

Bijlage 1 Context, Lokaal Onderzoek, landelijke ontwikkelingen, businesscase

Context

Bij de behandeling van de actieagenda Werkbeweging in de commissie Mens en Samenleving van [15 oktober 2019](#) en de Raadsvergadering op [5 december 2019](#) is toegezegd dat er verschillende scenario's zouden worden uitgewerkt voor het creëren van maatschappelijke banen voor werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Werkzoekenden die niet in de doelgroep van beschut werk en banenafpraak vallen én van wie we inschatten dat zij binnen 2 jaar met intensieve re-integratie en scholing niet geschikt zijn voor regulier werk. Ook niet na inzet van leerwerkbanen en werkervaringsplekken. Deze groep mensen heeft nog wel arbeidspotentieel.

Een brief met deze scenario's heeft u op [17 juli 2020, kenmerk 7746694](#) ontvangen. Daarbij hebben wij aangegeven dat wij op dit moment 'scenario C' het beste vinden, daar gaat het om tijdelijke betaalde maatschappelijke banen. Op [6 oktober 2020](#) heeft u hierover een raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd en op [29 oktober 2020](#) is hierover gesproken in de commissie Mens en Samenleving. De bespreking in de commissie heeft geleid tot de toezegging dat we in gesprek gaan met partijen in de stad en onderzoeken of er een businesscase gemaakt kan worden voor het duurzaam organiseren van maatschappelijke- of basisbanen voor Utrechters met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en de raad hierover voor het zomerreces van 2021 te informeren. Tijdens de bespreking in de commissie heeft uw raad de kaders van scenario C bevestigd, behalve het kader 'tijdelijk'. Uw raad heeft aangegeven dat zij graag ziet dat de maatschappelijke baan een duurzaam en structureel karakter heeft, om zo de mensen, die in aanmerking komen voor een maatschappelijke baan, een duurzaam perspectief te bieden.

Uw raad heeft aangegeven wanneer sprake is van een succesvolle business case en daartoe het volgende meegegeven:

1. Het moet gaan om structurele banen;
2. Het moet gaan om maatschappelijk nuttige activiteiten;
3. Tegen het wettelijk Minimumloon;
4. Geen verdringing van vrijwilligerswerk of regulier werk;
5. Duurzame en structurele financiële bijdrage van private partijen;

Vrij snel na afronding van dit bestuurlijke traject werd het burgerinitiatief "1000 buurtbanen voor 1000 werkzoekenden in de gemeente Utrecht" ingediend. Op [17 december 2020, kenmerk 8273387](#) heeft u hierover een Raadsbrief ontvangen. [Op 5 januari 2021](#) vond hierover een raadsinformatiebijeenkomst plaats, gevolgd door bespreking in de commissie Mens en Samenleving van [14 januari 2021](#) en de raadsvergadering van [4 februari 2021](#).

Het burgerinitiatief behaalde geen meerderheid in de gemeenteraad. Het college en uw raad kwamen tot het gemeenschappelijke inzicht dat de voorgestelde manier van bekostiging niet realistisch is. Hierdoor is de voorgestelde constructie op grote schaal niet uitvoerbaar. Om maatschappelijke banen (of basisbanen) structureel te kunnen invullen is een duurzame en structurele bijdrage nodig vanuit private partijen, of een stelselwijziging.

De eerdere toezegging om in gesprek te gaan met partijen in de stad en op basis daarvan een business case te maken, werd opnieuw bevestigd.

LOKAAL ONDERZOEK

Start Foundation

We zijn begonnen met het voeren van gesprekken met Start Foundation, die op het verzoek van de raad ook een bijdrage heeft geleverd aan de raadsinformatiebijeenkomst van 6 oktober 2021.

Start Foundation is actief in en heeft expertise ten aanzien van zowel het aanjagen, als het ondersteunen van maatschappelijk waardevolle banen, in het kader van de parallelle economie. Zo zijn zij met een zorgondernemer in Eindhoven in gesprek gegaan over basisbanen in de zorg. Echter, vanwege de coronacrisis kwam dit on hold te staan.

Start Foundation heeft aangegeven dat een duurzame businesscase alleen mogelijk is op basis van publiek-private financiering. Daarnaast is het essentieel dat de gemeente geen eigenaar moet worden van het initiatief, maar dat het een gezamenlijk product en verantwoordelijkheid moet zijn van de gemeente en de organisatie die de banen beschikbaar stelt. Start Foundation geeft aan dat dit voorbereiding, relatieopbouw en zorgvuldige afstemming vereist en dat het op basis van haar expertise zeker een jaar in beslag neemt om dit op te bouwen.

Gesprekken met partijen in de stad

Zorgorganisaties

We zagen kansen bij het concept '[aandachtbanen in de zorg](#)'. In de gemeente Enschede is hier ervaring mee opgedaan. Daar zijn banen gecreëerd voor alle werkzoekenden met- of zonder uitkering. Slechts een klein deel van de werkzoekenden ontving een bijstandsuitkering, dat overigens niet behoorde tot de doelgroep maatschappelijke banen. Bij deze aandachtbanen gaat het om het uitvoeren van niet-medische werkzaamheden, de zogenaamde aandachttaken, waar het medisch personeel door werkdruk niet aan toekomt maar die het welzijn van de bewoners wel vergroot. Een belangrijk gegeven hierbij is dat financiering mogelijk is vanuit het Kwaliteitskader Verpleeghuiszorg waardoor cofinanciering op voorhand gegarandeerd is. Uiteraard bepaalt de zorgorganisatie of zij deze middelen wil aanwenden.

We hebben 3 van de 4 zorgorganisaties die intramurale ouderenzorg bieden in Utrecht, benaderd. Met een grote zorgorganisatie hebben we een goed gesprek gevoerd. Deze organisatie gaf na intern overleg aan dat zij hun aandacht eerst willen richten op het halen van hun taakstelling banenafpraak en daarom geen vervolggesprekken te willen voeren.

De andere zorginstellingen gaven aan dat ze op dit moment, in deze coronatijd, geen prioriteit geven aan dergelijke maatschappelijke initiatieven.

Facilicom

Vanuit het bedrijf "Buitengewoon", helpt Facilicom mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan. We hebben met hen besproken of zij naast de kansen die zij al bieden voor onze werkzoekenden ook met ons mee wilden denken over het creëren van maatschappelijke banen. Vanwege corona hadden ze hiervoor geen ruimte.

Burgerinitiatief 1000-banenplan

Op 12 februari 2021 hebben we een gesprek gevoerd met de initiatiefnemer, naar aanleiding van de behandeling van het initiatiefvoorstel in de raad. Naar aanleiding van dit gesprek heeft hij de financiële onderbouwing toegelicht. Naar aanleiding van deze toelichting, trekken we dezelfde conclusie, namelijk dat er een groot gat zit in financiële onderbouwing van het plan. Daarnaast moeten er extra kosten gemaakt worden voor de begeleiding van de werknemers en lijkt het risico op verdringing van vrijwilligerswerk bij het creëren van deze buurtbanen groot.

De initiatiefnemer heeft ons daarnaast op ons verzoek in contact gebracht met de organisaties die volgens de initiatiefnemer willen meewerken. Dit was noodzakelijk omdat het initiatief ondersteund werd op persoonlijke titel en niet namens de organisaties waar zij werkzaam zijn.

Organisaties aangesloten bij het burgerinitiatief 1000-banen

We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van voornoemde aantal organisaties, te weten: Dok 030, Power by Peers, Krachtstation en Wijkinformatiepunt Utrecht Oost. Tijdens deze

gesprekken hebben wij gesproken over de zogenoemde “boter bij de vis”: we hebben deze partijen gevraagd of zij werkplekken beschikbaar hebben en of en welke financiële bijdrage zij gaan leveren.

Dok030:

Dok030 geeft aan dat ze het burgerinitiatief ondersteunen, maar dat het aan de andere organisaties is om dat vorm te geven. Zij vinden het vooral belangrijk dat er meer aandacht komt voor de wijk economie en het extra ondersteunen van mensen die ambachtelijk en traditioneel willen ondernemen. Dat hebben zij ingebracht in het burgerinitiatief.

Power bij Peers:

Power by Peers steunt het initiatief om voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan te creëren, maar binnen Power by Peers werken alleen ZZP'ers. Dat is voor de doelgroep maatschappelijke banen een lastige constructie om in te werken. Het werkgeverschap kunnen zij niet zelf oppakken, maar zij zien mogelijkheden hiervoor bij een stichting met wie ze het gebouw delen. Zij kunnen een zeer kleine financiële bijdrage leveren, maar deze bijdrage kan nooit duurzaam zijn.

Krachtstation Kanaleneiland:

Het Krachtstation steunt het idee van buurtbanen, maar voor hen is het niet mogelijk om een duurzame cofinanciering aan te gaan. Hun idee is om te kijken naar de geldstromen in de wijk en te werken met werkgeverskringen, om los van de overheid financiering mogelijk te maken, maar dat zien ze als een optie die wellicht op lange termijn mogelijk wordt.

Wijkinformatiepunt Utrecht Oost:

Het wijkinformatiepunt Utrecht Oost wil, naar voorbeeld van Dordrecht, buurt-assistent banen creëren. Het profiel waar deze mensen aan moeten voldoen, is stevig. Wij constateren dat inwoners die wij vanuit de gestelde kaders een kans willen geven, niet passen op dat profiel. Voor wat betreft de financiering van de buurtassistenten kunnen zij geen bijdrage leveren.

Samenvattend:

Bovengenoemde organisaties ondersteunen, vanzelfsprekend, de ambitie om maatschappelijke banen te creëren en zij hebben soms ook plekken beschikbaar. Echter, de financiële bijdrage waardoor er een solide business case tot stand komt blijft uit vanwege een gebrek aan financiële middelen.

UW:

We hebben met UW besproken welke bijdrage zij kunnen leveren aan het creëren van maatschappelijke banen. UW zag zichzelf vooral in een faciliterende rol. Uit verschillende onderzoeken blijkt namelijk dat werkgevers het risico bij mogelijke uitval van deze doelgroep, niet kunnen dragen. UW kan in hun netwerk op zoek gaan naar geschikte partijen en de rol van werkgever op zich nemen, als organisaties terughoudend zijn bij het zelf in dienst nemen van medewerkers op een maatschappelijke baan. Het kader ‘maatschappelijk’ is voor UW lastig, omdat er dan veel minder sprake kan zijn van inverdiencapaciteit, waarmee de financiering onder spanning komt te staan.

LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN

Wat doen andere steden?

We hebben uiteraard ook landelijk ons licht opgestoken. Ook in andere regio's wordt er immers nagedacht over de invulling van banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt: de basisbanen. Verschillende gemeenten experimenteren hiermee. Het is goed op te merken dat dat wat vaak onder één noemer bekend staat, in werkelijkheid zeer van elkaar verschilt. Zowel qua doelgroep, constructie en financiële dekking.

De initiatieven die wij nader beschouwd hebben:

1. Werkbrigade in Amsterdam: werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt helpen maximaal 2 jaar mee om de stad schoner, en veiliger te maken. Het doel is dat zij na 2 jaar doorstromen naar regulier werk. Dit is vergelijkbaar met onze leer-werkbanen bij UW
2. Wijkbasisbanen in Rotterdam: werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt verrichten tijdelijk laagdrempelige en ondersteunende werkzaamheden die een positief effect hebben op de wijk.
3. STIP-banen in Den Haag: werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt, waarvoor eerdere re-integratie niet heeft geleid tot uitstroom, verrichten maximaal 2 jaar additionele werkzaamheden tegen wettelijk minimumloon. Hoe doel na deze 2 jaar is uitstroom naar regulier werk. Dit is vergelijkbaar met onze leer-werkbanen.
4. Instap-economie banen in Den Haag: werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt en van wie verwacht wordt dat zij niet in aanmerking komen voor regulier werk, doen 'Instapwerk' en ontvangen hiervoor een vergoeding. Op dit moment is dat in de vorm van vrijwilligerswerk met vergoeding. Dit is vergelijkbaar met ons vrijwilligerswerk, met behoud van uitkering, maar met vrijwilligersvergoeding.
5. Basisbanen in Groningen: werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt voor wie betaald werk niet haalbaar is, verrichten voor maximaal 2 jaar taken in wijken en/of dorpen, die aangedragen zijn door bewoners en anders niet worden uitgevoerd. De gemeente Groningen heeft uit eigen middelen € 250.000 in 2019 en € 700.000 in 2020, 2021 en 2022 vrijgemaakt, maar kan dit niet duurzaam doen.

Deze voorbeelden zijn tijdelijke constructies, waarbij de gemeente volledig of grotendeels de financiering voor haar rekening neemt. Het gevolg is precies datgene waar uw raad zich tegen verzet hetgeen ook tot uiting is gekomen in de gestelde kaders: zodra de financiering vervalt, vervallen deze banen. Er is ons na zorgvuldige analyse nog geen voorbeeld bekend geworden in het land, dat binnen de kaders van uw raad naar tevredenheid en met succes functioneert.

Ontwikkelingen in G4-verband

Eind mei 2021 hebben de Algemeen directeuren Werk en Inkomen van de G4 met elkaar een verdiepend gesprek gevoerd over basisbanen. Tijdens dit gesprek is er gesproken over de doelgroep die in aanmerking komt voor een basisbaan, over de wijze waarop verschillende gemeenten hun 'basisbanen' financieren en wat er nodig is om duurzame, structurele basisbanen te creëren. Divosa nam ook deel aan het overleg. Zij organiseerden op 5 maart 2021 [een bijeenkomst](#) over dit thema. De G4 is van mening dat de basisbaan ingezet moet worden voor een doelgroep die binnen twee jaar met re-integratie niet in aanmerking komt voor regulier werk, dat de basisbanen duurzaam en structureel moeten zijn en dat er voor het creëren van deze basisbanen een stelselwijziging noodzakelijk is, om tot andere structurele financieringsstromen te komen. De G4 maakt hiervan een propositie om te gebruiken in de lobby richting het rijk.

Businesscase

In deze businesscase zetten we de baten en de lasten van een maatschappelijke baan tegenover elkaar.

Fulltime maatschappelijke baan	Lasten	Baten
Loonkosten	28.000	0
Organisatie- en begeleidingskosten	8.000	0
Besparing bijstandsuitgaven		7.500

Loonkostensubsidie	PM
Inverdiencapaciteit	PM
Bijdrage gemeente Utrecht	PM
	36.000 7.500
tekort per baan exclusief PM baten	28.500
tekort per baan exclusief organisatie- en begeleidingskosten en PM baten	20.500

Loonkosten

De loonkosten van een maatschappelijke baan bedragen bij een fulltime dienstverband inclusief vakantiegeld en werkgeverslasten ongeveer € 28.000 per jaar. De werkelijke kosten hangen mede af van in hoeverre een (bescheiden) arbeidsvoorwaardenregeling wordt overeengekomen.

Organisatie- en begeleidingskosten

Naast de loonkosten worden kosten gemaakt voor organisatiekosten en begeleiding. Het gaat hier bijvoorbeeld om de kosten van jobcoaching en/of persoonlijke begeleiding en de meer algemene kosten voor de organisatie van het werk en het werkgeverschap zoals huisvesting, materieel en overhead. De kosten zijn sterk afhankelijk van hoe de maatschappelijke banen worden ingevuld. De kosten zijn zonder concrete uitwerking niet goed in te schatten en daarmee in feite PM. In de businesscase gaan we indicatief uit van € 8.000 per maatschappelijke baan. Dit bedrag is gebaseerd op een haalbaarheidsonderzoek van gemeente Groningen.

Besparing bijstandsuitgaven

Iemand die vanuit de bijstand instroomt in een maatschappelijke baan, stroomt tegelijkertijd de bijstand uit (bij voldoende uren). Hierdoor nemen de uitgaven voor de bijstand af. Het Rijk profiteert hier in ieder geval van. Een afname van het aantal uitkeringen leidt namelijk tot een verlaging van het landelijke (macro) budget voor de bijstand. Kortom een voordeel voor het Rijk.

In theorie kan de uitstroom ook tot een structurele besparing voor de gemeente Utrecht leiden. Echter: dat kan alleen als het budget dat de gemeente voor de uitvoering van de bijstand (BUIG) van het Rijk ontvangt niet ook (volledig) wordt verlaagd. Dit vergt enige technische toelichting: het budget van Utrecht wordt bepaald volgens het objectieve verdeelmodel. Aan de hand van allerlei kenmerken van de Utrechtse bevolking worden modelmatig voor alle huishoudens de kansen op en de prijzen van een bijstandsuitkering voorspeld. Al deze voorspellingen samen vormen voor Utrecht de objectieve grondslag. Samen met de grondslagen van alle andere gemeenten kan dan het Utrechtse aandeel worden vastgesteld. Vervolgens ontvangt Utrecht dit aandeel (%) van het macrobudget.

Deze verdeelsystematiek zorgt ervoor dat het Utrechtse resultaat op BUIG afhankelijk is van de prestaties van andere gemeenten. Doet Utrecht het beter dan andere gemeenten dan houden we budget over, doet Utrecht het slechter dan komen we tekort (bij een juist verdeelmodel en een toereikend macrobudget).¹ Alleen als we het structureel beter blijven doen dan andere gemeenten is het voordeel ook structureel.

¹ Een gesimplificeerd voorbeeld. Stel er zijn landelijk 1.000 uitkeringen; kosten per uitkering € 15.000. Macrobudget is dan € 15.000.000 (1.000 * 15.000). Stel Utrechtse objectieve aandeel is 5%. Utrechtse budget is dan 5% van € 15.000.000 is € 750.000. Vertrekpunt Utrecht 50 uitkeringen. Utrecht gaat beter presteren: 5 uitstroom. Landelijke geen uitstroom. Landelijke macrobudget wordt dan 995 * € 15.000 is € 14.925.000. Utrechtse objectieve aandeel blijft 5%. Utrechtse budget wordt vervolgens 5% van € 14.925.00 is € 746.250. Utrechtse kosten zijn 45 * € 15.000 is € 675.000 (€ 75.000 lager dan voorheen). Utrecht houdt dan € 71.250 over (€ 746.250 - € 675.000). Hier staat tegenover een even groot nadeel van de andere gemeenten samen van € 71.250 (budget daalt met dit bedrag terwijl kosten gelijk blijven). Het Rijk bespaart € 75.000 (landelijk 5 uitkeringen minder). In dit voorbeeld is de besparing dus vrijwel geheel inboekbaar (voor nu althans, mogelijk gaan de andere gemeenten in de toekomst weer beter presteren).

De afhankelijkheid van de prestaties van andere gemeenten en de hoogte van het macrobudget maken dat we terughoudend moeten zijn en blijven met het inboeken van voordelen op het BUIG-budget in het kader van specifieke businesscases. In uitzonderingsgevallen is met een inboekbaarheid van circa 30% gerekend. Voor een beperkte groep maatschappelijke banen rekenen we in deze businesscase maximaal met een inboekbaarheid van 50%, waarbij we uitgaan van de gemiddelde kosten van een bijstandsuitkering van circa € 15.000. Ofwel een opbrengst van € 7.500. Ook wanneer dit daadwerkelijk wordt ingezet moet de haalbaarheid van de structurele inboekbaarheid in de toekomst worden gevolgd.

Loonkostensubsidie

We gaan in deze businesscase primair uit van een kandidaat zonder arbeidsbeperking. Daarmee bestaat er geen recht op loonkostensubsidie. Wanneer een kandidaat wel recht heeft op loonkostensubsidie kan deze als bate worden ingezet (bijvoorbeeld bij een loonwaarde van 60% bedraagt de subsidie € 10.890). De besparing op de bijstandsuitgaven gaat in dat geval waarschijnlijk wel omlaag. Het bedrag aan loonkostensubsidie stellen we daarom op PM.

Inverdiencapaciteit

De werkzaamheden die met de maatschappelijke baan worden uitgevoerd hebben een financiële waarde. Het inverdieneffect wordt bepaald door de financiële waarde die de organisaties, waarvoor de werkzaamheden worden uitgevoerd, toekennen aan de werkzaamheden. Ofwel, de jaarlijkse financiële bijdrage die de afnemer/werkgever zelf bereid is te doen voor de maatschappelijke baan. Wanneer de baan wordt ingevuld in een meer private omgeving met meer bedrijfsmatige werkzaamheden, dan zal de inverdiencapaciteit normaliter hoger zijn dan in een meer publiek maatschappelijke omgeving bij organisaties met focus op maatschappelijke werkzaamheden, minder financiële draagkracht en (deels) publieke financiering. Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd is de verwachte inverdiencapaciteit beperkt. Organisaties zijn waarschijnlijk bereid om slechts een beperkte eigen bijdrage te doen. We zetten de inverdiencapaciteit daarom op PM.

Maatschappelijke baten

Naast de inverdiencapaciteit kunnen de werkzaamheden ook een maatschappelijke waarde hebben. Een baan kan bijvoorbeeld bijdragen aan het voorkomen van eenzaamheid en het verhogen van eigenwaarde en zingeving. In theorie zouden kosten voor bijvoorbeeld de zorg, WMO, jeugdzorg, schuldhulpverlening etc. lager kunnen uitvallen. In werkelijkheid zijn deze baten moeilijk te kwantificeren en door ons rechtstreeks te gelde te maken: de voordelen vallen niet rechtstreeks en niet aanwijsbaar bij ons. Daarbij is er soms een wisselwerking met de inkomsten van de gemeente. Zo is in de algemene uitkering van het gemeentefonds het aantal bijstandsontvangers een van de verdeelmaatstaven. In zoverre houdt het Rijk, naast de lagere bijstandsuitgaven zelf, ook rekening met lagere kosten als gevolg van de uitstroom uit de bijstand. Tot slot profiteert het rijk ook van extra belastingopbrengsten als gevolg van de verrichte arbeid.

Besparing uitvoeringskosten

Uitstroom uit de uitkering naar een maatschappelijke baan leidt tot minder uitkeringsgerechtigden waarvoor dienstverlening moet worden uitgevoerd. Vanwege de wisselwerking met de algemene uitkering gemeentefonds nemen we hier geen bedrag voor op.

Bijdrage gemeente Utrecht

Op dit moment is er geen budget begroot voor de creatie van maatschappelijke banen. De inzet van het re-integratiebudget zou overwogen kunnen worden. Het re-integratiebudget is echter vooral bedoeld voor de begeleiding naar werk en niet voor de bekostiging van banen. Daarbij gaat het vanwege het uitgangspunt van duurzaamheid om een structurele bijdrage, die zolang een stelselwijziging niet aan de orde is, ieder jaar opnieuw moet worden gedaan.