

# Rotterdamse wijkbasisbanen

Niet een basisinkomen maar een basisbaan zou mensen die nu aan de kant staan op de arbeidsmarkt zekerheid en voldoening kunnen geven. Maar hoe realistisch is het plan voor basisbanen en wat zijn de randvoorwaarden? Een verslag van een haalbaarheidsstudie uit Rotterdam.

**FABIAN DEKKER, ELISA DE VLEESCHOUWER & GRIET DE LOMBAERDE**

*De auteurs zijn verbonden aan onderzoeksbureau SEOR*

Het idee achter de basisbaan is vrij simpel. In Nederland staan (pre-corona) ongeveer een miljoen mensen aan de kant, die willen en kunnen werken en toch maar niet aan de slag komen. Samen met de groep deeltijdwerkers op zoek naar extra uren werk, vormen zij het totaal onbenut arbeidspotentieel. En ondanks al het (nieuwe) overheidsbeleid, zoals de Participatiewet<sup>1</sup>, blijven de kansen op werk voor dit segment werkzoekenden laag en daalt het armoederisico slechts mondjesmaat, zelfs in economische gunstige perioden zoals 2019.<sup>2</sup> De basisbaan moet uitkomst bieden, onder andere in de gemeente Rotterdam.

## **Initiatiefvoorstel Rotterdamse wijkbasisbaan**

Vorig jaar is in de gemeenteraad van Rotterdam een initiatiefvoorstel van PvdA en CDA over de wijkbasisbaan ingediend.<sup>3</sup> In dit voorstel werd geconstateerd dat een grote groep Rotterdammers langdurig afhankelijk is van een uitkering en graag wil werken. Maar dit lukt onvoldoende via regulier werk op de markt.

Van de circa 21.000 van de 33.500 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen<sup>4</sup> is de

afstand tot de arbeidsmarkt zo groot, dat zij geen re-integratievoorzieningen (meer) krijgen aangeboden. Deze doelgroep kent vele vormen van (multi-)problematiek, denk aan het hebben van schulden, taalachterstand, huiselijk geweld, licht verstandelijke beperking, et cetera.

Verder kenmerkt deze groep zich door een gemiddelde leeftijd van 53 jaar en gemiddelde bijstandsduur van 11 jaar. Aan deze mensen vraagt de gemeente niet langer om mee te doen met re-integratieactiviteiten, maar wel om actief te participeren in de samenleving door het uitvoeren van een tegenprestatie, bijvoorbeeld mantelzorg, het volgen van bewegstraining of het verrichten van vrijwilligerswerk (voor 20 uur per week of naar vermogen).

Onderzoek laat zien dat het verrichten van een tegenprestatie onvoldoende werkt als opstap naar de reguliere arbeidsmarkt.<sup>5</sup> En tegelijkertijd blijft er -volgens de initiatiefnemers van het voorstel – in de stad veel zinvol en maatschappelijk nuttig werk liggen dat niet via de markt of vrijwilligerswerk wordt ingevuld.

De initiatiefnemers van de basisbaan zijn van mening dat dit werk kan worden uitge-

voerd via wijkbasisbanen; dat is volwaardig werk, uitgevoerd tegen een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon en voor een deel gefinancierd via de uitkering, aangevuld met gelden vanuit private organisaties, (semi)publieke organisaties en/of van burgers.

In opdracht van de gemeente Rotterdam hebben we deze gedachtegang voorgelegd aan 18 vertegenwoordigers in drie Rotterdamse wijken (Afrikaanderwijk, Zevenkamp en Blijdorp), 10 vertegenwoordigers van het Rotterdamse bedrijfsleven, 7 activeringscoaches en 19 langdurig werkzoekenden.

### ***Wijkbewoners: lokale behoeften centraal en geen 'bullshit jobs'***

De wijkbasisbaan start bij het centrale idee dat het werk moet bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem en dat het tegelijkertijd perspectief biedt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Denk bijvoorbeeld aan werkzaamheden als het tegengaan van eenzaamheid onder ouderen, huiskamerassistentie in de zorg, wijkconciërges of het geven van computercursussen aan laaggeletterden.<sup>6</sup> Om zicht te krijgen op wat Rotterdammers precies willen, zijn we in gesprek gegaan met wijkbewoners.

Een breed gedeelde opvatting is dat bestaande wetgeving en re-integratie-inspanningen in de beleving van de gesproken wijkbewoners mensen zonder werk te weinig zicht biedt op (duurzaam) betaald werk. Een wijkbasisbaan biedt een uitgelezen kans om inactiviteit op de arbeidsmarkt te koppelen aan het tegengaan van een maatschappelijk probleem. Iemand zegt hier bijvoorbeeld over: '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.'

Signalerende functies (zoals conciërges en buurtbrigadiers) en 'klussenwerk' in en om huishoudens (zoals boodschappendiensten

en tuinonderhoud) zijn veelgenoemde voorbeelden van mogelijke basisbanen door wijkbewoners. 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 (de 'Werkbrigade').

Toch is het werk dat volgens de respondenten (grotendeels) blijft liggen. Omdat de reguliere economie dit werk onvoldoende oppakt is er van (grootschalige) verdringing geen sprake, hoewel een verdringingstoets nog steeds is aan te raden. Zeker wanneer het gaat om klussendiensten kan er altijd sprake zijn van enige mate van verdringing (denk aan de groep zzp'ers die actief is in de kluseconomie). Ook wordt een deel van het werk al door (onbetaalde) vrijwilligers gedaan, wat door onze gesprekspartners overigens niet als groot probleem wordt gezien. Hulpvragen in de samenleving worden sowieso complexer en overbelasting van vrijwilligers dreigt, met name in het zorgdomein.<sup>7</sup>

Verder wordt door wijkbewoners aangetekend dat het concept wijkbasisbaan naar verwachting het meest 'rendeert' in buurten en wijken waar de sociaaleconomische uitdagingen groter zijn en de financiële welvaart van inwoners lager. Vertegenwoordigers van Rotterdamse wijken geven aan dat er minder enthousiasme is zodra er 'bullshit jobs' worden gecreëerd. Oftewel: onzinnige taken, waarbij niet zelden wordt verwezen naar 'de zoveelste koffiejuffrouw of -meneer'. De ontwikkeling van het type werk moet daarom altijd zijn oorsprong vinden in de lokale behoeften van mensen in Rotterdamse buurten en wijken.

### ***Bedrijven en organisaties: zoektocht naar een sluitende businesscase***

De wijkbasisbaan kan op enthousiasme rekenen van wijkbewoners, maar hoe zit dit voor het bedrijfsleven? Hiervoor zochten we contact met vertegenwoordigende personen uit private en (semi-)publieke organisaties, zoals

Facilicom, RET, MKB Rotterdam-Rijnmond, het Havenbedrijf, woningbouwcorporaties en een lokale supermarkt. We hebben deze deelnemers gevraagd wat zij als kansen en drempels beschouwen om van de wijkbasisbaan een succes te maken.

## Mensen hebben niets aan een tijdelijk project en ze moeten er echt op vooruitgaan

Net als de wijkbewoners zijn de gesprekspartners vanuit bedrijven en organisaties van mening dat de introductie van wijkbasisbanen een goede manier kan zijn om langdurig werkzoekenden (weer) te laten participeren in de maatschappij. Ook noemen zij dezelfde typen werkzaamheden als de vertegenwoordigers vanuit de Rotterdamse wijken.

Kritisch zijn ze ten aanzien van de opschaalbaarheid: zijn er wel voldoende (zinnige) banen van voldoende urenomvang en zijn er wel voldoende bedrijven bereid om hieraan mee te betalen? Vooral nog lijkt dit laatste punt twijfelachtig. Naar verwachting zal de gemeente daarom het voortouw moeten nemen, in ieder geval in een pilotfase. Hierbij zal op kleine schaal geëxperimenteerd moeten worden, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij lopende SROI-afspraken, leerwerkakkoorden of via de inzet van resultaatfinanciering, gebouwd rondom een brede maatschappelijke coalitie.

Het instrument van Social Impact Bonds kan een manier zijn om concreet invulling te geven aan resultaatfinanciering van een wijkbasisbaan, 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 dan een financier gezocht (vaak een vermogens-

fonds) en die wordt vervolgens gekoppeld aan de overheid (deze partij zorgt voor de 'screening' van kandidaten; de gemeente) en een uitvoerder (deze partij is feitelijk de 'banenmakelaar' in de wijk en zorgt voor het matchen van klussen en kandidaten; bijvoorbeeld een wijkcoöperatie).

Beoogde resultaten kunnen liggen in leefbare wijken, een duurzame arbeidsparticipatie en/of in een dalend zorggebruik van mensen zonder werk. Zodra de resultaten zijn behaald, betaalt de overheid de financier terug, inclusief een rendement op de gemaakt financiering. Een dergelijke 'wijkimpactbond' kan een praktische manier zijn om de impasse rondom het uitblijven van een businesscase (op korte termijn) tegen te gaan. Want wat vooral nog mist, is een goed doortimmerde businesscase. Illustratief hiervoor is het volgende citaat: 'Het idee achter de wijkbasisbaan 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?'

Financiering van de wijkbasisbaan is een reëel probleem. Wanneer het bedrijfsleven (onvoldoende) instapt, zal de gemeente het voortouw moeten nemen, wat met de lopende begrotingstekorten in coronatijd moeilijk lijkt te realiseren. Uit onze globale berekeningen blijkt dat een wijkbasisbaan gemiddeld ongeveer € 16.000 extra per jaar kost (bij een 36-urig dienstverband, zonder een eventuele loonkostensubsidie). In de haalbaarheidsstudie van de gemeente Groningen worden vergelijkbare kosten gecijferd.<sup>8</sup>

### ***Werkzoekenden en coaches: aandacht voor duurzaam werk***

Een derde perspectief betreft de groep waar het primair om te doen is: de groep langdurig werkzoekenden (en hun activeringscoaches). Zowel de activeringscoaches als de werkzoe-

kenden zijn duidelijk over het belang van een duurzaam perspectief op werk. In plaats van te werken via tijdelijke projecten of slechts op een klein aantal uren, wordt gedacht aan een traject van minimaal twee jaar, bij voorkeur langer.

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. Een minimale urenomvang is vereist om financiële zekerheid te creëren: werkzoekenden moeten het vooruitzicht hebben er financieel op vooruit te gaan ten opzichte van de bestaande (uitkerings)situatie. Een van de coaches zegt in dit verband: '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.'

## Een wijkbasisbaan kost gemiddeld ongeveer € 16.000 extra per jaar

Daarnaast is de match tussen het werk en de mogelijkheden van werkzoekenden vanzelfsprekend een belangrijke randvoorwaarde. In het ideale geval moet er ook een mogelijkheid zijn om te groeien in het werk (mits iemand goed functioneert), maar een wijkbasisbaan kan ook dienen als 'eindstation'. Dit in tegenstelling tot de eerdere Melkertbaan, waarbij de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt als politiek ideaal werd gezien.

Ook wordt het belang van coaching aangehaald, aangezien het om mensen gaat die vaak al langere tijd niet hebben gewerkt. Sommige werkzoekenden zullen veel ondersteuning nodig hebben om niet terug te vallen. Een

jobcoach kan dan nuttig zijn, maar de werkgever zal in principe altijd in enige mate begeleiding moeten bieden of op zijn minst een centraal aanspreekpunt organiseren. Dit aanspreekpunt kan in de vorm van een soort buddy of 'life coach' zijn, iemand met voldoende werk- en levenservaring waar werkzoekenden terecht kunnen met hun vragen. Hoewel zeker niet iedereen in staat is om via een wijkbasisbaan fulltime te werken, is de verwachting dat bijna iedereen over bepaalde vaardigheden beschikt en hierdoor (deels) aan het werk kan worden geholpen.

### *Randvoorwaarden wijkbasisbaan*

De Rotterdamse wijkbasisbaan biedt regulier en betaald werk. Sommigen spreken ook wel van 'bijzonder regulier' werk, gezien de financieringswijze.<sup>9</sup> Uit de antwoorden onder wijkbewoners, organisaties, werkzoekenden en activeringscoaches blijkt dat het verbinden van maatschappelijke problemen aan nieuwe vormen van betaald werk op brede steun kan rekenen.

Basisbanen passen bij een andere manier van kijken naar de waarde en het financieren van werk<sup>10</sup>, waarbij opbrengsten zoals het tegengaan van zaken als eenzaamheid beloond kunnen worden. Door deze zienswijze komen ook verschillende potentiële financiers in beeld, zoals zorgverzekeraars. Een partij die al in een wijk actief is, bijvoorbeeld verenigd in een wijkcoöperatie, kan hierbij optreden als 'banenmakelaar' in de wijk.

Een aantal randvoorwaarden voor de invoering van een basisbaan komt ook terug in het artikel van Kees Mosselman en Joan Muysken, dat oktober vorig jaar in *S&D* verscheen.<sup>11</sup> Zaken die zij signaleren zoals het belang van het bieden van perspectief (basisbanen moeten geen tijdelijk karakter hebben) en de gedachte dat werk moet lonen ('financiële zekerheid') komen ook in ons onderzoek duidelijk terug. En ook het door hen gesuggereerde type werk lijkt zich met name te richten op de (semi) publieke sector.

Pessimistischer dan Mosselman en Muysken zijn wij over de financiering van basisbanen. Ook wij onderschrijven dat met de juiste politieke wil veel mogelijk is, ook financieel, maar met de oplopende begrotingstekorten is het maar de vraag of dit reëel is. De grootste uitdaging ligt wat ons betreft in het meekrijgen van andere stakeholders dan de centrale of lokale overheid. Dat is een voorwaarde om de wijkbasisbaan duurzaam van de grond te krijgen. Wanneer dit niet gebeurt, is een wijkbasisbaan feitelijk niets anders dan publiek-gesubsidieerde arbeid met een vaak korte tijdschikhorizon. Juist door de inzet van een zorgverzekeraar, woningbouwcorporatie, vermogensfonds of private onderneming ontstaat een bredere businesscase, die niet afhankelijk is van de middelen en opvattingen van één partij.

Om een basisbaan serieus van de grond te krijgen doen gemeenten er dus goed aan maatschappelijke coalities te bouwen rondom één of twee lokale problemen die met basisbanen zijn tegen te gaan. De gemeente zet hierbij (uitkerings)gelden in en andere partijen vullen het benodigde bedrag aan tot minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon.

Wat de partijen bindt is de lokale waardecreeatie in buurten en wijken, waar alle partijen baat bij hebben. Dit gaat niet vanzelf. Gemeenten zoals Groningen, Utrecht, Den

Haag en Rotterdam zijn daarom begonnen met de opzet en soms al uitvoering van een aantal pilots.

Een alternatieve financieringsconstructie is de eerder aangehaalde wijkimpactbond. Ook de gedachte om een basisbaan landelijk op te nemen als instrument binnen de Participatiewet (waardoor Rijksfinanciering mogelijk wordt) verdient verdere uitwerking.<sup>12</sup> Hiermee wordt ook gemeentelijke ongelijkheid in de uitvoering voorkomen.

Daarnaast is het belangrijk om vanaf het moment van invoering nauwgezet te monitoren wat de maatschappelijke kosten en baten van de basisbaan zijn. Door duidelijk te maken welke stakeholders onder de streep maatschappelijke waarde creëren, ontstaat voldoende lef om door te pakken. Verschillende monitorstudies lopen al of gaan binnenkort van start, zoals in Groningen en Rotterdam. Zonder een breed gedragen inzicht in het maatschappelijk rendement van de basisbaan, is het idee volledig overgeleverd aan de politieke besluitvorming. Gezien de ervaringen in de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt ons dat geen recept voor succes.

*Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan' (Dekker, De Lombaerde & de Vleeschouwer, 2020).*

## Noten

- 1 SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.
- 2 CBS (2019). Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager.
- 3 PvdA Rotterdam en CDA Rotterdam. *Initiatiefvoorstel wijkbasisbanen*. 30 januari 2020.
- 4 Dit betreft aantallen voor het uitbreken van het coronavirus.
- 5 OBI (2017). Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam. Rotterdam: OBI.
- 6 Zie ook Verhoeven, J., Van Wijk, E. & Dekker, F. (2019). De parallelle arbeidsmarkt: betaald werk voor iedereen, in: Dekker, F., Ham, M. & Van der Meer, J. (red.) *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden*. Soest: BoekXpress.
- 7 SCP (2017). Voor elkaar? Den Haag: SCP.
- 8 Hanzehogeschool Groningen (2018). Basisbaan in Groningen. Hanzehogeschool Groningen.
- 9 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.
- 10 Stolp, M. (2018). Werk voor iedereen. De waarde van werk. Arnhem: NSVP.
- 11 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Geef mensen recht op werk, *S&D* 2020/5.
- 12 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.

Pessimistischer dan Mosselman en Muysken zijn wij over de financiering van basisbanen. Ook wij onderschrijven dat met de juiste politieke wil veel mogelijk is, ook financieel, maar met de oplopende begrotingstekorten is het maar de vraag of dit reëel is. De grootste uitdaging ligt wat ons betreft in het meekrijgen van andere stakeholders dan de centrale of lokale overheid. Dat is een voorwaarde om de wijkbasisbaan duurzaam van de grond te krijgen. Wanneer dit niet gebeurt, is een wijkbasisbaan feitelijk niets anders dan publiek-gesubsidieerde arbeid met een vaak korte tijdschikhorizon. Juist door de inzet van een zorgverzekeraar, woningbouwcorporatie, vermogensfonds of private onderneming ontstaat een bredere businesscase, die niet afhankelijk is van de middelen en opvattingen van één partij.

Om een basisbaan serieus van de grond te krijgen doen gemeenten er dus goed aan maatschappelijke coalities te bouwen rondom één of twee lokale problemen die met basisbanen zijn tegen te gaan. De gemeente zet hierbij (uitkerings)gelden in en andere partijen vullen het benodigde bedrag aan tot minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon.

Wat de partijen bindt is de lokale waardecreeatie in buurten en wijken, waar alle partijen baat bij hebben. Dit gaat niet vanzelf. Gemeenten zoals Groningen, Utrecht, Den

Haag en Rotterdam zijn daarom begonnen met de opzet en soms al uitvoering van een aantal pilots.

Een alternatieve financieringsconstructie is de eerder aangehaalde wijkimpactbond. Ook de gedachte om een basisbaan landelijk op te nemen als instrument binnen de Participatiewet (waardoor Rijksfinanciering mogelijk wordt) verdient verdere uitwerking.<sup>12</sup> Hiermee wordt ook gemeentelijke ongelijkheid in de uitvoering voorkomen.

Daarnaast is het belangrijk om vanaf het moment van invoering nauwgezet te monitoren wat de maatschappelijke kosten en baten van de basisbaan zijn. Door duidelijk te maken welke stakeholders onder de streep maatschappelijke waarde creëren, ontstaat voldoende lef om door te pakken. Verschillende monitorstudies lopen al of gaan binnenkort van start, zoals in Groningen en Rotterdam. Zonder een breed gedragen inzicht in het maatschappelijk rendement van de basisbaan, is het idee volledig overgeleverd aan de politieke besluitvorming. Gezien de ervaringen in de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt ons dat geen recept voor succes.

*Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan' (Dekker, De Lombaerde & de Vleeschouwer, 2020).*

## Noten

- 1 SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.
- 2 CBS (2019). Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager.
- 3 PvdA Rotterdam en CDA Rotterdam. *Initiatiefvoorstel wijkbasisbanen*. 30 januari 2020.
- 4 Dit betreft aantallen voor het uitbreken van het coronavirus.
- 5 OBI (2017). Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam. Rotterdam: OBI.
- 6 Zie ook Verhoeven, J., Van Wijk, E. & Dekker, F. (2019). De parallelle arbeidsmarkt: betaald werk voor iedereen, in: Dekker, F., Ham, M. & Van der Meer, J. (red.) *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden*. Soest: BoekXpress.
- 7 SCP (2017). Voor elkaar? Den Haag: SCP.
- 8 Hanzehogeschool Groningen (2018). Basisbaan in Groningen. Hanzehogeschool Groningen.
- 9 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.
- 10 Stolp, M. (2018). Werk voor iedereen. De waarde van werk. Arnhem: NSVP.
- 11 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Geef mensen recht op werk, *S&D* 2020/5.
- 12 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.