SEOR
Erasmus School of Economics

HAALBAARHEIDSONDERZOEK ROTTERDAMSE WIJKBASISBAAN

Eindrapport

Fabian Dekker

Griet De Lombaerde

Elisa de Vleeschouwer

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV / NAMENS DE KENNISWERKPLAATS STEDELIJKE ARBEIDSMARKT

© SEOR BV / ROTTERDAM, SEPTEMBER 2020

HAALBAARHEIDSONDERZOEK ROTTERDAMSE WIJKBASISBAAN

CONTACTPERSOON

Naam	Dr. Fabian Dekker
Adres	Marconistraat 16, 3029 AK, Rotterdam
Telefoon	010 302 05 00
Email	dekker@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

1	**Inleiding**	
1.1	Inleiding	1
1.2	Uitgangspunten wijkbasisbaan	1
1.3	Onderzoeksvragen	2
1.4	Aanpak	2
1.4.1	Deskresearch	3
1.4.2	Behoeften bij mensen in de wijk	4
1.4.3	Behoeften bij bedrijven en organisaties	5
1.4.4	Behoeften bij langdurig werkzoekenden (en coaches)	5
1.4.5	Synthese en rapportage	6
1.5	Leeswijzer	6
2	**Quick scan literatuur: publieke baancreatie**	
2.1	Vormen van publieke baancreatie	7
2.1.1	ID- en WIW-banen (en haar voorgangers)	8
2.1.2	De WSW	9
2.1.3	Garantiebanen (Banenafspraak)	9
2.1.4	Tegenprestatie binnen Participatiewet	9
2.1.5	De (wijk)basisbaan	10
2.2	Voordelen van publieke baancreatie: participatie en brede maatschappelijke baten	11
2.3	Nadelen van publieke baancreatie: ‘lock-in effect’ en verdringing	12
2.4	De (wijk)basisbaan als alternatief voor mensen zonder perspectief?	13
3	**Haalbaarheidsonderzoek: de wijken**	
3.1	Afrikaanderwijk: sociaal-economische uitdagingen	15
3.2	Zevenkamp: een ‘gemiddelde’ Rotterdamse wijk	16

3.3 Blijdorp: een gunstige uitgangspositie 16
3.4 Onderzoeksaanpak 16
3.5 Bevindingen 17
3.5.1 Breed draagvlak voor uitgangspunten basisbaan 17
3.5.2 Banen in de (kwetsbare) wijk 18
3.5.3 Risico's van de wijkbasisbaan 19
3.5.4 Hoe het kan: banen uit en voor de wijk 20

4 Haalbaarheidsonderzoek: bedrijven en organisaties

4.1 Basisbanen: het maken van verschil, bijvoorbeeld via 'city stewards' 22
4.2 Werkgevers: let op overbevraging en beperkte schaling 23
4.2.1 Sluit aan bij lopende initiatieven en ideeën (zoals de 'Werkhub') 23
4.2.2 Zoektocht naar economisch design wijkbasisbaan 24
4.2.3 Wijkimpactbond (WIB) 25
4.3 Andere risico's: verdringing, armoedeval en 'lock-in effect' 26
4.4 Hoe het kan: start met een pilot en bouw een maatschappelijke businesscase 27

5 Haalbaarheidsonderzoek: langdurig werkzoekenden en coaches

5.1 Coaches: belang van duurzaam perspectief 29
5.2 Langdurig werkzoekenden en coaches: typen werkzaamheden 30
5.3 Toegevoegde waarde van een (wijk)basisbaan 31
5.4 Uitvoeringsaspecten van de basisbaan 31
5.4.1 Duur en urenomvang 31
5.4.2 Werken in de eigen wijk 32
5.4.3 Belang van begeleiding op het werk 32
5.5 Tot slot: de zoektocht naar een langdurige 'match' 33

6 Wijkbasisbanen: (on)mogelijkheden en toegevoegde waarde

6.1 Onderzoeksvraag 1 (beantwoording) 34

6.2 Onderzoeksvraag 2 (beantwoording) 35

6.3 Onderzoeksvraag 3 (beantwoording) 36

6.4 Onderzoeksvraag 4 (beantwoording) 37

6.5 Onderzoeksvraag 5 (beantwoording) 38

6.6 Onderzoeksvraag 6 (beantwoording) 39

Bijlage: respondenten

1. INLEIDING

1.1 Inleiding

Kortgeleden is in de gemeenteraad van Rotterdam een initiatiefvoorstel van PvdA en CDA over Wijkbasisbanen ingediend.[1] In dit voorstel wordt geconstateerd dat er een grote groep Rotterdammers langdurig afhankelijk is van een uitkering en graag wil werken, maar dat dit niet lukt via regulier werk. Van circa 21.000 van de 33.500 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen[2] is de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot, dat zij geen re-integratievoorzieningen (meer) krijgen opgelegd.[3] Deze doelgroep kent vele vormen van (multi-)problematiek, denk aan schulden, taalachterstand, huiselijk geweld, licht verstandelijke beperking, etc. Verder kenmerkt deze doelgroep zich door een gemiddelde leeftijd van 53 jaar en gemiddelde bijstandsduur 11 jaar. Aan deze groep werkzoekenden vraagt de gemeente niet om mee te doen met re-integratieactiviteiten, maar wel om actief mee te doen in de samenleving door het uitvoeren van een tegenprestatie, bijvoorbeeld mantelzorg, het volgen van beweegtraining of het verrichten van vrijwilligerswerk (voor 20 uur per week of naar vermogen). De dienstverlening rond de Rotterdamse tegenprestatie is belegd bij de afdeling Prestatie010.

Tegelijkertijd blijft er -volgens de initiatiefnemers van het voorstel- in de stad veel zinvol en nuttig werk liggen, dat niet via gewoon werk of vrijwilligerswerk wordt ingevuld. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit werk kan worden uitgevoerd via zogenaamde wijkbasisbanen, gedaan tegen beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML), voor een deel gefinancierd via de uitkering, aangevuld met gelden vanuit private organisaties, (semi)publieke organisaties en/of burgers. De raadsleden roepen op een verkennend onderzoek te doen naar de haalbaarheid hiervan. In dit rapport wordt verslag gedaan van dit haalbaarheidsonderzoek in drie Rotterdamse wijken.

1.2 Uitgangspunten wijkbasisbaan

Bij de uitwerking van het haalbaarheidsonderzoek is, op basis van het initiatiefvoorstel, uitgegaan van de volgende vijf uitgangspunten:

- De doelgroep van de basisbanen zijn uitkeringsgerechtigden met een lange uitkeringsduur, ofwel met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die *niet* deelnemen aan een re-integratietraject, maar wel voor een tegenprestatie die zij zelf mogen invullen (het gaat dus

[1] PvdA Rotterdam en CDA Rotterdam, *Initiatiefvoorstel Wijkbasisbanen*, opgesteld door de leden Duygu Yildirim en René Segers-Hoogendoorn, 30 januari 2020.

[2] Dit betreft aantallen *voor* het uitbreken van het coronavirus.

[3] Zie het beleidsplan *'Iedere stap telt. Doorontwikkeling aanpak Tegenprestatie 2019-2022'*.

om de circa 21.000 inwoners met een bijstandsuitkering die onvoldoende aansluiting met de 'reguliere' arbeidsmarkt kunnen maken).
- De wijkbasisbanen zijn gericht op verhoging van de participatie van deze groep uitkeringsgerechtigden. Met andere woorden: het is niet primair ingestoken als re-integratie-instrument.
- De wijkbasisbanen zijn gericht op het bieden van toegevoegde waarde voor de mensen in de wijk.
- De wijkbasisbaan is een mogelijk participatie-instrument op basis van vrijwilligheid.
- Het haalbaarheidsonderzoek brengt de elementen voor haalbaarheid van de introductie van wijkbasisbanen in kaart; de praktische implementatie en monetarisering van effecten maken hier nadrukkelijk nog geen onderdeel vanuit.

Deze uitgangspunten sluiten ook aan op standpunten die op dit terrein recent zijn ingenomen door de WRR en de commissie Borstlap. In beide gevallen wordt gepleit voor het organiseren en financieren van een basisbaan voor mensen met weinig kans op de arbeidsmarkt.[4]

1.3 Onderzoeksvragen

Het haalbaarheidsonderzoek richt zich op beantwoording van de volgende zes onderzoeksvragen:

- Wat zijn eerdere ervaringen in Nederland met publieke baancreatie voor langdurig uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?[5] Wat zijn de voor- en nadelen?
- Welke maatschappelijke behoeften hebben mensen in Rotterdamse wijken?
- Waar zit de maatschappelijke meerwaarde van deze Rotterdamse wijkbasisbanen en bij welke actoren komt deze meerwaarde terecht?
- Zijn bedrijven in Rotterdam bereid om op basis van deze maatschappelijke behoeften en baten financieel bij te dragen aan de Rotterdamse wijkbasisbaan[6]?
- In welke werkzaamheden zijn mogelijke kandidaten geïnteresseerd en aan welke eisen (kennis, kunde, aantal uren, begeleiding) moeten zij voldoen?
- Wat is -kijkend naar de onderzoeksbevindingen- de belangrijkste meerwaarde van de Rotterdamse wijkbasisbaan, wat zijn mogelijke randvoorwaarden om deze in de praktijk te kunnen implementeren en hoe ziet een eventueel begeleidend evaluatieonderzoek eruit?

1.4 Aanpak

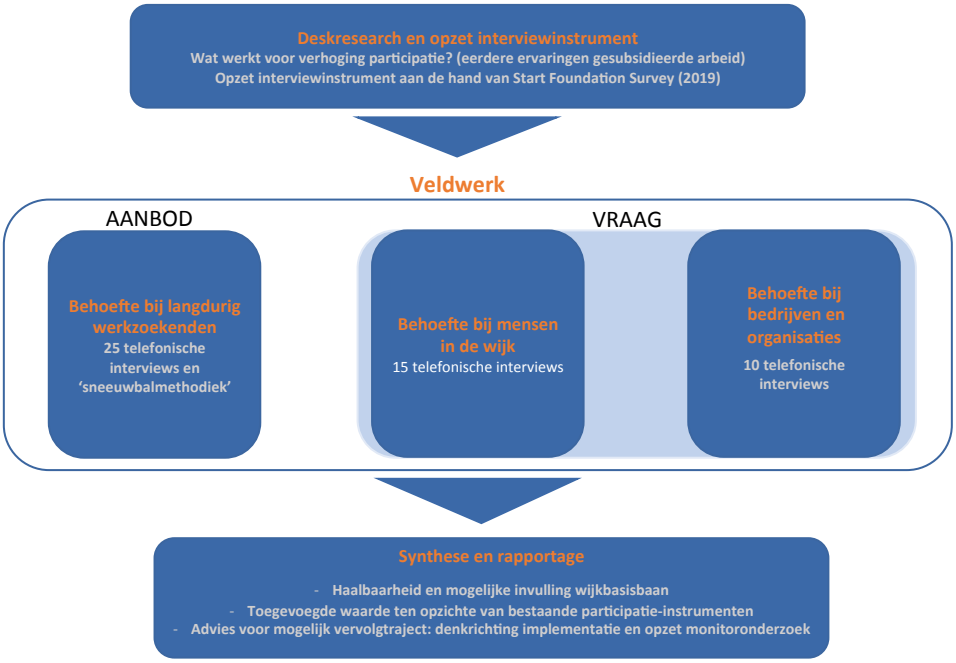
Om de haalbaarheid van een Rotterdamse wijkbasisbaan in beeld te krijgen, hanteren we de volgende onderzoeksaanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van een combinatie van diepte-interviews en bestudering van de bestaande literatuur.

---

4 WRR (2020). *Het betere werk*. Den Haag: WRR; Cie. Borstlap (2020). *In wat voor land willen wij werken*? Den Haag.

5 We nemen hierbij zowel participatie- als re-integratieinstrumenten mee.

6 In specifieke Rotterdamse wijken en de stad als geheel.



Omdat het onderzoek primair dient om de haalbaarheid van het initiatief te *verkennen*, maken we gebruik van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Het is namelijk te doen om het achterhalen van overwegingen, behoeften en argumenten om een wijkbasisbaan al dan niet in verdere ontwikkeling te brengen. Het centrale doel van het onderzoek is om na te gaan of een Rotterdamse wijkbasisbaan realistisch is om te ontwikkelen, en mensen een kans biedt om (weer) actief te worden in de samenleving. Het onderzoek bestaat uit een aantal stappen die we hieronder kort toelichten.

1.4.1 Deskresearch

Allereerst bestuderen we –via een quickscan- de academische studies en beleidsliteratuur rond vergelijkbare methodieken en ervaringen in Nederland die eveneens mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt tot participatie aan wil zetten. In dit deel van het onderzoek betrekken we zowel gesubsidieerde arbeid met als doel doorstroming naar (ander) betaald werk ('de basisbaan als re-integratie-instrument') als gesubsidieerde arbeid met als doel participatie in de samenleving, waarbij doorstroom geen primair doel is ('de basisbaan als participatie-instrument').[7] Deze onderzoeksactiviteit richt zich op het in beeld brengen van zowel de belangrijkste voordelen (zoals een duurzame participatie van mensen in de samenleving) als mogelijke nadelen (zoals verdringingseffecten).

Ten behoeve van het hierop volgende veldwerk bevragen we verschillende actoren (mensen in de wijk, bedrijven en organisaties en langdurig werkzoekenden) met behulp van een interviewinstrument. De inhoud hiervan (de topiclijst) wordt vastgesteld op basis van de eerder

[7] Zie ook Mosselman, K. & Ravenshorst, W. (2019). *Basisbaan in Assen.* Hanzehogeschool Groningen/SHMC.

door Start Foundation uitgevoerde verkenning van de landelijke basisbaan onder ruim 1.000 Nederlanders.[8]

1.4.2 Behoeften bij mensen in de wijk

De Rotterdamse wijkbasisbaan richt zich op het verbinden van maatschappelijke kwesties in de wijk aan nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid. Een eerste vraag is wat de ervaren maatschappelijke kwesties zijn en op welke wijze hier betaald werk van is te maken. Analoog aan de (verkennende) aanpakken in andere gemeenten die experimenteren met de basisbaan (zie bijvoorbeeld Groningen en Assen) selecteren we een aantal wijken die samen voldoende variatie beschrijven tussen Rotterdamse wijken. Hierdoor ontstaat een beter begrip van mogelijke verschillen in behoeften en de haalbaarheid in Rotterdamse wijken. We kiezen ervoor om de volgende drie wijken te selecteren die samen verschillende wijkkenmerken representeren, zowel geografisch als sociaaleconomisch (op basis van wijkprofiel.rotterdam.nl):

- **Afrikaanderwijk** (Rotterdam-Zuid/Feijenoord): deze Rotterdamse wijk scoort benedengemiddeld op het domein participatie[9] (hieronder wordt zowel economische – bijvoorbeeld arbeidsparticipatie- als maatschappelijke participatie –bv vrijwilligerswerk, bewonersinitiatief en contact met buurtgenoten- verstaan).
- **Zevenkamp** (Rotterdam-Oost/Prins Alexander): deze Rotterdamse wijk scoort ongeveer gemiddeld op het domein participatie.
- **Blijdorp/Blijdorpsepolder** (Rotterdam-Noord): deze Rotterdamse wijk scoort boven het Rotterdamse gemiddelde op het domein participatie.

Na afbakening van dit drietal Rotterdamse wijken, doet zich tijdens de huidige coronacrisis een belangrijke beperking voor. Het organiseren van fysieke wijkbijeenkomsten en/of het uitzetten van representatieve vragenlijsten onder bewoners liggen in dit onderzoek voor de hand, maar achten we op korte termijn niet realistisch (ook buiten crisistijd is de respons op vragenlijstonderzoek in Rotterdam vaak lager dan 30%[10]). We achterhalen het bewonersperspectief daarom indirect via vertegenwoordigende partijen (denk bv. aan professionals binnen wijkteams, bewonersorganisaties en ontmoetingscentra).[11] We vragen aan vertegenwoordigende partijen die in het dagelijks leven nauw contact hebben met bewoners, om hun verhaal te vertellen over de mogelijke invulling en het ervaren nut van de Rotterdamse wijkbasisbaan. Zo peilen we op indirecte wijze het bewonersperspectief. In deze onderzoeksfase betrekken we 15 personen (ca. vijf personen per wijk) om een verkennend beeld te krijgen van de belangrijkste maatschappelijke kwesties in de wijk en een eerste vertaling hiervan naar de Rotterdamse wijkbasisbaan.

[8] Dekker, F. (2019). *Wat vindt Nederland maatschappelijk waardevol werk?* Start Foundation.

[9] Het gaat hierbij om objectieve gegevens.

[10] Zie het Omnibusvragenlijstonderzoek.

[11] De organisaties worden geselecteerd aan de hand van het betreffende postcodegebied per wijk en met behulp van de sociale staalkaart van Rotterdam (www.socialekaartrotterdam.nl).

1.4.3 Behoeften bij bedrijven en organisaties

De volgende stap in het onderzoek richt zich op het achterhalen van het perspectief van potentiële werkgevers. We betrekken hierbij zowel overheidsorganisaties, sociale ondernemingen als het 'reguliere' bedrijfsleven. Alledrie hebben in beginsel de mogelijkheid om mensen met een afstand tot werk aan zich te binden via baancreatie en/of financiële ondersteuning van het initiatief. We denken dan aan vertegenwoordigers vanuit de gemeente Rotterdam, semipublieke instellingen, reguliere bedrijven vanuit verkoop en handel en sociale ondernemingen. Het gaat om organisaties die in Rotterdam actief zijn én potentieel de mogelijkheden hebben om werk te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarom valt bijvoorbeeld –ter illustratie- de ICT-sector buiten de scope van het haalbaarheidsonderzoek.

In deze onderzoeksfase betrekken we 10 bedrijven en organisaties om een verkennend beeld te krijgen van welk maatschappelijk waardevol werk in Rotterdam te realiseren is, en onder welke randvoorwaarden. Na deze stap brengen we op basis van de bevindingen mogelijke clusteringen van werkzaamheden c.q. basisbanen in beeld, die we vervolgens kunnen voorleggen aan de mensen waar het uiteindelijk om te doen is. Vanzelfsprekend is (statistische) generalisatie naar hét Rotterdamse bedrijfsleven hierbij niet mogelijk (en geen doel), maar het geeft wél een eerste inzicht in de kwalitatieve overwegingen en opvattingen die leven onder ondernemers in de stad.

1.4.4 Behoeften bij langdurig werkzoekenden (en coaches)

Tot slot volgt de belangrijke vraag of de Rotterdamse wijkbasisbaan mensen met een afstand tot werk voldoende perspectief biedt. Zoals eerder aangehaald, gaat het om de groep langdurig uitkeringsgerechtigden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar met potentieel (zoals de mogelijkheid om te willen en kunnen werken). In eerste instantie benaderen we in nauwe samenwerking met de afdeling Prestatie010 van de gemeente Rotterdam circa vijf consulenten/activeringscoaches voor een telefonisch interview. Vragen rondom de haalbaarheid van opgehaalde type basisbanen (denk aan zaken zoals de noodzakelijke begeleiding en meerwaarde t.o.v. bestaande regelingen) staan hierbij centraal. Vervolgens willen we aan deze vijf consulenten/activeringscoaches vragen om (via een 'sneeuwbalmethode'[12]) in contact te komen met circa twintig langdurig bijstandsgerechtigden. In de veldwerkfase worden de mogelijke clusteringen van werkzaamheden c.q. wijkbasisbanen voorgelegd. Daarnaast worden de werkzoekenden zoveel mogelijk open bevraagd om vanuit hun specifieke invalshoeken op het idee van een wijkbasisbaan te reageren. In deze onderzoeksfase betrekken we op deze wijze in totaal 25 personen (consulenten/activeringscoaches en langdurig werkzoekenden) die samen een verkennend beeld geven van de bereidheid en geschiktheid van langdurig werkzoekenden om aan de slag te gaan in een wijkbasisbaan. Alle kwalitatieve data worden op hoofdlijnen uitgeschreven en samengevat door terugkerende tekstfragmenten zoveel mogelijk te categoriseren.

[12] Het via een geïnterviewde persoon betrekken van anderen bij het onderzoek.

1.4.5 Synthese en rapportage

Op basis van het literatuuronderzoek en de diepte-interviews zijn we in staat om een kwalitatieve balans op te maken van de haalbaarheid van de Rotterdamse wijkbasisbaan: wat is de meerwaarde van de Rotterdamse wijkbasisbaan? In dit stadium zijn we ook in staat om per actor (wijkbewoners, bedrijven, organisaties en langdurig werkzoekenden) de ervaren voor- en nadelen van dit initiatief in beeld te brengen. Deze zullen we (theoretisch) aanvullen, aan de hand van bestaande studies naar de brede baten van werk.[13]

Dit haalbaarheidsonderzoek geeft *geen* antwoord op de vraag hoeveel basisbanen ontwikkeld kunnen of moeten worden. Dat is een kwestie van politieke besluitvorming. De kwalitatieve analyses geven daarentegen *wel* inzicht in de ervaren meerwaarde, randvoorwaarden, drempels en eerdere ervaringen met vergelijkbare initiatieven, voordat tot implementatie kan worden overgegaan. Ten aanzien van een mogelijke implementatie wordt een aantal overwegingen uiteengezet en stellen we een beknopt evaluatiekader voor om het project na implementatie te kunnen monitoren en evalueren.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Dit haalbaarheidsonderzoek richt zich allereerst op de bevindingen uit het literatuuronderzoek (hoofdstuk twee). Van het veldwerk wordt verslag gedaan in hoofdstuk drie (perspectief van de wijken), hoofdstuk vier (perspectief van de bedrijven) en hoofdstuk vijf (perspectief van de langdurig werkzoekenden). De belangrijkste conclusies worden besproken in hoofdstuk zes, evenals de mogelijke randvoorwaarden om de wijkbasisbaan in de praktijk te kunnen implementeren en de wijze waarop een eventueel begeleidend evaluatieonderzoek vorm kan krijgen.

[13] Zie bijvoorbeeld CPB/SCP (2020). *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.

2. QUICK SCAN LITERATUUR: PUBLIEKE BAANCREATIE

Ondanks de inzet van re-integratie- en aanpalend participatiebeleid lijkt er niet voor iedereen plaats op de reguliere arbeidsmarkt.[14] Als gevolg van technologische ontwikkeling wordt er bijvoorbeeld een andere set van 'skills' gevraagd en meer in het algemeen zijn werkgevers hogere eisen gaan stellen aan het productievermorgen van werkenden (en aan de reikwijdte van gevraagde competenties).[15] Mede hierdoor zit ongeveer 70 procent van de bijstandsontvangers langdurig in een uitkering.[16] Publieke baancreatie (al dan niet in co-creatie met private werkgevers) kan een manier zijn om mensen weer een plek te geven op de arbeidsmarkt. Wanneer doorstroom naar de 'reguliere' arbeidsmarkt het streven is, is echter het maar de vraag of publieke baancreatie zinvol is; de vaak dure gesubsidieerde arbeid kent namelijk zogenaamde 'lock-in' effecten, wat betekent dat mensen duurzaam 'vastzitten' in een beschermde werkomgeving en niet langer actief naar 'regulier' werk zoeken (terwijl dit voor sommigen mogelijk nog steeds tot de mogelijkheden behoort).[17] Ook kan er door gesubsidieerd werk verdringing ontstaan. Maar wanneer doorstroom niet het ultieme doel is, en wanneer re-integratie naar de reguliere arbeidsmarkt niet goed mogelijk is, kan publieke baancreatie mogelijk uitkomst bieden. Via een quick scan van de bestaande literatuur wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de gevonden vormen en bijbehorende voor- en nadelen van publieke baancreatie.

2.1 Vormen van publieke baancreatie

Er bestaan veel verschillende manieren om werk te creëren voor mensen met een afstand tot werk. Zo kunnen werkgevers bestaande werkprocessen aanpassen in het kader van inclusief werkgeverschap[18], is er baancreatie mogelijk vanuit sociaal ondernemerschap of via de doorontwikkeling van voormalige SW-bedrijven, en er zijn mogelijkheden via processen van re-shoring (het terughalen van werk uit het buitenland).[19] Een andere manier is het primair ontwikkelen van gesubsidieerd werk vanuit de publieke sector, zoals via de voorgestelde (wijk)basisbaan. Hieronder lichten we een aantal andere varianten van publieke baancreatie toe, die eerder in Nederland zijn toegepast.

[14] SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet.* Den Haag: SCP.

[15] Zie bijvoorbeeld Allen, J. et al. (2016). *Wat verwachten werkgevers van HBO afgestudeerden?* Maastricht: ROA.

[16] Eleveld, A. & Klosse, S. (2019). Van bijstand naar duurzaam werk, *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context,* 2/3.

[17] Zie bijvoorbeeld Kluve, J. (2010). The effectiveness of European Labour Programs, *Labour Economics*, 17(6): 904-918.

[18] Zie bijvoorbeeld Andrissen & Van der Veen (2020). Werkgevers ervaren: baancreatie kan altijd en levert veel op, *Sociaal Bestek*, maart, 13-16.

[19] Stavenuiter, M. et al. (2020). *Werk voor iedereen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

2.1.1 ID- en WIW-banen (en haar voorgangers)

Er zijn een aantal vormen van publieke baancreatie te onderscheiden. De twee meest bekende vormen zijn waarschijnlijk de instroom-doorstroombanen (ID-banen, ook wel bekend als 'Melkertbanen'[20]) en de wet inschakeling werkzoekenden (WIW-banen). Deze vormen van publieke baancreatie zijn bedoeld om mensen met een afstand tot werk via gesubsidieerde arbeid weer perspectief te bieden. Bij de ID-banen (vanaf 1994) ging het om extra (laaggeschoold) werk aan de onderkant van de (semi)publieke sector, dat voorzag in een maatschappelijke behoefte. Een belangrijk doel was (uiteindelijk) doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt.[21] Beloning vond in beginsel plaats tegen het wettelijk minimumloon (tot 120%) voor doorgaans 32 uur per week, waarbij de werkgever een volledig subsidiebedrag ontving van het Rijk. De regeling kende een verbod op detachering. Na verloop van tijd kon iemand 'doorstromen' naar een andere werkgever of naar een 'betere' baan bij dezelfde werkgever.

Bij de WIW-banen (vanaf 1998) ging het eveneens om gesubsidieerd werk, gericht op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze wet richtte zich specifiek op langdurig werklozen (>1 jaar) en jongeren (<23 jaar), en borduurde voort op een groot aantal bestaande regelingen, zoals het Jeugdwerkgarantieplan (JWG)[22] en de banenpools.[23] Werklozen konden onder andere werkervaring opdoen via detacheringsconstructies tussen de gemeente en andere partijen. Hierbij werden (geringe) inleenvergoedingen betaald. Jongeren dienden altijd op een WIW-aanbod in te gaan, die in beginsel zes maanden duurde. Bij andere groepen langdurig werklozen werd een WIW-plaats ingeruimd voor mensen met de grootste afstand tot werk. De dienstbetrekkingen hadden binnen de WIW een duur van twee jaar. Naast het via een Rijkssubsidie stimuleren van de baanvindkansen van mensen met een afstand tot werk, richtte deze wet zich - naast zaken als arbeidsbemiddeling, sociale activering en gesubsidieerde arbeid - met name op deelname aan scholing en training om zo de kansen op werk te vergroten.

De ID- en WIW-banen zijn uiteindelijk opgegaan in de Wet Werk en Bijstand (WWB, 1 januari 2004). En de WWB is vervolgens komen te vervallen met de komst van de Participatiewet (1 januari 2015). Mensen die onder een van de voormalige regelingen vallen zijn hierbij (na een nieuwe beoordeling door UWV) toegelaten tot het doelgroepregister. Een van de belangrijkste veranderingen in het denken over gesubsidieerde arbeid is dat dit in de loop van de tijd steeds vaker als een middel wordt gezien, en geen einddoel kan zijn. Dit is zichtbaar met de invoering van de Participatiewet (zie verderop). Een belangrijke oorzaak was het ervaren 'falen' van

[20] Na verloop van tijd hebben zich een aantal veranderingen voorgedaan binnen de vormgeving van ID-banen. Daarom wordt er ook wel gesproken van Melkert-I, Melkert-II en Melkert-III-banen.

[21] Zie bijvoorbeeld WRR (2020). *Het betere werk*. Den Haag: WRR.

[22] Deze regeling voor werkloze jongeren is in de beginjaren negentig van de vorige eeuw ingevoerd. Hierbij is het recht op een uitkering vervangen door een recht op een (minimum)baan. Sinds 1998 is de regeling opgegaan in de WIW.

[23] Het doel van de banenpool is tweeledig: het realiseren van doorstroom naar een 'reguliere' arbeidsplaats en – wanneer dit onvoldoende mogelijk is – het bevorderen van de sociale zelfredzaamheid van langdurig werklozen. In tegenstelling tot de eerdere 'arbeidspools' (in enkele grote steden) gaat het bij de banenpool vooral om (additionele) werkzaamheden in de collectieve sector. Zie ook WRR (1990). *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.* Den Haag: WRR.

gesubsidieerde arbeid als re-integratieinstrument; doorstroom naar 'regulier' werk bleek in de praktijk vaak maar matig te lukken.[24]

2.1.2 De WSW

Per 1 januari 1969 kent Nederland de Wet Sociale Werkvooziening (WSW) voor mensen met een (lichamelijke, psychische of verstandelijke) arbeidsbeperking. Het doel van de WsW was het creëren van werk voor mensen voor wie de reguliere arbeidsmarkt een stap te ver was. Omdat het in eerste instantie een zogenaamd 'open-eind regeling' van het Rijk betrof, werd er -door grootschalig gebruik- overgegaan tot budgetfinanciering aan gemeenten. En zo hebben er meer herzieningen plaatsgevonden. Zo werd de indicatiestelling vanaf 1998 niet langer uitgevoerd door gemeenten en zijn er aanscherpingen geweest in de toelatingscriteria tot de WSW.[25] Het merendeel van alle werkenden in de WSW verrichte arbeid via een beschutte werkplek, waarbij financiering plaatsvindt via een subisidiebedrag per WSW'er en de eventuele opbrengsten via detachering of werk. Met de invoering van de Participatiewet kunnen mensen niet langer bij de sociale werkvoorziening terecht, met uitzondering van mensen met een lopende WsW-dienstbetrekking.[26]

2.1.3 Garantiebanen (Banenafspraak)

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 kwam er een grotere nadruk op activering van mensen die 'aan de kant staan'. Bij voorkeur in een reguliere baan en via één duidelijke regeling. Invoering van de 'Banenafspraak' zou hierbij moeten zorgen voor werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Gebaseerd op afspraken in het Sociaal Akkoord van 2013 moeten werkgever (publiek en privaat) zorgen voor 125.000 extra banen in 2026. Wanneer dit niet gebeurt kan worden overgegaan tot invoering van een quotumregeling, waarbij werkgevers een individuele boete moeten betalen. Uit studies blijkt dat met name de publieke sector de beoogde aantallen niet haalt en dat de baankansen van de groep WsW'ers daalt.[27] Aangezien werkgevers via loonkostensubsidies worden gecompenseerd voor een productiviteit c.q. het verdienvermogen van mensen onder het wettelijk minimumloon, is ook in dit geval (deels) sprake van publieke baancreatie.

2.1.4 Tegenprestatie binnen Participatiewet

Gemeenten kunnen binnen de Participatiewet (en eerder in de WWB) een tegenprestatie vragen aan bijstandsgerechtigden, in de vorm van een maatschappelijk nuttige activiteit. Hieronder kan bijvoorbeeld vrijwilligerswerk vallen[28]. Het niet verrichten van een tegenprestatie kan een korting

[24] Zie bijvoorbeeld Zijl, M. et al. (2002). *Dutch experiences with the European employment strategy.* Amsterdam: SEO/AIAS; Theeuwes, J. (2002). Gesubsidieerde arbeid: terug van weggeweest, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23: 73-79.

[25] SCP (2018). *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet*. Den Haag: SCP.

[26] Hoewel er in de politiek van tijd tot tijd voorstellen zijn om de sociale werkplaats nieuw leven in te blazen, zie bijvoorbeeld 'CDA en SP willen sociale werkplaats nieuw leven inblazen', *Trouw,* 17 juni 2020.

[27] SCP (2019). *Eindevaluatie Participatiewet*. Den Haag: SCP.

[28] De specifieke regels kunnen per gemeente verschillen en zijn opgenomen in een verordening.

op de uitkering betekenen. Het gaat verder om onbetaalde activiteiten die niet worden vervuld op de 'reguliere' arbeidsmarkt, zodat van verdringing zo weinig mogelijk sprake is. In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat het in Rotterdam gaat om circa 21.000 mensen die werkzaamheden verrichten voor ongeveer 20 uur per week (of naar vermogen).

2.1.5 De (wijk)basisbaan

De (wijk)basisbaan kan een andere manier zijn om mensen weer perspectief te geven op de arbeidsmarkt.[29] De overheid wordt hierbij, in samenwerking met andere partijen, gezien als 'employer of last resort'. In andere woorden, het gaat om de creatie van additionele werkgelegenheid voor mensen die ondanks re-integratie-inspanningen niet een (duurzame) werkplek weten te bemachtigen. Tegelijkertijd kunnen politici en beleidsmakers er in de praktijk net wat anders onder verstaan, omdat de basisbaan nog niet bij wet tot uitvoering is gebracht.[30]

Doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt is in het oorspronkelijke denken over de (wijk)basisbaan *geen* doel op zich; maatschappelijke participatie staat voorop. De gedachte is wel dat door een minimumloon te betalen, mensen voldoende gemotiveerd blijven om werk te zoeken op de reguliere arbeidsmarkt.[31] De basisgedachte is verder dat onder een basisbaan in beginsel ook vrijwilligerswerk kan vallen, deze werkzaamheden krijgen dan –onder de paraplu van bijvoorbeeld de gemeente- een betaalde status.[32] Dit is een duidelijk verschil met de huidige tegenprestatie bij gemeenten. Met een basisbaan ontstaat zo een mogelijke win-win situatie; de uitkeringslasten (en aanpalende maatschappelijke uitgaven, zoals zorgkosten, de kosten van mogelijke uithuiszettingen en/of kosten omtrent criminaliteit in de wijk) kunnen dalen, terwijl werknemers niet alleen weer participeren op de arbeidsmarkt en vertrouwen krijgen in het eigen kunnen, maar ook maatschappelijke problemen (denk bv. aan problemen rondom leefbaarheid of eenzaamheidsbestrijding in de wijk) kunnen erdoor worden aangepakt. Tegenstanders van de (wijk)basisbaan vrezen daarentegen dat teveel ex-uitkeringsgerechtigden structureel in een basisbaan blijven hangen, waardoor de kosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt snel zullen oplopen.[33]

Er zijn in het geval van de basisbaan een drietal cruciale verschillen met eerdere vormen van publieke baancreatie. In tegenstelling tot de Melkert-/ID-banen staat de doorstroomdoelstelling bij de basisbaan niet voorop: *(1) een basisbaan is in principe niet exclusief gericht op terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt.* Daarnaast doet zich een belangrijk verschil voor in de governance van de basisbaan. Zeker tijdens een economische recessie zijn er vaak minder middelen voorhanden om een 'businesscase' sluitend te krijgen. Dit is op twee manieren via een basisbaan

[29] Klosse, S. & Muyske, J. (2011). Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden, *Me Judice*, 2 november 2011.

[30] Stolp, M. (2020). *Vooronderzoek basisbaan.* Working paper NSvP.

[31] Kleinknecht, A. et al. (2016). Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 32*(4): 360-376.

[32] Idem.

[33] De Beer, P. (2015). Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden? *S&D*, *72*(3): 87-93.

op te lossen. Allereerst moet er een bredere opvatting van lonend werk worden gehanteerd.[34] Hiermee wordt bedoeld dat niet alleen uitkeringsbesparingen worden meegewogen in de businesscase, maar ook aanpalende besparingen, zoals uitgaven rond gezondheid, schulden en welzijn. Dit raakt direct aan het tweede punt: *(2) door breder te kijken naar de opbrengsten van werk wordt het ook mogelijk om meerdere stakeholders mee te laten betalen aan bekostiging van de basisbaan. Hierdoor ontstaat er eerder een levensvatbare businesscase*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan zorgverzekeraars, bedrijfsleven en/of woningbouwcorporaties. Naast verschillen ten aanzien van de doorstroomdoelstelling en de publiek-private bekostiging is er een derde verschil met bestaande vormen van publieke baancreatie. Op dit moment werken veel gemeenten[35], waaronder Rotterdam, met een verplichte tegenprestatie van bijstandsgerechtigden. Dat is een derde verschil met het ideaaltypische denken rond de basisbaan: *(3) deelname gebeurt op basis van vrijwilligheid, waarbij maatschappelijk nuttig werk wordt beschouwd als recht en niet als plicht.*[36]

2.2 Voordelen van publieke baancreatie: participatie en brede maatschappelijke baten

We hebben gezien dat er verschillende variaties bestaan van publieke baancreatie. Wat zijn de meest genoemde voordelen?

Een belangrijk voordeel van publieke baancreatie is dat mensen die anders aan de zijlijn zouden blijven staan, toch betaald aan de slag gaan. Een betaalde baan is niet alleen van belang vanwege het inkomen dat hiermee wordt verdiend, maar zorgt ook voor een gestructureerde dagindeling, ontwikkeling en zelfontplooiing, sociale contacten, de mogelijkheid om een maatschappelijke bijdrage te leveren, status en identiteit en zelfrespect. Het hebben van werk is belangrijk voor de gezondheid en het welbevinden van mensen. Zo blijkt dat werklozen die een baan krijgen gezondheidswinst ervaren.[37]

Het hebben van betaald werk heeft niet alleen voordelen voor de medewerker zelf, maar ook voor de maatschappij als geheel. Voorbeelden hiervan zijn besparingen op ziektekosten en maatschappelijke ondersteuning. Als meer mensen betaald werk hebben, draagt dit bovendien bij aan de sociale samenhang. Werkzame mensen hebben immers meer sociale contacten en voelen zich minder snel uitgesloten van de samenleving, omdat zij een doel hebben in het leven en kunnen bijdragen aan het collectief.[38]

[34] Verhoeven, J. et al. (2019). De parallelle arbeidsmarkt: betaald werk voor iedereen, in: Dekker, F. et al. (2019). *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden*. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.

[35] Op dit moment bepalen gemeenten of (en op welke wijze) bijstandsgerechtigden een tegenprestatie moeten leveren.

[36] Stolp, M. (2020). *Vooronderzoek basisbaan.* Working paper NSvP.

[37] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR.

[38] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR; OBI (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. OBI.

Een ander voordeel van publieke baancreatie is de (maatschappelijke) waarde van het werk zelf. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn vaak onvoldoende productief om in de marktsector te vinden, maar door publieke baancreatie worden hun capaciteiten niet onbenut gelaten. Voor de samenleving is er al sprake van een positief resultaat als de waarde die in de basisbaan gecreëerd wordt, groter is dan het verschil tussen de bijstandsuitkering en het minimumloon.[39] Om te bepalen waar gesubsidieerde arbeid het meest waardevol is, kan men burgers laten meebeslissen over de extra werkzaamheden die zij uitgevoerd willen zien.[40] De invulling van deze nieuwe banen kan bijdragen aan een groter publiek bewustzijn van het belang van dit soort werk. Op termijn zou dit zelfs kunnen leiden tot een regulier aanbod hiervan.[41]

2.3 Nadelen van publieke baancreatie: 'lock-in effect' en verdringing

Wanneer de gemeente ervoor kiest om werk te creëren voor mensen met een afstand tot werk, doemen ook een aantal nadelen op. Twee van de meest aangehaalde nadelen van publieke baancreatie zijn het 'lock-in effect' en processen van verdringing.

Net zoals bij de meeste scholingstrajecten het geval is, kan gesubsidieerde arbeid eraan bijdragen dat mensen zich (tijdelijk) niet meer aanbieden op de 'reguliere' arbeidsmarkt. Mensen kunnen bijvoorbeeld langer gaan nadenken over wat ze eigenlijk willen en/of ervaren via gesubsidieerde arbeid op de juiste plek te zitten, in plaats van door te stromen naar reguliere banen. Vooral degenen met weinig verdiencapaciteiten, zullen minder actief naar werk zoeken.[42] Aangezien de arbeidsmarktperspectieven van (veel) mensen met een (zeer) grote afstand tot 'regulier' werk minder gunstig lijken, is het veronderstelde 'lock-in effect' minder problematisch.

Door strikt het minimumloon te betalen, blijft er wel een prikkel om werk in de marktsector te zoeken. De doelgroep heeft echter een zwakke positie op de arbeidsmarkt, waardoor uitstroom naar een reguliere baan niet zo vaak zal voorkomen. Gesubsidieerd werk kan overigens wel bijdragen aan het behouden en vergroten van de 'employability' van betrokkenen.[43] Maar als het gesubsidieerde werk echt 'additioneel' is, sluiten het werk en de vaardigheden die men daarbij opdoet waarschijnlijk niet altijd aan bij de rest van de arbeidsmarkt.[44]

Er zijn ook mogelijke verdringingseffecten van publieke baancreatie. Of er nu wordt gewerkt vanuit een tegenprestatie binnen de Participatiewet of via gesubsidieerd werk vanuit de overheid;

---

[39] Dankbaar, B., & Muysken, J. (2019). Op weg naar een baangarantie voor iedereen, in: Somers, M. (2019). *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden.*

[40] Kremer, M., van der Meer, J. & Ham, M. (2017). Werkt de zachte hand in de bijstand? *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 110*(4): 4-6.

[41] Klosse, S. & Muysken, J. (2016). Curbing the labour market divide by fostering inclusive labour markets through a job guarantee scheme. *Psychosociological Issues in Human Resource Management, 4*(2): 185-219.

[42] De Beer, P. (2017). Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden? *S&D, 72*(3): 87-93.

[43] Kleinknecht, A. et al. (2016). Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 32*(4): 360-376.

[44] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR.

wanneer het structurele werkzaamheden betreft die ook onderdeel zijn van de marktsector, is er sprake van verdringing via oneerlijke concurrentie tussen reguliere werknemers en mensen met een afstand tot werk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een conciërge binnen een wooncomplex die wordt verdrongen door een gesubsidieerde werkplek, of aan werkzaamheden in de groenvoorziening of schoonmaak die goedkoper kunnen worden uitgevoerd door mensen via gesubsidieerd werk in plaats van de inhuur via marktpartijen. Wanneer er sprake is van werk dat niet wordt gedaan door reguliere werknemers (bijvoorbeeld omdat ze hier niet toe bereid zijn, of omdat er simpelweg te weinig aanbod is), dan is er geen sprake van verdringing.

Hoewel er bijna altijd sprake lijkt te zijn van enige vorm van verdringing door activerend re-integratiebeleid,[45] zeker tijdens een situatie van laagconjunctuur waarbij het aantal aanbieders van arbeid (en dus de concurrentie) toeneemt, zal duidelijk zijn dat *oneerlijke* concurrentie tussen mensen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Zeker op individueel niveau moet worden vermeden dat de baankansen van de ene werknemer ten koste gaan van de ander. Het lijkt met processen van verdringing in Nederland vooralsnog gemiddeld genomen mee te vallen.[46] Onder andere via een verdringingstoets wordt iedere vorm van onbetaald of gesubsidieerd werk namelijk beoordeeld op het ontstaan van oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt. Ook bij uitwerking van de Rotterdamse wijkbasisbaan moet daarom voldoende oog zijn of en zo ja, op welke wijze, publieke baancreatie de kansen op verdringing vergroot. De belangrijkste vraag die hierbij voortdurend gesteld moet worden is of de voorwaarden waaronder vergelijkbare werkzaamheden worden verricht (en hiermee tussen mensen geconcurreerd wordt) gelijk zijn.

2.4 De (wijk)basisbaan als alternatief voor mensen zonder perspectief?

Welke tussenbalans kunnen we opmaken? Gegeven de langdurige uitkeringsafhankelijkheid van mensen in de bijstand kan de (wijk)basisbaan deze personen weer perspectief bieden. Voor een grote groep bijstandsgerechtigden is het lastig om een reguliere baan te vinden. Zij beschikken bijvoorbeeld niet over de vaardigheden die gevraagd worden door werkgevers en kunnen niet voldoen aan de steeds hogere productiviteitseisen. Naarmate mensen langer werkloos zijn, wordt de kans op werkhervatting kleiner.[47]

Een basisbaan biedt mensen in de bijstand de kans om arbeidsritme op te bouwen, meer sociale contacten te krijgen en nieuwe vaardigheden te leren. Bij een deel van de doelgroep zal dit ook de kans op een reguliere baan vergroten. Maar ook voor de groep die hier niet toe in staat is, kan een basisbaan perspectief bieden. Juist doordat doorstroom naar regulier werk niet voorop staat en basisbanen dus niet tijdelijk hoeven te zijn, kunnen ze bescherming bieden tegen de onzekerheid van de arbeidsmarkt.[48] Mensen met een basisbaan hebben niet meer te maken met de complexe

[45] De Ruig, L., Frouws, B. & Stroeker, N. (2011). *Lees voor gebruik de bijsluiter; Mechanismes achter onbedoelde effecten van sociale zekerheid en re-integratie*. Zoetermeer: Panteia.

[46] Heyma, A. et al. (2019). *Verschuiving, concurrentie en verdringing*. Amsterdam: SEO.

[47] De Hek, P. et al. (2018). *Kwetsbaarheid over de levensloop*. Rotterdam: SEOR.

[48] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR.

regelgeving rond de bijstand en zijn gewone werknemers, met bijbehorende rechten en plichten.[49] Dat zij betaald worden voor hun werkzaamheden, draagt zeer waarschijnlijk bij aan een gevoel van erkenning (in tegenstelling tot werk met behoud van uitkering, dat eerder voelt als 'tweederangsbezigheid').[50]

Volgens de zelfbeschikkingstheorie van Deci & Ryan (2000), heeft ieder mens drie basisbehoeften: autonomie, een gevoel van competentie en sociale verbondenheid.[51] Mensen met een bijstandsuitkering hebben te maken met financiële en sociale druk om een baan te vinden, wat hun gevoel van autonomie kan aantasten. Zij kunnen ook twijfelen aan het eigen kunnen, bijvoorbeeld omdat ze vaak zijn afgewezen bij sollicitaties.[52] Werk vervult daarnaast een belangrijke rol bij het opdoen van sociale contacten. Een (wijk)basisbaan kan daarmee bijdragen aan het vervullen van deze drie psychologische basisbehoeften, en daarmee aan het welzijn van mensen in de doelgroep vergroten.

Er is eerder vastgesteld dat de Participatiewet tot dusver onvoldoende de uitstroom bevordert naar betaald werk. Een van de redenen is de beschikbare financiering voor gemeenten en de soms irreële verwachtingen van de participatiekansen van (veel) langdurig werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt.[53] Wanneer het doorstroomperspectief niet centraal staat (zoals bij de eerdere Melkertbaan wel het geval was) en meerdere partijen meebetalen, kan de (wijk)basisbaan een manier zijn om mensen weer te laten participeren, op basis van vrijwilligheid, met aandacht voor het aspect verdringing en met een blik op de bredere maatschappelijke problemen en baten in de wijk. In het vervolg van dit rapport verkennen we via gesprekken met vertegenwoordigers van Rotterdamse wijken, bedrijven, activeringscoaches en langdurig werkzoekenden of deze interpretatie juist is.

[49] Kleinknecht, A. et al. (2016). Een onvoorwaardelijk basisinkomen of een basisbaan? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 32*(4): 360-376.

[50] Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[51] Ryan, R. & Deci, E. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development and well-being. *American Psychologist, 55*(1): 68-78.

[52] Vansteenkiste, M., & Van den Broeck, A. (2018). Understanding the motivational dynamics among unemployed individuals: Refreshing insights from the self-determination theory perspective. In *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search.* Oxford: Oxford University Press.

[53] Van Echtelt, P. (2020). Vijf jaar Participatiewet, *S&D*, 2020/2.

3. HAALBAARHEIDSONDERZOEK: DE WIJKEN

In het denken over de (wijk)basisbaan staat de wijk als niveau van analyse centraal. Hier vinden namelijk processen van in- en uitsluiting plaats en is er de mogelijkheid om via gecreëerd werk maatschappelijk problemen tegen te gaan (of zaken die goed gaan juist te versnellen). In deze verkenning staan drie wijken centraal: de Afrikaanderwijk, Zevenkamp en Blijdorp. Deze wijken verschillen naar geografische spreiding en vraagstukken van participatie in de wijk.[54] Het gaat bij participatie in de wijk om:

- Economische participatie (bijvoorbeeld arbeidsmarktpositie).
- Maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk).
- Sociale participatie (bijvoorbeeld deelname aan vrijetijdsactiviteiten en verenigingsleven).
- Sociale contacten (bijvoorbeeld met vrienden en familie).

Hieronder volgt een beknopte omschrijving per geselecteerde wijk.[55]

3.1 Afrikaanderwijk: sociaal-economische uitdagingen

De Afrikaanderwijk is een van de negen wijken behorend tot het stadsdeel Feijenoord en een van de zeven zogenaamde focuswijken in Rotterdam. De wijk is onder andere bekend vanwege de Afrikaandermarkt, als een van de eerste multiculturele wijken van Nederland en als de geboorteplaats van voetbalclub Feyenoord.

Momenteel telt de Afrikaanderwijk bijna 9.000 inwoners. Hoewel ook de Afrikaanderwijk een opkomende middenklasse kent, heeft het grootste deel van de inwoners een relatief laag opleidings- en inkomensniveau, en het aantal eenoudergezinnen is er hoger dan gemiddeld. De sociaal-economische onzekerheid in de wijk is er hoog, gezien het grotere aantal niet-werkende bewoners (de netto-arbeidsparticipatie bedraagt ongeveer 49% in 2018, tegen 62% voor Rotterdam als geheel) en ruim 17% heeft een salarisniveau tot 110% van het wettelijk minimumloon (tegen 11% in Rotterdam). Wat de bevolkingssamenstelling betreft heeft de meerderheid van de inwoners een migratieachtergrond. De grootste groepen naar migratieachtergrond zijn Turks (28%), Marokkaans (16%) en Surinaams (12%). Qua leeftijdsopbouw is de Afrikaanderwijk eerder een jonge wijk. Vooral het aandeel jongeren tussen 12 en 26 jaar is groter in vergelijking met de rest van Rotterdam. De wijk wordt op basis van de leefbarometerscore (zie leefbarometer.nl) als 'onvoldoende leefbaar' getypeerd. Wanneer we dit alles in ogenschouw nemen kan de Afrikaanderwijk worden getypeerd als een wijk met potentie (o.a. door de opkomst van de middenklasse en een grote verbondenheid van bewoners met hun wijk), maar is er ook sprake van een sociaal-economisch kwetsbare wijk. In beginsel kunnen hier

[54] Zie wijkprofiel.rotterdam.nl

[55] Zie onderzoek010.nl; wijkprofiel.rotterdam.nl; Engbersen et al. (2019). *Maasstad aan de monitor.* Kenniswerkplaats leefbare wijken.

voldoende kansen liggen om via baancreatie problemen in de wijk tegen te gaan en tegelijkertijd de inactiviteit onder bewoners terug te dringen.

3.2 Zevenkamp: een 'gemiddelde' Rotterdamse wijk

Zevenkamp is een wijk in het stadsdeel Prins Alexander, in het oosten van Rotterdam. Op het onderdeel 'participatie' scoort deze wijk gemiddeld. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de vergelijkbare (netto) participatiecijfers op de arbeidsmarkt (dit is 63% in Zevenkamp in 2018, ten opzichte van 62% voor Rotterdam als geheel). Ook het salarisniveau van de werkende bevolking laat een gemiddeld stedelijk beeld zien: 67% verdient er modaal of hoger, ten opzichte van 65,5% in Rotterdam.

Momenteel telt Zevenkamp ongeveer 16.000 inwoners en behoort het hiermee tot de grotere Rotterdamse wijken. De wijk kent relatief veel eenouder- en tweeoudergezinnen (13,6% en 23% ten opzichte van 10,5% en 18,2% in heel Rotterdam). Ten opzichte van de leeftijdsopbouw in Rotterdam valt op dat in Zevenkamp minder jongvolwassenen (<39 jaar) leven (42,5% ten opzichte van 49,3%) en meer ouderen (55+, namelijk 34% ten opzichte van 27% in Rotterdam als geheel). De leefbaarheid in Zevenkamp wordt gemiddeld genomen als zwak/voldoende getypeerd, ten opzichte van het landelijk gemiddelde (zie leefbarometer.nl). Dit laatste is niet verwonderlijk omdat maatschappelijke problemen zich met name afspelen in de wijken van grote steden. Zevenkamp wordt sociaal-economisch beschouwd als een 'gemiddelde' Rotterdamse wijk, waar vooral de relatief goed lucht- en geluidskwaliteit door haar bewoners wordt gewaardeerd. Vandalisme in de wijk blijft daarentegen een van de aandachtspunten.

3.3 Blijdorp: een gunstige uitgangspositie

Blijdorp is de grootste van de zes wijken die behoren tot Rotterdam-Noord en werd aangelegd in de Blijdorpse polder. De sociaal-economische uitgangspositie is goed: de netto-arbeidsparticipatie was in 2018 77%, ten opzichte van 62% voor Rotterdam als geheel. Bijna 83% van de werkende bevolking heeft er een bovenmodaal salarisniveau, tegenover 65,5% in Rotterdam.

Momenteel telt Blijdorp bijna 10.500 inwoners. De bevolking nam vanaf 2010 gestaag toe en de laatste jaren waren het vooral jonge mensen die naar Blijdorp verhuisden. Qua bevolkingssamenstelling telt Blijdorp relatief veel inwoners tussen de 12 en 39 jaar dan in de rest van Rotterdam; namelijk 47,5% ten opzichte van 34,9%. Het aandeel 55-plussers is er dan weer lager; 21,1% ten opzichte van 27,1%. Huishoudens bestaan voornamelijk uit een of twee personen. Ook wat betreft migratieachtergrond, verschilt de samenstelling van de wijk Blijdorp met die van Rotterdam (32% heeft in Blijdorp een migrantenachtergrond ten opzichte van 52% in heel Rotterdam). Het gaat hierbij met name om mensen met een Surinaamse, Turkse en Marokkaanse herkomst. De leefbarometerscore van Blijdorp wordt gemiddeld genomen als 'goed' getypeerd, ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Met name het goede voorzieningenniveau valt op. Samengevat is Blijdorp een wijk met een gemiddeld hoge mate van zelfredzaamheid van haar burgers.

3.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoeksdoel is *niet* om per wijk de haalbaarheid van een wijkbasisbaan vast te stellen, maar om wijkoverstijgende uitspraken te doen over de levensvatbaarheid van het idee van de wijkbasisbaan. Hierbij willen we wel vaststellen of zich in de beleving van respondenten mogelijk verschillen voordoen in de wensen, verwachtingen en (on)mogelijkheden van een basisbaan naar

type wijkcontext. De 18 interviews met vertegenwoordigers uit de wijk zijn telefonisch afgenomen in de maand juni van 2020. Gesprekken duurden gemiddeld 30 minuten en vooraf is informatie toegestuurd over het doel en opzet van het onderzoek. De topiclijsten zijn inhoudelijk voorgelegd aan leden van de Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt, waar ook SEOR deel van uitmaakt.[56] Potentiële gesprekspartners zijn geselecteerd na een internetscan, input van de gemeente Rotterdam en via een 'sneeuwbalmethode'. Hierdoor zijn in totaal 18 mensen gesproken. Het gaat onder meer om vertegenwoordigers van bewonersorganisaties, sociaal werk en de gemeente (zie de bijlage). Interviews zijn na ieder gesprek kort uitgewerkt op basis van hoofdlijnen en zijn in dit rapport (anoniem) verwerkt.

3.5 Bevindingen

Welk beeld komt uit de interviews naar voren?

3.5.1 Breed draagvlak voor uitgangspunten basisbaan

Wat opvalt is dat er een brede instemming is met de uitgangspunten van de basisbaan. Net zoals de WRR (2020) eerder suggereerde kan de basisbaan een nieuw sluitstuk vormen van het stelsel van sociale zekerheid.[57] Bestaande wetgeving en re-integratie-inspanningen bieden in de beleving van de respondenten te weinig zicht op (duurzaam) betaald werk. Iemand zegt hier het volgende over:

"Niet iedereen kan mee. Ja, wat doe je dan. Verplicht vrijwilligerswerk, zoals nu, maar word je daar gelukkig van? Ik vraag het me af. Tegelijkertijd blijft er veel werk liggen hier en de wijkteams zijn al overbelast. Het sociaal werk dat in de afgelopen tijd is wegbezuinigd, daar zie ik de mogelijkheden liggen voor dit initiatief"

Er is volgens de geïnterviewden ook voldoende behoefte onder wijkbewoners, de vrijwillige inzet kan niet alles oplossen. Hulpvragen in de samenleving worden complexer en een overbelasting van vrijwilligers dreigt, met name in het zorgdomein (SCP, 2017).[58] Iemand anders grijpt de huidige coronacrisis aan om het belang van een wijkbasisbaan te benadrukken:

"Tegenstellingen nemen in deze tijd snel toe. Dan heb je ogen en oren in de wijk nodig. Dat lijkt mij een prima win-win. Je stimuleert mensen om wat te gaan doen en lost tegelijkertijd problemen op. Kun je weinig op tegen hebben"

Bovenstaande citaten laten zien dat mensen de basisbaan beschouwen als een nuttig initiatief om maatschappelijk nuttige activiteiten te koppelen aan betaald werk, in plaats van een uitkering. Een onderscheidend kenmerk ten opzichte van andere initiatieven, is dat vrijwilligheid voorop staat:

[56] Zie https://kwp-stedelijkearbeidsmarkt.nl

[57] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR.

[58] SCP (2017). *Voor elkaar?* Den Haag: SCP.

"Altijd uitgaan van wat mensen willen en kunnen. Benut de competenties en motivaties van mensen. Dan boek je resultaat. Breng het ook positief: wat gaan wij voor elkaar betekenen? Dat is heel wat anders dan: we hebben wat voor u bedacht, en gaat u het maar uitvoeren"

Er zijn inderdaad studies bekend waaruit blijkt dat activerend arbeidsmarktbeleid op basis van 'verplichting' kan leiden tot uitstroom naar betaald werk, maar niet altijd tot duurzame effecten, een beter welzijn en hiermee lagere zorgkosten.[59] Ook in de recente publicatie van het Centraal Planbureau (2020)[60] rond een aantal experimenten met de bijstandsaanpak in een zestal gemeenten, wijzen de bevindingen er niet op dat een op controle gebaseerde aanpak per definitie tot betere resultaten leidt. Effectonderzoek naar de Rotterdamse tegenprestatie laat eveneens zien dat deelnemers op verschillende leefgebieden positieve gevolgen ervaren (bijvoorbeeld ten aanzien van hun zelfvertrouwen en sociaal contact), maar tegelijkertijd schatten de meeste deelnemers hun kansen op een betaalde baan nog steeds niet hoog in.[61]

3.5.2 Banen in de (kwetsbare) wijk

Een van de vervolgvragen richt zich op het achterhalen van concrete banen in de wijk. Doorgaans worden dan werkzaamheden genoemd in zorg, welzijn, sport en cultuur. Banen en werkzaamheden die het meest voorbijkomen zijn:

- Buurtvertrouwenspersonen, gericht op het aangaan van gesprekken en doorverwijzen van bewoners in de wijk.
- Buurtbrigadiers/-conciërges, idem, inclusief het opknappen van wijken en beveiligingswerkzaamheden (werkzaamheden in parken, zwerfafval verwijderen en beheer/toezicht van speeltuinen).
- Klussenwerkers, gericht op het uitvoeren van kleine klussen voor bewoners en bedrijven in de wijk (bv tuinonderhoud, boodschappen doen).

Deze werkzaamheden ('contact- en klussenwerk in de wijk') raken aan activiteiten die op dit moment worden verricht via vrijwilligerswerk en Prestatie010, en zijn ook zichtbaar in andere gemeenten, zoals bij de Haagse 'STiP-banen'[62] en de 'Amsterdamse Werkbrigade'. In dit laatste geval krijgen mensen zonder werk een contract voor maximaal twee jaar (na een stage van zes weken) met –net zoals bij de STiP-banen- als doel uiteindelijk door te stromen naar ander betaald werk.

[59] Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Tisch & Wolff (2015). Active labour market policy and its outcomes, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(1/2): 18-46.

[60] CPB (2020). *Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk*. Den Haag: CPB.

[61] Bus, A., De Vries, C. & Van Zeele, S. (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam.* Rotterdam: OBI.

[62] Banen (van maximaal drie jaar) voor mensen met een bijstandsuitkering. In de praktijk gaat het vaak om mensen met een arbeidsbeperking, gemiddeld met een loonwaarde van ca. 50%. Deelname is vrijwillig en intensieve begeleiding van deelnemers is een voorwaarde (Oostveen et al. (2019). *Evaluatie ESF Actieve Inclusie*. Amsterdam: Regioplan).

Los van het bedenken van mogelijke banen die de behoeften van bewoners en werkzoekenden samenbrengen, lijkt het de respondenten logisch om in eerste instantie wijkbasisbanen te situeren in wijken waar de vraag (en de maatschappelijke uitdagingen) het grootst is[63]:

"Ik zou beginnen met wijken met minder voorzieningen en de meeste sociale uitdagingen. Daar heeft iedereen wat aan"

3.5.3 Risico's van de wijkbasisbaan

Hoewel iedereen (in meer of mindere mate) van mening is dat de basisbaan voor mensen een manier kan zijn om weer voet aan de grond te krijgen op de arbeidsmarkt, zijn er ook een aantal risico's. Vanuit het perspectief van wijkbewoners zijn dit er vijf:

- Risico van lage opschaalbaarheid, verschillende geïnterviewden vragen zich af of het lukt om substantiële aantallen banen te creëren. Hoewel iedereen van mening is dat zaken als inclusief personeelsbeleid en maatschappelijke verantwoord ondernemen bij bedrijven steeds hoger op de agenda staan, overheerst er in de commerciële bedrijfspraktijk (in hun beleving) een meer economische rationaliteit. De mogelijkheden om basisbanen te ontwikkelen, vallen of staan met een goed onderbouwde financieel-maatschappelijke businesscase: *'OK, de gemeente zal dan het voortouw moeten nemen. Maar ja, hoe zorg je dat andere partijen aansluiten? Lijkt me best lastig.'* In het sociaal domein is in de beleving van de respondenten wel werk beschikbaar, maar men vraagt zich af of dit van voldoende omvang is en of het geen 'kunstmatige' werkzaamheden zijn (zie hieronder).
- Risico van 'bullshit jobs', enkele keren kwam ook de term 'bullshit jobs'[64] in de gesprekken naar voren. Het moet volgens de respondenten gaan om echt werk en niet om onzinbanen. Dit betekent werk dat maatschappelijk van waarde is, niet alleen vanuit het perspectief van wijkbewoners en/of bedrijven, maar ook vanuit het blikveld van werkzoekenden zelf: *'Het moet gaan om echt werk, en niet om de zoveelste gastheer of gastvrouw'*, zoals iemand het verwoordde. Een nadruk op het bottom-up ophalen van waardevol werk vanuit de wijk en hierbij de leefwereld van werkzoekenden benutten is een centrale oplossingsrichting.
- Risico van stigmatisering, twee respondenten wijzen op het risico van stigmatisering. Een basisbaan is van maatschappelijke waarde en moet ook als zodanig 'geframed' worden: *'Niets is zo onaantrekkelijk als tegen iemand zeggen 'u telt eigenlijk niet mee, dus u krijgt een basisbaan.'*[65] In tekstuele zin vragen enkele personen zich af of je niet eerder de term 'wijkbaan' moet gebruiken in plaats van wijk*basis*baan. Iemand anders is in dit verband van mening dat het duurzaam perspectief voor mensen leidend is; dit kan perspectief betekenen om door te groeien naar ander werk of perspectief om te leren en te doen aan persoonlijke ontwikkeling (bv. via 'life coaching').
- Risico van overspannen verwachtingen, twee keer werd het 'risico van overspannen verwachtingen' aangehaald. In de bewoordingen van de beide respondenten gaat het dan om de beschikbare vermogens van mensen om betaald werk te kunnen verrichten: *'In principe heb ik in iedereen vertrouwen, maar let wel op. Ook basisbanen vragen om wat*

[63] Hoewel hier al vaak de nodige programma's en interventies lopen.

[64] Graeber, D. (2018). *Bullshit jobs.* Business Contact.

[65] Zie ook CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Update*. Den Haag: CPB.

sociale kennis en vermogens. Denk aan straatcontact met anderen. Ik verwacht dat niet iedereen direct is in te passen. (…) Wat ik maar wil zeggen, veel mensen hebben echt een boel problemen, in verschillende domeinen. Dat vraagt om veel begeleiding.' Een van de respondenten schat de kosten van de begeleiding in op 4.000 euro per persoon (fulltime), per jaar.[66]

- Risico van rechtsongelijkheid, een van de respondenten bracht het aspect 'rechtsongelijkheid' onder de aandacht: *'Dit initiatief zou betekenen dat je morele ongelijkheid creëert. Tegen mensen die zijn te matchen zeg je 'u krijgt een re-integratieaanbod, tegen anderen zeg je 'u krijgt de tegenprestatie' en tegen een derde groep zeg je 'u krijgt leuk werk van ons'. Dat kan niet.'* Een oplossing kan zijn om te werken via loting en/of via het principe van 'open hiring' waarbij de eerste persoon die zich aanmeldt in aanmerking komt voor een vrijgekomen werkplek.

3.5.4 Hoe het kan: banen uit en voor de wijk

Een wijkbasisbaan kan volgens de gesprekspartners niet om de verwachtingen van wijkbewoners en de mensen die langdurig zonder werk zitten heen (met vaak meervoudige, complexe problemen en hulpvragen). De effectiviteit van de wijkbasisbaan valt of staat dan ook met de wensen en ambities van deze centrale groepen. Pas dan kan de wijkbasisbaan perspectief bieden. De erkenning om (weer) mee te doen in de samenleving door maatschappelijk waardevol werk te verrichten spreekt tot de verbeelding. Ook zijn er uiteenlopende werkzaamheden te bedenken die zijn te vertalen naar een wijkbasisbaan (zie paragraaf 3.5.2).

Tegelijkertijd constateren de respondenten een vijftal risico's die met deze vorm van baancreatie gepaard kunnen gaan. Met name het opschalingsvraagstuk (en de onderliggende financiering, zie ook hoofdstuk vier), het mogelijke gevaar van onzinnig werk en stigmatisering, en de gevraagde begeleiding en coaching op de werkplek zijn meerdere keren genoemd als aandachtspunten. Om verschillende tegenwerpingen tegen te gaan kan een wijkbasisbaan volgens verschillende geïnterviewden het beste vorm krijgen via een inloophuis in de wijk (bijvoorbeeld in een wijkcoöperatief verband):

"Mensen met een bijstandsuitkering krijgen al veel met de gemeente te maken. Dat maakt ze 'murw'. Weer een traject, dat gaat hem niet worden (…) ik denk dat je frustratie kunt voorkomen door dit niet als een gemeentelijk project te zien. Maar zet rolmodellen en wijkbewoners in. Laat ze samen aan een wijkwinkel of coöperatie bouwen en zet in op wijkbanen, in plaats van basisbanen. Ben je gelijk van dat vervelende taalgebruik af"

"Banen die er voor wijkbewoners toe doen. Daar gaat het om (..) zo voorkom je nutteloos werk"

[66] Op basis van de meest recente CAO voor sociaal-cultureel werker (MBO-4), schaal 8, en rekenend voor een dagdeel (4 uur) per week aan ondersteuning, bedragen de bruto loonkosten ongeveer €4.200 per jaar. Dit is echter een ruwe inschatting aangezien er binnen de populatie werkzoekenden aanzienlijke verschillen bestaan in ondersteuningsniveaus. In de verkennende studie naar de basisbaan in de gemeente Assen wordt eveneens een bedrag genoemd rond de €4.000 aan 'organisatiekosten' (zie Mosselman, K. & Ravenshorst, W. (2019). *Basisbaan in Assen*).

Met bovenstaande ideeën wordt het risico van onzinnig werk en stigmatisering ondervangen: door wijkbasisbanen op een bepaalde manier te 'framen' en het eigenaarschap neer te leggen in de wijk wordt de effectiviteit bevorderd, zo is de gedachtegang. Meerdere respondenten zijn positief over het aansluiten bij of oprichten van een wijkcoöperatie. De Afrikaanderwijk Coöperatie is hier een concreet voorbeeld van. Via een breed aanbod van producten en diensten in de wijk zijn wijkbewoners actief en dragen ze onder andere bij aan zaken zoals tuinonderhoud en leefbare, schone wijken (zie wijkcooperatie.org):

"Wij besteden werk in naar de wijk. Dat doen we in de Afrikaanderwijk en Vreewijk, en alles vanuit de belangen van onze leden: wijkbewoners en lokale organisaties (…) eigenlijk hebben wij de basisbanen al"

Volgens verschillende wijkbewoners en –professionals kan een wijkbasisbaan bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid van mensen. Het aansluiten bij lokaal initiatief wordt gezien als een werkbare manier om mensen sneller te laten meedoen. In de volgende twee hoofdstukken richt de aandacht zich op de andere primaire stakeholders: bedrijven en (langdurig) werkzoekenden (en hun coaches). In het slothoofdstuk wordt vervolgens de balans opgemaakt.

4. HAALBAARHEIDSONDERZOEK: BEDRIJVEN EN ORGANISATIES

In hoeverre slaat de wijkbasisbaan aan bij het Rotterdamse bedrijfsleven? In dit hoofdstuk willen we hier beter zicht op krijgen. Hiervoor zijn in de maanden juni en juli van 2020 telefonische gesprekken gevoerd met tien personen.

4.1 Basisbanen: het maken van sociaal verschil, bijvoorbeeld via 'city stewards'

De respondenten zijn van mening dat een basisbaan een extra maatregel kan zijn om langdurig werkzoekenden weer te laten participeren in de samenleving. Tegelijkertijd is er een voorbehoud. De opstapfunctie van een basisbaan naar de 'reguliere' arbeidsmarkt moet niet overschat worden. Hierbij wordt door iemand verwezen naar de eerdere ID-banen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Wanneer doorstroming niet het einddoel is, kan een basisbaan voor mensen met een afstand tot werk uitkomst bieden:

"Voor mensen met een minder sterk profiel is dit natuurlijk een mogelijkheid. Je moet denk ik alleen niet teveel verwachten van de effectiviteit op uitstroom. Het gaat dan toch om mensen die echt achterop zijn geraakt. (…) maar als je weer kan meedoen via een basisbaan is dat prima. We weten allemaal dat werk positief is voor de gezondheid."

"Basisbanen maken denk ik vooral sociaal verschil. Levens van mensen en gezinnen verbeteren. Of het economisch verschil maakt, daar heb ik nog m'n twijfels over."

Ondanks de diversiteit tussen Rotterdamse wijken worden dezelfde werkzaamheden aangehaald die eerder zijn genoemd door vertegenwoordigers vanuit de wijken. Werkzaamheden rondom ontmoetingsplekken (bijvoorbeeld speeltuinen en pleinen) worden aangehaald, evenals het ophalen van klussen van bewoners en bedrijven. Doorgevraagd naar het type klussen wordt verwezen naar het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden, contactbezoek van eenzame ouderen en een mogelijke boodschappendienst in de wijk. De gesproken personen zien vooralsnog een minder grote rol weggelegd voor het organiseren van werk vanuit het reguliere bedrijfsleven en vinden het moeilijk om concrete voorbeelden te noemen binnen bedrijven:

"Het gaat toch vooral om eenvoudig werk. Daar kun je niet zomaar voorbeelden van verzinnen"

'City stewards' (vergelijkbaar met de eerder aangehaalde buurtbrigadiers/-conciërges)_worden twee keer aangehaald (een persoon noemde dit 'wijkbeheerder') als voorbeeld van een mogelijk concreet beroep waar het bedrijfsleven baat bij zou kunnen hebben. Iemand opperde om mensen hierbij gesponsorde bodywarmers mee te geven, zodat er gelijk exposure is in de wijk.

4.2 Werkgevers: let op overbevraging en beperkte schaling

Iedereen die aan het werk wil en kan komen verdient volgens de respondenten ondersteuning. Maar de geïnterviewden verwijzen ook naar de (vele) al lopende afspraken, regelingen en programma's, zoals de Participatiewet (denk aan de Banenafspraak), het Rotterdamse Leerwerkakkoord (waarbinnen deelakkoorden bestaan en zogenaamde 'opstapbanen' zijn opgenomen voor Rotterdammers met een bijstandsuitkering[67]) en de vele sociale initiatieven en programma's (zoals banenmarkten, losse projecten, platforms en/of programma's, zoals 'Rijnmond Werkt Door', 'HalloWerk', 'Stichting Nieuw Thuis Rotterdam' en 'NPRZ'). Overbevraging dreigt. Iemand geeft in dit kader aan:

"Het gevaar is versnippering. Door alle projecten en voorzieningen zien werkgevers door de bomen het bos niet meer. (…) wat mij betreft neemt de gemeente het voortouw en wordt er veel meer focus gelegd (…) daar komt bij: wat levert het bedrijven op?"

Het bovenstaande citaat laat zien dat het landelijk en lokaal (arbeidsmarkt)beleid vanuit het perspectief van werkgevers groot en complex is. Daarnaast ontstaat er een beeld waarbij het bedrijfsleven wil investeren in wijken en mensen, maar nog geen concrete businesscase voor ogen heeft. Bovendien is er twijfel over de opschalingsmogelijkheid:

"Ik denk best dat partijen mee willen doen, maar of het veel banen oplevert? Woningbouwcorporaties zijn bijvoorbeeld geen banenscheppers, dat zit veel meer bij bouw en vastgoed. (…) wel kan ik me voorstellen dat corporaties nadenken over initiatieven zoals huismeesters, die zowel voor wijken als voor mensen als voor corporaties verschil kunnen maken (..) maar dat zit meer in kleinschalige pilots"

4.2.1 Sluit aan bij lopende initiatieven en ideeën (zoals de 'Werkhub')

Het denken vanuit de wijk spreekt aan. En net zoals de wijkvertegenwoordigers zijn bedrijven en organisaties van mening dat motivaties en mogelijkheden van werkzoekenden altijd het uitgangspunt horen te zijn. Om de kansen van de basisbaan te vergroten –en lokale versnippering tegen te gaan- wordt voorgesteld om zoveel mogelijk aan te sluiten bij lopende initiatieven en trajecten die op dit moment in ontwikkeling zijn:

"Wij denken aan een 'Werkhub', of in de woorden van anderen 'Werkhuis'. Hier moet alle dienstverlening bij elkaar komen, voor werkzoekenden, mensen die willen bijscholen en werkgevers. We mikken op bibliotheken als verzamelplek, en zitten al in Noord. Hier heb je de uitzenders, werkgevers, UWV, gemeente en ROC's. Lijkt me goed om hier een basisbaan-wijkwinkel bij onder te brengen"

[67] *Het Rotterdamse Leerwerkakkoord. Samen maken we er werk van!* Gemeente Rotterdam.

Volgens bovenstaande respondent moet de gemeente inzetten op integrale dienstverlening, vanuit de gedachte van zowel preventie als activering. En om echt 'contact' te maken moet er een uitnodigende 'vindplek' voor zowel wijkbewoners, werkzoekenden als bedrijven zijn. Professionals in de wijk opperden in dit geval het idee van een wijkcoöperatie als lokale vindplek.

Waar de gemeente volgens meerdere respondenten vooral voor moet waken is 'versnippering' (zie ook het punt van overbevraging van werkgevers). Iedere partij erkent het belang van maatschappelijke participatie, maar wijzen ook op de (te) grote hoeveelheid lokale initiatieven:

"Sluit aan bij wat er al is. Benoem wat mij betreft een programmamanager binnen de gemeente, die een klein aantal langlopende programma's bewaakt en slechts een klein aantal nieuwe initiatieven toelaat. (…) bij ons gaat er echt geen week voorbij zonder een nieuwe projectpresentatie"

"Het gevaar dat nu ontstaat is 'kannibalisme'. Plan A is net bedacht en plan B wordt gestart. (…) geef bestaande programma's eerst de ruimte voordat je wat nieuws bedenkt!"

Luisterend naar dit type uitingen houdt het denken in termen van basisbanen een spanning in zich met 'versnippering'. Een basisbaan kan, vanuit het perspectief van bedrijven en organisaties, alleen maar overleven wanneer er wordt aangesloten bij lopende initiatieven en afspraken om zo de ervaren 'regeldruk' in Rotterdam te beperken.

4.2.2 Zoektocht naar economisch design wijkbasisbaan

Meerdere vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben hun twijfels of er grote aantallen banen ontwikkeld kunnen worden binnen en/of door bedrijven en organisaties. Om van de basisbaan een succes te maken (en serieus op te schalen) is deelname van bedrijven en organisaties een cruciale randvoorwaarde. Maar wat mist is een goed doorgerekende businesscase. Tegelijkertijd wordt onderkend dat er werkzaamheden in de wijk blijven liggen die voorzien in een maatschappelijke behoefte. Hier zou het bedrijfsleven mogelijk aan mee kunnen betalen, maar onder voorwaarde dat ook bedrijven en organisatie (mee) profiteren:

"Het idee achter de basisbaan is goed. Maar wat levert het op? (…) stel je begint met opgehaalde banen uit een wijk. Dan zou je kunnen denken aan opbrengsten zoals een betere leefbaarheid of een betere gezondheid van mensen, dat denken zet je dan centraal (...) en bouw je een casus (…) maar toch: what's in it for me?"

Het economisch design van de wijkbasisbaan is in het algemeen nog onvoldoende duidelijk. Wanneer de situatie in de wijk het uitgangspunt is en wanneer op basis hiervan werk wordt ontwikkeld, vallen de opbrengsten zeer waarschijnlijk uit bij meerdere partijen (denk bijvoorbeeld aan basisbanen die zijn gekoppeld aan het bredere thema 'leefbaarheid'). Uit dit verkennend onderzoek komen drie mogelijke financieringsrichtingen naar voren:

1. De gemeente zorgt voor volledige financiering van een x-aantal basisbanen in de pilotfase, bijvoorbeeld via de inzet van uitkeringsgeld, en bouwt deze financiering (per jaar) stapsgewijs af, bijvoorbeeld 100%-70%-50% van de bekostiging, via cofinanciering. In het eerste jaar dient de gemeente de uitkering 'op te plussen' tot het wettelijk minimumloon (afhankelijk van de specifieke urenomvang en juridische vormgeving van de basisbaan). Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van financieringen vanuit andere portefeuilles (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid).
2. Baancreatie via 'social return', waarbij een deel van de aanneemsom (vaak 5%) wordt benut voor de ontwikkeling van wijkbasisbanen.
3. Er wordt een maatschappelijke businesscase omtrent een x-aantal basisbanen in beeld gebracht (bijvoorbeeld via een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) op wijkniveau), waarbij de opbrengsten worden verdeeld onder een aantal nauw omschreven stakeholders. Hierbij past vanaf het pilotjaar mogelijk een financieringsmodel op basis van behaald resultaat (en deelname vanuit de filantropie).

Een complicerende factor omtrent financiering is dat de huidige coronacrisis het extra lastig maakt voor bedrijven en organisaties om te investeren in basisbanen. Ze stellen: *"wij zijn bezig met overleven"* en: *"we kunnen wel van alles bedenken, maar bij kleine ondernemers telt maar een ding: continuïteit."* Bovendien is nog onvoldoende duidelijk waar opbrengsten van de wijkbasisbaan precies terecht komen. Mogelijk biedt een wijkimpactbond (WIB) hier uitkomst. We lichten dit concept hieronder toe.

4.2.3 Wijkimpactbond (WIB)

De social impact bond (SIB) is een manier om concreet invulling te geven aan de resultaatfinanciering van wijkbasisbanen, in het bijzonder tegen de achtergrond van de huidige coronacrisis waarbij gemeentelijke budgetten onder druk staan. Rond een maatschappelijk probleem (bijvoorbeeld een minder leefbare wijk) wordt een financier gezocht (vaak een vermogensfonds) en gekoppeld aan de overheid (deze partij zorgt voor de 'screening' van kandidaten) en een uitvoerder (deze partij is feitelijk de 'banenmakelaar' in de wijk, en zorgt voor het matchen van klussen en kandidaten). Beoogde resultaten kunnen liggen in leefbare wijken (bijvoorbeeld gemonetariseerd via afname van onderhoudskosten van zwerfafval) en/of in een dalend zorggebruik van mensen zonder werk (bijvoorbeeld gemonetariseerd via dalende zorgdeclaraties). Zodra resultaten behaald zijn betaalt de overheid de financier terug, inclusief een rendement op de gemaakt financiering. Een 'wijkimpactbond' (WIB) kan een praktische manier zijn om de impasse rondom het uitblijven van een businesscase (op korte termijn) tegen te gaan.[68]

[68] Zie ook Start Foundation (2015). *Social impact bonds. Van fenomeen naar praktijk*. Eindhoven: Start Foundation.

4.3 Andere risico's: verdringing, armoedeval en 'lock-in effect'

Tijdens de gesprekken worden nog twee andere risico's genoemd: verdringing en het lock-in effect. Hoewel de basisgedachte van de wijkbasisbaan zich richt op niet-bestaand werk, zijn er situaties denkbaar waarbij verdringing ontstaat:

"Vaak hoor je het voorbeeld van een boodschappendienst. Maar dat zijn soms al betaalde banen. Je moet opletten dat de ene persoon de andere niet wegdrukt. Dat levert onder de streep geen extra werk op (…) wij hebben 'kletskassa's' geïntroduceerd, gericht op klanten die een praatje willen maken. Werkt prima, maar dat is in principe ingevuld door ons bestaande personeel, die er wat extra's bijdoen (…) gaat niet om extra werk"

Wat het bovenstaande citaat suggereert is een zogenaamde 'zero-sum game' op de arbeidsmarkt; hierbij wordt de bestaande hoeveelheid werk verdeeld over verschillende personen zonder dat de totale werkloosheid op macroniveau afneemt. In het geval van de wijkbasisbaan zou het dus moeten gaan om *nieuw* gecreëerd, maatschappelijk waardevol werk.

Mensen die aan de slag gaan, moeten er volgens de respondenten ook op vooruitgaan wat betreft hun inkomen. Dit raakt aan discussies over de marginale druk (het deel van de inkomensstijging door te gaan werken, dat niet leidt tot een toename van het besteedbaar inkomen). Vooral bij eenverdieners[69] met een brutoloon van 21.000 tot 25.000 euro is bekend dat de marginale druk snel toeneemt (van 11% naar 80% in 2020).[70] Hoewel er verschillende uitvoeringsvarianten van een wijkbasisbaan denkbaar zijn en de hoogte van de marginale druk aanzienlijk kan verschillen tussen gemeenten en personen is een algemene inschatting dat de omvang van een wijkbasisbaan minimaal 25 uur dient te bedragen (tegen wettelijk minimumloon).[71] Banen van kleinere omvang zullen mensen met een bijstandsuitkering financieel waarschijnlijk niet op eigen benen laten staan.

Ten slotte kwam tijdens de interviews eenmaal het 'lock-in effect' ter sprake. Volgens deze respondent bestaat de Rotterdamse bijstandspopulatie onder andere uit mensen met voldoende verdiencapaciteit. Ook zonder de wijkbasisbaan kunnen zij worden ingesloten op de arbeidsmarkt, zo is de gedachtegang. Maar aangezien de wijkbasisbaan zich specifiek lijkt te richten op de groep langdurig werkzoekenden, zal het zogenaamde *deadweight loss*[72] relatief laag zijn.

[69] Eenverdieners maken het grootste deel uit van de groep bijstandsgerechtigden in Nederland (zie Mosselman, K. & Ravenshorst, W. (2019). *Basisbaan in Assen*. Hanzehogeschool Groningen).

[70] Zie 'Tabellen Marginale Druk 2019 en 2020', gedownload via www.rijksoverheid.nl

[71] Mosselman, K. & Ravenshorst, W. (2019). *Basisbaan in Assen*. Hanzehogeschool Groningen.

[72] Het gegeven dat mensen ook zonder publieke baancreatie zelf 'regulier' werk vinden. Dit leidt tot efficiencyverlies.

4.4 Hoe het kan: start met een pilot en bouw een maatschappelijke businesscase

De gesprekspartners vanuit bedrijven en organisaties zijn van mening dat de introductie van wijkbasisbanen een relevante manier kan zijn om langdurig werkzoekenden (weer) te laten participeren in de maatschappij. Hierin vinden de perspectieven van wijkbewoners en bedrijven elkaar. Ook worden dezelfde typen werkzaamheden genoemd als bij de vertegenwoordigers vanuit de Rotterdamse wijken.

Daarnaast komt ook in dit geval het risico van een lage opschaalbaarheid ter sprake (zijn er wel voldoende (zinnige) banen van voldoende urenomvang en zijn bedrijven wel bereid om hieraan mee te betalen?). Vooralsnog lijkt dit laatste punt bijzonder twijfelachtig. Respondenten geven toe dat het idee achter de wijkbasisbaan goed is, maar dat een duurzame uitvoering een tweede is. Naar verwachting zal de gemeente hierin het voortouw moeten nemen, in ieder geval in een pilotfase. De gesprekspartners hebben het gevoel dat de grootste kansen voor wijkbasisbanen liggen in een gemeente die in eerste instantie op kleine schaal experimenteert *("wij zijn in Rotterdam van het doen"*) en/of aansluiting zoekt bij SROI-afspraken en/of via resultaatfinanciering een maatschappelijke coalitie bouwt.

Deelname van bedrijven en organisaties kan aan de start van het pilotjaar worden vergroot via het opstellen van een zogenaamde 'Effectenarena' en rond afloop van het pilotjaar via het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Via het gebruik van een Effectenarena worden dan alle beoogde activiteiten, investeerders en hun effecten grafisch (kwalitatief) in beeld gebracht, terwijl bij een MKBA deze effecten worden doorgerekend in euro's. Op het niveau van het individu gaat het bijvoorbeeld om de inkomenstoename, gezondheidsverbetering en/of het verwerven van (meer) werknemersvaardigheden (baten) tegen de afbouw van toeslagen (kosten). Op het niveau van de gemeente gaat het bijvoorbeeld om een afname van uitkeringsgelden, dalende uitvoeringskosten en afname van schuldhulpverleningstrajecten (baten) tegen de inzet van uitkeringsgelden, uitvoerings- c.q. begeleidingskosten en de eventuele ophoging naar WML-niveau[73] (kosten). Bij zorginstellingen kan gedacht worden aan dalende zorgdeclaraties en een woningbouwcorporatie is gebaat bij minder uithuiszettingen en een verbeterde leefbaarheid in de wijk (baten) tegen een stuk financiering van de wijkbasisbaan als kostenpost. Ten slotte kan bij het bedrijfsleven bijvoorbeeld worden gedacht aan een afname van uitgaven aan werving en selectie van nieuwe kandidaten (zeker tegen de achtergrond van de aankomende vergrijzing en vervangingsvraag) en/of aan een beter imago door bij te dragen aan een wijkbasisbaan (baten), tegen een deel van de financiering als kostenpost. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden van hoe een koppeling kan worden aangebracht van kosten en baten naar verschillende typen deelnemers.

Om in de praktijk resultaten te realiseren zal er verder zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij lopende initiatieven, lokale verbanden en/of bestaande akkoorden. Uit de gesprekken komen, ten slotte, ook de aspecten verdringing, de armoedeval en het 'lock-in effect' ter sprake. Verdringing kan echter worden tegengegaan door in te zetten op nieuwe, niet bestaande (betaalde) banen en het 'lock-in effect' lijkt op voorhand minder problematisch omdat het gaat om een groep werkzoekenden met een bovengemiddelde afstand tot werk. De

[73] In een variant zonder co-financiering. Het gaat hierbij om een bruto uurloon en bijkomende werkgeverslasten.

armoedeval kan worden bestreden door banen te creëren van voldoende urenomvang (vaak vanaf 25 uur)[74].

Het volgende hoofdstuk gaat in op de wensen, verwachtingen en competenties van de centrale partij binnen het denken over de wijkbasisbaan: de groep langdurig werkzoekenden en hun activeringscoaches.

[74] Dit kan in de praktijk een probleem opleveren voor mensen met een of meer arbeidsbeperkingen.

5. HAALBAARHEIDSONDERZOEK: LANGDURIG WERKZOEKENDEN EN COACHES

In dit hoofdstuk kijken we vanuit het perspectief van de langdurig werkzoekenden. Biedt de basisbaan voldoende perspectief voor deze mensen, hoe moeten deze banen eruitzien, wat zijn belangrijke uitvoeringsaspecten, en aan welke verwachtingen zou het moeten voldoen? We zijn eerst in gesprek gegaan met zeven activeringscoaches en adviseurs van de afdeling Prestatie010 van de Gemeente Rotterdam (en UWV). Via deze weg verkregen we contactgegevens om vervolgens 19 werkzoekenden (acht mannen en elf vrouwen) in de maanden juli en augustus 2020 te interviewen over hun visies en verwachtingen rondom de wijkbasisbaan.

5.1 Coaches: belang van duurzaam perspectief

De doelgroep bestaat voornamelijk uit mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zijn mensen die moeite hebben met het vinden van een reguliere baan. Vaak heeft dit te maken met een gebrek aan (recente) werkervaring. Deze groep is divers en ondervindt problemen die zowel een oorzaak als gevolg kunnen zijn van hun arbeidsmarktpositie. Lichamelijke klachten zijn de meest voorkomende belemmerende factoren, gevolgd door mentale klachten. Andere belemmeringen die kunnen voorkomen bij deze doelgroep zijn bijvoorbeeld een lage taalvaardigheid, schulden en verslavingen.

Er zijn volgens de activeringscoaches voldoende mensen die in aanmerking kunnen komen voor de wijkbasisbaan, als er maar aandacht wordt geschonken aan het juiste type werk voor de juiste persoon. Een voorwaarde is wel dat de kandidaten niet teveel (psychische of lichamelijke) belemmeringen hebben. Een ander belangrijk punt is dat de mensen met een basisbaan een aanspreekpunt moeten zijn in de wijk en dus een sociale instelling moeten hebben. Kennis van de Nederlandse taal is daarbij een voordeel. Een stabiele leefsituatie is vooral voor de werknemer zelf belangrijk. Zaken als huisvesting, een goede gezondheid en stabiele financiën moeten volgens de activeringscoaches eerst op orde zijn voordat iemand klaar is om te werken, anders kan de stap naar werk (te) zwaar zijn. De doelgroep langdurig werkzoekenden ondervindt namelijk vaak meerdere hindernissen op weg naar werk en maatwerk is dus gewenst om zoveel mogelijk mensen aan een geschikte baan te helpen.

Alle gesprekspartners benadrukken in meer of mindere mate het belang dat een wijkbasisbaan duurzame aanknopingspunten biedt aan langdurig werkzoekenden:

“Mensen hebben soms hun vertrouwen verloren in de gemeente en hebben niets aan een tijdelijk project (…) ze moeten echt het idee hebben erop vooruit te gaan”

Bovenstaande citaat laat zien dat een valkuil van de wijkbasisbaan ligt in het aanbieden van korte, tijdelijk trajecten. Een wijkbasisbaan moet mensen de mogelijkheid bieden om duurzaam te werken aan de eigen arbeidsloopbaan. Bekend is dat ongeveer 20% van de mensen die de bijstand

in Nederland uitstroomt, binnen een jaar weer aanklopt bij de gemeente (35% binnen vijf jaar).[75] Een duurzaam perspectief in termen van begeleiding en arbeidsuren is dan een randvoorwaarde om mensen zekerheid en vertrouwen te geven naar de toekomst.

5.2 Langdurig werkzoekenden en coaches: type werkzaamheden

De Rotterdamse wijken zijn erg divers. De geïnterviewde werkzoekenden noemen dan ook verschillende verbeterpunten in hun wijk. Voorbeelden zijn het tegengaan van geluidsoverlast, zwerfafval, een gebrek aan groen, veiligheid (voor de kinderen), hangjongeren, eenzaamheid bij ouderen, huisvestingsproblematiek en drugsoverlast.

Oplossingen voor deze problemen beginnen vaak bij het signaleren hiervan. Signalerende functies, zoals de eerder aangehaalde wijkconciërge, zouden volgens werkzoekenden geschikt zijn als basisbaan. Daarnaast is het goed om een aanspreekpunt te hebben met wie wijkbewoners een gesprek kunnen aangaan, vinden zowel de werkzoekenden als ook hun activeringscoaches.

Activeringscoaches en werkzoekenden dragen verschillende werkzaamheden aan voor de wijkbasisbaan. Deze kunnen worden geclusterd in de volgende twee categorieën:

- Signalerende en onderhoudsfuncties: bijvoorbeeld wijkconciërges, conciërge bij een school of culturele instelling, coaching, stadsbeheer etc.
- Ondersteunende functies: het helpen in een buurthuis, het doen van administratief werk, ondersteuning in de klas, hulp bij sportverenigingen en evenementen, ondersteuning aanbieden in de gezondheidszorg, etc.

Bovenstaande taken vertonen overeenkomsten met het door wijkbewoners en organisaties aangehaalde contact- en klussenwerk in de wijk. Veel van de werkzaamheden worden momenteel door vrijwilligers gedaan. Er wordt aangegeven dat organisaties vaak niet over het budget beschikken om iemand hiervoor in dienst te nemen. Een voorbeeld is het 'Huis van de Wijk', waar taallessen, activiteiten met kinderen en advies voor opleidingen worden gegeven, maar dit werk is nu onbetaald.

Een groot deel van de doelgroep kampt met fysieke beperkingen[76] en geeft aan dat dit een belangrijke factor is die hun mogelijkheden begrenst. Het is daarom belangrijk om voortdurend aandacht te hebben voor het (fysieke) inspanningsniveau van de werkzaamheden.[77] Deze

[75] Divosa (2019). *Herinstroom in de bijstand*. Utrecht: Divosa.

[76] Meer dan de helft van de respondenten gaf aan met een vorm van fysieke beperkingen te kampen, waardoor bepaalde werkzaamheden moeilijk of niet mogelijk zouden zijn. Voorbeelden zijn rug-, heup-, handklachten, diabetes, hartproblemen, en andere ziektes die medicatie vereisen.

[77] Hier is het belangrijk om veel aandacht te besteden aan wat de persoon kan en wat niet. Zo kunnen sommige werkzaamheden als receptionist op het eerste zicht niet fysiek belastend zijn, maar als de persoon in kwestie een belemmering aan de handen heeft of vanwege heupproblemen niet lang kan zitten, dan is dit type werk uiteraard minder geschikt.

constatering zal dan ook een centraal uitgangspunt moeten zijn bij iedere match tussen taken in de wijk en de vermogens en beperkingen van werkzoekenden. Wanneer respondenten wordt gevraagd naar werkzaamheden die ze liever niet zouden willen doen, geeft een deel aan dat zij juist vanwege fysieke beperkingen geen zwaar werk kunnen verrichten of vanwege zorgtaken slechts deeltijds kunnen werken.

5.3 Toegevoegde waarde van een (wijk)basisbaan

Werkzoekenden geven aan erg geïnteresseerd te zijn in het uitzicht op een 'echte baan':

"Vanwege mijn vroegere ervaringen zou voor planten zorgen of papier prikken een teleurstelling zijn. Niet dat er iets mis is met deze werkzaamheden, maar het sluit niet aan bij mijn interesse en vaardigheden. Dat zou zowel voor de werknemer als voor de werkgever ongunstig zijn. Het inhoudelijke aspect van de baan is dus belangrijk"

Iemand anders zegt hierover:

"De baan moet een doel hebben waar mensen voor gemotiveerd zijn, anders is het bezigheidstherapie"

Het merendeel van de respondenten (zowel activeringscoaches als werkzoekenden) is het erover eens dat het uitgangspunt van een (wijk)basisbanen een goed idee is. Zij noemen met name de volgende voordelen:

- Financiële zelfredzaamheid: het vooruitzicht er financieel op vooruit te gaan. Wel informeren meerdere werkzoekenden in hoeverre ze er dan op vooruitgaan.
- Eigenwaarde: betaald werk zorgt voor een gevoel van waarde te zijn. Dit motiveert mensen en geeft een impuls aan hun persoonlijke groei en zelfvertrouwen.
- Structuur: betaald werk geeft structuur *('het weer moeten opstaan en meedraaien')*
- Werkzekerheid: werkervaring biedt ook kansen om op termijn bij te scholen en/of ander werk te kunnen doen *('laten zien dat je weer aan het werk bent')*.

Een wijkbasisbaan kan volgens de gesproken respondenten inspelen op belangrijke behoeften, die zijn samen te vatten via bovenstaande vier voordelen.

5.4 Uitvoeringsaspecten van de basisbaan

Aan coaches en langdurig werkzoekenden zijn ook een aantal vragen gesteld over de uitvoering. Aan welke voorwaarden moet een (wijk)basisbaan voldoen?

5.4.1 Duur en urenomvang

Zowel de activeringscoaches als werkzoekenden waren duidelijk over het belang van een langer perspectief op werk. In plaats van te werken op projectbasis, wordt er gedacht aan een werkduur van minstens twee jaar. Voor mensen die al eerdere uit een uitkering komen, is het al erg moeilijk

om werk te vinden. Als het dan slechts voor een korte periode is, dan kan dat voor demotiverend zijn:

"Zeker om ervaring op te bouwen en aan de wijk te bouwen, heeft het geen zin om slechts voor korte duur te werken"

Wat betreft het aantal gewerkte uren per week, geven de meeste werkzoekenden aan dat 25 uur per week tot fulltime ideaal zou zijn. Enkele respondenten geven aan minder dan 25 uur te kunnen werken. Meestal is de reden hiervoor een (ernstige) fysieke beperking of de hogere leeftijd. Naast een minimale urenomvang is de match tussen het werk en de mogelijkheden van de werkzoekende een cruciale randvoorwaarde. Daarnaast is het belangrijk dat het werk te combineren is met de leefsituatie, voor een alleenstaande moeder met kleine kinderen is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend om fulltime of tijdens een vakantieperiode te werken.

Wanneer mensen aan het werk gaan is naast een minimum urenomvang ook een meerjarig perspectief gewenst (zie ook paragraaf 5.1). Dit is meermaals aangegeven door de activeringscoaches en werkzoekenden. In het ideale geval moet er een mogelijkheid zijn om te groeien in het werk (mits iemand goed functioneert), zodat men perspectief heeft. Dit gaat stapsgewijs:

"Het moet voornamelijk laagdrempelig werk zijn, maar met doorgroeimogelijkheden. Het vertrouwen van mensen moet groeien"

5.4.2 Werken in de eigen wijk

Het merendeel van de respondenten geeft aan liever in de eigen wijk te werken. Aangrenzende wijken kunnen eventueel ook. Wat belangrijk is, is dat het goed te bereiken is (ook met het openbaar vervoer), bijvoorbeeld binnen een straal van tien kilometer. Als men vroeg moet beginnen, is er namelijk niet altijd openbaar vervoer. Een andere reden is dat mensen hun wijk en haar bewoners kennen, en juist hier zelf willen meehelpen. In enkele gevallen gaf iemand echter aan liever in een andere wijk te werken. Een reden hiervoor is dat mensen niet herkend willen worden. Tot slot kan het werken in eigen wijk voor alleenstaande ouders van belang zijn om zorgtaken te kunnen combineren met werk.

5.4.3 Belang van begeleiding op het werk

Vooral de activeringscoaches geven het belang van een vorm van coaching aan, aangezien het om mensen gaat die vaak al langere tijd niet hebben gewerkt. Sommige werkzoekenden zullen daarom meer ondersteuning nodig hebben om niet terug te vallen. Een jobcoach kan nuttig zijn, maar de werkgever zou in principe altijd in zekere mate moeten begeleiden of op zijn minst een centraal aanspreekpunt moeten hebben. Dit kan een soort van buddy of *life coach* zijn, iemand met ervaring in het vak waarbij ze kunnen aansluiten. Dit is vooral handig in het begin, en kan

eventueel later afgebouwd worden. Bij iemand die ze vertrouwen kunnen ze langsgaan wanneer ze vastlopen in werkzaamheden of vragen hebben. Ook bij andere trajecten op het gebied van werk wordt het belang van life coaching onderkend, zoals bij het project 'Open Hiring'[78] De definitieve wijze en mate van begeleiding blijft vanzelfsprekend maatwerk, hoewel ook activeringscoaches aangeven dat iedereen in meer of minder mate naar verwachting wat extra's nodig heeft.

5.5 Tot slot: de zoektocht naar een langdurige 'match'

In hoofdstuk drie is vastgesteld dat er in wijken werk voorhanden is dat kan leiden tot invulling van wijkbasisbanen. Ook vertegenwoordigende partijen uit het bedrijfsleven zien mogelijkheden (hoofdstuk vier). Tegelijkertijd zijn er een aantal serieuze kanttekeningen te plaatsen, die variëren van gebrekkige opschalingsmogelijkheden tot en met het risico van stigmatisering, versnippering van beleid en overspannen verwachtingen. In dit hoofdstuk geven de activeringscoaches en werkzoekenden nog enkele andere aandachtspunten mee. Eerst en vooral moet er primair aandacht zijn voor de (on)mogelijkheden van werkzoekenden. Ten tweede moet de wijkbasisbaan een langdurig project zijn, met voldoende perspectief en begeleiding zodat mensen (weer) langdurig maatschappelijk actief kunnen zijn. Ten slotte vragen meerdere werkzoekenden zich af wat er gebeurt met toeslagen die ze momenteel ontvangen en wat er financieel gebeurt zodra ze aan het werk gaan. In het volgende hoofdstuk leiden we op basis van alle bevindingen de overkoepelende, centrale conclusies af.

[78] Zie Jansen, L. & Dekker, F. (2019). Open Hiring: een baan zonder sollicitatiegesprek, *Sociaal Bestek*, 81(5/6): 4-6.

6. WIJKBASISBANEN: (ON)MOGELIJKHEDEN EN TOEGEVOEGDE WAARDE

In het beleidsmatig debat wordt steeds vaker gesproken over het mogelijke nut van een (wijk)basisbaan, maar onderzoek op dit domein is schaars. De gemeente Rotterdam wenst daarom een eerste inzicht in de mogelijkheden en beperkingen ervan. In dit haalbaarheidsonderzoek is (kwalitatief) verkend wat de (on)mogelijkheden zijn van invoering van een Rotterdamse wijkbasisbaan. Hiervoor is de bestaande literatuur bestudeerd en zijn in totaal 54 personen geïnterviewd, bestaande uit:

- Vertegenwoordigers vanuit Rotterdamse wijken: 18 personen.
- Vertegenwoordigers vanuit bedrijfsleven: 10 personen.
- Activeringscoaches: 7 personen.
- Langdurig werkzoekenden: 19 personen.

Hieronder worden, per onderzoeksvraag, de belangrijkste vaststellingen gepresenteerd.

6.1 Onderzoeksvraag 1: Wat zijn eerdere ervaringen in Nederland met publieke baancreatie voor langdurig uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? Wat zijn de voor- en nadelen?

Door de jaren heen is op verschillende manieren invulling gegeven aan de re-integratie van langdurig uitkeringsgerechtigden. Naast de vele trainings- en scholingsinstrumenten en (tijdelijke) subsidiemogelijkheden voor werkgevers, kunnen beleidsmakers ervoor kiezen om de werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot werk te vergroten. De bekendste voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde Melkert- en WSW-banen. Dit wordt vaak als zinvol beschouwd omdat met het verstrijken van de tijd de kansen om een baan te vinden snel afnemen; kennis en vaardigheden van mensen zonder werk verouderen, werklozen raken minder gemotiveerd en werkgevers kunnen (langdurige) werkloosheid beschouwen als een signaal van een lagere productiviteit.[79] Bekend is echter dat publieke baancreatie kan leiden tot 'lock-in effecten'. Dit houdt in dat mensen stoppen met zoeken naar 'regulier' werk. Daarom moeten (wijk)basisbanen zich richten op de mensen met de grootste afstand tot werk, waardoor insluitingseffecten minder problematisch zijn. Ook moet opgepast worden voor processen van verdringing, dus gesubsidieerd werk zal zich zoveel mogelijk moeten richten op niet-bestaand (betaald) werk. Hiermee wordt verdringing van niet-gesubsidieerde groepen beperkt. Een andere les uit het verleden is dat gesubsidieerde banen zelden een opstap vormen naar 'regulier' werk en dat de verwachtingen hieromtrent realistisch moeten zijn.[80]

Tegen deze nadelen staan uiteenlopende voordelen van gesubsidieerd werk. Mensen doen arbeidsritme op, werken aan hun zelfvertrouwen en (werknemers)competenties en krijgen het

[79] Zie bijvoorbeeld Groot, I. (2009). Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan, *TPE Digitaal,* 3(2): 67-84.

[80] Zie bijvoorbeeld SCP (2003). *De uitkering van de baan.* Den Haag: SCP.

gevoel (weer) mee te tellen in de samenleving.[81] Hierbij is een intensieve aandacht voor de vaardigheden en beperkingen van langdurig werklozen een randvoorwaarde. Hoewel ook via de verplichte tegenprestatie in de bijstand aan verschillende persoonlijke doelen en de psychologische functies van arbeid gewerkt kan worden, is het vooralsnog een open vraag of dit een betere strategie is in vergelijking met een gesubsidieerde variant op basis van vrijwilligheid. Hoewel uitstroom van de uitkering naar betaald werk niet de primaire doelstelling is van de tegenprestatie, laat evaluatieonderzoek zien dat een minderheid van de deelnemers in Rotterdam van mening is dat de kans op een betaalde, 'reguliere' baan door de tegenprestatie wordt vergroot.[82] Bekend is verder dat participatie op basis van vrijwilligheid bij kan dragen aan betere uitkomstvariabelen op de arbeidsmarkt[83] en hogere bijverdiensten kunnen bijdragen aan een (gedeeltelijke) uitstroom naar werk.[84] Maar of er uiteindelijk gekozen wordt voor publieke baancreatie, zoals de (wijk)basisbaan is vooralsnog afhankelijk van de (politieke) vraag welke waarde de samenleving hecht aan betaalde vormen van maatschappelijke participatie van mensen die op dit moment aan de kant staan.

6.2 Onderzoeksvraag 2: Welke maatschappelijke behoeften hebben mensen in Rotterdamse wijken?

Doelstellingen van een wijkbasisbaan kunnen alleen maar slagen wanneer ze bijdragen aan een maatschappelijke behoefte van wijkbewoners. Net zoals eerder te zien was bij een landelijke peiling onder ruim 1.000 Nederlanders[85], is er doorgaans behoefte aan activiteiten die zich richten op ondersteunde functies zoals in de zorg en onderwijs. Maar er is meer. Signalerende functies (zoals conciërges en buurtbrigadiers) en 'klussenwerk' in en om huishoudens (zoals boodschappendiensten en tuinonderhoud) zijn andere veelgenoemde voorbeelden onder wijkbewoners, bedrijven en langdurig werkzoekenden. Dit zijn werkzaamheden die sterk overeenkomen met vergelijkbare projecten die zich richten op activering van langdurig uitkeringsgerechtigden, zoals in Den Haag ('STiP-banen') en Amsterdam ('Werkbrigade'). Het is werk dat volgens de respondenten anders (grotendeels) blijft liggen. Hierdoor wordt verdringing zoveel mogelijk voorkomen. Toch is een verdringingstoets nog steeds aan te raden. Zeker wanneer het gaat om klussendiensten kan er altijd sprake zijn van enige mate van verdringing (denk bijvoorbeeld aan de groep zzp'ers die actief is in de kluseconomie). Voorts wordt een deel van het werk door (onbetaalde) vrijwilligers gedaan, wat door de gesprekspartners overigens niet als probleem wordt gezien. Het zijn volgens de geïnterviewden bovendien werkzaamheden die (naar verwachting) aansluiten bij de arbeidsvermogens van veel mensen die al langdurig op zoek zijn naar werk. Tegelijkertijd passen hier enkele kanttekeningen.

Vertegenwoordigers van Rotterdamse wijken geven aan dat er minder enthousiasme is zodra er zogenaamde 'bullshit jobs' worden gecreëerd. Oftewel: onzinnige taken, waarbij niet zelden wordt

[81] WRR (2020). *Het betere werk.* Den Haag: WRR.

[82] Bus, A., De Vries, C. & Van Zeele, S. (2017). *Effecten van de tegeprestatie in Rotterdam*. Rotterdam: OBI.

[83] Zie bijvoorbeeld Tisch, A. & Wolff, J. (2015). Active labour market policy and its outcomes, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 35(1/2): 18-46.

[84] CPB (2020). *Evaluatie experimenten Participatiewet*. Den Haag: CPB.

[85] Dekker, F. (2019). *Wat vindt Nederland maatschappelijk waardevol werk?* Eindhoven: Start Foundation.

verwezen naar 'de zoveelste koffiejuffrouw of –meneer'. En ook de term 'basisbaan' heeft het gevaar in zich om bij te dragen van verdere stigmatisering van groepen die niet deel kunnen nemen aan het reguliere arbeidsproces. Zodra er een voldoende 'match' is tussen behoeften in de wijk (met name signalerend en ondersteunend (klussen)werk) en de verwachtingen en capaciteiten van langdurig werkzoekenden, ontstaat er waarschijnlijk perspectief. Verder lijkt het verstandig om in plaats van *basis*banen te spreken over *wijk*banen, of een andere naam die niet bijdraagt aan mogelijke stereotypering (zoals eerder bij de 'Melketiers' het geval was). Opvallend is dat het type werkzaamheden niet sterk lijkt te variëren naar Rotterdamse wijkcontext, kennelijk gaat het (grofweg) om dezelfde maatschappelijke behoeften, waarbij wel wordt aangetekend dat het concept wijkbasisbaan naar verwachting het meest 'rendeert' in buurten en wijken waar de sociaal-economische uitdagingen groter zijn en de financiële welvaart van inwoners lager, zoals in Feyenoord of Delfshaven. [86]

6.3 Onderzoeksvraag 3: Waar zit de maatschappelijke meerwaarde van deze Rotterdamse wijkbasisbanen en bij welke actoren komt deze meerwaarde terecht?

De keuze voor bepaalde werkzaamheden en banen bepalen de uiteindelijke maatschappelijk meerwaarde van een Rotterdamse wijkbasisbaan. In het algemeen draagt aanvullende werkgelegenheid volgens de respondenten bij aan een toename van de maatschappelijke participatie van deelnemers (en mogelijke uitkeringsbesparing, die terechtkomt bij de gemeente, een mogelijke afname van toezichts- en onderhoudskosten, die terechtkomt bij de gemeente, schoonmaakbedrijven en woningbouwcorporatie en een betere gezondheid van deelnemers en afnemende zorgconsumptie van deelnemers, die terechtkomt bij zorgverzekeraars). Hier tegenover staat een toename van uitgaven via loonkosten (WML en werkgeverslasten, eventueel met aftrek van loonkostensubsidie, wanneer deelnemers niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen) en begeleidingskosten van deelnemers op de werkplek. Zeker het punt van de begeleiding is in de beleving respondenten noodzakelijk om in de begroting van een wijkbasisbaan op te nemen. In eerdere studies naar de mogelijkheden van een basisbaan wordt dit bedrag ingeschat op €4.000 per jaar geschat (per fulltime medewerker). Hoewel er verschillende varianten bestaan in hoe een basisbaan (juridisch) wordt vormgegeven, laat een globale berekening (op basis van een 36-urig dienstverband) zien dat de extra kosten van een wijkbasisbaan naar verwachting gemiddeld €1.343 per maand bedragen[87], oftewel €16.119 extra kosten per basisbaan per jaar (zonder een eventuele loonkostensubsidie[88]):

- Toename loonkosten (bruto WLM[89], op basis van 20% werkgeverslasten[90] en 8% vakantietoeslag): €2.177
- Toename begeleidingskosten[91]: €333

[86] OBI (2020). *Feitenkaart. Financiële welvaart Rotterdam op gebieds- en buurtniveau 2017 en 2018.* Rotterdam: OBI.

[87] Afgerond op hele euro's.

[88] Deze bedraagt maximaal 70% WML (met vakantietoeslag), vermeerderd met een vergoeding voor werkgeverslasten. Gemeenten kunnen een loonkostensubsidie betalen uit het BUIG-budget. Hierdoor zullen de gemiddelde extra kosten hoger liggen ten opzichte van een variant met een volledige basisbaan.

[89] Bruto bedragen per 1 juli 2020.

[90] Via loonwijzer.nl

[91] Mosselman, K. & Ravenshort, W. (2019). *Basisbaan in Assen.* Hanzehogeschool Groningen/SHMC.

- Besparing BUIG-gelden[92]: €1.167
- Gemiddelde extra (directe) kosten wijkbasisbaan: €1.343

Hierboven past wel de opmerking dat dit gaat om directe, financiële kosten en baten. Bovendien kunnen de exacte kosten en baten pas worden vastgesteld bij een definitieve (juridische) vormgeving van een wijkbasisbaan. De businesscase van een wijkbasisbaan is mogelijk sluitend te krijgen wanneer de maatschappelijke opbrengsten de extra (directe) kosten van een wijkbasisbaan compenseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verbeteringen in de thuissituatie van deelnemers, gezondheid, veiligheid en sociale samenhang in de wijk. Bekend is namelijk dat de totale baten van het aan een baan helpen van mensen verder gaan dan de directe opbrengsten. Zo leidt arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking tot besparingen op GGZ en Wmo-gebruik van respectievelijk €500 en €1.400 per jaar (en er is sprake van minder maatschappelijke schade door criminaliteit).[93] Door breder te kijken naar de (welvaarts)opbrengsten van werk wordt het mogelijk om ook financiering te zoeken buiten de publieke sector, aangezien meerdere partijen belang zullen hebben bij de opbrengsten van een wijkbasisbaan. Wanneer echter uitsluitend naar de directe kosten en baten wordt gekeken gaat een basisbaan (zeker op korte termijn) gepaard met een gemeentelijke lastenverzwaring.

6.4 Onderzoeksvraag 4: Zijn bedrijven in Rotterdam bereid om op basis van deze maatschappelijke behoeften en baten financieel bij te dragen aan de Rotterdamse wijkbasisbaan?

De opbrengsten van betaald werk zijn groter dan de (directe) materiële baten. Dit betekent dat een wijkbasisbaan voordeel kan hebben voor een brede groep stakeholders, waaronder het bedrijfsleven. Tegelijkertijd doet zich hier een aantal knelpunten voor. Het lijkt erop dat bedrijven onvoldoende zicht hebben op een werkende *businesscase*. De uitgangspunten van een wijkbasisbaan gaan uit van brede welvaartseffecten, die ook voor bedrijven positief kunnen uitpakken. Maar op dit moment is nog onvoldoende duidelijk op welke wijze bedrijven hier precies baat bij hebben. Bovendien zullen mensen met een afstand tot werk naar verwachting intensieve begeleiding nodig hebben. Ten derde voorzien werkgevers een te grote versnippering in het lokaal beleid. Er is op dit moment onvoldoende vertrouwen dat een wijkbasisbaan verschil gaat maken, zeker gezien alle al lopende trajecten en inspanningen in de stad (denk bijvoorbeeld aan de lopende Leerwerkakkoorden en de 'opstapbanen' in de zorg, haven, bouw en techniek voor mensen met een bijstandsuitkering). Het ligt daarom niet in de verwachting dat bedrijven op korte termijn zullen aansluiten bij de ontwikkeling van een wijkbasisbaan. Wanneer de gemeente Rotterdam wil gaan experimenteren passen een aantal financiële varianten:

- De gemeente zorgt voor volledige financiering van een x-aantal basisbanen in de pilotfase, bijvoorbeeld via de inzet van uitkeringsgeld, en bouwt deze financiering (per jaar) stapsgewijs af, bijvoorbeeld 100%-70%-50% van de bekostiging, via cofinanciering. In het eerste jaar dient de gemeente de uitkering 'op te plussen' tot het wettelijk minimumloon (afhankelijk van de specifieke urenomvang van de basisbaan). Dit kan bijvoorbeeld door

[92] De gemeente bespaart maximaal €14.000 als het bijstandsbestand met een uitkering afneemt, zie Divosa (2017). *Factsheet Bijstandsbudget 2017*. Utrecht: Divosa.

[93] CPB/SCP (2020). *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.

gebruik te maken van financieringen vanuit andere portefeuilles (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid).

- Baancreatie via 'social return', waarbij een deel van de aanneemsom (vaak 5%) wordt benut voor de ontwikkeling van wijkbasisbanen.
- Er wordt een maatschappelijke businesscase omtrent een x-aantal basisbanen in beeld gebracht (bijvoorbeeld via een 'MKBA' op wijkniveau), waarbij de opbrengsten worden verdeeld onder een aantal nauw omschreven stakeholders. Hierbij past in een pilotfase mogelijk een financieringsmodel op basis van behaald resultaat. Een 'wijkimpactbond' is bijvoorbeeld een mogelijke manier om hier concreet invulling aan te geven. Hierbij dragen private financiers/vermogensfondsen bij aan financiering van de wijkbasisbaan, waarbij de gemeente -zodra de wijkbasisbaan daadwerkelijk doeltreffend en kosteneffectief is- de gemaakte investering terugbetaalt. Hierbij past een wijkcoöperatie mogelijk als belangrijkste uitvoerende partij om maatschappelijk waardevolle banen te verzamelen en uit te zetten onder deelnemers.

6.5 Onderzoeksvraag 5: In welke werkzaamheden zijn mogelijke kandidaten geïnteresseerd en aan welke eisen (kennis, kunde, aantal uren, begeleiding) moeten zij voldoen?

De wijkbasisbaan is bedoeld om mensen die langdurig aan de kant staan perspectief te bieden. Om 'lock-in effecten' te voorkomen gaat het om mensen die in Rotterdam geen re-integratievoorziening (meer) krijgen opgelegd. Hierdoor is het zogenaamde 'deadweight loss' beperkt. Het type werk waar kandidaten in geïnteresseerd zijn verschilt (vanzelfsprekend) van persoon tot persoon. Toch wordt meerdere keren dezelfde soort werkzaamheden aangedragen: signalerende en onderhoudsfuncties (bijvoorbeeld wijkconciërges, conciërge bij een school of culturele instelling, coaching, stadsbeheer etc.) en ondersteunende functies (bijvoorbeeld het helpen in een buurthuis, het doen van administratief werk, ondersteuning in de klas, hulp bij sportverenigingen en evenementen, ondersteuning aanbieden in de gezondheidszorg, etc.). Wat de beroepsvaardigheden betreft zijn het taken waarvoor deelnemers over sociale vaardigheden dienen te beschikken en fysieke beperkingen kunnen langdurige dienstbetrekkingen in de weg staan. De aangedragen werkzaamheden lijken op functies die ook in Amsterdam ('Werkbrigade') en Den Haag ('STiP) worden ingezet.

De gesproken werkzoekenden vragen zich af wat extra inkomsten betekenen voor hun totale inkomen (denk hierbij aan de 'armoedeval') en verzoeken de gemeente om ze vooral een duurzaam perspectief te bieden[94]. Wat betreft het tegengaan van een armoedeval kan inspiratie worden opgedaan in de gemeente Groningen, waarbij het uitgangspunt is om iedereen via deelname aan een basisbaan (dit is een experiment van drie jaar) er netto (na aftrek van toeslagen) financieel op vooruit te laten gaan. Om met een wijkbasisbaan echt wat teweeg te kunnen brengen voor de stad en haar inwoners past verder een meerjarig programma en een arbeidsduur van minimaal twee tot drie jaar. Een kortstondig, tijdelijk traject zal waarschijnlijk (nieuwe) teleurstelling en demotivatie voor deelnemers betekenen. Het aantal werkuren is

[94] Bekend is onder andere dat een groot deel van de uitstromers uit de bijstand na verloop van tijd weer aanklopt bij de gemeente; van een onderzoeksgroep uitstromers uit de bijstand in 2009, is zeven jaar later minder dan de helft (47%) aan het werk (OBI, 2017. *Arbeidsloopbanen van uitstromers uit de bijstand naar werk in regio Rijnmond*. Rotterdam: OBI).

afhankelijk van de capaciteiten van langdurig werkzoekenden, en met name de activeringscoaches wijzen op het belang van een buddy of life coach op de werkplek, die zowel de werkgever als werknemer kan ontlasten.

6.6 Onderzoeksvraag 6: Wat is -kijkend naar de onderzoeksbevindingen- de belangrijkste meerwaarde van de Rotterdamse wijkbasisbaan, wat zijn mogelijke randvoorwaarden om deze in de praktijk te kunnen implementeren en hoe ziet een eventueel begeleidend evaluatieonderzoek eruit?

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat een wijkbasisbaan een zinvolle manier kan zijn om via nieuwe werkgelegenheid mensen werk te bieden die er niet in slagen om zelfstandig een baan te verkrijgen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de (impliciete) verwachtingen achter de eerdere Melkertbaan, staat in het oorspronkelijke denken over de basisbaan doorstroming niet voorop, en zullen meerdere partijen financieel moeten bijdragen wil het structureel verschil maken. Op basis van deze kwalitatieve verkenning lijkt het erop dat er voldoende langdurig werkzoekenden en werkplekken te vinden zijn in Rotterdamse wijken. En aangezien eerdere onderzoeken (binnen en buiten Rotterdam) erop hebben gewezen dat de re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering nog steeds achterblijft bij de verwachtingen, kan een wijkbasisbaan een alternatieve manier zijn om de maatschappelijke participatie van mensen te vergroten. Er zijn echter een aantal belangrijke drempels te nemen.

Signalen vanuit het bedrijfsleven wijzen uit dat financiering en hiermee opschaling van het initiatief op korte termijn niet is te verwachten. En wanneer de gemeente als enige partij verantwoordelijk is voor de financiering lijkt de wijkbasisbaan (te) afhankelijk van politieke opvattingen en de zogenaamde jaar-op-jaar mutaties van lokale (bijstands)budgetten. Wanneer de gemeente besluit om via wijkbasisbanen extra inspanningen te verrichten om mensen zonder werk aan een baan te helpen, is het verstandig om dit meerjarig en als sociaal experiment in te richten. Hiermee bedoelen we het werken met voldoende deelnemers waardoor monitoring en evaluatie mogelijk worden, en het meerjarig aanbieden van werk waardoor mogelijke effecten op werknemer en wijk zichtbaar worden. Duurzame werkplekken met voldoende begeleiding zullen bovendien bijdragen aan het vertrouwen en betrokkenheid van deelnemers en wijkbewoners, zo is de verwachting. Een dergelijke aanpak is cruciaal om uiteindelijk andere partijen, zoals bedrijven, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties aan te laten sluiten in financiering en uitvoering. In deze haalbaarheidsstudie is een aantal voorbeelden geschetst van hoe financiering tot stand kan komen en is de aanbeveling gedaan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij al bestaande initiatieven en de uitvoering van de wijkbasisbaan zoveel mogelijk neer te leggen in de wijk (bijvoorbeeld in coöperatief wijkverband). Een andere mogelijke manier om te zorgen voor voldoende basisbanen in de stad is het (nog sterker) commiteren van het bedrijfsleven aan de creatie van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot werk, zodra wordt overgegaan tot gunning van grootschalige stedelijke projecten (denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen rondom ‘Feyenoord City’, de energietransitie in de haven of aan ontwikkelingen rondom het nieuwe Hofplein en Westblaak). Hierbij kan bovendien worden verkend of de wijkbasisbaan (in de toekomst) is op te schalen naar een boven-wijk of zelfs regionaal niveau.

Wat het onderdeel onderzoek en evaluatie betreft verdient het aanbeveling om tijdens de uitvoering van een traject van wijkbasisbanen te werken met voldoende aantallen deelnemers en aandacht te hebben voor de gevolgen voor zowel deelnemer, opdrachtgever/bedrijf, gemeente,

wijkbewoner als andere belanghebbenden (zorg, woningbouw, onderwijs etc.). Wanneer de gemeente (alsnog) besluit om doorstroming naar ander werk als uitgangspunt te nemen, past een onderzoeksdesign met 'gematchte' controlegroepen en verschillende arbeidsmarktkenmerken als uitkomstmaten (denk bv. aan doorstroomcijfers, inkomen, type arbeidsrelatie etc). Belangrijker lijkt het in dit verband om aandacht te hebben voor de meer maatschappelijke effecten van de wijkbasisbaan, aangezien het instrument is bedacht tegen de achtergrond van nieuwe manieren van kijken naar welvaart en werk. In dat geval staan eerder databronnen en indicatoren centraal die ingaan op zaken zoals welzijn, leefomgeving, huisvesting, criminaliteit en gezondheid. Tot slot verdient het aanbeveling om nauwgezet het implementatiedeel te evalueren (procesevaluatie). Via kwalitatieve methoden en technieken (bijvoorbeeld via interviews en wekelijkse registraties) kan kennis worden vergaard over de wijze en intensiteit van ondersteuning door professionals richting langdurig werkzoekenden.

Op korte termijn moet op basis van de kwalitatieve bevindingen in dit haalbaarheidsonderzoek worden gewaakt voor té optimistische verwachtingen, of zoals een van de respondenten het verwoordde: *"Het is interessant en relevant, maar geen 'ei van Columbus'. Dan hadden we het al bedacht'.* Er is een reëel risico van lage opschaalbaarheid wanneer andere partijen niet deelnemen in financiering en uitvoering en het initiatief zal gepaard moeten gaan met een duurzaam perspectief voor deelnemers, waarbij stigmatisering moet worden vermeden. Maar dit alles neemt niet weg dat de wijkbasisbaan een innovatieve manier kan zijn om (een deel van de) mensen met een afstand tot werk (weer) te laten participeren in de samenleving.

BIJLAGE: RESPONDENTEN

Wijken

Anna-Maria Carbonara, wijkbewoner Afrikaanderwijk

Hanan Cherif, wijkregisseur Humanitas

Fernande van Dongen, bestuurslid bewonersorganisatie Zevenkamp

Marjolijn Driessen, projectadviseur Sint Laurensfonds

Hans Goosen, lid Rotterdamse Sociale Alliantie

Jeanne van Heeswijk, Afrikaanderwijk Coöperatie

Caroline van Jaarsveld, projectleider Humanitas

Johan Janssens, directeur Stichting Opzoomer Mee

Bart Meijs, social impact fonds Rotterdam

Floris Noordhoff, onderzoeksmanager Stichting de Verre Bergen

Soeshma Pandohi, lid wijkcomité Zevenkamp

Sandra Pardoel, directeur Stichting De Katrol

Marco Pastors, directeur NPRZ

Mirjam van Rijn, social impact fonds Rotterdam

Nelleke Speelman, lid wijkteam Zevenkamp

Peter Steenbergen, directeur Thuis op Straat

Sherita Thakoerdat, opbouwwerker Stichting De Buurtbron

Paula Zwitser, trekker wijkaanpak ‘Rotterdams Weerwoord’

Bedrijven

Etienne Friederichs, Facilicom Group

Rodney van den Hengel, directeur De Heilige Boontjes

Heleen Homburg, HR manager RET

Pieter van Klaveren, MKB Rotterdam Rijnmond

Leo van Loon, directeur Buzinezzclub

Peter Nagelkerke, MKB Rotterdam Rijnmond / Deltalinqs (Rotterdamse haven)

Paul-Eric Noordhoek, eigenaar MVOkay, verzorgt SROI-invulling van de woningbouwcorporaties in Rotterdam

Renee Rotmans, HR manager Havenbedrijf Rotterdam

Dirck Slabbekoorn, filiaalmanager Jumbo

Frederiek Verwest, adviseur sociaal ondernemerschap

Activeringscoaches/adviseurs

Bijzondere dank gaat uit naar zeven activeringscoaches/adviseurs, die in deze rapportage anoniem zijn opgenomen.

Langdurig werkzoekenden

Bijzondere dank gaat uit naar negentien langdurig werkzoekenden, die in deze rapportage anoniem zijn opgenomen.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Rotterdam.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.