

BEANTWOORDING SCHRIFTELIJKE RAADSVRAGEN 2023, NUMMER 186

Datum	20 november 2023
Van	College B&W
Behandeld door	A.P. Knoester
Doorkiesnummer	030-286 5211
E-mailadres	p.knoester@utrecht.nl
Kenmerk	11818322
Beleidsveld	Werk en Inkomen

Geachte leden van de raad,

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke raadsragen jaargang 2023 nummer 186 van Ilse Raaijmakers (PvdA), Gert Dijkstra (EenUtrecht) van 9 oktober 2023 over Werk maken van basisbanen.

De gestelde vragen zijn onderaan bijgevoegd.

Gelijktijdig met de beantwoording van deze schriftelijke vragen sturen wij u de [raadsbrief](#) 'ontwikkelbaan als Utrechtse variant van de basisbaan' over ons besluit om in te zetten op meer ontwikkelbanen bij UW en geen andere basisbanen te ontwikkelen.

Vraag 1

Deelt het college de mening dat, indien basisbanen een volwaardig inkomen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen realiseren, dit maatschappelijke baten oplevert die de kosten van de gemeente overstijgen?

Antwoord 1

Basisbanen leveren maatschappelijke baten op. Het antwoord op de vraag hoe deze zich verhouden tot de kosten van de gemeente hangt samen met de mate waarin een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan worden uitgevoerd. Maatschappelijke baten zijn moeilijk te kwantificeren.

Vraag 2

Kan het college een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren voor basisbanen, naar Gronings voorbeeld? Zie het eindrapport van de Hanzehogeschool Groningen.

Antwoord 2

Wij hebben kennisgenomen van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) die de Hanzehogeschool Groningen heeft opgesteld. Zoals wij eerder hebben aangegeven in onze brief van [6 juli 2021](#) is het voor de berekening van de kosten en baten van basisbanen in Utrecht nodig om uit te gaan van relatief veel aannames. Dat geldt zowel voor de business-case voor een basisbaan zelf als het bredere plaatje van de maatschappelijke kosten en baten. Deze aannames zijn echter met zoveel onzekerheden omgeven, dat wij het niet zinvol achten om zo'n analyse voor Utrecht te maken.

In de MKBA wordt bijvoorbeeld een besparing ingeboekt voor een gewonnen levensjaar (QALY). Over het bedrag dat aan een QALY kan worden toegerekend verschillen, zoals in de MKBA ook al wordt aangegeven, de meningen. De berekening die vervolgens gemaakt wordt, gaat uit van burn-out klachten bij mensen die schulden hebben. Hoewel het zeker zo is dat schulden psychische problemen opleveren, vinden wij de berekening die het MKBA maakt te kort door de bocht. Het MKBA geeft ook aan dat de berekening van de maatschappelijke baten 'natuurlijk zeer onzeker' zijn.

Ook op het uitgangspunt dat de productiewaarde gelijk staat aan de loonsom valt af te dingen. Het MKBA doet de aanname dat deze gelijkstelling verdedigbaar is, maar geeft ook aan dat daarover geen consensus bestaat, omdat andere onderzoekers deze baten ook weglaten. De productiewaarde zou de verbetering van de leefbaarheid van de wijken en dorpen waar basisbaners hebben gewerkt financieel kwalificeren. Het MKBA geeft echter ook aan dat dit slechts een benadering is en dat voor een goed beeld een grondig en gedetailleerd onderzoek nodig is.

Vraag 3

Tijdens de RIB werden kosten & baten overzichten van basisbanen in Utrecht en Groningen gepresenteerd die zeer van elkaar verschillen (zie powerpointpresentaties van de RIB). Kan het college per kosten- en batenpost de reden van het verschil toelichten?

Indien Utrecht bepaalde besparingskosten niet meeneemt en Groningen wel (zoals bijv. loonkostensubsidie) graag ook aangeven waarom Utrecht dit niet meeneemt.

Antwoord 3

We hebben de ambitie om inwoners, die niet aan de slag komen op de reguliere arbeidsmarkt aan passend werk te helpen. Werk heeft namelijk een positieve invloed op het welbevinden van mensen (zelfvertrouwen, zingeving, sociale netwerken). Onderstaand kosten- en batenoverzicht gaat alleen in op de financiële kosten en baten. In onderstaand schema zijn de kosten en besparingen van Utrecht en Groningen naast elkaar gezet. Voor Utrecht is de basis de berekening zoals die is opgenomen in de raadsbrief van [6 juli 2021](#) en in de presentatie tijdens de RIB. Voor Groningen is gebruik gemaakt van de cijfers uit de presentatie uit de RIB voor het jaar 2022. Deze cijfers, in duizendtallen, gelden voor de een groep van 50 personen. Hieronder zijn deze voor een vergelijking per persoon daarom gedeeld door 50.

Kosten	Utrecht	Groningen
Loonkosten	28.000	26.360
Participatiecoaches		1.500
Werkbegeleiding/organisatie	8.000	3.000
Thermiek		1.500
Totaal kosten	36.000	32.360
Besparingen		
Loonkostensubsidie	PM	7.280
Uitkeringen	7.500	15.600
Uitvoeringskosten		3.000
Toeslagen	PM	1.620
Inverdiencapaciteit	PM	
Bijdrage gemeente Utrecht	PM	
Totaal besparingen	7.500	27.500
Kosten – besparingen	28.500	4.860

Uit de tabel blijkt waar de kosten overeenkomen en waar ze verschillen. Wat opvalt is dat Utrecht een aantal posten op PM zet, waar Groningen wel een bedrag meeneemt. Dat komt omdat Groningen terug heeft gekeken naar de realisatie en we in Utrecht uit zijn gegaan van een toekomstige situatie, waarbij er veel onzekerheden en onduidelijkheden zijn over de te hanteren bedragen.

In ons overzicht hebben we alleen die bedragen opgenomen waarvan we redelijkerwijs een inschatting kunnen maken. De overige kosten konden niet nader worden ingevuld om de redenen die we hierna toelichten. Een en ander hebben we ook in onze brief van 6 juli 2023 toegelicht .

De loonkostensubsidie is sterk persoonsafhankelijk en hebben we om die reden op PM gezet. Als gevolg van de invoering van het nieuwe landelijke verdeelmodel voor loonkostensubsidie (sinds 2022 op basis van gerealiseerde uitgaven) is de loonkostensubsidie net als de bespaarde uitkeringskosten volledig een structurele bate.

Met betrekking tot de bespaarde uitkering hebben wij in onze brief uitgelegd dat als gevolg van de werking van het objectieve BUIG-verdeelmodel de besparing slechts voor een beperkte groep voor maximaal 50% kan worden ingeboekt. Wij constateren dat Groningen de uitkeringskosten volledig als besparing heeft meegeteld. Dat hangt, net zoals bij de loonkostensubsidie, samen met het feit dat in het onderzoek wordt teruggekeken op de afgelopen jaren. In Utrecht kijken we vooruit: welke besparing kan structureel worden ingezet? Ook zou het kunnen dat Groningen meer financieel risico ten aanzien van het BUIG-budget neemt. Feit blijft dat de bespaarde uitkeringskosten onder het objectieve verdeelmodel nooit gegarandeerd structureel zijn. De besparingen kunnen dus van jaar tot jaar verschillen. De daadwerkelijk besparing kan alleen achteraf worden vastgesteld zonder dat dit ook voor de toekomstige jaren hoeft te gelden. Los daarvan is het huidige budget dat wij van het Rijk ontvangen voor de bijstandsverstrekking nog steeds ontoereikend. Om die reden achten we het niet reëel om een hoger bedrag op te nemen dan we nu gedaan hebben.

De besparing op de uitvoeringskosten kunnen wij niet goed inschatten.

Ook bij de toeslagen geldt dat Utrecht vooruitkijkt en Groningen de ontwikkelingen van het afgelopen jaar meeneemt. Daarbij komt dat in het opgenomen bedrag ook de tijdelijke (energie)toeslagen zijn meegenomen, waardoor de besparing wat hoger is.

De inverdiencapaciteit is afhankelijk van de bijdrage die marktpartijen willen leveren. Deze zijn vooraf moeilijk in te schatten. Overigens gaat Groningen niet van een inverdiencapaciteit uit.

Wij zien geen reden om op onze uitgangspunten terug te komen. Uit beide opstellingen blijkt echter wel dat vanuit bedrijfseconomisch perspectief een negatieve businesscase resteert, waardoor er op de begroting structureel geld gevonden moet worden.

Vraag 4

Wat zijn de concrete cijfermatige resultaten van de pilot met de basisbanen in Utrecht; in aantallen gerealiseerde banen en aantallen organisaties waar basisbanen bij zijn georganiseerd?

Antwoord 4

Er zijn in totaal 2 basisbanen gerealiseerd, namelijk die bij Lunchmaatjes.

Vraag 5

Hoe evalueert het college deze pilot tussentijds?

Antwoord 5

Bij de start en gedurende de pilotfase hebben we regelmatig contact met UW over de voortgang.

Na de zomer hebben we met UW tussentijds geëvalueerd.

Vraag 6

Waarom is gekozen om in zee te gaan met UW voor de uitvoering?

Antwoord 6

De ontwikkelbanen bij UW bieden veel kansen voor inwoners die anders geen zeer moeilijk werk kunnen vinden en houden. UW biedt veel begeleiding en mogelijkheden tot ontwikkeling. De ontwikkelbanen kunnen omgezet worden in een vast dienstverband, als het de inwoner niet lukt om een reguliere baan te vinden. Deze expertise van UW kwam goed van pas komt bij het realiseren van basisbanen.

Vraag 7

Kan het college aangeven hoe de basisbanen bij Lunchmaatjes verschillen van een ontwikkelbaan van UW?

Antwoord 7

Bij de start van de ontwikkelbaan maakten we een onderscheid tussen de ontwikkelbaan die toen tijdelijk van aard was en de basisbaan die structureel van aard is. Dit onderscheid maken we nu niet meer, omdat UW een vast dienstverband aanbiedt als het de inwoner na detachering niet lukt om een reguliere baan te verkrijgen.

Vraag 8

Kan het college concreet aangeven welke organisaties en functies zij naast lunchmaatjes overweegt voor een basisbaan?

Antwoord 8

In de raadsbrief 'Ontwikkelbaan als Utrechtse variant van de basisbaan' lichten we ons besluit toe om de ambitie om basisbanen te realiseren in te vullen via de ontwikkelbanen bij UW.

Welke organisaties en functies we overwegen voor nog meer ontwikkelbanen is afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de inwoner: UW verkent met deze inwoners welke werkzaamheden zij willen en kunnen doen en zoekt een passende plek.

Voorbeelden van de huidige ontwikkelbanen zijn: assistent horeca, mokkenspoeler, vakkenvuller, administratief medewerker, assistent conciërge.

Vraag 9

Kan het college per gestelde randvoorwaarde aangeven wat de overwegingen zijn voor het wel/niet loslaten van deze randvoorwaarde en welke gevolgen dat zou hebben?

Antwoord 9

1. Structurele banen:

Dit vinden wij de belangrijkste voorwaarde. We hebben de ambitie om passend, duurzaam werk te realiseren voor inwoners die nu geen toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. Het gevolg van het loslaten van deze voorwaarde is dat de basisbanen tijdelijk van aard zijn. Met het bieden van duurzaam werk voorkomen we dat inwoners, die in het verleden vaak te maken hebben gehad met teleurstellingen vanwege uitval uit regulier werk of het niet kunnen verkrijgen van regulier werk, weer te maken krijgen met teleurstelling.

2. Maatschappelijk nuttige activiteiten:

Er is geen eenduidige omschrijving te geven van wat maatschappelijk nuttig is. Daarom is het lastig te bepalen wanneer iets wel en iets niet maatschappelijk nuttig is. Als het versmald wordt naar alleen werk bij een maatschappelijke organisatie: dat begrenst de mogelijkheden om basisbanen te organiseren te veel. Dergelijke organisaties geven immers aan dat ze niet substantieel kunnen meebetalen aan de banen.

Maar heel veel werk is maatschappelijk waardevol en dat geldt zeker ook voor de banen die UW aanbiedt als ontwikkelbaan.

3. Tegen het wettelijk Minimumloon:

Bij het loslaten van deze randvoorwaarde wordt de basisbaan vrijwilligerswerk met een vrijwilligersvergoeding. Wij laten deze randvoorwaarde niet los, omdat we mensen een betaalde baan willen aanbieden.

4. Geen verdringing van vrijwilligerswerk of regulier werk:

Het loslaten van de randvoorwaarde verdringing van vrijwilligerswerk heeft als gevolg dat activiteiten die nu vrijwillig worden uitgevoerd omgezet worden in een betaalde baan. Deze randvoorwaarde laten we niet los. Los van de verdringing is het ook de vraag welk vrijwilligerswerk wel leiden tot een basisbaan en welke niet.

Het spreekt voor zich dat we de randvoorwaarde 'regulier werk' niet loslaten: de aard van de basisbaan is juist dat het geen reguliere baan is.

5. Duurzame en structurele financiële bijdrage van private partijen:

Het loslaten van deze randvoorwaarde heeft als gevolg dat wij basisbanen structureel volledig financieren. Dat is voor ons echter niet houdbaar. Omdat we inwoners een duurzame betaalde baan willen aanbieden behoort een tijdelijke financiering ook niet tot de mogelijkheden. Daarom laten we deze randvoorwaarde niet los.

Een baan met voldoende zekerheid vormt een basis in het leven van veel inwoners. Het bieden van duurzame, structurele banen voor Utrechters van wie de arbeidsmarkt soms (te) ver af staat is voor ons het belangrijkste doel. Dat geeft inwoners perspectief en zekerheid na eerdere teleurstellingen. Om deze duurzame banen te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat private partijen substantieel bijdragen. Bij ontwikkelbanen is dat zo. Ontwikkelbanen bieden daarmee een mooie kans om basisbanen te realiseren.

Vraag 10

Hoe waardeert het college momenteel het succes van het experiment met de basisbanen in Utrecht als de huidige opbrengst van enkele gerealiseerde banen moet worden afgewogen tegen de kosten en de inspanningen van alle betrokkenen, waaronder de gemeente zelf?

Antwoord 10

Het experiment waarden wij tot nu toe als niet succesvol. De kosten en de inspanningen wegen niet op tegen het resultaat wat het experiment heeft opgeleverd.

Vraag 11

Deelt het college onze conclusie dat wil het experiment met basisbanen in Utrecht wél succesvol worden we net als in Groningen lokale Buurt- en Burger Organisaties (BBO's) nadrukkelijker en actiever moeten betrekken?

Antwoord 11

Nee, UW heeft een aantal wijkorganisaties gesproken, echter zij geven aan dat zij geen financiële bijdrage kunnen leveren en daarmee niet kunnen voldoen aan de randvoorwaarde 'duurzame en structurele financiële bijdrage van private partijen'. De samenwerking met BBO's wordt pas succesvol als de gemeente de basisbanen volledig financiert en daarmee deze randvoorwaarde loslaat.

Vraag 12

Zo ja, welke aanpassingen in de huidige Utrechtse aanpak zijn dan nodig?

Antwoord 12

Zie het antwoord op vraag 11.

Vraag 13

Of zouden we, beter nog, de aanpak van Groningen integraal kunnen overnemen en implementeren in Utrecht?

Antwoord 13

De aanpak van gemeente Groningen nemen we niet integraal over, omdat we in Utrecht al aan de slag zijn met ontwikkelbanen: duurzame betaalde banen voor inwoners die nu geen toegang hebben tot de arbeidsmarkt. In de raadsbrief 'Ontwikkelbanen en basisbanen' informeren wij u hierover.

vraag 14

Deelt het college onze conclusie dat 'geen verdringing van vrijwilligerswerk' nu te absoluut als randvoorwaarde is opgenomen?

Antwoord 14

Nee, deze conclusie deelt het college niet.

Vraag 15

Zo ja, is het college bereid te zoeken naar een genuanceerde formulering waardoor er meer ruimte ontstaat om ook bestaand regulier vrijwilligerswerk te benutten als basisbaan?

Antwoord 15

Niet van toepassing

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Schriftelijke vragen Werk maken van basisbanen

9 oktober 2023

Vragen:

Het college is gestart met een pilot voor basisbanen waarbij UW in samenwerking met Stichting Lunchmaatjes enkele basisbanen heeft gecreëerd. Onlangs (op 26 september) heeft de raad een raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd over basisbanen. Daar werd ook een presentatie over het experiment met basisbanen in Groningen gegeven die recent zeer positief is geëvalueerd.¹ Het onderwerp basisbanen zal besproken worden in de commissie VOWE van 23 november. In aanloop naar dit commissiedebat hebben de fracties van PvdA en EenUtrecht de volgende vragen:

1. Deelt het college de mening dat, indien basisbanen een volwaardig inkomen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen realiseren, dit maatschappelijke baten oplevert die de kosten van de gemeente overstijgen?
2. Kan het college een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren voor basisbanen, naar Gronings voorbeeld? Zie het eindrapport van de Hanzehogeschool Groningen.²
3. Tijdens de RIB werden kosten & baten overzichten van basisbanen in Utrecht en Groningen gepresenteerd die zeer van elkaar verschilden (zie powerpointpresentaties van de RIB). Kan het college per kosten- en batenpost de reden van het verschil toelichten? Indien Utrecht bepaalde besparingskosten niet meeneemt en Groningen wel (zoals bijv. loonkostensubsidie) graag ook aangeven waarom Utrecht dit niet meeneemt.

Op dit moment zijn er twee basisbaners via Ontwikkelbedrijf UW werkzaam bij Lunchmaatjes, waar zij lunches voor kinderen op scholen verzorgen. In Groningen werd er gestart met 7 basisbanen, en al snel werd er opgeschaald naar 50.

4. Wat zijn de concrete cijfermatige resultaten van de pilot met de basisbanen in Utrecht; in aantallen gerealiseerde banen en aantallen organisaties waar basisbanen bij zijn georganiseerd?
5. Hoe evalueert het college deze pilot tussentijds?
6. Waarom is gekozen om in zee te gaan met UW voor de uitvoering?
7. Kan het college aangeven hoe de basisbanen bij Lunchmaatjes verschillen van een ontwikkelbaan van UW?
8. Kan het college concreet aangeven welke organisaties en functies zij naast lunchmaatjes overweegt voor een basisbaan?

In de raadsbrief van 19 mei 2023 benoemt het college randvoorwaarden waaraan basisbanen in Utrecht moeten voldoen. De vragenstellers zijn van mening dat de randvoorwaarden te knellend zijn voor het laten slagen van de pilot basisbanen in Utrecht. Dit werd ook naar voren gebracht tijdens de RIB door diverse sprekers. In de raadsbrief hint het college ook op de mogelijkheid van het loslaten van een of meerdere randvoorwaarden.

9. Kan het college per gestelde randvoorwaarde aangeven wat de overwegingen zijn voor het wel/niet loslaten van deze randvoorwaarde en welke gevolgen dat zou hebben?

¹ [Binnenlands Bestuur, De Groningse basisbanen hebben maatschappelijke meerwaarde.](#)

² [Hanzehogeschool Groningen, 'de praktijk van basisbanen'.](#)

In Groningen worden de basisbanen ondergebracht bij lokale wijkorganisaties, hetgeen veel lijkt op een eerder voorstel van EenUtrecht voor '1.000 Buurbanen' (petitie 2020; raadsbehandeling 4 februari 2021). In het verlengde daarvan heeft EenUtrecht nog de volgende vragen:

10. Hoe waardeert het college momenteel het succes van het experiment met de basisbanen in Utrecht als de huidige opbrengst van enkele gerealiseerde banen moet worden afgewogen tegen de kosten en de inspanningen van alle betrokkenen, waaronder de gemeente zelf?
11. Deelt het college onze conclusie dat wil het experiment met basisbanen in Utrecht wél succesvol worden we net als in Groningen lokale Buurt- en Burger Organisaties (BBO's) nadrukkelijker en actiever moeten betrekken?
12. Zo ja, welke aanpassingen in de huidige Utrechtse aanpak zijn dan nodig?
13. Of zouden we, beter nog, de aanpak van Groningen integraal kunnen overnemen en implementeren in Utrecht?

Bij de Utrechtse basisbanen wordt als randvoorwaarde o.a. gesteld dat het geen regulier werk én geen vrijwilligerswerk mag verdringen. Dat is een onmogelijke opgave omdat in theorie er dan geen enkel werk meer overblijft. Als werk wordt betaald noemen we dat regulier werk en als het niet wordt betaald dan heet het vrijwilligerswerk; ander werk bestaat er feitelijk niet. Tegelijkertijd is het de vraag of iemand die meer dan twee dagen per week maatschappelijk zinvol werk verricht dat blijvend onbetaald moet doen als er eigenlijk sprake is van 'onbetaald regulier werk' en de betrokkene bovendien ook nog een bijstandsuitkering ontvangt? Vandaar nog de volgende vragen van EenUtrecht:

14. Deelt het college onze conclusie dat 'geen verdringing van vrijwilligerswerk' nu te absoluut als randvoorwaarde is opgenomen?
15. Zo ja, is het college bereid te zoeken naar een genuanceerde formulering waardoor er meer ruimte ontstaat om ook bestaand regulier vrijwilligerswerk te benutten als basisbaan?

Gesteld door:

- Ilse Raaijmakers, PvdA
- Gert Dijkstra, EénUtrecht