkrijgen.

- Gekwalificeerde, ervaren professionals: In de voorbeelden zien we dat de projectleiders in de meeste gevallen al een lange staat van dienst hebben bij een gemeente. Daardoor hebben ze een groot netwerk en weten ze wat de uitvoering behelst. Deze mensen weten de weg in de interne organisatie (richting beslissingsbevoegd management) en kunnen zich in de rol van klantmanagers verplaatsen en daardoor ook met hen verbinden.
 - Een relevant netwerk (deels) buiten de gemeente is behulpzaam: Via de gebiedsmanagers kan men bijvoorbeeld de behoefte aan mogelijk-uit-te-voeren-taken ophalen. Deze gebiedsmanagers kennen niet alleen de behoefte goed, maar hebben op hun beurt weer het netwerk met partijen die actief zijn in de wijk, zoals woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en commerciële partijen.
 - Flexibiliteit en durf: Een vertrouwensband is essentieel in de wisselwerking tussen klant en professional. Vertrouwen opbouwen kost tijd en leidt niet altijd direct tot uitstroom. Dit vraagt lef van professionals én ruimte om lef te tonen vanuit de organisatie, want inzet op snelle uitstroom was de norm. Interne regeltjes en het idee van 'dat doen we nooit' moet worden losgelaten. Een beheersmatige controlerende houding moet plaatsmaken voor een houding van: als het goed beargumenteerd is, zijn diverse trajecten mogelijk.
- 12
- Ervaringen uitwisselen: Gemeenten geven aan dat ze veel leren van de uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten die een vergelijkbare proef hebben lopen. De praktijk laat zien dat men elkaar onderling ook goed weet te vinden.²⁰ Het bespreken van ervaringen met andere partij(en), via de inrichting van bijvoorbeeld een begeleidingsgroep²¹ of de vaste samenwerking met een hogeschool of universiteit, wordt ook als zeer waardevol beschouwd.

Uitdagingen ombuigen

- Kritische ambtelijke houding: Vaak stuit men in de praktijk in eerste instantie op weerstand vanuit de ambtelijke organisatie, waardoor de uitvoering spaak kan lopen. Het vinden van 'geschikte' klantmanagers bleek in de experimenten regelluwe bijstand bijvoorbeeld lastig. Klantmanagers waren niet altijd direct enthousiast. Een enthousiaste teamleider kan uitkomst bieden in het enthousiast maken van klantmanagers. Ook het geven van extra trainingen (om te leren hoe de nieuwe 'treatment' écht toe te passen) en meekijken in de spreekkamer en daarop reflecteren, waren helpend. Vooral het feit dat klantmanagers vrijgemaakt werden om de nieuwe aanpak toe te passen, maakte dit mogelijk. Aan de voorkant vraagt het van gemeenten om te selecteren op bereidheid om écht op een andere manier te werken. Achteraf geven veel klantmanagers aan dat ze in het experiment veel hebben geleerd.
- Anders werken: Bij de experimenten regelluwe bijstand is de werkwijze gebaseerd op vertrouwen en wordt van klantmanagers gevraagd om die toe te passen. De uitdaging was om dat

²⁰ Alle experimenteergemeenten regelluwe bijstand (met en zonder AMvB status) hebben gezamenlijk opgetrokken tijdens het traject en tijdens georganiseerde bijeenkomsten ervaringen uitgewisseld. De resultaten uit de experimenten zijn geborgd via onderzoek. Geleerde lessen gerelateerd aan de uitrol van een andere aanpak, zijn niet gedocumenteerd.

²¹ In Groningen denken een aantal partijen (Start Foundation, RUG, cliëntenraad, Hanze Hogeschool, Vakbond) structureel mee bij knelpunten.

daadwerkelijk toegepast te krijgen; om de huidige manier van werken overboord te zetten (die in de basis gebaseerd is op een houding van niet-vertrouwen). Een van de oorzaken bleek te liggen in de verwarring over de vraag: wanneer ben ik een goede klantmanager? En waar word ik dus op afgerekend? Het was voor hen onduidelijk of uitstroom, maatschappelijke zelfredzaamheid of financiële zelfredzaamheid het uitgangspunt waren. Helpend is om dit (samen) helder te krijgen. Om daar meer inzicht in te krijgen, is gestart met het monitoren van de gesprekken tussen consulent/klantmanager en bijstandsgerechtigde, er zijn trainingen op maat gegeven en er zijn evaluatiegesprekken gevoerd. Bij de matching met een basisbaan kan het uitgangspunt zijn dat men werkt met mensen waarvan verwacht wordt dat ze niet uitstromen. Dit vraagt eveneens om een ander denkkader. Het is helpend om vooraf dit uitgangspunt scherp te hebben.

- Koppeling met onderzoek: Uitwisseling van praktijk en wetenschap kan over en weer versterkend werken. Echter is het wel zo dat de verbinding van onderzoek met een pilot veel vraagt: data moet op orde zijn en matchen, aannames en uitkomsten moeten in openheid kunnen worden besproken. Nog los van de kostenpost die het met zich meebrengt. Daarnaast zijn er kosten mee gemoeid. Een vruchtbare samenwerking vraagt van beide partijen regelmatig contact en ruimte om interpretaties uit te spreken, voordat resultaten naar buiten toe gedeeld worden.
- Verdringing: Critici van basisbanen waarschuwen dat verdringing op kan treden. Dit vraagt bij de inrichting van een pilot serieuze aandacht. Een taak moet daadwerkelijk additioneel zijn en niet marktverstrendend zijn. Het mag geen taak zijn die slechts een enkele organisatie dient of die bepaalde groepen door inzet van het instrument benadeelt. Dit kan worden voorkomen door een toets voor verdringing toe te passen. Veel gemeenten stelden in verordeningen en beleid richtlijnen op over verdringing. Daarnaast kan de handreiking²² verdringing van Divosa helpend zijn bij de beoordeling van verdringing op de arbeidsmarkt.
- Werkgeverschap beleggen: Bij het organiseren van een basisbaan met een minimuminkomen staat men voor de uitdaging wie de formele werkgever van iemand met een basisbaan wordt. Er valt over te twisten of dit werkgeverschap bij een gemeente belegd moet worden. In Groningen heeft men dit bijvoorbeeld opgelost door een uitvoerder (formeel vallend onder het WerkgeversServicePunt) hiervoor in te zetten. Op deze manier kan dezelfde CAO voor alle taken worden toegepast.
- Armoedeval op de loer: De grootste uitdaging is het voorkomen van een armoedeval van deelnemers. Dit geldt overigens in algemene zin voor uitstroom naar werk vanuit een bijstandspositie.²³ Dit vraagt dus altijd aandacht. Bij uitstroom of parttime werk kan men door het wegvallen van toeslagen (tijdelijk) in financiële problemen komen. Immers, een bijstandsgerechtigde heeft in de regel geen financiële buffer. Dit vraagt van gemeenten extra ondersteuning aan deelnemers, zoals iedere maand opnieuw nagaan hoe de berekeningen precies uitvallen. Wat valt er weg? Wat komt er bij? Bij parttime werk gaat het om het toekennen van de juiste premie. Soms gaat men er financieel op achteruit. Ook al is dat bedrag nog zo klein,

²² Handreiking 'Verdringing voorkomen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie' (Divosa), <https://www.divosa.nl/handreiking-verdringing-voorkomen-bij-het-bevorderen-van-arbeidsparticipatie>

²³ Voorbeelden om een armoedeval te voorkomen staan beschreven in het rapport 'Creatief uit de bijstand' (Platform31, 2016), <https://www.platform31.nl/publicaties/creatief-uit-de-bijstand>

een gemeente mag dat niet vergoeden. Desalniettemin zijn er deelnemers die, ondanks een bijvoorbeeld 20 euro minder hoog inkomen, toch meedoen aan een basisbaan.²⁴

3.4 Wat zijn de effecten voor deelnemers?

De experimenten met regelluwe bijstand zijn gekoppeld aan wetenschappelijk onderzoek en daardoor uitgebreid gemonitord. Hieronder beperken we ons tot een kleine selectie van de uitkomsten.

Wie zijn de deelnemers?

In de voorbeelden is het gelukt om ook mensen die langdurig (langer dan 2 jaar) in de bijstand zaten te begeleiden naar werk of maatschappelijke activatie. Bij de basisbanen hebben de deelnemers doorgaans vaak geen kans meer om definitief uit te stromen²⁵, maar lukt het ze toch in de vorm van een basisbaan om een 32-urige werkweek te volbrengen. Dit lukt bijvoorbeeld doordat deelnemers al gewend waren in een re-integratietraject te werken.

Participeren

De aanpak met basisbanen heeft geen directe uitstroombestemming. De voorbeelden van regelluwe bijstand richten zich wel op uitstroom uit de bijstand. Bij deze experimenten werd geen significant verschil gevonden voor uitstroom vergeleken met de reguliere benadering (met uitzondering van Oss). De resultaten in Amsterdam en Wageningen laten zien dat parttime werk leidt tot een grotere kans om uit de uitkering te stromen. Met de kanttekening dat dit slechts voor een deel van de bijstandsgerechtigden op gaat. Voor een ander deel is parttime werk het maximaal haalbare. De duurzaamheid van hen die uitstromen is nog niet bewezen, maar is een vraagstuk in de vervolgaanpak die beide steden uitvoeren (zie ook 3.5).

14

parttime werk onder mensen in de bijstand is voor een grotere groep ook gewoon het maximaal mogelijke en voor hun (met de premie) zou je kunnen zeggen ook een soort van 'basisbaan'.

Welzijn

Het welbevinden van deelnemers van de onderzochte gemeenten is met de nieuwe aanpakken verbeterd, zij het niet significant aangetoond.²⁶ Kwalitatief onderzoek toont positieve gezondheidseffecten. Zoals een citaat van een van de deelnemers met een basisbaan in Groningen duidelijk aangeeft: "Omdat ik me beter voel, heb ik ook meer aandacht voor mijn gezondheid. Ik heb een blender gekocht en maak nu smoothies." Andere steden hebben eveneens anekdotisch bewijs in de vorm van positieve klantverhalen²⁷, zoals mensen die meer zijn gaan bewegen of gezonder zijn gaan eten.

Eigenwaarde

De uitkomsten met de nieuwe aanpakken laten zien dat de eigenwaarde van deelnemers groeit. De eigenwaarde groeit vanwege de oprechte aandacht en waardering en erkenning voor mensen hun kunnen. Doordat de nieuwe treatment in gesprekken uitgaat van een grondhouding van vertrouwen, verandert de verhouding tussen klant en klantmanager. Bij de basisbanen zien we dat mensen zich 'steviger' voelen, doordat ze (na lange tijd) weer maatschappelijk actief zijn. In beide gevallen is het

²⁴ Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) biedt gemeenten een Minima-effectrapportage (MER) aan waarmee getoetst kan worden of het minimabeleid het gewenste effect heeft, zie <https://www.nibud.nl/beroepsmatig/minima-effectrapportage/>

²⁵ Deelnemers die potentie hebben om uit te stromen uit de bijstand komen niet in aanmerking voor een basisbaan.

²⁶ Mogelijk is de projectduur van twee jaar te kort om significantie op te zien.

²⁷ Zo tekende de gemeente Oss een verhalenboek op met ervaringen van deelnemers uit het experiment regelluwe bijstand.

bijkomend effect dat klanten actiever worden in hun sociale netwerk. Overigens wordt ook door de gemeenten opgemerkt dat meer vertrouwen in het eigen kunnen de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint.

Stress

Aan de ene kant kan de overgang van bijstand naar werk druk verhogend zijn vanwege het organiseren en wegvallen van premies en toeslagen.²⁸ Aan de andere kant ervaren klanten met een bijverdienpremie meer financiële speelruimte, welke voor rust zorgt. Ook mensen in een basisbaan geven aan minder stress te ervaren.

Leefbaarheid

Een van de doelstellingen van de basisbanen is om ook de leefbaarheid in wijken te verbeteren, wat vaak de directe woonomgeving van deelnemers is. Resultaten hiervan moeten nog blijken uit de aanpak met basisbanen. Een methode om dit inzichtelijk te krijgen, is de zogenoemde 'Leefplekmeter'²⁹ van Pharos.

3.5 Wat blijft overeind na de pilot?

Mensgerichte benadering beklijft

De belangrijkste blijvende resultaten uit de experimenten zitten in de vernieuwende werkwijze van een mensgerichte benadering. De ideeën van het experiment zijn na de drie jaar looptijd niet gestopt. Integendeel, ze zijn blijven hangen. Het gedachtegoed van de werkwijze waarin het vertrouwen in de mens en het geloof om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de situatie en het perspectief van een bijstandsgerechtigde is blijvend. Door aan te sluiten bij de behoefte van de klant wordt er vraaggericht gedacht in plaats van aanbodgericht. Deze denkwijze wordt gezien als de basis voor een passende dienstverlening voor bijstandsgerechtigden.

15

Lagere caseload

Het lijkt erop dat de bereidheid om de caseload van klantmanagers te verlagen groeiende is. In Oss bijvoorbeeld is er zelfs al structureel geld vrijgemaakt om de formatie op te plussen, zodat de caseload verlaagd kan worden.

Voortzetting parttime werken

De experimenten hebben laten zien dat er meer aandacht naar parttime werk voor bijstandsgerechtigden mag komen. Daar waar men aanvankelijk bang was voor een lock-in effect vanwege het feit dat de bijverdienpremie werd toegekend aan alle groepen, bleek hier in de praktijk geen sprake van. Volgens de afdeling Onderzoek Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam "lijkt er een positieve prikkel uit te gaan van de bijverdienpremie als het gaat om parttime werk."³⁰

Men ziet parttime werk als een belangrijk tussenstation van bijstand naar werk. Het leidt tot een grotere kans om uit te stromen – voor wie dat kan. Voor wie dat niet (meer) kan, wordt met onder andere de bijverdienpremie elk uur parttime werk gewaardeerd. Voorwaarde is wel dat mensen hier goed op

²⁸ Dit is niet anders bij de reguliere aanpak.

²⁹ De Leefplekmeter is een instrument om met inwoners in gesprek te gaan over een leefplek. De monitor is gebaseerd op 14 thema's die van invloed zijn op de gezondheid en welzijn van mensen, <https://www.gezondin.nu/wp-content/uploads/2020/02/De-leefplekmeter-Wat-en-Hoe.pdf>

³⁰ Rapport 'Amsterdams experiment met de bijstand' (2021).

worden begeleid om te voorkomen dat mensen in financiële problemen komen vanwege verrekeningen. Zowel in Amsterdam, als Wageningen is besloten om een voortgezet experiment met parttime werken te doen.

4 Wat zijn de kansen voor de toekomst?

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, verschilt het bij de onderzochte gemeenten of en op welke wijze zij onderdelen van een nieuwe aanpak na de pilot doorzetten. Gebaseerd op de ervaringen van deze gemeenten identificeren we een aantal kansen die in de inrichting van een nieuwe pilot c.q. werkwijze benut kunnen worden.

Maatwerk en de menselijke maat

16 Veel beleidsdocumenten in het sociaal domein spreken van maatwerk en de menselijke maat. De papieren werkelijkheid verschilt echter vaak van de praktijk. Een mensgerichte benadering toepassen door bijvoorbeeld consultants en klantmanagers gaat niet vanzelf. In veel gevallen vormt wantrouwen het uitgangspunt van handelen. De juridische opleidingsachtergrond van deze professionals (met focus op de wettelijke kant), het heersende discours in de samenleving en de manier waarop er wordt samengewerkt met mensen die minder kansen hebben liggen hieraan ten grondslag en dragen niet bij aan een constructief gesprek. Desondanks is de ervaring dat als een professional zich anders gedraagt en vanuit een grondhouding van vertrouwen naar bijstandsgerechtigden kan kijken, het gesprek verandert en men veel kan betekenen voor mensen.³¹ De inzet van mensgerichte methodieken en verandering van het gedrag van professionals (door een veranderende basishouding) verdient volgens de onderzochte gemeenten daarom aandacht, bijvoorbeeld in interne trainingen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de rol van de uitvoerende professional (klantmanager, consultant etc.) feitelijk maar beperkt kan zijn. Een goed gesprek tussen klant en professional kan bijvoorbeeld worden overschaduwed door een huurverhoging of problemen met de huurtoeslag. Dit ligt buiten de sfeer van invloed van een professional; hij/zij kan aan deze feiten niet direct iets veranderen. Daar komt bij dat klanten de overheid als een massief geheel kunnen ervaren. Niet altijd realiseren zij zich dat een uitvoerend professional maar een klein deel van het hele apparaat vertegenwoordigt. Klantmanagers of consultants kunnen wel warm doorverwijzen naar andere professionals binnen of buiten de organisatie, vanuit een integrale visie en met kennis over wat gemeenten allemaal bieden. De klantmanager is op deze manier een belangrijke schakel als ingang of gids.

Gedifferentieerde benadering

In het verlengde van maatwerk past een gedifferentieerde benadering. De experimenten met de bijstand pasten verschillende benaderingen ('treatments') toe op de gehele doelgroep van bijstandsgerechtigden. Er liggen kansen om de begeleiding gericht af te stemmen op diverse doelgroepen en hun kenmerken. In de praktijk is de variatie groot: jongeren, statushouders, mensen met WW of WIA, alleenstaande moeders, gescheiden, etc. Mogelijk kan differentiatie van de

³¹ Niet in alle bijstandsexperimenten is hier statistische significantie op aangetoond.

dienstverlening helpend zijn in het leveren van betere ondersteuning aan mensen – om zo uitstroom te bevorderen.

Parttime werk als kans

Zoals al genoemd kan de inzet van parttime werk voor een deel van de bijstandsgerechtigden een opstap zijn naar uitstroom – mits mensen goed worden begeleid. Ook als men slechts parttime blijft werken (omdat dat het maximaal haalbare is), kan het mensen veel brengen, zoals een groeiend zelfvertrouwen en een manier om erbij te horen. Het onbenutte potentieel van parttime werk is groot. Juist voor mensen in de bijstand, omdat zij niet altijd in staat zijn om (direct) volledig aan het werk te gaan. De ervaringen in gemeenten waar een voortgezet experiment plaatsvindt (Amsterdam, Wageningen) zijn in dit kader interessant om te volgen. Daarnaast zijn de 'Verbeterscan processen rondom parttime werk'³², de 'Werkwijzer verrekening parttime inkomsten'³³ en de 'Toolkit Parttime Werk'³⁴ handige hulpmiddelen om te gebruiken.

Gekoppeld management informatie systeem

Het goed begeleiden van mensen vraagt niet alleen van professionals zorgvuldige begeleiding, maar vereist ook van de organisatie een goed werkend managementinformatiesysteem. Een groot deel van de bijstandsgerechtigden ontvangen ook ondersteuning van andere afdelingen binnen de gemeente (bijvoorbeeld op het vlak van Wmo of schuldhulp). Dit is niet altijd in één oogopslag in het systeem naar voren te halen; deels vanwege privacy en deels vanwege imperfectie in de systemen. Op het moment dat mensen parttime gaan werken en hiervoor een uitstroompremie ontvangen, helpt het als de 'achterkant' van het systeem zo is ingericht dat verandering in toeslagen voor bijstandsgerechtigden direct zichtbaar worden. Het digitale systeem biedt in theorie kansen om de dienstverlening te optimaliseren.

17

Verdelen van baten én kosten

Bij de inrichting van basisbanen nemen gemeenten vooralsnog de kosten voor hun rekening. Naast de directe baten voor gemeenten, door het besparen van uitkeringen, hebben in de praktijk vaak meerdere partijen baat bij de basisbaan, zoals zorgverzekeraars (gezondheid van deelnemers verbetert) of corporaties (leefbaarheid in de wijk vergroot). De investeringen om te komen tot die voordelen kunnen in theorie met andere profiterende partijen worden gedeeld. In de praktijk vraagt het nog uitwerking om het financiële plaatje op deze manier rond te krijgen.

Gebiedsgerichte aanpak

Kwetsbare wijken die vragen om een samenhangende en integrale benadering. Met samenhangende ingrepen op de thema's benoemd in het WHO onderzoek zoals in de leefomstandigheden van mensen. De toegang tot zorg en ondersteuning, maar juist ook verbetering van bestaanszekerheid en sociale zekerheid. Deze integrale benadering biedt kansen om concepten als een basisbaan te integreren. De aanvliegroute vanuit de wijk kan een kans zijn om een plek te creëren voor basisbanen. Juist daar waar er werk aan de winkel is om de leefbaarheid te vergroten, liggen er kansen om het takenpakket voor een basisbaan te vullen. Het mes snijdt op deze manier aan twee kanten.³⁵

³² <https://www.divosa.nl/onderwerpen/training-opleiding/scan-en-verbeter-je-proces-rond-parttime-werk>

³³ <https://www.divosa.nl/werkwijzer-verrekening-parttime-inkomsten>

³⁴ <https://www.samenvoordeklant.nl/toolkit-parttime-werk>

³⁵ Het innovatieprogramma 'Domeinoverstijgende gebiedsgerichte aanpakken in kwetsbare wijken' zoekt naar werkbare bestandsdelen van de koppeling tussen sociale en fysieke beleidsdomeinen, zie <https://www.platform31.nl/thema-s/thema-leefbare-wijken-en-buurten/domeinoverstijgende-gebiedsgerichte-aanpakken-in-kwetsbare-wijken>

Essentiële schakel: werkgevers

Geschikte werkplekken (basisbaan of reguliere baan) zijn voorwaarde voor uitstroom. De overheid legt onder andere via inkoop een Social Return (SROI) verplichting op aan bedrijven om werkplekken voor o.a. bijstandsgerechtigden te creëren. Daarnaast zijn er netwerken, zoals de Normaalste Zaak, die inclusief werkgeverschap voorop stellen. Dit soort werkgevers investeren in het werkkapitaal (opleiding) van werknemers. En er zijn werkgevers die kleine banen aanbieden (bijvoorbeeld schoonmaak in het hotelwezen) die heel goed passen bij parttime inzet van mensen. In een krappe arbeidsmarkt, zoals we die momenteel kennen, is er voor alle partijen winst te behalen. Er liggen kansen in de samenwerking met werkgevers om uitstroom beter af te stemmen en te bevorderen.