

DE ROTTERDAMSE WIJKBASISBAAN

Monitoronderzoek van een nieuwe manier van denken

Fabian Dekker

Elisa de Vleeschouwer



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, JULI 2021

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden veeelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	I
1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Centrale vraagstelling	3
2 ONDERZOEKSAANPAK	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Interviews met drie beleidsmedewerkers gemeente Rotterdam: zicht op verwachtingen	5
2.3 Interviews met deelnemende partijen: ervaren kosten en opbrengsten	6
2.4 Kennissessies met stakeholders: verkennen van opschalingsvarianten	7
3 HET BELEIDSPERSPECTIEF	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Implementatie wijkbasisbaan op praktische wijze vormgegeven	9
3.3 Verwachtingen richten zich op brede welvaartsopbrengsten	10
3.4 Pilot wijkbasisbaan richt zich vooral op vormgeving van het vervolg	11
3.5 Balans vanuit gemeentelijk perspectief	12
4 HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMENDE ORGANISATIES	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Deelnemende organisaties en werkzaamheden: sociale motivaties en het aanbod van waardevol werk met ontwikkelperspectief	15
4.3 Werving en selectie van deelnemers: benutting van bestaand vrijwilligersbestand	16
4.4 Kosteneffectiviteit: kosten zeker op korte termijn hoger dan opbrengsten	17
4.5 Ervaren bijdrage aan productiviteit: verlaging werkdruk	20
4.6 Ervaren bijdrage organisatiecultuur en bedrijfsimago: hoog intern draagvlak personeel	20
4.7 Balans vanuit perspectief deelnemende organisaties	20

5	HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMERS	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Ervaren gezondheid: gunstige effecten, maar ook extra druk	23
5.3	Ervaren kansen op de arbeidsmarkt: grote stap vooruit	24
5.4	Ervaren waarde van werk: groei, zelfvertrouwen en zingeving	25
5.5	Ervaren financiële stress: kleine vooruitgang, maar prima eerste stap	25
5.6	Ervaren omvang sociaal netwerk: afhankelijk van type werk	26
5.7	Ervaren ontwikkeling gezin/kinderen: voorbeeld van “hard werken wordt beloond”	26
5.8	Balans vanuit perspectief deelnemers zonder werk	26
6	DE REFLECTIE VAN ‘DOENERS’ EN ‘DENKERS’	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Online kennissessie met ‘doeners’: basisbaan als politiek instrument en gebrek aan intergemeentelijke samenwerking	28
6.3	Online kennissessie met ‘denkers’: goed uitgangspunt, mét vragen	29
6.4	Balans vanuit ‘denkers’ en ‘doeners’: tijd om knopen door te hakken	30

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Ondanks dat de economie na een scherpe daling in coronatijd weer opkrabbelt, staan veel Rotterdammers nog steeds aan de kant. De arbeidsmarkt is in de afgelopen decennia dan ook een stuk veeleisender geworden, waardoor het voor mensen met minder en/of een verouderde opleiding en werkervaring een stuk lastiger is om betaald werk te vinden. Een van de voorgestelde (nieuwe) manieren om mensen te activeren is de invoering van een wijkbasisbaan. De gedachte hierachter is simpel: werk is van belang voor mensen zonder baan én er zijn maatschappelijk waardevolle taken die op dit moment niet worden opgepakt door de ‘reguliere’ economie; waarom worden deze twee werelden niet bij elkaar gebracht via publiek-private basisbanen, die bij uitstek van belang zijn in de wijk?

In het begin van dit jaar is de gemeente Rotterdam van start gegaan met een bescheiden pilot. Om hiervan te leren zijn de eerste drie organisaties en de eerste vier deelnemers een half jaar lang gevolgd. In dit monitorrapport wordt hiervan verslag gedaan, op basis van 27 telefonische interviews en enkele werksessies met ‘denkers’ en ‘doeners’ in het veld.

Welke lessen zijn uit het afgelopen half jaar te trekken? Allereerst is duidelijk geworden dat de (wijk)basisbaan een bij uitstek (sterk) gepolitiseerd instrument is, gezien de verschillende uitvoeringsvarianten tussen gemeenten. Hierdoor is het lastig om intergemeentelijk te leren. Wanneer we de blik richten op Rotterdam valt op dat het wijkkarakter wat naar de achtergrond is verdwenen, een échte wijkconsultatie heeft niet plaatsgevonden. Ook zijn er geen scherpe ideeën over de doelgroep; er is voor gekozen om mensen te selecteren uit vrijwilligersbestanden voor wie er voorheen geen ‘regulier’ betaald werk voorhanden was.

De plannen om snel te beginnen en hierdoor ook snel te kunnen leren, leveren wél het inzicht op dat werk in het algemeen bijdraagt aan een betere kwaliteit van leven van deelnemers. Er zijn voldoende indicaties dat het werk bijdraagt aan een verbetering van werknemersvaardigheden, zelfvertrouwen en structuur in het leven. Dit zijn geen te onderschatten opbrengsten, niet alleen voor de deelnemers zelf maar ook voor de directe omgeving (zie bijvoorbeeld Baranowski-Rataj & Strandh, 2021).¹

Tegelijkertijd is er het financieringsvraagstuk, omdat de gemeente (zeker op korte termijn) een netto-betaler is en de opbrengsten op verschillende momenten bij verschillende ‘incasseerders’ vallen. Het is hierbij bovendien zeer twijfelachtig of het private bedrijfsleven zal instappen (zie Dekker et al., 2020).² Met de blik op de toekomst zal naar verwachting vooral worden ingezet op deelname door sociale ondernemers, die participeren op basis van sociale motieven om waarde te creëren voor de stad.

Gezien de verhalen van deelnemers is duidelijk dat het bestaande re-integratieaanbod onvoldoende werkt. Dit vraagt om nieuwe initiatieven. Maar wat is dan nodig om dit initiatief (desgewenst) op te kunnen schalen? Allereerst is een wijkconsultatie aan te bevelen, zodat wijkbasisbanen écht gedragen

¹ Baranowska-Rataj, A. & Strandh, M. (2021). When things go wrong with you, it hurts me too: The effect of partner’s employment status on health in comparative perspective, *Journal of European Social Policy*, 31(2): 143-160.

² Dekker, F., De Lombaerde, G. & Vleeschouwer, E. de, (2020). *Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan*. Rotterdam: SEOR.

worden door de wijk. Mogelijk bieden de aankomende Rotterdamse wijkraden hier uitkomst. Daarnaast is het verstandig om vooraf duidelijk afspraken te maken over de doelgroep, waarbij de bijstandspopulatie een gangbaar vertrekpunt is en de consultant in directe samenspraak met de deelnemer bepaalt of een wijkbasisbaan aansluit bij zijn/haar capaciteiten en verwachtingen.

Om financiering mogelijk te maken ligt een landelijke aanvraag voor experimenteerruimte op tafel, gemeenten kunnen dit project namelijk niet op middellange termijn (met serieuze aantallen) financieren. Budgetten staan in algemene zin onder druk en vanuit het re-integratiebudget is het niet (structureel) mogelijk om de loonkosten van werkzoekenden te betalen. Wanneer er landelijk een experiment wordt mogelijk gemaakt zou dit een grote stap vooruit betekenen, niet in de laatste plaats om de opbrengsten af te kunnen zetten tegen een projectalternatief (controlesituatie). De sociale ondernemers zijn naar verwachting de beste bondgenoten om extra financiële garanties en werkplekken te genereren. Andere mogelijkheden, op korte termijn, zijn de opzet van een (meerjarige) social impact bond en/of inpassing van de wijkbasisbaan aan lopende SROI-afspraken in de stad.



INLEIDING EN VRAAGSTELLING

1 INLEIDING EN VRAAGSTELLING

Werk neemt een belangrijke plaats in binnen de Nederlandse samenleving. Het verschaft niet alleen inkomen maar het genereert ook sociaal contact, zelfwaardering en zingeving. Om Rotterdammers met een grotere afstand tot werk een plek te bieden op de arbeidsmarkt, is de wijkbasisbaan ontwikkeld. Het monitoronderzoek moet (verkenkend) uitwijzen wat de maatschappelijke kosten, opbrengsten en leerpunten zijn voor alle betrokken partijen.

1.1 INLEIDING

Werk speelt een belangrijke rol in de samenleving. Het is niet alleen economisch van belang, maar het is ook van betekenis ook voor het individueel welzijn van mensen (Burdorff, 2017; Van Echtelt, 2019).³ Ondanks dat in het verleden veel pogingen zijn gedaan om iedereen een plaats te geven op de arbeidsmarkt, staan nog steeds veel mensen aan de kant; in 2019 waren 680.000 mensen beschikbaar voor betaald werk (het zogenaamd ‘onbenut arbeidspotentieel’⁴). Ook nieuwe wetgeving, zoals de Participatiewet, lijkt onvoldoende te voorzien in de hooggespannen verwachtingen om iedereen een plek te geven in de ‘reguliere’ economie (SCP, 2019).⁵ En, tot slot, schatten werkzoekenden in Rotterdam hun kansen op werk niet beter in door te participeren in (onbetaald) maatschappelijk nuttige activiteiten, via een tegenprestatie voor het ontvangen van een gemeentelijke uitkering (OBI, 2017).⁶

Als onderdeel van een nieuwe manier van denken over de waarde van werk, is het idee van de Rotterdamse wijkbasisbaan gelanceerd. De gedachtegang is dat er tussen de reguliere economie en het hebben van een langdurige uitkering vanwege ziekte of een beperking, een ‘derde rijweg’ nodig is (Stolp, 2018; Kampen et al., 2020).⁷ Een concrete uitwerking hiervan is de wijkbasisbaan. Centrale uitgangspunten van dit type denken zijn (Dekker et al., 2020):⁸

- Een wijkbasisbaan moet bijdragen aan de oplossing van een lokaal, maatschappelijk probleem;
- Een wijkbasisbaan is in principe niet exclusief gericht op terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt;
- Meerdere deelnemers dragen financieel bij aan de wijkbasisbaan (via publiek-private samenwerking);
- Deelname gebeurt op basis van vrijwilligheid.

³ Burdorff, L. (2017). *Werk en participatie als medicijn*, presentatie op 23 november 2017; Van Echtelt, P. (2019). *Werk, zaligmakend of ziekmakend?* Den Haag: SCP.

⁴ Exclusief de groep onbenutte deeltijdwerkers.

⁵ SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.

⁶ OBI (2017). *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*. Rotterdam: OBI.

⁷ Stolp, M. (2018). *Werk voor iedereen. De waarde van werk*. Arnhem: NSVP; Kampen, T., Sebrechts, M., Knijn, T. & Tonkens, E. (2020). *Streng maar onrechtvaardig*. Amsterdam: Van Gennep.

⁸ Dekker, F., De Lombaerde, G. & Vleeschouwer, E. de, (2020). *Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan*. Rotterdam: SEOR.

Op basis van het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek van de Rotterdamse wijkbasisbaan (Dekker et al., 2020), start de gemeente Rotterdam met ingang van 1 januari 2021 met een klein aantal basisbanen (vier) in drie arbeidsorganisaties (Wmo Radar, Woonstad Rotterdam en de Rotterdamse Munt). In een later stadium is dit aantal deelnemende organisaties en basisbanen verder opgehoogd. Deze monitoring omvat de eerste drie organisaties en vier deelnemers om een eerste beeld te krijgen van ervaringen en opbrengsten. Het monitoronderzoek wordt primair ingezet om de verschillende implementatiefasen te kunnen volgen, daar waar nodig tussentijds bij te sturen, opbrengsten en knelpunten op te sporen en te signaleren wat mogelijkheden zijn om de Rotterdamse wijkbasisbaan desgewenst verder door te ontwikkelen tot een volwaardig participatie-instrument. Gezien het bijzonder kleine aantal basisbanen en deelnemende organisaties heeft deze rapportage (vanzelfsprekend) een verkennend karakter.

1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING

De centrale vraagstelling van het monitoronderzoek luidt:

Wat zijn de maatschappelijke kosten en opbrengsten van de Rotterdamse wijkbasisbaan voor de deelnemers met een afstand tot werk en deelnemende arbeidsorganisaties, en welke randvoorwaarden vergroten de kansen op opschaling van dit nieuwe initiatief?

Dit rapport doet verslag van de belangrijkste bevindingen en is uitgevoerd in de periode januari 2021-juli 2021.



ONDERZOEKSAANPAK

2 ONDERZOEKSAANPAK

Om zicht te krijgen op de maatschappelijke kosten en opbrengsten wordt gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve onderzoekstechnieken. In totaal zijn drie beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam benaderd voor een telefonisch gesprek. Daarnaast zijn de eerste drie deelnemende organisaties en de eerste vier 'basisbaners' op drie momenten in de tijd bevraagd naar hun ervaringen (de deelnemende organisaties hebben de pilot afgesloten met een online werksessie in plaats van een individueel afsluitend gesprek). Daarnaast geven twee (online) kennissessies met 'doeners' en 'denkers' antwoord op de vraag op welke wijze de wijkbasisbaan mogelijk kan worden opgeschaald. Op deze manier zijn voor het monitoronderzoek in totaal 27 telefonische interviews uitgevoerd⁹ (12 interviews met deelnemende organisaties, 12 telefonische interviews met 'basisbaners' en drie telefonische interviews met gemeentelijke beleidsmedewerkers), en zijn er drie (online) werk-/kennissessies uitgevoerd.

2.1 INLEIDING

Dit onderzoek betreft kwalitatief monitoronderzoek¹⁰ en is er onder meer op gericht om zicht te krijgen op het uitvoeringsproces en de manier(en) om de wijkbasisbaan (bij gebleken succes) op te kunnen schalen. Hierbij is het relevant om een (globaal) zicht te krijgen op de kosten en opbrengsten. De onderzoeksaanpak resulteert in de onderhavige rapportage en bestaat uit drie onderzoeksactiviteiten:

- Telefonische interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam.
- Telefonische interviews met deelnemers met een uitkering en sleutelpersonen van de betrokken organisaties (op drie momenten in de tijd).
- Werk-/kennissessies met de betrokken organisaties en overige stakeholders (gemeenten, wetenschap en beleid).

2.2 INTERVIEWS MET DRIE BELEIDSMEDEWERKERS GEMEENTE ROTTERDAM: ZICHT OP VERWACHTINGEN

Aan de start van het monitoronderzoek zijn drie telefonische interviews uitgevoerd onder beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam. In overleg met de opdrachtgever zijn personen geselecteerd die een goed zicht hebben op de precieze inzet van de gemeentelijke middelen en de verwachte opbrengsten van de wijkbasisbaan. Tijdens het gesprek vragen we naar de verwachte mate waarin een wijkbasisbaan verschil maakt voor mensen met een uitkering en deelnemende organisaties, en vragen we om eventueel aanvullende documentatie (onder andere ten aanzien van de

⁹ Bij twee organisaties zijn meerdere personen geïnterviewd.

¹⁰ De kleine aantallen laten (vanzelfsprekend) geen kwantitatieve effectmeting of een betrouwbare (maatschappelijke) kosten-batenanalyse toe.

ingezette gemeentelijke middelen ('input'). Op deze manier ontstaat een schematisch beeld van de input, activiteiten en verwachte (bruto) impact van de Rotterdamse wijkbasisbaan.

2.3 INTERVIEWS MET DEELNEMENDE PARTIJEN: ERVAREN KOSTEN EN OPBRENGSTEN

Onder opbrengsten verstaan we voor deelnemers met een uitkering: de ervaren mate waarin sociaal-economische deprivatie (CBS/SCP, 2009)¹¹ afneemt. Het gaat in het kader van de wijkbasisbaan om de volgende zes aandachtsgebieden:

- Ervaren gezondheid
- Ervaren kansen op de arbeidsmarkt
- Ervaren waarde van werk¹²
- Ervaren financiële stress¹³
- Ervaren omvang en sterkte van het sociaal netwerk
- Ervaren ontwikkeling gezin/kind(eren)

Onder opbrengsten verstaan we vanuit het perspectief van de deelnemende arbeidsorganisaties:

- Ervaren kosteneffectiviteit
- Ervaren bijdrage productiviteit
- Ervaren bijdrage bedrijfsimago
- Ervaren bijdrage organisatiecultuur

Voor het kwalitatief monitoronderzoek interviewen we de deelnemende Rotterdammers en arbeidsorganisaties (coördinatoren/werkbegeleiders) op drie momenten in de tijd: rond de start van de wijkbasisbaan, na ongeveer drie maanden (halverwege) en zes maanden na start van de wijkbasisbaan. Kijkend naar de vier basisbanen en drie arbeidsorganisaties, gaat het in totaal om 24 telefonische interviews (binnen de deelnemende organisaties is in enkele gevallen met meerdere personen gesproken). In verband met de coronacrisis vinden alle gesprekken telefonisch plaats. Zes maanden na de start van de wijkbasisbaan is ervoor gekozen om een integraal eindgesprek te voeren met de deelnemende organisaties. Hierbij kunnen deelnemers gezamenlijk kennis en ervaringen uitwisselen en ontstaat er een andere dynamiek in vergelijking met een individueel, afsluitend gesprek. Tijdens deze afsluitende werksessie (dinsdag 29 juni) zijn -net als bij de individuele gesprekken- aantekeningen gemaakt en verwerkt in dit rapport.

De individuele gesprekken (en laatste werksessie) zijn benut om zicht te krijgen op de eerdergenoemde opbrengstmaten, waarbij we werken met een semigestructureerde interviewopzet. Hiermee bedoelen we dat de kernbegrippen/ervaren effecten (indirect omschreven) in de gesprekken terugkomen, maar we laten de gesprekken vervolgens bewust zoveel mogelijk 'open'. Uit de methodische literatuur is namelijk bekend dat respondenten bij open bevragingen zelf de mogelijkheid hebben om (delen van) antwoorden te nuanceren, aan te vullen, ze in perspectief te plaatsen, of zelfs helemaal te herzien. Dit vergroot de validiteit van een kwalitatief gesprek (Moerman,

¹¹ CBS/SCP (2009). *Sociale uitsluiting: een meetinstrument*. Den Haag: CBS/SCP.

¹² Hierbij gaat het om het identificeren van werkaspecten die bijdragen aan het ervaren van 'zinvol werk.'

¹³ Hierbij gaat het om de mate waarin deelnemers er door de wijkbasisbaan financieel op vooruitgaan. Naast de input van deelnemers wordt hiervoor geput uit de gesprekken met twee beleidsambtenaren van de gemeente Rotterdam ('start onderzoek').

2010).¹⁴ Bij de factor ‘ervaren kosteneffectiviteit’ is specifiek aan de deelnemende organisaties gevraagd naar de gemiddelde (wekelijkse) omvang van begeleidingsuren die organisaties besteden aan de ondersteuning van mensen met een wijkbasisbaan, alsmede de belangrijkste ervaren opbrengsten (zoveel mogelijk monetair in beeld gebracht).

Alle deelnemende partijen (organisaties en werkenden) ontvingen vooraf een introducerend schrijven en ondertekenen bij aanvang een verwerkersovereenkomst, die door SEOR in samenspraak met de gemeente Rotterdam is opgesteld.

2.4 KENNISSESSIES MET STAKEHOLDERS: VERKENNEN VAN OPSCHALINGSVARIANTEN

Voor het monitoronderzoek worden tevens indrukken opgehaald bij deelnemende partijen en overige belanghebbenden via twee (online) kennissessies. Het doel van het monitoronderzoek richt zich namelijk in belangrijke mate op het *leren* vanuit de pilot voor een mogelijk vervolgtraject. In het laatste deel van het monitoronderzoek richten we ons daarom op twee groepen stakeholders:

1. Deelnemende organisaties, gemeenten en andere betrokkenen (de zogenaamde ‘doe-groep’).
2. Experts uit wetenschap en beleidspraktijk (de zogenaamde ‘denk-groep’).

De ‘doeners’

In de eerste focusgroep zijn deelnemende organisaties, gemeenten en andere betrokkenen binnen én buiten de arbeidsmarktregio Rotterdam-Rijnmond uitgenodigd voor een online-kennisbijeenkomst over de wijkbasisbaan. De bijeenkomst is georganiseerd halverwege de pilot (24 maart 2021). Het doel is om de tussentijdse uitkomsten van het monitoronderzoek met elkaar te delen en op zoek te gaan naar wat er nodig is voor verdere opschaling. Het uitgangspunt richt zich op het leren van praktijkervaringen. Hier hebben 12 personen aan deelgenomen.¹⁵

De ‘denkers’

In de tweede focusgroep zijn experts vanuit wetenschap en beleidspraktijk uitgenodigd. De bijeenkomst is georganiseerd rond de fase van afronding van de pilot (17 juni 2021). Het doel is om de concept-bevindingen van het kwalitatief monitoronderzoek te bespreken en te verkennen wat de randvoorwaarden zijn voor een mogelijk verdere opschaling. In dit geval gaat het met name om het realiseren van een duurzame maatschappelijke businesscase. Hier hebben 11 personen aan deelgenomen.¹⁶

De volgende hoofdstukken richten zich op de belangrijkste uitkomsten per type stakeholder.

¹⁴ Moerman, G. (2010). *Probing behaviour in open interviews*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit.

¹⁵ De deelnemers zijn: Nico van Wijk (gemeente Rotterdam), Gilda van Dijk (gemeente Groningen), Marja Pelzer (gemeente Den Haag), Clemens Gloudi (gemeente Enschede), Marcelle Breemans en Marcel van Druenen (beiden Divosa), Rosanne Woudt (Nautus), Haso Korajlic en Jurrian van Dijk (beiden WMO Radar), Ingrid Ackermans (Rotterdamse Munt) en Fabian Dekker en Elisa de Vleeschouwer (beiden SEOR).

¹⁶ De deelnemers zijn: Dick Beekhuizen (Ministerie van SZW), Marcel van Druenen (Divosa), Monique Kremer (Universiteit van Amsterdam), Kees Mosselman (gemeente Groningen), Marja Pelzer (gemeente Den Haag), Joop Schippers (Utrecht University), Jos Verhoeven (Start Foundation), Nico van Wijk (gemeente Rotterdam), Ton Wilthagen (Tilburg University), Fabian Dekker en Elisa de Vleeschouwer (beiden SEOR).



HET BELEIDSPERSPECTIEF

3 HET BELEIDSPERSPECTIEF

Pre-corona stonden (en staan) veel Rotterdammers aan de kant die kunnen en willen werken, maar niet aan de slag komen. De wijkbasisbaan probeert verandering aan te brengen in deze kwetsbare uitgangspositie van mensen. Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers komt onder meer naar voren dat de implementatie in Rotterdam op pragmatische wijze is vormgegeven, de verwachte maatschappelijke opbrengsten (op langere termijn) groter zijn dan de kosten en deelnemers kunnen werken aan zelfvertrouwen en werknemersvaardigheden, en hiermee hun kansen op de arbeidsmarkt. Een kritische kanttekening bij de Rotterdamse aanpak is dat het wijkperspectief naar de achtergrond is verdwenen.

3.1 INLEIDING

Het monitoronderzoek is van start gegaan met een kwalitatieve verkenning van de Rotterdamse wijkbasisbaan onder drie beleidsmedewerkers van de gemeente Rotterdam.¹⁷ Het doel is het in kaart brengen wat de verwachtingen zijn van de pilot en de wijze waarop beslissingen in aanvangsfase tot stand zijn gekomen. Hieronder zijn (geanonimiseerd) de belangrijkste inzichten weergegeven.

3.2 IMPLEMENTATIE WIJKBASISBAAN OP PRAKTISCHE WIJZE VORMGEGEVEN

Allereerst is duidelijk geworden dat de behoefte van de gemeente Rotterdam om snel te kunnen starten met de pilot wijkbasisbaan leidde tot een aantal pragmatische keuzes. De gemeente kondigde al in een vroegtijdig stadium aan om in januari 2021 te willen beginnen met de Rotterdamse wijkbasisbaan, zonder dat er voldoende zicht was op de precieze wijze van financiering en matching tussen deelnemer en organisatie. Tegen deze achtergrond is besloten om arbeidsorganisaties te selecteren die al in het vizier waren bij de gemeente Rotterdam (bijvoorbeeld via lopende welzijnsopdrachten) én die zelf mensen zonder werk in beeld hadden (bijvoorbeeld via het huidige vrijwilligersbestand). Hiermee is het oorspronkelijke idee om mensen te selecteren vanuit de doelgroep 'Prestatie010' losgelaten (dit zijn in Rotterdam de mensen met de grootste afstand tot werk). Hiermee verbreedde de doelgroep zich naar de mensen die over onvoldoende hulpbronnen en capaciteiten beschikken om zelfstandig werk te vinden. Ten aanzien van de wijze waarop de wijkbasisbaan in Rotterdam is vormgegeven, zegt iemand:

“Hiermee doe je natuurlijk wel een beetje onrecht aan het idee om banen op te halen uit de wijk. Indirect is het dan toch weer de gemeente zelf die publiek werk creëert. (...) maar we moesten beginnen”

Iemand anders vertelt:

¹⁷ Het gaat -naast de opdrachtgever van het monitoronderzoek- om de volgende drie personen: Marie-Louise de Bot (strategisch adviseur werk en inkomen), Bart Overbeeke (controller gemeente Rotterdam) en Machteld Schagen (directeur Rotterdam Inclusief).

“We zijn op zoek gegaan naar een vertaling die zo dicht mogelijk bij het oorspronkelijke idee blijft. Maar tegelijkertijd zijn we misschien onvoldoende de discussie aangegaan voor welke specifieke doelgroep we dit alles ontwikkelen. Denk aan discussies over het verdienvermogen van mensen, het maakt nogal uit of iemand een arbeidsbeperking heeft of niet”

De mensen met een wijkbasisbaan krijgen een tijdelijk arbeidscontract aangeboden (meestal voor de duur van zes maanden, in een enkel geval zeven maanden, waarvan een maand proeftijd) tegen betaling van het wettelijk minimumloon (voor 36 uur). Omdat de keuze is gemaakt om in principe iedereen met een afstand tot werk toegang te verschaffen tot de wijkbasisbaan, ongeacht onder welke doelgroep een persoon valt, leidde dit tot discussie over de wijze van financiering:

“Ook hier is gekozen voor een beslissing op basis van snelheid. (...) wie heeft er nog geld beschikbaar en kan dat snel inzetten (...) ik denk dat dit niet de schoonheidsprijs verdient, maar het voordeel zie ik natuurlijk ook: we kunnen snel starten en hopelijk leren van deze pilot (...) dat is het einddoel”

Op basis van de gesprekken is duidelijk dat het oorspronkelijke doel van de Rotterdamse wijkbasisbaan in de kern nog steeds wordt gevolgd (het sneller en duurzamer laten participeren van mensen met een afstand tot werk), maar dat een aantal andere uitgangspunten (maatschappelijke banen ophalen uit Rotterdamse wijken en het doordenken van de precieze doelgroep en wijze van financiering) wat naar de achtergrond zijn verdwenen. Anderzijds is de pilot van de wijkbasisbaan juist bedoeld om gedurende korte tijd vooral te kunnen leren en ontwikkelen.

3.3 VERWACHTINGEN RICHTEN ZICH OP BREDE WELVAARTSOPBRENGSTEN

Een wijkbasisbaan richt zich in de kern op een andere manier van kijken naar de opbrengsten van werk en het financieren ervan. De gemeente Rotterdam heeft ervoor gekozen om het uitgangspunt van publiek-private financiering zoveel mogelijk te borgen; de gemeente betaalt tot aan het netto-bijstandsbedrag (1.075 euro netto (afgerond) voor alleenstaanden, per 1 januari 2021) en de werkgever vult dit aan tot het wettelijk minimumloon (1.685 euro bruto (afgerond) * 1,08 vakantiegeld = 1.820 (afgerond)). Tevens betaalt de werkgever een premiebijdrage boven het brutoloon (onder andere de verplichte loonheffingen en eventuele aanpassingen op de werkplek). Deze arbeidskosten verschillen per bedrijf en bedrijfstak. Gemiddeld gaat dit werkgeversdeel om circa 20% bovenop het brutoloon.¹⁸

Deelnemende arbeidsorganisaties zullen maandelijks circa 1.100 euro moeten bijbetalen aan de wijkbasisbaan, zo is de verwachting. Uiteindelijk zal moeten blijken, zowel voor de gemeente als voor de opdrachtgever, of deze extra kosten opwegen tegen de opbrengsten. Hierbij zal in ieder geval breder moeten worden gekeken dan opbrengsten in termen van gemeentelijke uitkeringsbesparing, aangezien een businesscase in dat geval moeilijk is rond te krijgen:

¹⁸ Zie www.loonwijzer.nl

“Het spannende aan dit project is dat we ook als gemeente breder moeten kijken dan naar BSN-nummers die zo snel mogelijk de uitkering uitmoeten. Wat betekent participatie voor mensen en bedrijven, dat is de nieuwe manier van werken”

Het hebben van volwaardig werk en een salaris, het kunnen werken aan relevante werknemersvaardigheden en sociaal contact, én het oplossen van maatschappelijke problemen in de wijk, is samengevat de ervaren meerwaarde van een wijkbasisbaan ten opzichte van het bestaande instrumentarium in de stad:

“Werken betekent trots en gezondheid. Het krijgen van een salaris doet ertoe, dat is wat anders dan werken als vrijwilliger of via een verplichting”

De overtuiging dat werk een bredere maatschappelijke opbrengst heeft dan uitkeringsbesparing wint ook in het publieke debat aan betekenis (zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het bepalen en meten van brede welvaartsopbrengsten; CBS, 2020).¹⁹ Een kritiekpunt op de wijkbasisbaan is wel dat de basis van veel maatschappelijk werk ligt in de persoonlijke dienstverlening. Dit is bij uitstek een deel van de economie waar marges onder druk staan en organisaties het zich moeilijk kunnen permitteren om te weinig productie te draaien. Dit roept de vraag op naar de financieringswijze van maatschappelijk nuttige werkzaamheden.

3.4 PILOT WIJKBASISBAAN RICHT ZICH VOORAL OP VORMGEVING VAN HET VERVOLG

Het belangrijkste doel van het monitoronderzoek is (volgens de gesproken gemeenteambtenaren) het in kaart brengen van ontwikkelingen, de eerste kosten en opbrengsten en de verbeterpunten bij invoering van een wijkbasisbaan. Uiteindelijk moet duidelijk worden wat de (on)mogelijkheden zijn om het instrument op grotere schaal in te kunnen voeren. Wat is bijvoorbeeld nodig rond de implementatie en begeleiding van werkenden en wat zijn de kosten en opbrengsten vanuit zowel gemeentelijk als organisatorisch perspectief?

Een ander vraagstuk richt zich op de financiering. Bekend is dat bij nieuwe vormen van publiek (private) baancreatie, de baten niet per definitie bij de gemeente vallen (Kerckhaert & Geijsen, 2020).²⁰ Wat zijn manieren om structurele financiering rond te krijgen? In dit kader opperen de onderzoekers Mosselman en Muysken (2020)²¹ om een basisbaan landelijk op te nemen als instrument binnen de Participatiewet, waardoor Rijksfinanciering mogelijk wordt. Ook een regionaal Participatiefonds is een mogelijkheid. Een andere aangedragen variant is het doordenken van financiering door aan te sluiten bij de lopende SROI-afspraken in de stad of via een social impact bond (SIB),²² zoals eerder is gebeurd bij de Werkplaats Rotterdam Zuid (WRZ). Investeerders (bv een vermogensfonds) investeren hierbij in een betere samenleving en de incasseerder (bv de gemeente) betaalt het bedrag (met een rendement) terug zodra de resultaten zijn behaald. Een derde partij (vaak een sociale onderneming) vervult de rol van praktische uitvoerder. Hoewel de SIB langzaam maar

¹⁹ CBS (2020). *Monitor brede welvaart*. Den Haag: CBS.

²⁰ Kerckhaert, A. & Geijsen, M. (2020). *Indicatieve mkba basisbanen en buurtconciërges*. Rotterdam: Ecorys.

²¹ Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). *Melkertbanen: lessen voor de baangarantie*. Hanzehogeschool Groningen.

²² Dekker, F., De Lombaerde, G. & Vleeschouwer, E. de, (2020). *Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan*. Rotterdam: SEOR.

zeker in Nederland ingang vindt (Bosma & Van de Veen, 2021)²³ zijn de meningen rond een SIB-constructie verdeeld, ook in Rotterdam:

“Ik ben toch wat huiverig hoor, een SIB komt met veel extra administratieve lasten en ureninzet van de gemeente (...) bovendien is bekend dat bij veel SIB’s problemen ontstaan met het aanleveren van kwalitatief goede kandidaten”

Uitgangspunt is dat in de pilotfase van de wijkbasisbaan in ieder geval zicht moet ontstaan op een duurzaam financieringsmodel. De gebundelde uitkering (BUIG) biedt hiervoor op middellange termijn onvoldoende houvast, mede omdat het ingeschatte risico op bijstand in gemeenten en de bijbehorende budgettering jaarlijks kan wijzigen.

Al met al moet er van deze pilot vooral geleerd worden:

“We hebben veel vragen. De monitor dient als thermometer hoe het ervoor staat en of we met de wijkbasisbaan echt een nieuw perspectief aanboren”

3.5 BALANS VANUIT GEMEENTELIJK PERSPECTIEF

De gemeente Rotterdam heeft in 2020 besloten om een pilot op te zetten rond invoering van een Rotterdamse wijkbasisbaan. De gedachte is dat er een alternatief moet zijn voor Rotterdammers die ondanks alle bestaande re-integratieinzet niet aan de slag komen in een reguliere baan. Dit type denken sluit aan bij suggesties van verschillende adviesorganen van de regering over nieuwe manieren om mensen kansen te bieden op werk²⁴ en te denken in termen van brede welvaartsopbrengsten.²⁵

De gemeente Rotterdam stelt dat de wijkbasisbaan openstaat voor iedere Rotterdammer met een afstand tot werk. Daarnaast wil de gemeente in de pilotfase vooral ervaring opdoen met de (on)mogelijkheden ervan. Vooral het zoeken naar een financieel duurzaam model is een van de speerpunten. Er is in de implementatiefase voor gekozen om organisaties te selecteren die al enige ‘bekendheid’ genieten bij de gemeente én via deze organisaties kan bovendien relatief snel geput worden uit een bestand van werkzoekende vrijwilligers in de stad. Welzijnsorganisatie ‘Wmo Radar’ neemt hierbij de rol op zich van intermediair; oftewel, zij onderhoudt het contact en zorgt voor de overkoepelende begeleiding van alle deelnemers in een wijkbasisbaan (zie hoofdstuk vier).

Waakzaamheid is geboden door snel te willen starten het wijkperspectief niet uit het oog te verliezen, zoals ook een van de respondenten aangaf. Wat betreft de verwachte maatschappelijke meerwaarde, en hiermee de onderliggende beleidstheorie achter de wijkbasisbaan, zijn de geïnterviewde personen van mening dat de wijkbasisbaan voor deelnemers leidt tot een verbetering van:

- Werknemersvaardigheden
- Sociaal contact
- Zelfvertrouwen en hiermee betere kansen op (duurzaam) werk
- Een betere kwaliteit van leven en hiermee een lagere zorgconsumptie

²³ Bosma, M. & Van de Veen, H. (2021). *De belofte van de social impact bond*. SWP uitgevers.

²⁴ Zie bijvoorbeeld WRR (2020). *Het betere werk*. Den Haag: WRR.

²⁵ Zie bijvoorbeeld CPB/PBL/SCP (2021). *Plan van aanpak verankering brede welvaartsdenken in begrotingsystematiek van Kabinet en Kamer*. Kamerbrief 8 februari 2021.

- Afgeleide effecten, zoals een betere leefbaarheid in de wijk

Vooraf 'het weer gezien worden' tegen een eerlijk salaris en het vergroten van vertrouwen in het eigen kunnen worden als een belangrijke motiverende factor beschouwd om toe te kunnen werken naar een stabiele(re) arbeidsloopbaan. Een wijkbasisbaan werkt bovendien motiverender dan het werken vanuit een verplichting. Uit eerder onderzoek komt onder meer naar voren dat bijstandsontvangers het vaak moeilijk vinden om een bijdrage te moeten leveren en er in hun beleving weinig voor terug te krijgen, zoals een goede begeleiding en intensieve bemiddeling naar ander werk (Kampen, 2014).²⁶

In de volgende hoofdstukken moet duidelijk worden of de verwachtingen overeenkomen met de ervaringen van alle betrokken partijen.

²⁶ Kampen, T. (2014). *Verplicht vrijwilligerswerk*. Amsterdam: Van Genneep.



HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMENDE ORGANISATIES

4 HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMENDE ORGANISATIES

Voor de gemeente Rotterdam ‘bekende’ (sociaal bewogen) organisaties nemen deel aan de pilot van de wijkbasisbaan. Deze organisaties selecteren deelnemers uit hun vrijwilligersbestanden, wat als een mogelijk nadeel kan worden gezien (selectie-effecten), hoewel in alle gevallen de afstand tot werk van deelnemers groot is. De belangrijkste overweging van organisaties om mee te doen is dat zij dit initiatief en de bijdrage van ‘basisbaners’ maatschappelijk nuttig vinden voor zowel de organisatie als deelnemer (sociale motivering). Een van de overwegingen naar de toekomst is om vooraf meer aandacht te besteden aan de selectie van deelnemers, om discrepanties in de matching tegen te gaan. Ook is duidelijk dat een wijkbasisbaan (vanuit strikt economisch perspectief) (op korte termijn) zeer waarschijnlijk meer kost dan opbrengt, terwijl de maatschappelijke opbrengsten vanuit een breder welvaartspectief (op langere termijn) zeer waarschijnlijk positiever uitvallen.

4.1 INLEIDING

In de pilot in Rotterdam bieden drie organisaties werk aan vier basisbaners. De wijkbasisbanen worden gefinancierd uit publieke en private middelen. De gemeente Rotterdam betaalt een bedrag tot aan het netto-bijstandsbedrag en de deelnemende organisaties vullen dit aan tot en met het wettelijk minimumloon (inclusief vakantiegeld en werkgeverslasten). De werkzaamheden moeten maatschappelijk van waarde zijn, waarbij geen verdringing van bestaand betaald werk optreedt (het kan daarentegen wél gaan om monetarisering van bestaand vrijwilligerswerk).

4.2 DEELNEMENDE ORGANISATIES EN WERKZAAMHEDEN: SOCIALE MOTIVATIES EN HET AANBOD VAN WAARDEVOL WERK MET ONTWIKKELPERSPECTIEF

De volgende drie organisaties nemen aan de pilot wijkbasisbaan deel: Wmo Radar, Woonstad Rotterdam en de Rotterdamse Munt. Het zijn allemaal organisaties die van oudsher eerder geneigd zijn om mensen met een afstand tot werk aan te nemen (het betreft stichtingen waarbij het aspect ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ een belangrijk uitgangspunt is):

“Vanuit onze historie is het gemakkelijker om mensen in te passen, we weten wat er aan begeleiding nodig is (...) We drukken net wat minder hard op productie”

Wmo Radar is een stichting die diensten aanbiedt ter ondersteuning, activering en participatie van Rotterdammers. Ze richt zich hierbij op verschillende doelgroepen (van kinderen en hun ouders tot oudere doelgroepen) en hulpvragen (van sport en gezondheid tot taalbevordering en mantelzorg). Woonstad Rotterdam is een corporatie die zich richt op het aanbieden van betaalbare woonruimte aan Rotterdammers. Stichting Rotterdamse Munt richt zich met haar stadstuinen en lesprogramma’s op de bevordering van natuurbeleving en een betere kwaliteit van de openbare ruimte. Samen bieden deze drie organisatie werk aan voor vier basisbaners. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de vier wijkbasisbanen weergegeven.

Tabel 4.1 Werkzaamheden wijkbasisbaan (per organisatie)²⁷

Organisatie	Functietitel	Werkzaamheden
Wmo Radar (1)	Medewerker vrijwilligerswerk centrum	Het praktisch ondersteunen van vrijwilligers en oudere hulpvragers (mbo 3/4)
Wmo Radar (2)	Medewerker jongerenondersteuning	Het bieden van financieel-administratieve ondersteuning aan jongeren (mbo 3/4)
Woonstad Rotterdam	Algemeen medewerker	Het ondersteunen bij dagelijks complexbeheer (mbo 2/3)
Rotterdamse Munt	Algemeen medewerker	Het ondersteunen bij tuinwerk, conciërgetaken en voorbereidingswerk bij natuurbelevingslessen primair onderwijs (mbo 2/3)

De werkzaamheden richten zich op maatschappelijk waardevolle werkzaamheden, hoewel er géén consultatie heeft plaatsgevonden met stakeholders in de wijk (zie ook hoofdstuk drie). Het type werk (en functieniveau) biedt op het eerste gezicht voldoende kansen aan deelnemers om te re-integreren op de arbeidsmarkt; het gaat om werkzaamheden vanaf de startkwalificatie. Om de persoonlijke ontwikkeling van deelnemers te stimuleren biedt de organisatie Wmo Radar alle deelnemers persoonlijke ontwikkelplannen aan, die de leerpunten (denk hierbij aan taal-, schrijf- en presentatievaardigheden, het kunnen samenwerken met anderen en digitale geletterdheid) en de voortgang van deelnemers in beeld brengt (zie hoofdstuk vijf). Deelnemers bespreken de voortgang van hun leerdoelen (tweewekelijks) met de persoonlijke begeleiders op het werk en een ondersteuner vanuit Wmo Radar die voor de overkoepelende begeleiding zorgt.

Hoewel het bij de wijkbasisbanen gaat om taken die ook door vrijwilligers worden gedaan, is er geen sprake van verdringing van betaalde krachten. Het is in alle gevallen werk dat anders 'blijft liggen'. De deelnemende organisaties hebben zich na de publiciteit rondom de Rotterdamse wijkbasisbaan gemeld bij de gemeente en zijn in de periode januari-februari 2021 aan de slag gegaan. Gedurende de pilotfase is twee keer gesproken met coördinatoren en werkbegeleiders²⁸ en er is een afsluitende werksessie georganiseerd.

4.3 WERVING EN SELECTIE VAN DEELNEMERS: BENUTTING VAN BESTAAND VRIJWILLIGERSBESTAND

Behalve dat het moet gaan om mensen met een afstand tot werk, stelt de gemeente verder geen harde eisen aan de basisbaners. De organisaties moeten aantonen dat het gaat om personen die gedurende lange tijd niet in staat zijn geweest om in te stromen op de reguliere arbeidsmarkt (zie hoofdstuk vijf). De werving en selectie van deelnemers gebeurt verder door de deelnemende organisaties.

De deelnemende organisaties werven personen uit hun eigen vrijwilligersbestand of die van Wmo Radar. De werkgevers kijken vervolgens naar de ingeschatte capaciteiten van deze personen en nodigen gemiddeld twee tot drie personen uit voor een kennismakingsgesprek. Bovenstaande werkwijze levert mogelijk een (klein) selectie-effect op; hoewel het gaat om mensen die al een langere tijd inactief zijn, valt niet uit te sluiten dat er sprake is van een enigszins selectieve inzet van personen

²⁷ Wmo Radar biedt werk aan twee basisbaners. Het gaat in alle gevallen om een arbeidsduur van 36 uur per week.

²⁸ Er is afwisselend gesproken met: Jurrian van Dijk (coördinator Wmo Radar), Haso Korajlic (activeringscoach Wmo Radar), Linda de Winter (werkbegeleider Wmo Radar), Ingrid Ackermans (directeur Rotterdamse Munt), Barbara van Steen (manager wijkbeheer Woonstad Rotterdam) en Marlon Vermeer (werkbegeleider Woonstad Rotterdam).

die mogelijk (op langere termijn) ook de stap naar regulier werk kunnen maken. Dit kan leiden tot een zogenaamd 'deadweight loss' (zie CPB, 2020).²⁹ Volgens een van de respondenten valt hier niet volledig aan te ontkomen:

“Ja, maar daar ontkom je nooit helemaal aan. Het werk moet wel goed gedaan worden”

Dat het gaat om mensen met een soms grote afstand tot werk en de selectie van deelnemers in de toekomst mogelijk nog uitgebreider kan plaatsvinden, wijst het volgende citaat uit (halverwege de looptijd van het initiatief):

“Het gaat niet zo goed met [naam]. Hij is veel afwezig, soms door ziekte, maar soms denk ik ook van ‘pak even door’ (...) Misschien hadden we in het begin ook sterker moeten selecteren, bijvoorbeeld door hem een aantal keren meer te laten lopen met verschillende collega’s. Nu vertrouw je te veel op iemand zijn woord”

Maatregelen om de basisbaners goed in te passen in de organisatie variëren van persoonlijke begeleiding binnen en buiten de organisatie en het deelnemen aan trainingen en/of toepassing van het Rotterdamse scholingsfonds (zoals bij één van de deelnemers is gedaan). Verschillende personen geven verder aan dat het om serieuze werkzaamheden gaat die ze aanbieden. Deelnemers moeten in staat zijn om op termijn deze werkzaamheden volledig zelfstandig uit te voeren. Ook dit besef lijkt te vragen om (meer) aandacht voor de selectie in het aannameproces:

“Wij hebben behoefte aan krachten. We konden ze alleen niet vervullen met een normaal salaris. Sociale ondernemingen hebben het zwaar in coronatijd”

4.4 KOSTENEFFECTIVITEIT: KOSTEN ZEKER OP KORTE TERMIJN HOGER DAN OPBRENGSTEN

De deelnemers aan de wijkbasisbaan maken dan wel geen onderdeel uit van de doelgroep 'Prestatie010', maar vormen wel degelijk een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk vijf). Zeker op korte termijn leidt dit naar verwachting tot hogere kosten dan opbrengsten:

“Ik zie de wijkbasisbaan als een ontwikkeltraject voor mensen. Je krijgt net wat meer begeleiding en ondersteuning om jezelf te kunnen bewijzen. In een reguliere setting wordt dit minder snel geaccepteerd, is er minder geduld”

“In de eerste fase gaat het nog echt om het aanbrengen van structuur en ritme, daarna kun je pas denken aan persoonlijke ontwikkeling (...) Ik denk dat een wijkbasisbaan zeker wat toevoegt, maar niet in het begin. Nu levert het ons extra werk op”

Opvallend is dat geen van de deelnemende organisaties een scherp zicht heeft (of wil hebben) op de mate van kosteneffectiviteit. Hoewel ex-ante studies van de (wijk)basisbaan uitwijzen dat er wel degelijk sprake kan zijn van een succesvolle business case (Kerckhaert & Geijssen, 2020),³⁰ is de

²⁹ CPB (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Den Haag: CPB.

³⁰ Kerckhaert, A. & Geijssen, T. (2020). *Indicatieve MKBA basisbanen en buurtconciërges*. Rotterdam: Ecorys.

economische impact in Rotterdam een ‘black box’. Deelnemende organisaties lijken in eerste instantie ook geen voldoening te halen uit het nauwgezet achterhalen van de balans tussen de productiviteit en arbeidskosten, wat bij (volledig) private partijen zeer waarschijnlijk eerder het geval zal zijn (instrumentele motivering).

Hoewel productiviteit misschien geen primair doel is, moeten de werkzaamheden wel goed worden uitgevoerd. Zoals eerder in dit rapport aangegeven gaat het namelijk om serieus werk. Uitgaande van een arbeidscontract van 36 uur gaat het naar de (gemiddelde) inschatting van de respondenten (na de aanlooperperiode) ongeveer om 27 productie-uren. Circa 10% (ondergrens) tot 25% van de tijd (bovengrens) wordt wekelijks besteed aan ondersteuning op de werkplek (gemiddeld over een periode van zes maanden). Kijkend naar de uitkeringsgeschiedenissen van deelnemers (zie hoofdstuk vijf) is dit een niet te onderschatten opbrengst. Op een enkele deelnemer na is het ziekteverzuim laag. Gevraagd naar de redenen achter deze op het eerste gezicht positieve omvang van de arbeidsparticipatie geven verschillende werkbegeleiders aan dat dit onder andere te verklaren is door de (in aanvang intensieve) begeleiding op het werk. Hierbij is de huidige coronacrisis eerder een ervaren voor- dan nadeel:

“Ik heb door de coronacrisis een lagere caseload, waardoor ik nog meer aandacht heb voor de nieuwe medewerkers”

Tegelijkertijd is de wijkbasisbaan geen sleuteloplossing voor de korte termijn. Naast de aanlooperperiode (met intensieve persoonlijke ondersteuning) moet het hoofd worden geboden aan het soms grote gat in de (ervaren) beschikbare kennis en vaardigheden van de deelnemende basisbaners. Volgens de deelnemende organisaties wegen de kosten op langere termijn echter voor de samenleving als geheel op tegen de maatschappelijke baten en wordt de wijkbasisbaan gezien als een manier om de arbeidsmarktposities van deelnemers duurzaam te verbeteren. Toch laten de interviews ook zien dat de deelnemende organisaties vragen om een stuk publieke financiering. Dit heeft te maken met de beschikbare eigen middelen én het besef dat er in de praktijk een stuk begeleiding nodig is om de werknemersvaardigheden op peil te brengen. Kortom, vanuit het perspectief van een individuele organisatie is invoering van de wijkbasisbaan (op korte termijn) kostbaar, maar door de financiering vorm te geven via een publiek-private constructie is de wijkbasisbaan op langere termijn wel degelijk een mogelijke oplossing voor de achterblijvende participatie van mensen zonder werk en levert het maatschappelijk gezien zeker meerwaarde op.

Om enige uitspraken te kunnen doen over de meer economische impact van de wijkbasisbaan is er op basis van de verschillende gesprekken (en beschikbare cijfers) geprobeerd om bij benadering een globaal beeld te geven van de (jaarlijkse) maatschappelijke kosten en opbrengsten (zie hieronder). We baseren ons hierbij zo min mogelijk op bestaande kengetallen, (globale) schattingen en verwachtingen (omdat dergelijke cijfers niet zelden zijn gebaseerd op andere doelgroepen c.q. onvoldoende vergelijkbare situaties en steden), maar op *feitelijke* gegevens. Hiermee presenteren we een economische ondergrens (d.w.z. dat de feitelijke toegevoegde waarde van de wijkbasisbaan zeer waarschijnlijk hoger ligt).

Tabel 4.2 Ervaren maatschappelijke kosten en baten (per basisbaan, per maand, geschat in euro's)³¹

Kosten	Bedrag	Betaler
Bruto loonkosten	€ 2.184 (incl. vakantiegeld en werkgeverslasten)	Gemeente (60%), organisatie (40%)
Begeleidingskosten ¹	€ 363 - € 907 (10-25% urenbesteding per maand * bruto maandloon werkbegeleider (à € 2.800 incl. vakantiegeld en werkgeverslasten))	Organisatie
Kosten projectbegeleiding	€ 1.200 ²	Gemeente
Opbrengsten	Bedrag	Incasseerder
Afname uitkeringskosten	€ 1.075	Gemeente
Afname re-integratiekosten	€ 242 (2.900/12)	Gemeente
Afname zorgconsumptie	Op korte termijn niet waarneembaar	Zorgverzekeraar, deelnemer
Toename werknemersvaardigheden	+	Deelnemer
Afname kansenongelijkheid binnen huishoudens	+	Gezin
Afname werkdruk van bestaand personeel	+	Organisatie
Toename kwaliteit van dienstverlening	+	Organisatie
Toename kwaliteit van leven	+	Deelnemer
Verbeterde leefbaarheid in de wijk	+	Buurtbewoners

¹ Begeleiding door de dagelijkse werkbegeleiders

² Gebaseerd op de gemiddelde bruto werkgeverskosten voor specifieke projectleiding gerelateerd aan de wijkbasisbaan, bij een inzet van tien wijkbasisbanen. Hierbij is uitgegaan van de verwachting dat vanaf tien wijkbasisbanen (en meer deelnemende organisaties) de gemeentelijke projectbegeleiding in omvang toeneemt. De overige gemeentelijke inzet vanuit de verschillende afdelingen blijft hierbij buiten beschouwing.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat in het eerste jaar een wijkbasisbaan de samenleving zeer waarschijnlijk (in strikt economische zin) meer kost dan opbrengt; er is een tekort van ongeveer 2.430 euro per maand tot ongeveer 2.974 euro per maand. Hoewel de deelnemende organisaties een substantieel deel van de loon- en begeleidingskosten opnemen en hiermee het tekort voor de gemeente aanzienlijk daalt, is ook voor de gemeente Rotterdam een wijkbasisbaan niet kostendekkend (met name door de structurele projectkosten). Daarnaast stelt het Rijk jaarlijks opnieuw de macrobudgetten vast voor de bekostiging van uitkeringen en zijn de uitkeringsgelden hierdoor niet onuitputtelijk in te zetten. Dit beeld verandert wanneer er wordt gekozen voor een bredere benadering van welvaart. Wanneer dit uitgangspunt wordt gevolgd en de (zeer waarschijnlijk) positieve resultaten van werk op de langere termijn, te weten gezondheidswinst van deelnemers, de kansen op de arbeidsmarkt (via verbeterde werknemersvaardigheden) en een afname van de intergenerationele kwetsbaarheden binnen gezinnen worden meegenomen (vergelijk bijvoorbeeld Schuring, 2010; WRR, 2020),³² dan zal de impact van de wijkbasisbaan op (middel)lange termijn waarschijnlijk positiever uitvallen. Deze besparingen op maatschappelijke kosten laten zich echter moeilijk monetariseren, zeker gezien de kleine aantallen van deze monitor en de korte tijdshorizon, waarbij effecten met vertraging optreden. Op welke opbrengsten uiteindelijk wordt aangestuurd én met welke tijdshorizon wordt beredeneerd is een politieke keuze.

³¹ Exclusief de opstart-, uitvoerings- en monitorkosten voor de gemeente Rotterdam. We laten deze buiten beschouwing omdat deze inzet als tijdelijk is te beschouwen en de gemeentelijke inzet (vanuit de afdelingen W&I/MO) zich anders (zeer waarschijnlijk) zou richten op een alternatieve aanpak om mensen met een afstand tot werk te begeleiden.

³² Schuring, M. (2010). *The role of health and health promotion in labour force participation*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam; WRR (2020). *Het betere werk*. Den Haag: WRR.

4.5 ERVAREN BIJDRAGE AAN PRODUCTIVITEIT: VERLAGING WERKDruk

De algemene opvatting van de deelnemende organisaties is dat de mensen met een wijkbasisbaan per definitie productief zijn:

“Ze krijgen er gewoon salaris voor. Dan tel je mee”

Hoewel niet iedereen het eens is over de vraag hoe de waarde van het werk zich laat waarderen (“het is additioneel werk”), is de algemene opvatting dat het werk dat wordt verricht waardevol is. De meerwaarde ligt op verschillende niveaus, maar met name binnen de organisatie wordt verlaging van de werkdruk als belangrijke opbrengst beschouwd:

“De kwaliteit van onze dienstverlening verbetert. Omdat ze onderdeel uitmaken van ons team, verlaagt de werkdruk. Helemaal na dit lange coronajaar. Voor een van onze locaties geldt dat de afdeling financiële ondersteuning zo'n kwart meer langdurige ondersteuning kan bieden en de zittende budget- en jongerencoaches gemiddeld een kwart minder werkdruk ervaren door de zaken die de medewerker wijkbasisbaan oppakt.”

4.6 ERVAREN BIJDRAGE ORGANISATIECULTUUR EN BEDRIJFSIMAGO: HOOG INTERN DRAAGVLAK PERSONEEL

Het intern draagvlak binnen de deelnemende organisaties is hoog. Eerder is al beschreven dat het stichtingen zijn die op basis van overwegend sociale motivaties deelnemen. Bekend is dat het inpassen van mensen met een afstand tot werk binnen dit type organisatiecontexten vaak gemakkelijker gaat in vergelijking met andere organisaties (Borghouts & Freese, 2016):³³

“De collega's reageren positief. Wij zijn ook een sociale organisatie, daar heerst al een 'sociale cultuur'. Sterker nog: ik zie dat mensen juist extra bereid zijn om te helpen”

Het is niet verrassend dat deelname aan de wijkbasisbaan (en het interne draagvlak) afhangt van de sociale oriëntatie van organisaties (zie ook het eerdere haalbaarheidsonderzoek van de Rotterdamse wijkbasisbaan). Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat deelname aan het initiatief positief terugslaat op het bedrijfsimago van de deelnemende organisaties. Er is overeenstemming dat de werkzaamheden van de basisbaners bijdragen aan een betere kwaliteit van leven in de wijk (hoewel harde indicaties ontbreken), maar de wijkbasisbaan past volgens de respondenten vooral bij het al heersende beeld dat buitenstaanders van partijen als Wmo Radar, Rotterdamse Munt en Woonstad Rotterdam hebben; organisaties die in de regel actiever participeren in projecten waar kwetsbare burgers in de stad de vruchten van kunnen plukken.

4.7 BALANS VANUIT PERSPECTIEF DEELNEMENDE ORGANISATIES

De deelnemende organisaties kijken vanuit een overwegend sociale motivering positief aan tegen het initiatief van de wijkbasisbaan. Het past bij de bestaande bedrijfscultuur en imago, hoewel dit niet

³³ Borghouts, I. & Freese, C. (2016). Inclusief HRM: (hoe) past de Participatiewet in de organisatie- en HR-strategie? *Tijdschrift voor HRM*, 7: 1-20.

direct verbetert als gevolg van deelname aan het initiatief. Deelname gebeurt met name om maatschappelijk bij te kunnen dragen in de stad, via haar dienstverlening en de inpassing van mensen met een afstand tot werk. Deelnemers ervaren een verlaging van de werkdruk onder het zittende personeel en een betere kwaliteit van de dienstverlening. Hoewel harde indicatoren ontbreken. Ook zien ze verbeterde werknemersvaardigheden van deelnemers. Daarnaast schatten organisaties in dat een sterke(re) selectie (en matching) aan de poort is aan te bevelen, gezien de moeizame opstartfase van een enkele deelnemer. Op het terrein van kosteneffectiviteit lijkt een wijkbasisbaan in strikt economische zin op korte termijn niet sluitend te maken. Dit is naar verwachting wel het geval wanneer de te behalen resultaten worden benaderd vanuit een breder welvaartspectief (wanneer het hierbij bijvoorbeeld mogelijk is om systematisch te onderzoeken welke invloed een wijkbasisbaan heeft op de feitelijke gezondheid van mensen en het huishouden waar ze deel van uitmaken; zie Kerckhaert & Geijsen, 2020).³⁴ Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van gegevens over de (huisartsen)zorgkosten en bestudering van de vroegtijdige schooluitval van kinderen). Verder betekent het feit dat niet alle effecten even goed kwantificeerbaar zijn, niet dat ze automatisch niet waardevol zijn om mee te wegen in de uiteindelijke politieke besluitvorming.

³⁴ Kerckhaert, A. & Geijsen, T. (2020). *Indicatieve MKBA basisbanen en buurtconciërges*. Rotterdam: Ecorys.



HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMERS

5 HET PERSPECTIEF VAN DEELNEMERS

De vier deelnemers die zijn gevolgd tijdens hun eerste zes maanden werk, hebben allemaal langdurig in de bijstand gezeten. De wijkbasisbaan heeft vanuit het perspectief van deze deelnemers overwegend gunstige effecten gehad op de ervaren gezondheid en welzijn, kansen op de arbeidsmarkt, hun financiële situatie, sociaal netwerk en het gezin. Betaald werk levert volgens de deelnemers veel op: zelfvertrouwen, persoonlijke groei, zingeving, etc. Een voorwaarde om deze opbrengsten te bereiken is dat de functie past bij de deelnemer qua interesses en capaciteiten. Daarnaast hebben de deelnemers behoefte aan een duurzaam perspectief op werk, wat ervoor pleit om de duur van de wijkbasisbaan te verlengen.

5.1 INLEIDING

De vier deelnemers aan de wijkbasisbaan hebben allemaal langdurig in de bijstand gezeten: minimaal acht en maximaal 16 jaar. Het gaat om twee mannen en twee vrouwen, in de leeftijd van 37 tot 59 jaar. Alle deelnemers zijn alleenstaand. Twee van hen hebben thuiswonende kinderen, een heeft kinderen die elders wonen. Het opleidingsniveau varieert van geen diploma tot mbo-niveau 4. De deelnemers zijn vaak door persoonlijke omstandigheden een tijd niet in staat geweest om te kunnen werken, bijvoorbeeld door een scheiding en zorg voor de kinderen, schulden en/of psychische problemen.

Drie van de vier deelnemers deden al vrijwilligerswerk bij dezelfde organisatie. De wijkbasisbaan leidt dan tot een stijging van het aantal gewerkte uren en, in sommige gevallen, tot een uitbreiding van het al aanwezige takenpakket.

5.2 ERVAREN GEZONDHEID: GUNSTIGE EFFECTEN, MAAR OOK EXTRA DRUK

Het hebben van een betaalde baan kan gepaard gaan met gunstige effecten op de ervaren gezondheid en het welzijn van deelnemers, maar kan ook zorgen voor meer prikkels en een zekere prestatiedruk. Drie van de vier deelnemers zitten dankzij de wijkbasisbaan ‘lekkerder in hun vel’. Dit heeft te maken met het krijgen van meer zelfvertrouwen, financiële onafhankelijkheid en minder verplichtingen vanuit de gemeente. Ook hebben zij het gevoel nu echt voor zichzelf te kunnen kiezen:

“Nu ben ik ook gewoon [naam], die ook haar dromen, passie, doelen heeft”

Een vierde deelnemer zit juist minder lekker in zijn vel. Het werk is voor hem te hoog gegrepen en dit zorgt voor de nodige stress. Hij heeft soms het gevoel dat hij voor schut staat op zijn werk. Deze constatering pleit voor een betere matching tussen baan en deelnemer (zie ook hoofdstuk vier).

“Ik voelde me veel rustiger met een uitkering”

Twee deelnemers geven aan dat zij gezonder zijn geworden sinds de start de wijkbasisbaan. Dit komt vooral door een verandering in levensstijl, zoals een beter dagritme, meer beweging en stoppen met roken:

“Het geeft je ook een soort verantwoordelijkheid om jezelf meer omhoog te trekken. Je bent er bijvoorbeeld meer bewust van dat je op tijd moet gaan slapen”

De wijkbasisbaan is niet de enige factor die van invloed is op de gezondheid. Zo ging de gezondheid bij een van de deelnemers ook voor de wijkbasisbaan al vooruit. Deze deelnemer denkt dat zijn werk hier een beetje in meespeelt: hij zit daardoor ‘lekkerder in zijn vel’, wat het makkelijker maakt om gezond gedrag vol te houden.

Voor sommige deelnemers duurde het een tijdje voordat ze gunstige effecten zagen op gezondheid en welzijn. Zij moesten in eerste instantie wennen aan het nieuwe ritme en de prikkels die het werk met zich meebrengt, en ervaren een bepaalde prestatiedruk (“iedereen wil wat van je”). Hier moet je mee leren omgaan, zo blijkt tijdens het eerste gesprek met een van de deelnemers:

“Dat is een kwestie van routine opbouwen en structuur creëren. Ik zit midden in dat proces. Dat levert me wel letterlijk hoofdpijn op”

Daarnaast kost het tijd om bestaande gezondheidsproblemen op te lossen. Als je jarenlang stress hebt gehad, is dit in je systeem gaan zitten. Een deelnemer denkt dat werken hier een positieve rol in kan spelen, maar had gehoopt dat dit sneller zou gaan.

Een aantal van de aspecten die we in de volgende paragrafen behandelen, kunnen ook effect hebben op de ervaren gezondheidssituatie. Denk bijvoorbeeld aan aspecten als het sociaal netwerk of financiële stress. Toch blijft het lastig om de precieze omvang van effecten vast te stellen, gezien de korte tijdshorizon en het kleine aantal deelnemers.

5.3 ERVAREN KANSEN OP DE ARBEIDSMARKT: GROTE STAP VOORUIT

Drie van de vier deelnemers zijn ervan overtuigd dat de wijkbasisbaan hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot, omdat je weer in het arbeidsproces meedraait en de ervaring die je opdoet ‘vers’ is. Als we hun tijdens het laatste gesprek vragen om rapportcijfers te geven aan hun kansen op de arbeidsmarkt voor en na de wijkbasisbaan, zien we een grote sprong vooruit: van een onvoldoende (volgens één deelnemer zelfs een 0) naar een 7 of 8. Hoewel hier altijd sprake kan zijn van een grove over- dan wel onderschatting, valt in ieder geval op te maken dat de wijkbasisbaan bijdraagt aan grotere (ervaren) kansen op de arbeidsmarkt.

“De wijkbasisbaan heeft mij ook een opstapje gegeven om te zoeken naar een andere betaalde baan. Ik ben nu bezig om te kijken wat ik hierna zou willen doen”

Als je lange tijd niet hebt gewerkt is het erg lastig om een baan te vinden. Recente werkervaring vergroot dan de kans dat je wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek en maakt de stap naar een andere betaalde baan een stuk kleiner. Dit heeft ook met vertrouwen en werkritme te maken volgens een deelnemer. Het feit dat dit een echte baan is – dus geen stage of proefplaatsing – maakt verschil, geeft een andere deelnemer aan. Twee deelnemers beginnen in september aan een opleiding, wat hun kans op de arbeidsmarkt verder zal vergroten. Bij de ene deelnemer was dit al voor de start van de wijkbasisbaan afgesproken, bij de ander geeft de wijkbasisbaan het zetje en de mogelijkheid om dit te doen.

Het liefst blijven de deelnemers bij dezelfde organisatie werken, en groeien ze hier eventueel door naar een andere functie. Ze zijn zich er wel van bewust dat dit afhangt van de financiële situatie van de organisatie op het moment dat hun huidige contract eindigt.

Een vierde deelnemer denkt dat het ook na de wijkbasisbaan niet zal lukken om werk te vinden:

“Ze zeggen dat er genoeg werk is, maar niet als je geen papieren hebt”

5.4 ERVAREN WAARDE VAN WERK: GROEI, ZELFVERTROUWEN EN ZINGEVING

De wijkbasisbaan heeft voor alle deelnemers wat opgeleverd. Een belangrijke opbrengst volgens de deelnemers is persoonlijke groei. Ze hebben veel nieuwe dingen geleerd, op inhoudelijk en praktisch vlak – maar ook over zichzelf. Bijvoorbeeld hoe het werk in elkaar zit, hoe grote organisaties werken, of om problemen van anderen niet mee te nemen naar huis. Ook geeft het werk een opstapje om te kijken wat je hierna gaat doen. Eén deelnemer noemt dit “purpose”, een duidelijker doel waar hij naartoe aan het werken is.

“We hebben uiteindelijk allemaal een soort van droom, een stip aan de horizon”

Een andere opbrengst is het krijgen van meer zelfvertrouwen. Twee deelnemers geven aan dat hun zelfvertrouwen echt een ‘sprong’ heeft gemaakt door de wijkbasisbaan. Een van hen zegt daarover:

“Ik kon experimenteren met allerlei dingen en daaruit vertrouwen halen. Dat heeft ook te maken met de resultaten die dat geeft en de interactie met mensen (...) Maar ook dat je zelf ziet dat je aan het ontwikkelen bent op nieuwe gebieden”

Het werk wordt door de alleenstaande moeders, wiens leven jarenlang in het teken van hun kinderen stond, ook gezien als iets voor zichzelf. Ze hebben nu de ruimte om te groeien en te doen wat ze graag willen:

“Nu heb ik echt iets wat van mij is, mijn eigen ding”

Andere opbrengsten die worden genoemd door de deelnemers zijn waardering, het gebruikmaken en kunnen delen van je eigen kennis, vrijheid (o.a. niet meer de verplichtingen die gepaard gaan met een uitkering) en een voorbeeld kunnen zijn voor je kinderen.

5.5 ERVAREN FINANCIËLE STRESS: KLEINE VOORUITGANG, MAAR PRIMA EERSTE STAP

Op financieel vlak zijn de deelnemers erop vooruitgegaan, al blijft dit vaak beperkt doordat toeslagen wegvallen. Desondanks is het voor de meesten een prima eerste stap, die wel degelijk effect heeft op hun financiële stress. Een deelnemer zegt hierover:

“Je hoeft geen kangoeroesprongen te maken, kikkersprongen zijn genoeg”

Het is bijvoorbeeld makkelijker geworden om rekeningen te betalen en ze zijn niet meer afhankelijk van anderen om tegenslagen op te vangen. Dit helpt voor de gemoedsrust. Daarnaast zien ze ook het grotere plaatje: het werk heeft een hoop andere voordelen en al ga je er dit jaar nog niet op vooruit, volgend jaar misschien wel.

Eén deelnemer vond de hoogte van de uitkering prima en zegt liever een vaste baan te hebben voor minder geld.

5.6 ERVAREN OMVANG SOCIAAL NETWERK: AFHANKELIJK VAN TYPE WERK

Alle deelnemers geven aan dat hun sociaal netwerk in de afgelopen periode groter is geworden. De mate waarin verschilt naar het type werk dat zij doen. Bij de een gaat het vooral om contacten met een begeleider of collega('s), terwijl de ander ook veel meer mensen leert kennen in de eigen wijk. Daarnaast speelt ook de situatie voor de wijkbasisbaan mee. Eén deelnemer had al een sterk netwerk, terwijl dit bij de rest minder het geval was. Vooralsnog gaat het met name om oppervlakkig contact, maar de deelnemers hebben ook niet altijd behoefte aan een meer diepgaande band. Een deelnemer vindt het fijn om alleen te zijn, maar ervaart het dagelijkse contact met veel mensen nu wel als prettig. Mogelijk kan dit zich in de toekomst verder uitbouwen. Een andere deelnemer heeft weinig tijd voor vriendschappen vanwege de kinderen, maar geniet van de praatjes op straat met buurtgenoten.

Ook de steun van de begeleiders op het werk wordt door verschillende deelnemers genoemd.

5.7 ERVAREN ONTWIKKELING GEZIN/KINDEREN: VOORBEELD VAN “HARD WERKEN WORDT BELOOND”

De deelnemers het vinden fijn om een voorbeeldfunctie te hebben voor hun kinderen. Ze voeden hun kinderen op met het idee dat ze hard moeten werken voor wat ze willen. Dan is het fijn als je zelf kunt laten zien dat dit ook resultaat heeft. Als je zelf een uitkering ontvangt, kan het lastig zijn om tegen je kinderen te zeggen dat ze goed hun best moeten doen op school. Een van de deelnemers heeft het idee dat de wijkbasisbaan invloed heeft op de manier waarop de kinderen naar haar én uiteindelijk ook naar zichzelf kijken. Ze kijken daardoor ook anders tegen dingen als school en werk aan. Deze deelnemer is ervan overtuigd dat de wijkbasisbaan een gunstig effect heeft op de ontwikkeling van de kinderen:

“Ik heb vijf kinderen, mijn collega in Noord vier kinderen. Je bent dan elf mensen aan het vooruitbrengen”

De kinderen van de deelnemers zijn trots op hun vader of moeder, maar zouden dat ook zijn als deze geen werk heeft. De wijkbasisbaan verandert het beeld dat ze van hun ouders hebben niet. Verder heeft de wijkbasisbaan een aantal praktische consequenties voor het gezin, omdat de moeders minder vaak thuis zijn bij de kinderen. Zo wordt er later gegeten en vindt communicatie vaker digitaal plaats. De kinderen vinden het soms jammer dat hun moeder minder tijd heeft.

5.8 BALANS VANUIT PERSPECTIEF DEELNEMERS ZONDER WERK

De deelnemers laten op verschillende vlakken een gunstige ontwikkeling zien. Zij schatten hun kansen op de arbeidsmarkt groter in, zitten vaak beter in hun vel en hebben eerste stappen gezet op sociaal en financieel vlak. De meeste deelnemers zitten goed op hun plek. Voor één deelnemer geldt dat er geen goede match is tussen de functie en wat de deelnemer zelf kan en wil. De ontwikkeling van deze deelnemer blijft dan ook achter in vergelijking met de andere deelnemers.

Achteraf zijn alle deelnemers blij dat ze hebben meegedaan. Ze hebben veel geleerd van de ervaring en zien de wijkbasisbaan als een opstapje richting een betere toekomst. In die zin is deelname aan de wijkbasisbaan een waardevol traject. Wel hebben de deelnemers behoefte aan een duurzaam perspectief. Het contract duurde in eerste instantie zes maanden. Dit zorgde voor de nodige onzekerheid en extra druk, omdat zowel de deelnemers als de organisatie zoveel mogelijk uit deze relatief korte periode willen halen. Op het moment dat de laatste gesprekken plaatsvonden, was het contract van de meeste deelnemers overigens wel verlengd.



DE REFLECTIE VAN 'DENKERS' EN 'DOENERS'

6 DE REFLECTIE VAN 'DOENERS' EN 'DENKERS'

In de laatste fase van het monitoronderzoek zijn twee online kennissessie georganiseerd met 'denkers' en 'doeners' (zie hoofdstuk twee). Tijdens de bijeenkomsten komen met name een vijftal aspecten terug in de discussie: (a) het gebrek aan intergemeentelijke samenwerking, (b) het wijkkarakter van de Rotterdamse wijkbasisbaan; (c) de doelgroep van de Rotterdamse wijkbasisbaan, (d) financiering van de Rotterdamse wijkbasisbaan en (e) de behoefte aan experimenteel evaluatieonderzoek.

6.1 INLEIDING

In de hiervoor beschreven hoofdstukken hebben we gezien dat de gemeente Rotterdam met een kleinschalige pilot vooral wil *leren* van het werken met een wijkbasisbaan. Op korte termijn zijn de opbrengsten in strikt economische zin (op jaarbasis) kleiner dan de gemaakte kosten, hoewel een breder welvaartsperspectief zeer waarschijnlijk positiever uitpakt. Dit laatste hoofdstuk beschrijft op beknopte wijze vanuit het perspectief van een aantal 'denkers' en 'doeners' waarmee rekening dient te worden gehouden, wanneer er wordt gekozen voor een verdere opschaling van de (wijk)basisbaan. Hiervoor zijn twee online kennissessies georganiseerd (zie hoofdstuk twee voor de samenstelling en opzet).

6.2 ONLINE KENNISSESSIE MET 'DOENERS': BASISBAAN ALS POLITIEK INSTRUMENT EN GEBREK AAN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

Aan de eerste online kennissessie hebben in totaal 12 personen deelgenomen. Duidelijk is dat verschillende gemeenten inmiddels zijn gestart (of hierover nadenken) met een basisbaan. Opvallend genoeg kiezen gemeenten voor verschillende varianten van de basisbaan, wanneer ze tot invoering overgaan. In Groningen kiest de gemeente bijvoorbeeld voor een volledig publiek gefinancierde basisbaan, inclusief werkbegeleiding en persoonlijke ondersteuning. Taken worden aangedragen door (vertegenwoordigers van) de wijk en deelnemers krijgen een contract voor een maximale projectduur van drie jaar. Rotterdam zet in haar aanpak uitkeringsgeld in, waarbij het bedrijfsleven de wijkbasisbaan financieel aanvult tot minimaal het wettelijk minimumloon. Het gaat hierbij om arbeidscontracten van zes maanden, waarbij -net als in Groningen- het doorstroomperspectief op 'regulier' werk niet leidend is. De gemeente Den Haag werkt onder de programmanaam 'Instapeconomie' via een inzet van de bijstandsuitkering (die door deelnemers wordt ontvangen) en aangevuld door een toelage (ter hoogte van een vrijwilligersbijdrage) die private partners in de wijk willen betalen voor de realisatie van instapbanen (dit leidt tot een zogenaamd 'participatie-inkomen'). Het gaat -net als in Groningen en Rotterdam- om taken die maatschappelijk nuttig zijn, maar blijven liggen omdat het economisch onvoldoende rendabel is.

Gezien de verschillende uitvoeringsvarianten (in termen van de bekostiging en looptijd) lijkt de basisbaan (vooralsnog) een sterk gepolitiseerd instrument, die op basis van bestuurlijke besluitvorming invulling krijgt. Het denken over inzet van een basisbaan heeft sterk te maken met het denken over de maatschappelijke waarde van werk; het wel of niet publiek willen investeren in publiek (-private) baancreatie en het wel of niet willen toekennen van waarde aan werk dat zich begeeft tussen de 'reguliere' economie en bijstand. De deelnemers aan deze kennissessie zijn het erover eens dat een basisbaan (in welke variant dan ook) pas overtuigend kan worden opgeschaald wanneer er voldoende data en inzichten beschikbaar zijn. In dit stadium moet er daarom een sterk beroep worden gedaan op verdere samenwerking tussen gemeenten om van elkaar te leren. Er zijn op

dit moment overigens al een aantal kennis- en ontwikkelgroepen waaraan mensen kunnen deelnemen, maar van een overkoepelende vorm van intergemeentelijke samenwerking en kennisdeling rondom de basisbaan lijkt (rond het schrijven van dit rapport) nog geen sprake te zijn.

Kijkend naar de toekomst merken deelnemers op dat er vergelijkbare (tijdelijke) initiatieven bestaan die veel op het idee van de basisbaan lijken, zoals de Werkbrigade in Amsterdam en de STiP-banen in Den Haag. Hierbij staat overigens wél uitstroom uit de bijstand (en het tijdelijk banentraject) naar de ‘reguliere’ economie voorop. Evaluatieonderzoek laat zien dat deze trajecten de baankansen van deelnemers kunnen vergroten, hoewel de duurzaamheid van de uitstroom naar ‘regulier’ betaald werk (nog) onbekend is en/of er te maken is met kleine onderzoekspopulaties.³⁵ De uiteindelijke meerwaarde van de (wijk) basisbaan ten opzichte van bestaande re-integratiepraktijken laat zich als gevolg hiervan lastig bepalen.

6.3 ONLINE KENNISSESSIE MET ‘DENKERS’: GOED UITGANGSPUNT, MÉT VRAGEN

Aan de tweede online kennissessie hebben in totaal 11 personen deelgenomen. De deelnemers zijn van mening dat de wijkbasisbaan een beter alternatief is dan het bestaande re-integratieaanbod. De arbeidsmarkt komt volgens een deelnemer namelijk onvoldoende tegemoet aan de capaciteiten van mensen zonder werk. De arbeidsmarkt sluit in die zin personen bij voorbaat uit. Een andere deelnemer aan de kennissessie benadrukt dat het gevraagde tempo van werken een té grote vlucht heeft genomen; er wordt meer van mensen gevraagd, terwijl de competenties van mensen zonder baan in snel tempo verouderen. Verschillende mensen vragen zich wel of in hoeverre de wijkbasisbaan nog de behoeften in de wijk als uitgangspunt hanteert. De wijkbasisbanen zijn nu indirect een afspiegeling van behoeften in de wijk, maar er heeft feitelijk geen (democratische) wijkconsultatie plaatsgevonden.

Over de doelgroep en financiering van de wijkbasisbaan zijn de meningen verdeeld. Enerzijds is er de opvatting dat de wijkbasisbaan open moet staan voor iedereen binnen de bijstandspopulatie met een afstand tot werk. De betreffende consultant bepaalt dan in samenspraak met de kandidaat of hij/zij geïnteresseerd is om deel te nemen. Deelname aan een wijkbasisbaan gebeurt volgens de deelnemers altijd op basis van vrijwilligheid. Anderen zijn van mening dat het juist beter is om de doelgroep scherp af te bakenen, om op deze manier focus te houden; in Rotterdam zou het dan kunnen gaan om mensen die behoren tot de doelgroep van ‘Prestatie010’. Bij alle deelnemers bestaat het sterke vermoeden dat de wijkbasisbaan op korte termijn (economisch) meer kost dan opbrengt. Dit vindt aansluiting bij de bevindingen van deze monitor. Er komen vervolgens verschillende denkrichtingen voorbij in de richting van de bekostiging, die ook al eerder in deze rapportage zijn gesuggereerd, zoals het landelijk aanvragen van regelruimte binnen de P-wet, een SIB-constructie en/of aansluiting bij lopende SROI-afspraken. De verwachting is dat de wijkbasisbaan onvoldoende van de grond komt vanuit de private economie (dit punt kwam eveneens al naar voren in het eerder uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek van de Rotterdamse wijkbasisbaan). Om deze reden wordt gepleit om primair aansluiting te zoeken bij sociale ondernemers (zoals in Rotterdam gebeurt) óf te kiezen voor een aanvulling van de bijstandsuitkering via private bijdragen (zoals in Den Haag gebeurt).

Tot slot is het volgens de deelnemers zinvol om aandacht te vragen voor experimenteel evaluatieonderzoek. Door meerjarig en met grote aantallen deelnemers te werken (binnen of tussen gemeenten), en deelnemers en organisaties vervolgens nauwgezet te volgen tegen de ontwikkeling

³⁵ Gemeente Amsterdam (2019) *Evaluatie Werkbrigade*. Amsterdam: gemeente Amsterdam; Haanstra et al. (2020). *Evaluatie STiP-regeling*. Amsterdam: Regioplan.

van een controlegroep, kan pas écht een zinvolle uitspraak worden gedaan over de toegevoegde waarde van een wijkbasisbaan ten opzichte van het zogenaamde projectalternatief.

6.4 BALANS VANUIT 'DENKERS' EN 'DOENERS': TIJD OM KNOPEN DOOR TE HAKKEN

Terugkijkend op beide kennissessie ontstaat het algemene beeld dat er nu een duidelijke opgave ligt om ambtelijk knopen door te hakken wat betreft de doelgroep, wijze van financiering en borging van het wijkgerichte karakter van de wijkbasisbaan. Intergemeentelijke begeleiding is nodig om van elkaar te leren en de (wijk)basisbaan vraagt op dit moment bij uitstek om grootschalig en systematisch effectonderzoek. Door landelijk (of lokaal) regelruimte mogelijk te maken voor de grootschalige inzet van deelnemers (minimaal 500 tot 1.000 wijkbasisbaners per gemeente) en hierbij meerjarig te werken, kan pas zicht worden verkregen op de daadwerkelijke maatschappelijke kosten en opbrengsten en hiermee de toegevoegde waarde van de wijkbasisbaan. Ook wanneer de kosten uiteindelijk hoger uitvallen dan de opbrengsten is dit een uitkomst. Maar zonder serieuze opschaling en het bijbehorende leervermogen van het initiatief is dit vooralsnog niet het beloofde wondermiddel voor de problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

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.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van de gemeente Rotterdam

www.seor.nl