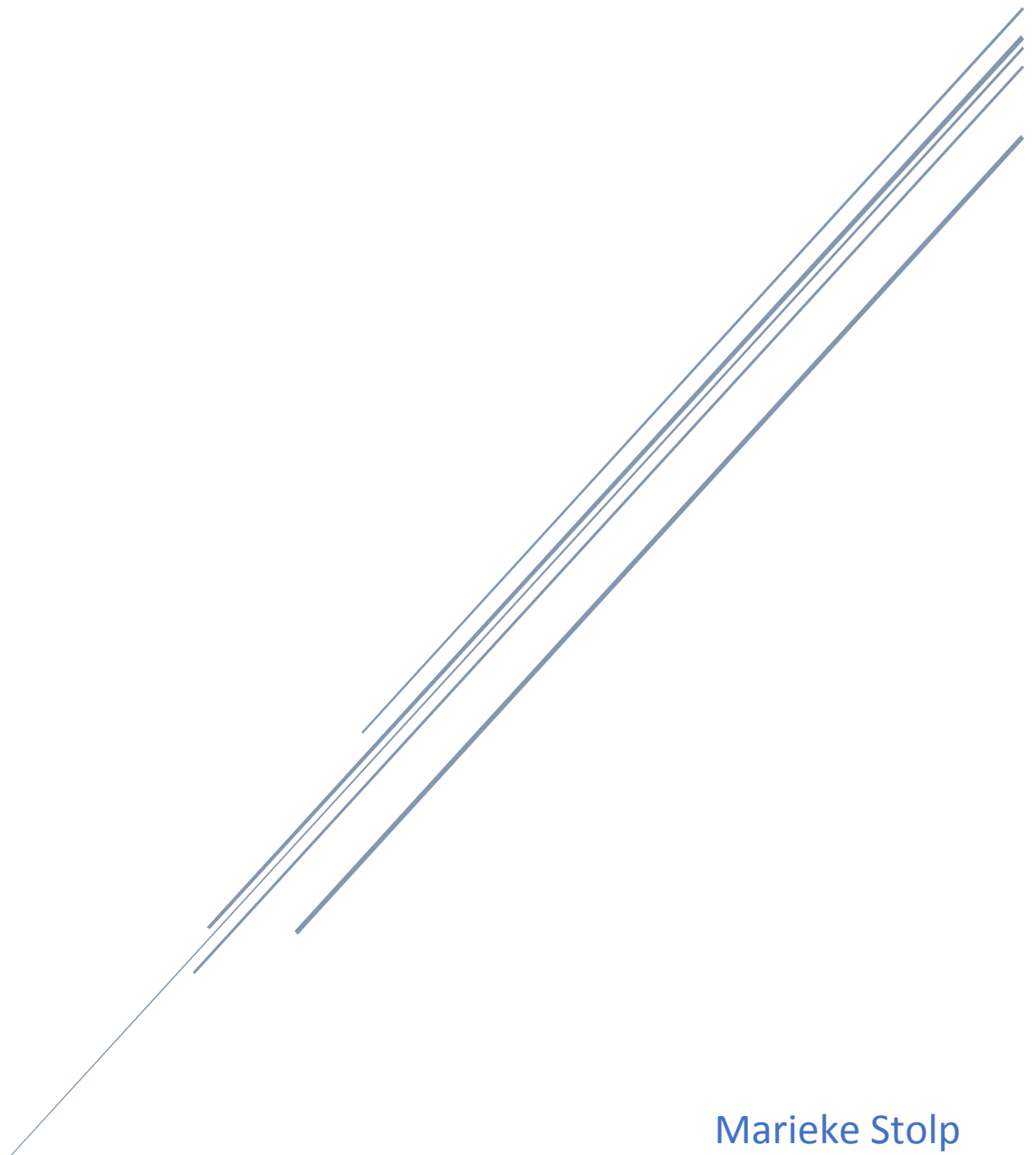


VOORONDERZOEK BASISBAAN

in opdracht van de NSvP



Marieke Stolp
Sociale & Organisationspsychologie, Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Wat zijn feiten, cijfers en prognoses over de werkloosheid in Nederland?	4
De waarde van werk.....	7
Het bestaande werkloosheidsbeleid in Nederland & kritiepunten	10
Wat zijn de psychologische effecten van uitsluiting op werkzoekenden.....	12
Wat is de basisbaan?	13
Wat voegt het toe aan het bestaande beleid?	21
Wat zijn verwachte maatschappelijke en psychologische opbrengsten?	24
<i>Welke initiatieven zijn er met betrekking tot basisbaan en basisinkomen? Wat zijn de ervaringen?</i>	
<i>Haalbaarheidsonderzoek naar basisbaan in Groningen</i>	<i>26</i>
<i>Experimenten met regelvrije bijstand</i>	<i>27</i>
<i>Gemeente Groningen: Experiment met vertrouwen</i>	<i>27</i>
<i>Project "Makkies" in Amsterdam.....</i>	<i>29</i>

Inleiding

Het kernvraagstuk van de NSvP voor de komende jaren, luidt: Hoe richten we de toekomst van werk zo in, dat basale menselijke waarden en behoeften optimaal tot hun recht komen? Een uitdagend maatschappelijk vraagstuk dat raakt aan een breed scala van doelgroepen en gebieden. Vanuit de zelfbepalingstheorie van Deci en Ryan (2002) en aanvullend onderzoek van Van Vianen (2013), werpen zich vier menselijke basisbehoeften op: zekerheid, verbinding met andere mensen, autonomie en competentie. Om als mens goed te kunnen functioneren -laat staan om te floreren-, is een minimale tegemoetkoming aan deze vier behoeften noodzakelijk.

De NSvP agendeerde deze vier basisbehoeften in 2016 specifiek in de whitepaper over de Omkering, die zij schreef in samenwerking met Aukje Nauta. De vier basisbehoeften worden daarin vertaald naar vier thema's: zelfredzaamheid, andergerichtheid, zelfbepaling en zelfverwerkelijking. Met deze vier thema's hoopt de NSvP diverse denkers en doeners te inspireren om op onorthodoxe manieren de toekomst van werk zodanig vorm te geven –om te keren- dat basale menselijke waarden en behoeften optimaal tot hun recht komen.

De NSvP heeft menselijke waarden en behoeften dus voorop staan, en ziet in werk een mogelijkheid om mensen te voorzien in deze basale waarden en behoeften. En terecht: het is ook veelal door het hebben van betaald werk dat mensen een zekerheid van inkomen hebben, waardoor zij een gevoel van zelfredzaamheid ervaren. Ook is werk voor veel mensen een belangrijke bron van een gevoel van verbintenis met andere mensen en, in een groter perspectief, de samenleving of het bestaan. Daarnaast zijn veel mensen in hun werk vrij om eigen keuzes te maken in waardevolle en plezierige acties, en ervaren hierdoor een gevoel van zelfstandigheid en autonomie. Tot slot biedt werk voor veel mensen de mogelijkheid om zichzelf te blijven ontwikkelen, waardoor de behoefte aan zelfverwerkelijking wordt vervuld.

Werk biedt veel mensen dus de mogelijkheid om te voorzien in deze vier basisbehoeften, hoewel dit absoluut geen garantie is. Er is een scala van situaties te bedenken waarbij mensen wel betaald werk hebben, maar in dat werk geen verbinding met andere mensen, zekerheid, autonomie of competentie ervaren. Desondanks biedt werk anno 2018 voor de meeste mensen wel de mogelijkheid om zich te voorzien in deze basisbehoeften, en neemt werken een centrale plaats in het dagelijkse leven van veel Nederlanders.

Vanuit deze overtuiging is *meedoen* dan ook een veelgehoorde term in de politiek, welke al jaren als uitgangspunt wordt genomen in verschillende kabinetsplannen. Hoewel de

meningen verdeeld zijn over de voorwaarden, rechten en plichten op werk, lijkt er een algehele consensus te zijn die stelt: “meedoen” in de samenleving is bevorderlijk en gewenst voor iedereen. Uitsluiting is ongewenst, en het creëren van een inclusieve en duurzame arbeidsmarkt voor iedereen staat dan ook hoog op de agenda van bijna iedere politieke partij.

Uiteraard verschillen de meningen in hoe deze ambitie het beste in werkelijkheid kan worden gebracht. Met name over het vraagstuk in welke mate en op welke manier de overheid een sturende rol speelt bij het creëren van deze inclusieve arbeidsmarkt zijn de meningen sterk verdeeld. In de afgelopen decennia zijn verschillende kabinetsplannen de revue gepasseerd en hebben hun invloed uitgeoefend op het Nederlandse systeem van sociale zekerheid, waarbij de Nederlandse kabinetten steeds meer van links naar rechts zijn verschoven. De verzorgingsstaat heeft plaatsgemaakt voor de Participatiestaat, waarbij het streven is dat iedere burger “participeert naar vermogen”. De wettelijke invulling van deze Participatiestaat vanuit het Rijk is echter nog niet in steen geschreven. Zo werd het kabinet medio april 2018 teruggefloten door het College van de Rechten van de Mens omdat de voorgestelde wetgeving gehandicapt zou discrimineren door het werkgevers mogelijk te maken hen onder het minimumloon te betalen. Hierdoor zouden zij bijvoorbeeld geen aanvullend pensioen meer kunnen opbouwen boven op hun AOW (BRON).

Daarnaast blijkt uit vele hoeken dat de wetgeving die al wel is ingevoerd door het Rijk wat betreft het creëren van een inclusieve samenleving, ver af staat van de uitvoering van de praktijk op gemeentelijk niveau. Een rapport naar de uitvoering van de Participatiewet - ingevoerd in januari 2015- in de bijstand in Amsterdam, Utrecht, Den Bosch en Tilburg, laat zien dat ambtenaren praktisch met lege handen staan wanneer het aankomt op de uitvoering van het beleid. De titel van het rapport: “Dwang of Drang: de Zachte Hand in de Bijstand”. Conclusie: goed idee, die Participatiewet, maar het streven om zoveel mensen te laten “participeren” – waarvan het grootste deel al jaren werkloos is - is simpelweg onrealistisch in combinatie met forse bezuinigen.

Ook via andere kanalen wordt er in de afgelopen maanden hard aan de bel getrokken en worden de gevolgen van het bestaande beleid in beeld gebracht. RADAR komt in november 2017 met de special “3% kans op werk”, over langdurige werkloosheid bij 50+ers en het vaak denigrerende en tot hopeloosheid leidende bizarre web van bureaucratie waarin zij mee te maken krijgen. Sollicitatieplicht die hen verplicht om eindeloos te solliciteren zonder succes, een verbod op vrijwilligerswerk, en bij het vinden van betaald werk zoveel inleveren op de uitkering dat je in sommige gevallen zelfs zelf geld moet bijleggen om te werken. In april 2018 komt Zembla met een aflevering over de gevolgen van de afbraak van de sociale werkplaats: harde cijfers en schrijnende verhalen die niets tot de verbeelding over laten. De sociale werkplaats was jarenlang een belangrijke schakel in het leven van vele kwetsbare mensen en kwam hen tegemoet in hun behoefte aan zekerheid, autonomie, competentie en verbinding met andere mensen. Het sluiten van de sociale werkplaatsen heeft ervoor gezorgd dat een

grote groep mensen thuis op de bank zit met gevoelens van onzekerheid, wanhoop, eenzaamheid, minderwaardigheid en uitsluiting.

Het moge duidelijk zijn dat het antwoord op de vraag hoe een inclusieve en duurzame arbeidsmarkt gerealiseerd kan worden complex is. Hoewel het doel al jaren op de agenda staat van verschillende partijen, lijkt het erop dat we er in de realiteit nog lang niet zijn – of er zelfs steeds verder van verwijderd raken. De NSvP zet zich in voor een menswaardige toekomst van werk: een inclusieve arbeidsmarkt ligt daar aan de basis van.

Mijn onderzoek begint dan ook bij de intersectie van deze twee ambities. Vanuit wetenschappelijk psychologisch perspectief onderzoek ik ten eerste wat de betekenis van werk is voor de mens, en omgekeerd, wat de psychologische effecten zijn van exclusie op werkzoekenden. Hierbij maak ik mij dus hard voor het belang van dit onderzoek. Het tweede deel van mijn onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de werking, de effectiviteit en de menswaardigheid van het huidige beleid ter bevordering van een inclusieve arbeidsmarkt in Nederland. Hoe werkt het nu, wat werkt er niet en waarom niet? Ten derde breng ik het concept van de basisbaan zo goed mogelijk in kaart. De basisbaan werd genoemd in de NSvP Denktanksessie van november 2017 als een mogelijk alternatief of toevoeging aan het huidige beleid. Hoe zou de basisbaan kunnen bijdragen aan het huidige beleid, en wat zijn de verwachte maatschappelijke en psychologische opbrengsten? Ten vierde breng ik in kaart in hoeverre de NSvP zich op dit moment al inzet voor een inclusieve arbeidsmarkt, en op welke manier zij dit verder zou kunnen uitbouwen. Daarbij onderzoek ik ook wat het draagvlak is binnen het bestuur voor een agendasetting gericht naar dit gewichtige, en meer politieke, vraagstuk. Tot slot breng ik een strategisch advies uit voor de NSvP gericht op het bevorderen van een inclusieve arbeidsmarkt.

Door mijn studie Sociale & Organisationspsychologie heb ik empirische kennis opgedaan over onderwerpen als groepsdynamiek, sociale in- en exclusie, discriminatie en vooroordelen. Door deze bril kijk ik dan ook naar het huidige beleid. Mijn onderzoek zal zich minder richten op economische en bestuurlijke (on)mogelijkheden, voor- en nadelen, maar zal telkens terugwerpen naar het psychologische perspectief, in lijn met de mensgerichte visie van de NSvP.

Wat zijn feiten, cijfers en prognoses over de werkloosheid in Nederland?

Volgens de cijfers van het CBS bereikte de werkloosheid in Nederland in februari 2014 met 7.9% zijn hoogste punt en daalde vervolgens weer. In 2017 beweegt de werkloosheid zich rond het gemiddelde van de afgelopen 20 jaar (5%), maar deze is nog steeds hoger dan tien jaar terug.

Op macroniveau oogt de Nederlandse economie stabiel en biedt de arbeidsmarkt gunstige perspectieven. Hoewel de economie groeit -in sommige technische sectoren zelfs exponentieel- en er steeds meer werk vrijkomt, blijft werkloosheid bestaan. Dit komt door een mismatch op de arbeidsmarkt: werk dat vrijkomt vraagt vaak veel kennis, een hoog opleidingsniveau, veel creativiteit, sociale vaardigheden, is *“lean en agile”*. Groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt blijven achter. Veelal gaat het om laagopgeleiden, mensen met een arbeidsbeperking en oudere werkzoekenden.

We staan op de arbeidsmarkt voor een dubbele uitdaging. Enerzijds om de arbeidsmarkt toekomstbestendig te maken en de economische groei te optimaliseren en anderzijds ervoor te zorgen dat maatschappelijke uitsluiting wordt voorkomen en dus te streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, waarin ieder mens meetelt.

De problematiek van kwetsbare groepen komt veelal tot uitdrukking in een lagere arbeidsparticipatie en een hogere werkloosheid. Dit zien we vooral bij laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten. Daarnaast zien we, dat een hogere leeftijd voor veel werkzoekenden een belemmering vormt om vanuit werkloosheid (weer) aan de slag te komen. Zij hebben vaker een flexibel contract en hebben daarnaast een vergroot risico op langdurige werkloosheid.

a) Laagopgeleiden

Laagopgeleiden zijn vaker werkloos dan middelbaar en hoogopgeleiden, ook wanneer scholieren en studenten buiten beschouwing worden gelaten. Gemiddeld was ruim 10% van de laagopgeleiden in 2016 werkloos, tegenover ruim 6% van de middelbaar opgeleiden en bijna 4% van de hoogopgeleiden. Positief is wel, dat het werkloosheidspercentage ook onder laagopgeleiden aan het dalen is.

Laagopgeleiden hebben naast een lagere arbeidsdeelname, een hogere werkloosheid. Zij ondervinden in hun zoektocht naar werk veel concurrentie van andere groepen, zoals mensen die hoogopgeleid zijn of arbeidsmigranten. Ook de doelgroep voor de ‘banenafpraak’ kan een concurrentie vormen voor laagopgeleiden die niet in het doelgroepregister zijn opgenomen: een groot deel van de functies en taken bevindt zich immers in de lagere segmenten. Uitzendbureaus vervullen een belangrijke rol om laagopgeleide werklozen weer aan de slag te helpen. Er zijn zeker arbeidsmarktkansen voor laagopgeleiden, maar veel van de beroepen met kansen zijn fysiek zwaar. Dit kan uiteindelijk belemmerend zijn voor het vinden en behouden van werk.

b) Arbeidsgehandicapten

Ook arbeidsgehandicapten behoren tot de groep die het traditioneel moeilijk heeft op de arbeidsmarkt. Arbeidsgehandicapten zijn personen met een arbeidshandicap, die een langdurige ziekte, aandoening of handicap hebben en hierdoor (licht of sterk) belemmerd worden bij het uitvoeren of verkrijgen van werk (CBS, 2017).

Uit CBS-cijfers blijkt, dat er in Nederland in 2017 ruim 1,7 miljoen mensen tussen de 15 en 75 jaar waren, die een structurele functionele beperking hebben. Hiervan behoort een derde tot de beroepsbevolking. Het andere deel is niet actief op de arbeidsmarkt. In 2017 had ruim 32 procent van de arbeidsgehandicapten tussen de 15 en 75 jaar, een betaalde baan, tegenover bijna 73% van de niet-arbeidsgehandicapten.

Op het college van de Transitie van de Arbeidsmarkt werd vermeld dat de verschillen tussen de gemiddelde arbeidsparticipatie en die van mensen met een beperking nergens zo groot zijn als in Nederland (bron?).

c) Langdurige werkloosheid onder 'ouderen' hardnekkig probleem

Een van de belangrijkste uitdagingen op de Nederlandse arbeidsmarkt is het voorkomen en terugdringen van langdurige werkloosheid. 6 op de 10 werklozen was 45 jaar of ouder (CBS, 2016). Uit cijfers van het CBS blijkt, dat in 2016 zo'n 7% van de werkloze 55-plussers een kwartaal later een baan had. Dat is weliswaar meer dan in de jaren daarvoor, maar het aandeel blijft achter bij dat van de jongere groepen. Zij zijn naar verhouding vaker langdurig werkloos.

In november 2017 werd de langdurige werkloosheid bij 50+ers door RADER in beeld gebracht in de aflevering "3% kans op werk". Daarin werd een beeld geschetst van het ineffectieve, maar ook denigrerende en tot hopeloosheid leidende web van bureaucratie waarin zij ouderen te maken krijgen als zij op straat komen staan. Sollicitatieplicht die hen verplicht om eindeloos te solliciteren zonder succes, een verbod op vrijwilligerswerk, en bij het vinden van betaald werk zoveel inleveren op de uitkering dat je in sommige gevallen zelfs zelf geld moet bijleggen om te werken.

d) Niet-westerse allochtonen

Niet-westerse allochtonen zijn ruim twee keer zo vaak afhankelijk van een uitkering dan Nederlanders met een Nederlandse achtergrond (ruim 20 procent versus iets minder dan 10 procent). Nederlanders met een migratieachtergrond zijn het meest oververtegenwoordigd in de bijstand (CBS, 2017).

De waarde van werk

Volgens Wikipedia is *werken* "het aanbrengen van wenselijk geachte veranderingen in de omgeving door menselijke activiteit, en kan werk kan zowel lichamelijk als geestelijk zijn". Werken in economisch verband noemen we arbeid, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen betaalde en onbetaalde arbeid (werk). En tot slot wordt er nog het onderscheid gemaakt tussen werkgevers en werknemers, waarin een werknemer is iemand die betaald werk verricht, en een werkgever een natuurlijke persoon is door wiens werk betaald werk voor anderen ontstaat, of een rechtspersoon waarbij werknemers in dienst zijn.

Interessant – en welbeschouwd, logisch- aan deze definities is dat *werken* an sich niet te maken heeft met economie, maar daar los van staat. Pas in economisch verband wordt gesproken van *arbeid*. Ook de definitie van werkgever en werknemer is interessant. In het huidige systeem van de werkloosheidsproblematiek in Nederland, zou je kunnen stellen dat een 'werkloze' de werkgever is van bijvoorbeeld een UWV-werknemer die hem of haar begeleid bij het vinden van betaald werk.

Op 15 februari 2018 vond de conferentie "De Waarde van Werk in de 21^e eeuw" plaats in Amsterdam. De vraag: waarom werken we? staat centraal. In de inleiding licht Paul de Beer, AIAS onderzoeker aan de UvA, verschillende visies op dit vraagstuk toe, vanuit verschillende stromingen binnen de wetenschap: economie, sociologie, antropologie en psychologie – met voorbeelden uit de verre geschiedenis tot nu.

Werken we (enkel) voor de welvaart die het ons (als individu en samenleving) brengt?
Volgens economisch perspectief wel: arbeid wordt in economische zin namelijk gezien als de bron van welvaart, het werken zelf is slechts een middel om die welvaart te bereiken. Arbeid wordt dus beschouwd als de prijs die we betalen voor vrije tijd en de consumptiegoederen om die vrije tijd zo goed mogelijk te besteden, maar biedt op zichzelf geen nut of behoeftebevrediging. Dit perspectief is niet nieuw: ook de Grieken en Romeinen keken over het algemeen neer op arbeid, en dan vooral fysieke arbeid. In 1932 schreef de filosoof Bertrand Russel een lofzang op niets doen: "a great deal of harm is being done in the modern world by belief in the virtuousness of work". Deze weerstand tegen arbeid kwam ongetwijfeld ook voort uit de gevolgen van de vergaande arbeidsdeling die werk steeds minder aantrekkelijk maakte. De econoom Adam Smith zag arbeidsdeling en specialisatie als de manier om welvaartsgroei te realiseren. In het begin van de 20^e eeuw nam Frederick Winsor Taylor dit idee tot het uiterste niveau met zijn scientific management, waarbij hij managers adviseerde om de taakverdeling binnen een bedrijf zo ver mogelijk te ontleden en arbeiders een enkele, zo simpel mogelijke taak te laten uitvoeren. Hierdoor werd werk ontzettend repetitief en kreeg het een negatieve lading. Volgens socioloog Emile Durkheim zorgde arbeidsdeling echter ook voor een ander effect. Hij merkte op dat arbeidsdeling niet alleen welvaart, ook een nieuw soort band tussen mensen in de industrialiserende

samenleving creëert. Door vergaande specialisatie worden mensen namelijk steeds afhankelijker van elkaar: in een moderne samenleving is niemand meer in staat echt zelfstandig te leven. Volgens Durkheim creëert dit een gevoel van betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor elkaar – de waarde van werk is hierin dus de basis voor een hechte samenleving.

Een ander bijkomend beeld dat de economie ons voorhoudt is dat er geen limiet is aan onze behoeften, en daarmee is andere, schijnbare paradoxale, conclusie uit de economie dat we eindeloos kunnen blijven werken omdat onze bodemloze put van behoeften nooit gevuld kan worden: het is nooit genoeg. De antropologie leert ons juist het tegenovergestelde: in veel premoderne, 'primitieve' samenlevingen wordt alleen gewerkt om in de noodzakelijke levensbehoeften te voorzien. Zodra de basale behoeften zijn bevredigd, stopt men met werken.

Pas in de twintigste eeuw komen er analyses naar voren waarin de positieve aspecten van het werk overheersen. Deels heeft dat te maken met de ontdekking van onvrijwillige werkloosheid. In eerdere eeuwen kenden we alleen zwervers, bedelaars, landlopers, vagebonden en nietsnutten. Maar nu een deel van die niet-werkenden in plaats van als parasiet als slachtoffer van het kapitalistische systeem werd gezien, ontdekten we ook dat werkloosheid meer nadelen heeft dan alleen verlies aan inkomen.

Marie Jahoda constateerde in 1929 in het Oostenrijkse plaatsje 5 Marienthal, waar ongeveer de helft van de bevolking werkloos was geworden door het faillissement van een grote fabriek, dat werken ook een aantal belangrijke latente functies heeft. Werk structureert de tijd, geeft een doel aan het leven en levert sociale contacten en status op. Ook als werklozen een fatsoenlijke uitkering ontvangen, zijn zij veel minder gelukkig dan werkenden, zo stelden ook (Nederlandse) sociologen vast toen zij in de jaren tachtig – opnieuw een periode met hoge werkloosheid – onderzoek deden onder langdurig werklozen. Ook een basisinkomen – de oplossing die toen en ook recent weer door sommigen naar voren wordt gebracht – zou dat probleem niet oplossen.

In de twintigste eeuw waren het vooral psychologen en sociologen die oog hadden voor de grote verscheidenheid aan werk (bij economen bleef de aandacht grotendeels beperkt tot beloningsverschillen). Hoewel er eindeloos veel psychologische theorieën zijn over de factoren die werk motiverend of (psychisch) belastend maken, zijn de meeste toch een of andere variant op de bekende piramide van Maslov. Als eenmaal in de basale materiële behoeften is voorzien – zoals voor de meeste werkenden in deze tijd in Nederland het geval is – zoekt men in werk vooral sociale contacten, erkenning of status en zelfverwerkelijking. Deze gedachte staat ook centraal in de momenteel populaire zelfdeterminatietheorie van Deci en Ryan. Volgens hen zijn mensen actieve wezens die hun potentie willen ontwikkelen. Mensen worden gedreven door hun behoefte om te leren en hun talenten te ontplooien.

Bovendien willen zij graag zinvolle en bevredigende relaties met anderen opbouwen. De basisbehoeften van mensen zijn volgens deze theorie autonomie, competentie en verbondenheid. Wat algemener geformuleerd: de extrinsieke waarde van werk – werk als bron van inkomen – wordt steeds meer ondergeschikt aan de intrinsieke waarde. De socioloog Inglehart duidde dat aan als een brede beweging in de richting van postmaterialistische waarden.

Box 1. Geparafraseerde en ingekorte Inleiding conferentie Waarde van Werk door Paul de Beer

Tijdens de conferentie presenteerde Wieteke Konen haar onderzoek naar de 'Waarden van werk' waarin vergeleek hoe Nederlanders verschillen van andere Europeanen wat betreft de waarden van werk. De European Values Study biedt inzicht in de aspecten van werk die Europeanen waarderen en in het belang dat zij hechten aan werk ten opzichte van andere tijdsbestedingen:

Hoe belangrijk is werk in het leven van mensen? En met name welke aspecten van ons werk vinden we zelf belangrijk? Een gangbaar idee binnen verschillende wetenschapsgebieden is dat door toenemende welvaart de rol van werk in ons leven zal afnemen, waarbij de focus steeds minder komt te liggen op waarden als inkomen, werkomstandigheden en zekerheid. Een dergelijke afnemende werkcentraliteit bij toenemende welvaart is tevens in overeenstemming met de basale neoklassieke economische arbeidsaanbodtheorie, waarbij er een uitruil plaatsvindt tussen vrije tijd en betaald werk.

Nederlanders lijken in hun waardering van werk vooralsnog te voldoen aan wat de theorie over moderne postindustriële samenlevingen voorspelt: de data tonen een relatief lage werkcentraliteit en sinds de jaren tachtig zijn Nederlandse werkenden zich sterker gaan richten op het realiseren van 'hogere behoeften', zoals sociaal contact, erkenning en zelfrealisatie ten opzichte van het belang dat gehecht wordt aan extrinsieke waarden. Arbeidsoriëntaties zijn aspecten van werk die 'de één wel en de ander niet belangrijk vindt in zijn of haar werk'. Met name de sociale dimensie is voor bijna alle Nederlandse werkenden belangrijk. Ook intrinsieke aspecten van werk als 'een functie waarin je je capaciteiten kunt benutten', 'de mogelijkheid om initiatief te tonen' en 'een interessante functie' worden door een overgrote meerderheid belangrijk gevonden. Extrinsieke waarden spelen in Nederland minder een rol, alleen een goed loon of salaris wordt door ruim driekwart van de respondenten belangrijk gevonden.

Dit onderzoek toont daarmee dat voor de Nederlandse werkenden waarden op het gebied van sociale aspecten van werk en intrinsieke waarden een belangrijke boventoon zijn gaan voeren. Dit zou als implicatie kunnen hebben voor beleidsmakers bij bedrijven, sociale partners en overheid dat – hoewel het uiteraard belangrijk is om te zorgen dat de 'lagere

fundamentele behoeften' in termen van beloning en zekerheid geborgd zijn – het tevens belangrijk is om ook aan de hogere behoeften aandacht te (blijven) besteden.

Box 2. Waarden van werk, onderzoek van Wieteke Konen.

<https://goldschmedingfoundation.org/nederlandse-werkenden-hechten-relatief-sterk-belang-aan-vrije-tijd/>

Het bestaande werkloosheidsbeleid in Nederland & kritiekpunten

Op 1 januari 2015 is in Nederland de Participatiewet ingegaan. De Participatiewet legt de verantwoordelijkheid bij gemeentes om ervoor te zorgen dat iedereen die kan werken aan de slag gaat, en waar nodig ondersteund wordt. Hiervoor krijgen gemeentes een budget van de Rijksoverheid. Met deze wet wil het kabinet bereiken dat mensen met een ziekte of handicap en mensen met een bijstandsuitkering die kunnen werken, sneller en gemakkelijker aan het werk gaan. Ter voorbereiding op de Participatiewet, is in het sociaal akkoord in 2013 de banenafpraak gemaakt, waarin werkgevers hebben afgesproken dat er tot 2026 jaar 125 000 extra banen komen voor mensen met een arbeidsbeperking: 100 000 banen bij bedrijven en 25.000 banen bij de overheid.

Mensen die door ziekte of handicap niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, komen in aanmerking voor een Indicatie Banenafpraak. Als zij een indicatie Banenafpraak hebben, komen zij terecht in het doelgroepregister in het UWV. Bedrijven kunnen bij het UWV opvragen wie er geregistreerd staan in het doelgroepregister. Door de subsidies is het voor werkgevers namelijk financieel aantrekkelijk om iemand uit het doelgroepregister in dienst te nemen of te houden, zo is de gedachte. Een voorbeeld is de loonkostensubsidie, die het verschil tussen productiviteit en het minimumloon overbruggt.

Er is een enorme hoeveelheid aan regelingen en subsidies voor werklozen. Zonder in te gaan op de inhoud, volgt hierbij een overzicht van de verschillende voordelen en regelingen die beschikbaar zijn voor werkgevers:

Mobiliteitsbonus bij ziekte of handicap	Looncompensatie bij ziekte (no-risk polis)
Mobiliteitsbonus voor 56-plussers	Tegemoetkoming arbeidsongeschikten
Wet Tegemoetkomingen Loondomein, bestaande uit:	Loonkostensubsidie (verschil tussen loonwaarde en minimumloon bij werknemers uit banenafpraak)
Het lage-inkomens voordeel (LIV)	
Het loonkostenvoordeel (LKV)	
De tegemoetkoming verhoging minimumloon (jeugd-LIV)	
Vergoedingen voorzieningen werkgever	Werkplekvoorzieningen
Brug-WW (met of zonder sectorplan)	Jonggehandicaptenkorting
Proefplaatsing	Bedrijfsadvies inclusieve arbeidsorganisaties

Naast dat het financieel aantrekkelijk zou zijn om mensen uit het doelgroepenregister aan te nemen, heeft de overheid een de quotumregeling ingevoerd om ervoor te zorgen dat de banenafpraak van 125.000 extra banen in 2026 wordt behaald. Hierdoor worden organisaties vanaf 25 werknemers verplicht vanaf 1 januari 2015 tenminste 5% arbeidsgehandicapten in dienst te hebben. Wanneer dit aantal banen niet gehaald wordt, is de consequentie hiervan een quotumheffing.

In de afgelopen maanden is er vanuit verschillende hoeken steeds meer kritiek gekomen op de Participatiewet. In het college "Transitie van de Arbeidsmarkt: de Parallele Arbeidsmarkt" zetten Jos Verhoeven van de StartFoundation en Ton Wilthagen, hoogleraar arbeidsmarkt van Tilburg University een aantal observaties van de impact en de effectiviteit van het bestaande beleid op een rij.

Een van de gevolgen van de Participatiewet was dat de Wet Sociale Werkvoorziening (WSV) verdween en de sociale werkplaats op slot ging. Tegelijkertijd kwamen er nauwelijks nieuwe werkplekken voor mensen met een beperking. Gemeenten moeten 50 000 beschutte werkplekken realiseren voor mensen die veel begeleiding nodig hebben en die nauwelijks kans hebben op een baan in het bedrijfsleven. In drie jaar zijn er slechts 735 van die plekken gekomen (Zembla, 2018). Het sluiten van de WSV in combinatie met bezuinigingen van 1.2 miljard noemt Wilthagen illusiepolitiek. Ook uit Wilthagen en Verhoeven hun twijfels over of deze quotumheffing wel zo'n goed beeld geeft van de werkelijkheid.

Daarnaast geven Verhoeven en Wilthagen aan dat veel bedrijven en instanties wel willen, maar niet goed weten hoe ze (zoveel) arbeidsbeperkte mensen moeten aannemen. Zo zou

de universiteit Tilburg zou 45 mensen moeten aannemen met een beperking, maar zegt geen idee te hebben hoe/waar ze deze mensen moeten plaatsen. Bij veel bedrijven rijst de vraag af of ze het quotum dit niet kunnen afkopen, of op een andere manier kunnen investeren in een inclusievere arbeidsmarkt.

De meeste recente nieuwe regelgeving is voorstel van staatssecretaris Tamara van Ark voor de invoering van zogeheten loondispensatie. De voorgestelde regeling vervangt de huidige regeling voor loonkostensubsidie. Hierdoor zouden werkgevers gehandicapten alleen nog hoeven te betalen voor hun 'daadwerkelijke productiviteit', de rest wordt dan aangevuld door de gemeente. Nu nemen werkgevers nog het volledige loon voor hun rekening -veelal op bijstandsniveau- en krijgen ze een vergoeding voor de lagere productiviteit, loonkostensubsidie geheten.

De gevolgen van de nieuwe wetgeving zouden zijn dat werknemers geen aanvullend pensioen meer opbouwen als werkgevers hen onder het minimumloon mogen betalen. Ook blijft de werknemers afhankelijk van een uitkering. En omdat de uitvoering gelegd wordt bij Financieel mogelijk ingrijpender, zegt hoogleraar arbeidseconomie Pierre Koning, is dat gehandicapten bij hun gemeente moeten aankloppen om hun inkomen te laten aanvullen tot het minimumloon. Daardoor vallen ze onder dezelfde regels als bijstandsgerechtigden, wat betekent dat ze in het ongunstigste geval naar de aanvulling kunnen fluiten als ze vermogen hebben of als hun partner een baan heeft. 'Dat kan over honderden euro's per maand gaan.'

Voor zo'n achteruitgang, schrijft het College, biedt het kabinet geen mensenrechtelijke noch een financiële rechtvaardiging. Dat gehandicapten minder dan het minimumloon betaald zullen krijgen, 'zal bij velen leiden tot gevoelens van minderwaardigheid en het idee niet voor vol te worden aangezien'.

Wat zijn de psychologische effecten van uitsluiting op werkzoekenden

De waarde van werk wordt ook duidelijk wanneer we kijken naar de psychologische effecten van werkloosheid. Ten eerste is het voor de meeste mensen niet waar dat ze vrijwillig werkloos zijn: hoewel er een minderheid is die echt als vrijwillig werkloos kan worden beschouwd, toont onderzoek aan dat werklozen actief op zoek zijn naar werk en veel meer te lijden hebben onder werkloosheid dan aangegeven in vorige gelukstudies (Chadi, 2010). Werkloosheid verandert ijkpunt van levenstevredenheid: werkloosheid is dus een levensgebeurtenis die een sterke invloed heeft op de lange termijn-niveaus van subjectief welbevinden (Lucas, Clark, Georgellis & Diener, 2004). Al met al heeft werkloosheid, zowel in het verleden als in de huidige tijd, een enorme psychische impact op mensen. Levenstevredenheid is niet alleen lager voor huidige werklozen (ten opzichte van werkenden), maar ook voor mensen met een hogere werkloosheid in het verleden. Het negatieve

welzijnseffect van de huidige werkloosheid is echter zwakker voor degenen die in het verleden vaker werkloos waren: je zou kunnen zeggen dat werkloosheid een spoor van psychische littekens achterlaat (Clarck, Georgellis & Sanfey, 2003).

In de aflevering van Zembla: "De Afbraak van de Sociale Werkplaats" wordt in woord en beeld duidelijk wat de effecten zijn van uitsluiting en de gevoelens die hierboven beschreven worden in de wetenschappelijke literatuur. In de aflevering zien we bijvoorbeeld het verhaal van Freddy, die arbeidsbeperkt is omdat hij geboren is met 1 arm. Door verhuizing stopt hij met werken bij de sociale werkplaats in zijn gemeente Tilburg, waar hij twintig jaar werkte in verschillende functies. Als hij zich wil aanmelden bij de Sociale Werkvoorziening in zijn nieuwe gemeente, blijkt echter dat dit niet meer kan - door de nieuwe Participatiewet zijn de sociale werkplaatsen op slot gegaan. Ondanks de hulp van jobcoaches en talloze sollicitaties, weet hij geen baan te vinden. Hij treedt met zijn verhaal naar buiten in een aflevering van Pauw & Witteman. Jette Klijnsma, de staatssecretaris onder wiens leiding de Participatiewet werd ingevoerd, zit ook aan tafel. Zij heeft er het volste vertrouwen in dat Freddy binnen afzienbare tijd zijn plek op de arbeidsmarkt weet te vinden. In de aflevering van Zembla, 3 jaar later, blijkt echter dat dit nog steeds niet gelukt is. Freddy heeft een enkele keer korte opdrachten gehad bij werkgevers, maar er werd hem nooit een vast contract geboden. Het zorgt voor gevoelens van minderwaardigheid, uitsluiting, frustratie, hopeloosheid en onmacht.

Wat is de basisbaan?

Een vaste definitie van de basisbaan is er (nog) niet, wat begrijpelijk is aangezien de Basisbaan een concept is wat nog niet (bij wet) tot uitvoering is gebracht. Ook heeft (nog) niemand de term op enige manier geclaimd. Echter zijn er verschillende opiniestukken verschenen waarin mogelijke scenario's van de basisbaan worden geschetst. Alle schrijvers benadrukken met klem dat zij een mogelijke werkelijkheid schetsen, die niet vaststaat maar nog gekneed en gevormd kan worden. Of 'de basisbaan' daadwerkelijk gerealiseerd kan worden is afhankelijk van politieke en maatschappelijke invloeden. Mogelijk is er een ook een Omkering nodig in de perceptie en betekenis van de begrippen arbeid en werkloosheid voor de tijd hier rijp voor is.

Vanuit een gerechtelijke visie kan de basisbaan invulling geven aan twee fundamentele mensenrechten, zoals die omschreven staan in de Universele Rechten van de Mens: het recht op werk (in Artikel 23) en het recht op inkomen om te voorzien in een minimaal levensonderhoud (Artikel 25). Vanuit dit oogpunt bezien, is het de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat burgers aanspraak kunnen maken op deze twee rechten: het recht op een basisbaan zou hier een concrete invulling van kunnen zijn.

Meer dan 20 jaar geleden werd het concept van de basisbaan als eerste genoemd in een van de nota's van de PvdA, opgesteld door een commissie onder leiding van partijvoorzitter

Rottenberg in 1995. In deze nota, "De sociale staat van Nederland", pleitte de PvdA voor een verbreding van het begrip 'arbeid' en activering van burgers rond sociale zekerheid en zorg. (<http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/pp/pvda/jv/1995>). De schrijvers waren PvdA'ers uit de gezondheidszorg, onderwijs, politie en arbeidsbemiddeling, die allemaal via hun werk veel in aanraking kwamen met mensen die uit de boot dreigen te vallen. Daarin opperen zij het idee van de basisbaan, wat volgens journaliste Mirjam de Rijk het begin van een heel andere benadering van werkloosheid en werklozen zou kunnen worden.

Het uitgangspunt van hun voorstel is dat de ondernemingszin en creativiteit van de uitkeringsgerechtigde juist gestimuleerd moet worden in plaats van afgestraft. Daarbij zouden veel meer activiteiten (het volgen van een opleiding, zorgen voor de buurt of buurtgenoten, het starten van een onderneminkje dat nauwelijks loon oplevert) moeten worden gedefinieerd als werk, waarbij de uitkering dient als loon. Omdat de uitwerking van het concept in het midden werd gelaten, schetst journaliste Mirjam de Rijk in een treffend stuk in de Groene Amsterdammer, haar interpretatie van hoe zo'n beleid eruit zou kunnen zien. Hierbij neemt ze als uitgangspunt dat het welbevinden van de werkloze centraal staat. Ze schetst het volgende beeld:

"Iedere uitkeringsgerechtigde is verplicht (en dat is tegelijkertijd de enige verplichting) uitgebreid te gaan praten met instantie X, om zodoende te bekijken wat hij of zij reeds onderneemt, wat hij zou willen en kunnen doen, en hoe dat te verwezenlijken valt. In principe geldt dit niet alleen voor mensen in de bijstand, maar ook voor WW'ers en WAO'ers (vanzelfsprekend met behoud van hun huidige uitkering). Het feit dat zij premie hebben betaald voor hun uitkering, betekent immers niet dat ze aan hun lot willen worden overgelaten - de bemoeienissen van instantie X zijn geen straf, maar hulp. Instantie X (bijvoorbeeld een samengaan van sociale dienst en arbeidsvoorziening) heeft voor die hulp juridische, financiële en marketingdeskundigen in dienst en daarnaast persoonlijk begeleiders, die per persoon pakweg dertig uitkeringsgerechtigden onder hun hoede hebben. Waarbij instantie X ook nadrukkelijk sommige bezigheden kan afraden (zodat er niet plotseling drie oorbellenwinkeltjes per straat worden geopend) en tegelijkertijd lange lijsten heeft van werkzaamheden waar in de betreffende regio/buurt grote behoefte aan is. Naast opleidingen volgen en onbetaald werk verrichten kunnen de uitkeringsgerechtigden ook gaan ondernemen. Of dat nu het strijken van yuppie-overhemden, het ontwerpen van software, het tegen betaling verzorgen van buurtgenoten of het verhandelen van auto-onderdelen is. De uitkeringsgerechtigden bepalen zelf hoeveel geld ze voor hun diensten vragen, dat is een kwestie van vrije markt. Van dat geld mogen ze, na aftrek van onkosten, een kwart houden. Wie tweeduizend gulden of meer bijverdient en daarvan dus vijfhonderd gulden mogen houden bovenop zijn uitkering, zal al snel besluiten de uitkering af te stoten, omdat dan niet meer drie kwart van het geld ingeleverd hoeft te worden. Dat zorgt voor doorstroming. Wie onbetaald werk doet, kan in ieder geval onkosten declareren."

Box 1. De basisbaan volgens Mirjam de Rijk, de Groene Amsterdammer, 1995

Met een positieve en daadkrachtige instelling weerlegt De Rijk overtuigend en optimistisch de mogelijke tegenargumenten van critici op haar voorstel. Ten eerste het argument wat bij elk voorstel om de positie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren, naar voren komt: het verdringingsargument. Door werklozen te ondersteunen bij het vinden van werk, zouden zij met uitkeringsgeld het werk overnemen van huidige werkenden, wat oneerlijk zou zijn. De Rijk erkent dat dit probleem niet helemaal kan worden vermeden, maar noemt verschillende manieren waarop deze situatie kan worden voorkomen. Zo zou je kunnen voorstellen dat elke basisbaner zelfstandig ondernemer moet zijn, en dus meerdere opdrachtgevers moet hebben. Zij stelt voor dat werknemers nooit iemand met een basisbaan in dienst kunnen nemen, en dat dat ook geldt voor de overheid. Ook wijst zij op de stimulerende werking van het ondernemerschap: zodra er meer verdiend wordt met het ondernemen dan met de uitkering, zullen uitkeringsgerechtigden de bijstand graag verlaten, zo is gedachte. Daarnaast wijst zij er terecht op dat de groep die -zij het door sociale, intellectuele of fysieke beperkingen- zo weinig kans maakt op een reguliere betaalde baan, de huidige werkenden niet snel de loef af zullen steken. Tot slot stelt ze voor dat er een beroepsinstantie komt waar vakbonden en burgers (met of zonder basisbaan) terecht kunnen met klachten over de basisbaan, zodat er in de loop der tijd jurisprudentie wordt opgebouwd.

Een andere vorm van het verdringingsargument is dat de lonen van de huidige werkenden kunnen dalen doordat er veel mensen op de arbeidsmarkt komen die dankzij hun uitkering het werk voor minder willen doen. De Rijk verwacht dat het met deze neerwaartse druk wel mee zal vallen: bovendien is er altijd nog de beschermende factor van het minimumloon. Ook wijst ze op een bepaalde mate van solidariteit: werkenden moeten ook wat over hebben voor de huidige werklozen, zo stelt zij.

Tot slot komt zij bij het vraagstuk dat raakt aan bepaalde vooroordelen die bestaan over werklozen: werkt dit plan wel als instantie X geen enkel drukmiddel meekrijgt om de uitkeringsgerechtigden van de bank of hun luie stoel te trekken? Omdat het uitgangspunt van dit voorstel het geluk en welbevinden van de werkloze is, is er wat betreft de Rijk in het geval dat de werkloze zich volkomen gelukkig voelt in die luie stoel in dat geval niets aan de hand. Mochten er sterke aanwijzingen zijn dat hij dat toch niet is, maar door gewenning of andere obstakels tot niets komt, dan kunnen er na een paar jaar altijd nog 'prikkel's worden bedacht. Maar, als werk werkelijk zo gelukkig maakt als wij allemaal denken, zo stelt de Rijk, zal dat – mits er goede begeleiding is – volgens haar niet nodig zijn.

De Rijk vergelijkt de basisbaan ook met het basisinkomen – een onvoorwaardelijk minimaal inkomen voor elke burger- en ziet in de basisbaan twee voordelen ten opzichte van het basisinkomen. Het belangrijkste argument is dat er geen sprake is van een afkoopsom waarna men de uitkeringsgerechtigde aan zijn lot overlaat, en is de basisbaan goedkoper,

omdat velen een deel van de uitkering verdienen.

In 2016 werden deze laatste twee argumenten ook genoemd het stuk "Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan?" in het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken. De schrijvers, Alfred Kleinknecht, Jos Kok, Ben Ligteringen, Joop Schippers en Annelies van Egmond, allen experts in hun vakgebieden van econometrie, economie, sociologie gerelateerd aan werkgelegenheid, zetten uitvoerig uiteen waarom zij meer zien in een concept van een basisbaan gefinancierd door de collectieve sector dan in een onvoorwaardelijk basisinkomen (OBI). Ook zij zien als grootste bezwaar van het OBI dat kansarmere groepen met geld worden afgekocht om niet te participeren in de samenleving: hiermee zou het OBI sociale uitsluiting juist in de hand werken.

Anders dan in het voorstel van de Rijk, definiëren deze economen de basisbaan juist wel als een baan in loondienst – maar dan bij de overheid, die hiermee dan haar taak als zogenaamde 'employer of last resort' vervult. Zij stellen voor om langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden recht te geven op een baan bij de gemeente tegen het minimumloon. Hierdoor blijft er een prikkel ontstaan om werk in de marktsector te zoeken, waar de lonen gemiddeld hoger liggen. De schrijvers wijzen erop dat uitstroom van de basisbaan niet voor iedereen is weggelegd: de basisbaan is er ten slotte voor de meeste kwetsbare groep mensen die op eigen kracht geen plek op de arbeidsmarkt weten te vinden. Voor de sterkere werklozen raden zij aan om de basisbaan te combineren met opleidingstrajecten, zodat de kans op doorstroming voor deze groep wordt gemaximaliseerd. Voor de zwakkere werklozen zou dat streven moeten worden losgelaten en worden erkend dat er door de publieke sector, makkelijker dan in de marktsector, voor deze groep een beschutte werkomgeving kan worden aangeboden.

Basisbanen zijn nieuwe (extra) ondersteunende banen (eventueel voor een deel gecreëerd door taakafsplitsingen) in bijvoorbeeld zorg, welzijn, natuur, cultuur, onderwijs of openbaar vervoer, gefinancierd door de overheid. Ze zijn bedoeld voor mensen die ondanks om-, her- en bijscholing en ondanks vele sollicitaties op eigen kracht geen plek op de arbeidsmarkt weten te bemachtigen. In een basisbaan kunnen mensen tegen het minimumloon, naar hun productieve mogelijkheden een bijdrage leveren. Door de inrichting van nieuwe taken en de inzet van meer personeel bij bestaande kan de kwaliteit van de dienstverlening toenemen zoals die ervaren wordt door patiënten, leerlingen, reizigers en anderen. Onder deze extra banen kan ook maatschappelijk gericht vrijwilligerswerk vallen. Dit kan dan worden teruggebracht als publieke taken bij de gemeente. Hierdoor krijgt dit werk een betaalde status, waarin zich een concrete waardering van de maatschappij voor geleverd werk uitdrukt. Op deze manier kan zelfs economische groei wordt gerealiseerd in een arbeidsintensieve en grondstoffen-extensieve richting. Hierbij wordt 'welvaart' breder gedefinieerd, waarbij naast op de markt verhandelde goederen en diensten (gemeten als

Nationaal Product), 'zachte' factoren als cultuur, natuur, gezondheid of veiligheid ook meetellen in de welvaart, en er niet als vrijwilligerswerk buiten vallen.

Box 4. De basisbaan volgens Alfred Kleinknecht, Jos Kok, Ben Ligteringen, Joop Schippers en Annelies van Egmond, Tijdschrift voor de Arbeidsvraagstukken, 2016

In 2017 kwam de basisbaan opnieuw naar voren in het dossier "Geen Dwang maar Drang: De zachte hand in de bijstand". Monique Kremer, hoogleraar Actief Burgerschap, zoekt in opdracht van gemeente Amsterdam en het Tijdschrift van de Sociale Vraagstukken, uit hoe er in vijf gemeentes in Nederland – Tilburg, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Leeuwarden - wordt omgegaan met de groep mensen in de bijstand die op zeer grote afstand staat van de arbeidsmarkt. Daaruit blijkt dat alle gemeenten, genoodzaakt door forse bezuinigen vanuit het Rijk in 2010, hun bijstandsbestand opdeelden in twee groepen: een kansrijke en een kansarme groep. Voor de kansarme groep is werk als doel losgelaten en wordt de sollicitatieplicht niet gehandhaafd.

In lijn met de Participatiewet, worden bijstandsgerechtigden geacht 'naar vermogen een tegenprestatie' te leveren in de vorm van een maatschappelijk nuttige activiteit. Het gaat niet alleen om vrijwilligerswerk of mantelzorg maar ook om werken aan je gezondheid, schulden, of sociale contacten. Het doel is niet toeleiding naar werk, maar vergroting van zelfredzaamheid en welbevinden. Voor deze cliënten wordt de sollicitatieplicht niet gehandhaafd, en de inspanning op uitstroom naar werk is minimaal.

Uit het rapport blijkt dat de uitvoering van deze tegenprestatie, alsook de uitvoering van de sollicitatieplicht, ontzettend verschilt per gemeente (zie tabel 1). Desondanks is er een algemene consensus onder maatschappelijk werkers in deze gemeenten over wat het beste werkt om mensen te laten participeren: aandacht. De wetenschap bevestigt dit inzicht: een meta-analyse van meer dan 100 artikelen toont aan dat aandacht, een motiverend gesprek, langdurige en doelgerichte trajecten en intensieve begeleiding naar en tijdens (vrijwilligers)werk de meest kansrijke vorm van activering is.

	Tilburg	Utrecht	Leeuwarden	Rotterdam	Amsterdam
Benadering klant	Wat wil je?	Hoe gaat het met u?	Wat ga je doen?	Je moet wat doen	Ik hoor graag van u hoe het met u gaat
Ideologie	Niet repressief maar perspectief	Zelf doen wat je zelf kan	Mienskip (gemeenschap)	Wederkerigheid	Uitnodigend
Wortel/stok	Vrijwillig	Vrijwillig	Drang	Drang	Motiveren
Doel	Zo veel mogelijk mensen participeren	Kwaliteit van leven vergroten	10 procent moet doorstromen naar reïntegratietrajecten	Alle kansarme bijstandsklanten doen een tegenprestatie	Iedereen doet mee
Contact klant	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Wijkteams + welzijnsorganisaties	Klantmanager, caseload 1:350 (krijgen hulp van welzijnsorganisaties)	Klantmanager, caseload 1:350 (mogen daarbinnen wel differentiëren)

Tabel 1. Uitvoering van de Participatiewet in verschillende gemeenten, dossier "Dwang of Drang: De zachte hand in de bijstand", 2017, p.7.

Helaas blijkt ook uit het rapport dat er een grote discrepantie is tussen theorie en praktijk: gemeenten schieten tekort in de tijd en middelen om mensen de hulp te bieden die zij nodig hebben om tot activering over te gaan. De gemiddelde werklast is een professional op 350 cliënten, tijd om echte aandacht te geven is er daardoor niet. Ook staan deze "klantmanagers" vaak met lege handen, en hebben ze cliënten weinig te bieden om ze te ondersteunen.

Als alternatief wordt ook hier het concept van de basisbaan geschetst:

"Mensen in de bijstand zijn vaak heel blij met persoonlijk contact. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt ook dat aandacht, een motiverend gesprek, langdurige en doelgerichte trajecten en intensieve begeleiding naar en tijdens (vrijwilligers)werk de meest kansrijke vorm van activering is. Ook blijkt dat gebruik van enige druk ('U gaat straks aan de slag') heel nuttig kan zijn.

De bijstand zou daarom niet louter gezien moeten worden als een inkomensvoorziening, maar als leverancier van basisbegeleiding. En niet vrijblijvend noch voor de overheid noch voor de burger. Voor de groep kansarmen zou het helpen als klantmanagers (laten we ze sociale professionals noemen) meer te bieden hebben dan re-integratie in vrijwilligerswerk. Denk aan: scholing (kan weer op de agenda), kinderopvang, respijtzorg voor mantelzorgers,

trajecten voor persoonlijke ontwikkeling en schuldsanering. Nu staan ze te vaak met bijna lege handen.

Echt salaris

Het zou helpen als die basisbegeleiding samengaat met een baan. De meeste mensen willen geen vrijwilligerswerk maar echt werk, met een echt salaris. Dat geeft de meeste erkenning. Wordt het geen tijd om te erkennen dat werkgevers deze mensen niet zomaar meer aannemen?

....Het mooiste zou zijn als deze basisbanen niet van bovenaf (door de overheid) worden gecreëerd, maar van onderop. Met inspanningen van gemeenten zijn in wijken de afgelopen jaren veel nieuwe activiteiten verzonden waar blijkbaar nood aan was, van boodschappendiensten tot klussenprojecten. Waarom kan dat werk niet worden omgezet in een betaalde baan? Een uitkering wordt dan salaris. Maar laat burgers meebeslissen welke banen een gemeente zou moeten scheppen. Een gedemocratiseerde basisbaan!

Basisinkomen als uitzondering

Gezien de context van de fors gekorte rijksmiddelen voor re-integratie is het prijzenswaardig dat er weer gemeentelijke aandacht is voor een grote groep als kansarm betitelde bijstandsontvangers. Maar de zachte hand in de bijstand is te vaak een slap handje. Voor uitzonderlijke gevallen is vrijstelling van verplichtingen nodig (en een selectief 'basisinkomen') maar de meeste mensen zullen baat hebben bij minder vrijblijvende en intensieve basisbegeleiding naar enige vorm van sociale deelname. Het liefst een basisbaan. Daarvoor is hulp van het Rijk nodig."

Box 2. De basisbaan volgens Monique Kremer (hoogleraar Actief Burgerschap), Jelle van der Meer (journalist) en Marcel Ham (Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken), Trouw, 17 januari 2018

Daarnaast worden in het dossier nog de basisbaan-voorbeelden uit het buitenland in kaart gebracht. Het beleid in Bremen en Stockholm richt zich anders dan Nederlandse gemeenten, niet op maatschappelijke activering als alternatief voor betaalde arbeid. Vrijwilligerswerk is daar echt iets wat mensen naast hun werk doen. Het doel in Bremen en in Stockholm is altijd – min of meer – echt werk. De steden hebben een andere aanpak. In Duitsland is er een tweede -inderdaad ook parallelle- arbeidsmarkt met minder strenge werkregels. De zogenoemde 1-euro-jobs zijn daar een voorbeeld van. Je krijgt dan 1 á 2 euro voor elk gewerkt uur bovenop je uitkering. Het mogen geen banen zijn waar normaal gesproken voor betaald wordt. In Stockholm wordt ingezet in op intensieve begeleiding om mensen toch op de eerste arbeidsmarkt een plek te geven. Dat is geen *life first*-benadering, het gaat parallel. Anders dan in Bremen wordt tegelijk met het zoeken naar arbeid gewerkt aan welzijnsaspecten, zoals een betere gezondheid. Sowieso is in Scandinavië het uitgangspunt dat de problemen van mensen tegelijkertijd moeten worden aangepakt met het krijgen van

werk. Toch lukt het in beide steden lukt dat niet met iedereen: naast investeren is er ook in Stockholm en Bremen sprake van parkeren; niet iedereen in de bijstand heeft kans op aandacht.

Tot slot is er nog het voorstel van Ton Wilthagen, hoogleraar Arbeidsmarkt aan Tilburg University, en Jos Verhoeven, oprichter van de StartUp Foundation, die op 5 april 2018 het college "Transitie van de Arbeidsmarkt: de Parallele Arbeidsmarkt" gaven. Ook zij merken op dat veel mensen tussen wal en schip vallen en geen plek weten te vinden op de reguliere arbeidsmarkt, en dat ondersteuning vanuit de overheid -zacht uitgedrukt- tekortschiet. Wilthagen en Verhoeven bieden geen pasklare oplossing maar geven aan dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de maatschappij om te realiseren dat iedereen mee kan doen. Ze wijzen op het gat tussen de "A/topsport" bedrijven aan de ene kant en de uitzichtloze (bijstands)uitkerings situatie aan de andere kant. Op het college moedigden zij beleidsmakers, steden en bedrijven aan om op creatieve wijze verantwoordelijkheid te nemen om werk te creëren.

Onder andere wijze ze op veel maatschappelijk werk wat nu blijft liggen door geldgebrek, zoals de receptie in het verzorgingstehuis die wordt opgeheven voor kostenbesparing. Ook zijn er in Nederland 1.3 miljoen eenzame ouderen: zou hier geen werk gemaakt van kunnen worden?

Ook bijvoorbeeld het leveren van maat- en meerwerk bij bedrijven kan mogelijk werk genereren – en meerwaarde voor de klant en bedrijf geven. Als voorbeeld noemen ze een kozijnenfabriek die eerst alleen in standaard-maten kozijnen maakte en geen maatwerk leverde. Met inzet van voorheen "arbeidsbeperkten" doen zij dat nu wel in een "satelliet-bedrijf", zoals ze dat zelf noemen. Dit levert niet per se winst op, maar door de extra service is het toch een meerwaarde, voor zowel klant als bedrijf.

In een opiniestuk in Trouw licht Jos Verhoeven een mogelijke structurele oplossing verder toe. Hij schetst stelt voor om een maatschappelijke onderneming op te richten die kwetsbare werknemers in dienst kan nemen. Hiertoe rekent hij naast de miloen mensen met een vaste uitkering, eenzelfde aantal mensen wat bijna geheel afhankelijk is van flexbanen en hierdoor ook vaak een beroep moet doen op een tijdelijke uitkering. Verhoeven stelt voor om mensen vanuit de maatschappelijke onderneming, naar vermogen, in te zetten bij bedrijven tegen het desbetreffende cao-loon. De 'inlener' betaalt een opslag voor verminderd risico, opleiding en leegloop.

De maatschappelijk detacheerder is een stichting beheerd door belanghebbenden met daarin in ieder geval de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties. Uitkerings-, looncompensatie- en reïntegratiebudgetten kunnen allemaal ingebracht worden als startkapitaal. Volgens Verhoeven wordt hiermee mensen die wel mee willen doen, maar lastiger toegang hebben, een voertuig gecreëerd dat ze duurzaam naar de markt brengt. Tegelijkertijd zouden ondernemers worden verlost van bureaucratie en wetgeving.

De rode draad

De onderliggende motivatie in bovenstaande voorstellen is hetzelfde als die van het vrijwel alle politieke agenda's en credo's: het creëren van een samenleving waarin iedereen mee mag en kan doen, ook door middel van werk.

Hoewel de uitwerkingen verschillen, zijn alle genoemde voorstellen voor basisbanen (of een parallelle arbeidsmarkt) gegrond in de overtuiging dat er meer werk is of gerealiseerd kan worden voor de grote groep werklozen die nu aan de kant staan. Met de juiste begeleiding en investering kunnen de werklozen van nu weer aan de slag. Er wordt erkend dat dit meer geld gaat kosten, maar er wordt betoogd dat dit niet opweegt tegen de maatschappelijke winst. Bovendien zou er volgens sommigen zelfs economische winst uit het creëren van basisbanen kunnen voortvloeien.

In de twintig jaar die is verstreken na de publicatie van het treffende stuk van de Rijk heeft er geen rigoureuze verandering van beleid plaatsgevonden die vergelijkbaar is met het geschetste voorstel. Ook de meer recentere voorstellen van Kleinknecht et al. en Kremer staan nog ver af van de realiteit. Sterker nog: de impact van de huidige de regelgeving lijkt bescherming en ondersteuning voor de meest kwetsbare groepen van de arbeidsmarkt juist af te zwakken in plaats van te versterken. Hoewel de ambitie om een inclusieve arbeidsmarkt te creëren mooi is omschreven in de kabinetsplannen, zijn er veel geluiden die erop duiden dat het huidige beleid op veel manieren te wensen overlaat.

Wat voegt het toe aan het bestaande beleid?

Het bestaande beleid erkent dat het een grote groep mensen niet lukt is om op eigen houtje of met (beperkte) hulp betaald werk te vinden. Vervolgens is voor deze groep mensen, zoals eerder omschreven, niet het vinden van werk, maar 'maatschappelijke participatie' het doel. Hiermee wordt dus geaccepteerd dat mensen in de bijstand (blijven) zitten. Het concept van de basisbaan accepteert deze conclusie niet: alle voorstellen gaan ervanuit dat er genoeg werk is of kan worden gecreëerd - ook voor de meest kwetsbare groepen. De basisbaan zou hiermee ook een concrete en tastbare invulling geven aan het recht op werk – voor iedereen.

Hierbij is een belangrijk verschil met het bestaande beleid de manier waarop maatschappelijk nuttig werk gedefinieerd wordt: als recht (een basisbaan) of als plicht (de tegenprestatie). Op de site van de Rijksoverheid is het volgende te lezen over de tegenprestatie:

Met een bijstandsuitkering moet u een tegenprestatie verrichten als uw gemeente hierom vraagt. Bij een tegenprestatie gaat het om een onbetaalde maatschappelijk nuttige activiteit van beperkte duur en omvang. Bijvoorbeeld voor een paar uur per dag of per week gedurende een paar weken of maanden. Het mag geen werk zijn waar u normaal gesproken voor wordt betaald.

Gevolgen niet nakomen tegenprestatie

Uw gemeente mag uw bijstandsuitkering verlagen, als u weigert een tegenprestatie te verrichten. De gemeente bepaalt de hoogte van de verlaging en de duur.

Box 3. De tegenprestatie in de bijstand, geciteerd van

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-tegenprestatie-in-de-bijstand>

De bijstandsgerechtigde wordt door middel van de tegenprestatie, onderdeel van de Participatiewet, dus verplicht om maatschappelijk nuttig werk te doen, in het belang van de maatschappij en de samenleving, als hen dit wordt gevraagd. Hiermee wordt maatschappelijk nuttig werk dus geframed als een verplichte tegenprestatie in ruil voor de uitkering. In tegenstelling, gaat het concept van de basisbaan juist uit van het *recht* op (maatschappelijk nuttig) werk. Dit werk zou dan ook moeten worden beloond met het minimumloon, in plaats van de vergoeding op bijstandsniveau: de uitkering wordt dan een salaris. Deze beloning reflecteert een erkenning vanuit de maatschappij en zorgt ervoor dat mensen volwaardig meedraaien, en hiervoor dus ook de waardering en alle positieve gevolgen van dien ervaren.

Zoals eerdergenoemd, blijkt uit het rapport “De zachte Hand in de Bijstand” dat niet alle gemeenten de verplichte tegenprestatie als dusdanig handhaven. Bijstandsgerechtigden in de gemeenten Utrecht en Tilburg zijn vrij om te kiezen of zij wel of geen ‘tegenprestatie’ verrichten en in Amsterdam wordt men gemotiveerd, maar ook niet gedwongen. De gemeente Rotterdam hanteert het strengste beleid en zien de tegenprestatie als het praktische breekijzer om mensen aan het werk te krijgen, maar ook daar zijn mensen vrij om zelf een activiteit te kiezen. Er is dus een discrepantie tussen de wetgeving van beleid en de toepassing daarvan in de praktijk. Om dit recht te zetten zou de basisbaan mogelijk een uitgangspunt kunnen zijn.

De basisbaan zou een reflectie van de overtuiging vanuit de waarde van (betaald) werk, de waardering en het gevoel van competentie, autonomie en zingeving die mensen hiervoor terugkrijgen. Zodat iedereen die wil, kan werken.

Het concept van de basisbaan zou in zekere zin een verbreding en verdieping van het bestaande beleid betekenen. Een verbreding in de zin dat de basisbaan geldt voor iedereen: dus voor elke burger die moeite heeft om een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen. De bestaande regelgeving om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt te beschermen, zoals de banenafpraak, het banenregister en de bijbehorende subsidies, gelden alleen voor mensen

die door ziekte of handicap buiten de boot vallen. Divosa, de vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein, pleit voor een inclusievere maatstaaf voor de banenindicatie. Zij menen dat iedereen die blijvend aangewezen is op Loonkostensubsidie een indicatie banenafpraak zou moet krijgen. Nu ontvangen alleen die mensen een indicatie die “ziekte of gebrek” vertonen. Divosa is van mening dat hierdoor onnodig onderscheid wordt gemaakt tussen groepen die niet op eigen kracht in staat zijn het minimumloon te verdienen.

De basisbaan zou een verdieping kunnen zijn van het huidige beleid in de zin dat het inzet op intensieve begeleiding om mensen te helpen bij het vinden van passend werk. Op dit moment is er wel enige vorm van begeleiding en ondersteuning, maar blijkt dit niet voldoende. Voor de “kansarme” groep voor wie de kans op werk überhaupt is losgelaten, geven de sociale werkers aan te weinig tijd te hebben (een caseload van 1 professional op 350 mensen is niet ongewoon) voor deze mensen om ze te ondersteunen naar een activiteit of maatschappelijke participatie. Uit de praktijk blijkt dat het veel “kansrijke” bijstandsgerechtigden of arbeidsbeperkten op dit moment niet lukt om een baan op de reguliere arbeidsmarkt te vinden: meer begeleiding, totdat er passend werk is gevonden, zou een uitgangspunt van de basisbaan kunnen zijn.

Als we heel idealistisch mogen denken (en waarom niet?), zou de basisbaan ook een mogelijke weg kunnen zijn waarop stigmatisering van kwetsbare groepen wordt verminderd, en het woord “inclusie” op een gegeven moment zelfs overbodig wordt. Tijdens dit onderzoek is mij opgevallen dat er ontzettend veel regelingen en subsidies beschikbaar zijn om “kwetsbare groepen” aan het werk te krijgen. Bij het rondkijken op de site van de overheid kom je al snel in een wirwar van bureaucratie terecht. Het lijkt mij dat dit werkgevers juist kan afschrikken en ontmoedigen om mensen uit deze groepen aan te nemen. Daarnaast denk ik dat door deze vele regelingen en subsidies de scheidslijn tussen in- en exclusief op de arbeidsmarkt, en tussen “normaal” en “niet normaal”, eerder vergroot dan verkleint. Bewust of onbewust kan de nadruk kan hierdoor onbedoeld komen te liggen op juist meer hokjesdenken en het labelen van mensen. Hoe goed bedoeld ook, dit zou juist kunnen zorgen voor meer stigmatisering, discriminatie en uitsluiting van deze kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. De introductie van een concept als de basisbaan zou de inclusiviteit van iedereen kunnen benadrukken, omdat de basisbaan een recht is dat beschikbaar is voor alle Nederlanders – ongeacht wat precies de oorzaak is van je afstand tot de arbeidsmarkt.

Verder denkend op deze lijn, waarin de basisbaan beschikbaar is voor alle Nederlanders, zou veel meer maatschappelijk nuttig werk, of bijvoorbeeld mantelzorg, ook kunnen worden gezien als een basisbaan. Dit is vergelijkbaar met beleidsvoering in Scandinavische landen waar mantelzorg hoog in het vaandel staat en er ook naar betaald krijgt. Het kunnen terugvallen op een basisbaan zou voor alle Nederlanders een gevoel van zekerheid kunnen bieden.

Door de waarde van werk te erkennen, de inhoudelijke betekenis van werk te verruimen en de noodzaak van inclusiviteit en participatie in de samenleving te benadrukken, zou een concept zoals de basisbaan mensen kunnen voorzien in hun behoefte aan competentie, verbondenheid, autonomie, veiligheid, inclusie en betekenis in hun leven.

Wat zijn verwachte maatschappelijke en psychologische opbrengsten?

In het handboek "Omdat het kan! HRM-handvaten voor een inclusieve arbeidsmarkt" wordt overtuigend uiteengezet waarom het van belang is dat we streven naar een inclusieve arbeidsmarkt – in zijn algemeenheid, maar ook op het gebied van Nederlanders met een migratieachtergrond. En wat de risico's zijn als we het niet doen.

Een inclusief personeelsbeleid kan positieve effecten hebben op de bedrijfsprestaties. Dat is het onderwerp van de *best practice* voorbeelden in deel III van dit boek. Indien bedrijven zelf profijt hebben bij diversiteit en indien er verder geen andere factoren meespelen, is er niet op voorhand een rol van de overheid. De achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond, zelfs wanneer wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, lat echter zien dat er meer aan de hand is. Een van de gevolgen van de achterblijvende arbeidsmarktpositie is dat niet-westerse allochtonen ruim twee keer zo vaak afhankelijk zijn van een uitkering dan Nederlanders met een Nederlandse achtergrond (ruim 20 procent versus iets minder dan 10 procent. Nederlanders met een migratieachtergrond zijn het meest oververtegenwoordigd in de bijstand (CBS, 2017). Aangezien uitkeringen collectief worden gefinancierd, is oververtegenwoordiging in de sociale zekerheid op zich al reden voor overheidsingrijpen.

De economie groeit als we meer werken (meer mensen of meer uren), of als we slimmer gaan werken. Wanneer een deel van de bevolking onbedoeld minder dan gemiddeld presteert op de arbeidsmarkt, drukt dat het economisch potentieel en dus de welvaart. Daarmee beperkt het de (economische) keuzes voor de samenleving als geheel. Anders gezegd: we laten als maatschappij kansen liggen als niet iedereen werkt naar vermogen.

Wanneer iemand er niet in slaagt een baan te vinden, werkt dat demotiverend. Alhoewel zich dat niet direct vertaalt in economische grootheden, is de potentiële maatschappelijke schade aanzienlijk. Allereerst natuurlijk individueel, maar ook binnen de familie, in de buurt en/of bredere gemeenschap. Naast de schade van werkeloosheid ligt een gevoel van afwijzing en afstand op de loer als de perceptie bestaat dat discriminatie ten grondslag ligt aan werkloosheid.

De hierboven genoemde argumenten voor overheidsingrijpen gelden voor alle vormen van inclusiviteit: arbeidsgehandicapten, 50-plussers en Nederlanders met een

migratieachtergrond. Er zijn echter aanvullende redenen voor overheidsingrijpen die specifiek zijn voor culturele diversiteit.

Deelname van migranten aan de Nederlandse samenleving (participatie) is vanuit individueel en maatschappelijk perspectief wenselijk en noodzakelijk. Voor de migranten betekent het, via onder meer betere arbeidsmarkt- en inkomenspositie, een betere levenskwaliteit. Voor de samenleving leidt het tot minder spanningen en meer binding met en vertrouwen in elkaar, waardoor er meer wederzijds begrip ontstaat, evenals gedeelde waarden en normen en samenwerking. En dit leidt op zijn beurt weer tot minder discriminatie en betere kansen op de arbeidsmarkt voor de migranten. Integratie op onder meer de arbeidsmarkt gaat dus hand in hand met sociale cohesie.

Sociale cohesie hangt op zijn beurt weer nauw samen met de mate van sociale ongelijkheid. Daarbij gaat het om verschillende dimensies zoals werkloosheid, inkomensongelijkheid, opleidingsniveau, armoede en gezondheid. Personen met een of meer dan deze kenmerken beschouwt het SCP als kwetsbare groepen. Het SCP (Huijnk et al., 2015) stelt daarbij dat niet-westerse migranten bijna een twee keer zo grote kans hebben op een (stapeling) van kwetsbare posities dan andere groepen. Ook toont steeds meer onderzoek een relatie tussen inkomensongelijkheid en armoede en negatieve effecten op tal van terreinen zoals zorgkosten, criminaliteit, sociale mobiliteit etc. (o.a. Wilkson & Pikett, 2009).

De toegang tot en de positie op de arbeidsmarkt spelen hierbij een belangrijke rol. In eerste instantie via de inkomenspositie, maar ook via invloed op (mentale en fysieke) gezondheid. Een betere arbeidsmarktpositie, via betaald werk, of liever nog werk passend bij het opleidingsniveau, leidt zoals gesteld tot het participeren en onderdeel uitmaken van de maatschappij. Een beperkte toegang tot de arbeidsmarkt voor de migranten kan aan de andere kant juist tot afname van sociale cohesie leiden. Een goed voorbeeld hiervan vinden we onder de groep (goed) opgeleide 2^e generatie migranten die moeilijker aan werk komen dan vergelijkbaar opgeleide autochtonen. Dit kan tot vervreemding van de maatschappij leiden en in extreme gevallen tot norm overstijgend gedrag, wat afbrokkeling van sociale cohesie en maatschappelijke spanningen als gevolg kan hebben. Met andere woorden: toegang en positie op de arbeidsmarkt en sociale cohesie beïnvloeden elkaar over en weer.

Samenvattend: iedereen moet meedoen. Dat is goed voor de staatskas (minder uitkeringen), voor de werkgevers (meer werkenden is meer economische productie) en voor de betrokkenen zelf. Extra argumenten voor het bevorderen van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond zijn de positieve gevolgen voor integratie en sociale cohesie. Deze zijn moeilijker in harde cijfers uit te drukken, maar uiteindelijk van minstens zo groot belang.

Welke initiatieven zijn er met betrekking tot basisbaan en basisinkomen? Wat zijn de ervaringen?

Haalbaarheidsonderzoek naar basisbaan in Groningen

In Groningen vindt op dit moment een haalbaarheidsonderzoek plaats naar de basisbaan, op initiatief van PvdA-raadslid Jan Pieter Loopstra, die vertrouwen heeft in een positieve uitkomst. "In de stad blijft werk liggen. Tegelijk is werk voor sommige Stadgers nog altijd onbereikbaar. Een 'basisbaan' kan twee vliegen in een klap slaan. We hebben bijvoorbeeld al jaren zo'n 10.000 mensen in de bijstand. Zonder hulp van de overheid komen zij moeilijk aan het werk. Een basisbaan, waarbij mensen het minimumloon verdienen, kan voor een deel van hen een oplossing zijn."

De PvdA denkt dan aan werk op scholen en in de wijken. "Werk dat nu niet gedaan wordt en dat mensen toch belangrijk vinden", legt Loopstra uit. "Zoals buurtconciërges, die samen met de bewoners de buurt veilig en schoonhouden. Of klassenassistenten, die leraren ontlasten en leerlingen helpen in te grote klassen. Het zijn slechts twee voorbeelden. Het onderzoek moet goed in kaart brengen wat er nog meer mogelijk is."

In de gemeentelijke begroting voor 2018 stond al dat de gemeente de mogelijkheden voor een basisbaan wilde verkennen, maar dat vond de PvdA te vrijblijvend, aldus Loopstra. Daarom diende hij in november 2017 bij de behandeling van die begroting samen met SP, GroenLinks en Partij voor de Dieren een motie in voor een haalbaarheidsonderzoek op korte termijn. De motie kreeg steun van ChristenUnie, 100%Groningen en Student en Stad. De uitkomsten zijn naar verwachting in juni 2018 bekend (Gezinsbode, 9 november 2017).

De stad Groningen was een van de laatste gemeenten die stopte met de gesubsidieerde arbeid (in 2012) en opnieuw 1 van de eersten die het voortouw neemt in het onderzoeken van de basisbaan. Volgens wethouder Roeland van der Schaaf (PvdA) van de portefeuille Werk en Inkomen, zijn er twee redenen die hiertoe bijdragen in de stad Groningen. Ten eerste omdat Groningen een vrij grote groep mensen in de bijstand heeft, ongeveer 10 000. Ten tweede omdat er extra verdringing is van werk voor laagopgeleiden -waar bijstand cliënten vaak voor in aanmerking komen- door twee specifieke factoren. Doordat Groningen een studentenstad is (1 op de 5 inwoners is student), wordt veel laagopgeleid werk overgenomen door studenten. De verwachting is dat dit des te meer toe gaat nemen nu de studiefinanciering is afgeschaft. Ten tweede ligt Groningen zo geïsoleerd van andere grote steden, dat veel mensen "onder hun niveau" gaan werken als ze geen baan kunnen vinden op hun eigen opleidingsniveau in de stad. Forenzen van is goed mogelijk in de Randstad, maar in Groningen ligt dit anders. Hierdoor solliciteren WO'ers op HBO-banen en HBO'ers

nemen werk aan op MBO niveau. Het gevolg is dat de concurrentie toeneemt en dat laagopgeleiden opnieuw minder kans maken op het vinden van passend werk.

Experimenten met regelvrije bijstand

In de zomer van 2017 gaf staatssecretaris Jette Klijnsma (PvdA, Sociale Zaken) toestemming aan de gemeenten Groningen, Tilburg, Deventer, Wageningen en Nijmegen om te beginnen met hun experiment met het soepeler behandelen van bijstandsgerechtigden. Ook al zijn dit geen directe experimenten met basisinkomen of de basisbaan – het woord basisinkomen of basisbaan komt in geen van de onderzoeksvoorstellen terug –, de experimenten bevatten wel belangrijke aspecten van het basisinkomen en de basisbaan (vooral zoals in het voorstel van de Rijk) zoals uitgaan van vertrouwen en meer mogelijkheden om bij te verdienen.

De verwachting is dat door de controlerende aspecten van het huidige beleid, zoals verplichte sollicitatie of het verbod om geld te verdienen naast het ontvangen van welzijn, weg te nemen, het welzijn en de sociale participatie van de bijstandsontvangers zullen toenemen. Wetenschappelijke literatuur wijst erop dat dit zou kunnen helpen: een meta-analyse van Lub (2018) toonde al aan dat een controlerende benadering en financiële sancties niet bevorderlijk zijn voor het welbevinden of de sociale participatie van uitkeringsgerechtigden. Controle en bestraffende regelgeving kunnen gevoelens van onvermogen, minderwaardigheid en afhankelijkheid veroorzaken; emoties die niet bevorderlijk zijn voor verdere maatschappelijke participatie of empowerment. Het is afwachten op de uitkomsten van deze experimenten, maar het is duidelijk dat er beweging gaande is naar een andere beleidsvorm.

De gemeenten mogen voor het experiment gedurende twee jaar een aantal bijstandsgerechtigden maximaal 199 euro per maand laten bijverdienen naast hun uitkering. Speciaal voor deze onderzoeken heeft Klijnsma de regels van de Participatiewet verruimd. De onderzoeken in de vijf gemeentes zijn vergelijkbaar. Om een beeld te krijgen van de inhoud van de experimenten, licht ik als voorbeeld de onderzoeksopzet van het Groningse experiment hieronder toe.

Gemeente Groningen: Experiment met vertrouwen

In de introductie van haar plan van aanpak van het experiment “Bijstand op maat: experiment met vertrouwen en eigen regie voor bijstandsgerechtigden” schrijft de gemeente Groningen dat de Participatiewet gestoeld is op verplichtingen, controles en sancties, en daarmee een positieve benadering die uitgaat van vertrouwen naar uitkeringsgerechtigden belemmert. De gemeente denkt dat er tot een betere en efficiëntere Participatiewet kan worden gerealiseerd door te onderzoeken wat de effecten zijn van het geven van meer vertrouwen en eigen regie op de motivatie van bijstandsgerechtigden.

Binnen het Groningse experiment -in samenwerking met Rijksuniversiteit Groningen worden drie treatments ingezet:

Ontheffing van de arbeidsplicht

In deze treatment worden deelnemers ontheven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen, bedoeld in artikel 9 lid 1 Participatiewet. Dit betekent dat deelnemers geen werk meer hoeven te zoeken, te aanvaarden of te behouden. Ook is inschrijving als werkzoekende bij het UWV niet verplicht. Deelnemers hoeven ook geen ondersteuning van de gemeente te accepteren of mee te werken aan een onderzoek naar arbeidsmogelijkheden. Ook is een tegenprestatie niet van toepassing. Onder het huidige bijstandsregime worden mensen alleen (deels) ontheven van deze verplichtingen als daar een individuele, objectiveerbare, veelal medische reden voor is.

Intensieve begeleiding

Deelnemers krijgen gedurende het experiment intensieve begeleiding door professionals met bijstandservaring. Met 'intensieve begeleiding' wordt bedoeld begeleiding in de vorm van persoonlijke coaching, intervisie en/of trainingen die gemiddeld 10x per jaar plaatsvinden. Het betreft maatwerk. Doel van de intensieve begeleiding kan een van de volgende of een combinatie zijn van: a) deeltijdwerk of uitstroom naar werk in loondienst (ook als dat op een lager niveau is), b) starten als (parttime) ondernemer; c) acceptatie van het gegeven dat werkloosheid/leven op bijstandsniveau het toekomstperspectief is en van daaruit bouwen aan een nieuw leven. De begeleiding bestrijkt het hele scala van leefgebieden waarmee de deelnemer te maken kan krijgen om een van bovenstaande doelen te bereiken. Daar waar er perspectief is op werk, is de begeleiding gericht op de meest efficiënte weg naar duurzaam werk, dus niet de snelste weg naar werk.

Meer bijverdienen

Deelnemers die inkomsten hebben, mogen 50% van deze inkomsten houden, met een maximum van € 199,00 per maand. Deze vrijlating geldt gedurende de gehele experimentduur van 2 jaar. Onder het huidige regime geldt een vrijlating van 25% tot een maximum van € 199,00 per maand gedurende maximaal 6 maanden.

Deelnemers worden ofwel ingedeeld in treatment a, b of c. Een vierde groep mag zelf kiezen welke treatment zij willen. Een vijfde en zesde groep zijn de controle- en referentiegroep.

Het resultaat van het experiment is een rapport waarin beschreven wordt wat de effecten zijn voor bijstandsgerechtigden op het gebied van onder meer de mate waarin zij actief werken aan hun re-integratie; de mate waarin zij bereid zijn parttime of fulltime aan het werk te gaan; de mate waarin zij bereid zijn om maatschappelijk te participeren; het aantal mensen dat (duurzaam) uitstroomt naar werk, of werk in deeltijd krijgt en het welbevinden van de deelnemers (fysieke en mentale gezondheid, geluk en tevredenheid).

Daarnaast wordt er gekeken naar de invloed van leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, en hun maatschappelijk en arbeidsparticipatie (uitkeringsduur, afstand naar de arbeidsmarkt, maatschappelijke activiteiten) van de uitkeringsgerechtigde op bovenstaande variabelen. Het Groningse experiment is van start gegaan op 1 juli 2017 en op 1 september 2019 wordt de eindrapportage aan het ministerie van SZW geleverd.

Project "Makkies" in Amsterdam

Amsterdam lanceerde in 2017 project Makkies, waarbij mensen die al een tijd in de bijstand zitten en geen uitzicht hebben op betaald werk, vrijwilligerswerk kunnen doen in ruil voor een beloning (Parool, 5 maart 2017). "Dit zijn mensen die de eindjes moeilijk aan elkaar kunnen knopen. Het gaat niet om veel geld, meer om de waardering", aldus wethouder Vliegenthart.

"Op deze manier kunnen we kijken wat er in deze mensen zit, vaak is dat meer dan we in eerste instantie denken. De ambitie is niet zozeer om hen aan een betaalde baan te helpen, maar om hen in beweging te krijgen." Vliegenthart verwijst naar onderzoek waaruit zou blijken dat vrijwilligerswerk op de lange duur onbevredigend is als er geen beloning tegenover staat.

De beloning is in de vorm van "Makkies", en kunnen worden uitgegeven op twee manieren: in ruil voor een helpende hand (een Makkie voor een Makkie) of als verzilvering bij verschillende buurtwinkels en activiteiten. Als de proef succesvol is, zal de gemeente die ook in andere delen van de stad gaan uitvoeren.