

**Betaalbaar  
werk voor  
iedereen, vereist  
publiek-private  
samenwerking**

**Start**

**Foundation®**

**maakt er werk van**

# Colofon

Onderzoeksbureau



## Auteurs

Ellen van Wijk en Jos Verhoeven

## Voor meer informatie en contact:

[info@startfoundation.nl](mailto:info@startfoundation.nl)

## Datum

09 februari 2021

# ‘Werk voor iedereen’ is haal- en betaalbaar, maar vereist publiek-private samenwerking

## Een ‘parallele arbeidsmarkt’ brengt aanbod en maatschappelijk waardevol werk bij elkaar

Er is in Nederland een aanzienlijke groep mensen die *wil* en *kan* werken, maar waarbij dat in de hedendaagse arbeidsmarkt niet lukt. In 2020 stonden er rond de 400 duizend mensen geregistreerd als werkloos. Ondanks dat voor aanvang van de Covid-crisis de arbeidsmarkt historisch krap was, waren 84 duizend werklozen een jaar of langer op zoek naar werk. Het aandeel langdurig werklozen is het grootst onder werkloze 45-plussers. Begin 2020 was 49 procent van hen minstens een jaar werkloos.<sup>1</sup>

Langdurig werklozen zijn veelal slechter af dan anderen. Dat is niet alleen een oorzaak van hun werkloosheid, maar ook een gevolg ervan. Ten eerste heeft dit tot gevolg dat deze groep langdurig een laag besteedbaar inkomen heeft, waardoor deze groep (en hun kinderen) onvoldoende in staat is op een normale manier deel te nemen aan de maatschappij. Ook heeft langdurige werkloosheid negatieve effecten op andere leefgebieden: mensen die langdurig werkloos zijn, hebben een slechtere fysieke en mentale gezondheid.

Hoewel het overheidsbeleid erop gericht is om ook langdurig werklozen aan het werk te krijgen op de reguliere arbeidsmarkt, wordt breed onderschreven dat dit voor een deel van hen geen haalbare kaart is. Dat betekent niet dat zij niet willen of kunnen werken. Tegelijkertijd zien we dat er maatschappelijk waardevol werk te doen is dat nu niet wordt uitgevoerd. In 2019 heeft Start Foundation een representatieve peiling uitgezet onder duizend Nederlanders. Aan hen is (via gesloten vragen) gevraagd wat zij maatschappelijk waardevol werk vinden. Met name activiteiten in de zorgsector kunnen op veel enthousiasme rekenen, zoals activiteiten met eenzame ouderen (96%) en het introduceren van huiskamerassistenten in verzorgingstehuizen (88%). Ook uit recente peilingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2019)<sup>2</sup> wordt met name de gezondheidszorg (en de aanpalende eenzaamheidsbestrijding van mensen) breed gedeeld als belangrijke maatschappelijke kwestie. Meer lokaal staat betaalbare huisvesting op 1, gevolgd door armoedebestrijding, zorg, leefbaarheid en klimaat, eenzaamheid en integratie op een gedeelde vijfde plaats. Hoewel dit thema's zijn die leven, zijn er geen (of onvoldoende) middelen beschikbaar om mensen te betalen om dit werk te doen. Dit heeft tot gevolg dat activiteiten die volgens veel mensen van waarde zijn, niet worden uitgevoerd.

Volgens Jos Verhoeven en prof. dr. Ton Wilthagen is het mogelijk het aanbod en de vraag samen te brengen in een arbeidsmarkt die parallel loopt aan de huidige reguliere arbeidsmarkt. Zo'n parallele arbeidsmarkt biedt een plek voor iedereen die wil werken, maar er niet in slaagt in de huidige arbeidsmarkt aan het werk te komen, en draagt eraan bij dat werk verricht wordt dat waarde toevoegt aan onze samenleving. Door de maatschappelijke baten mee te wegen kan een sluitende businesscase gemaakt worden. Dit werkt alleen als publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Dat doen ze niet alleen door maatschappelijk waardevolle werkzaamheden te creëren, maar ook door samen de banen te financieren en duurzame afname van producten en diensten te garanderen.

---

<sup>1</sup> Bron: CBS ([https://www.cbs.nl/?sc\\_itemid=e2cfb27c-26e6-438b-a6ad-fcea70c0d317&sc\\_lang=nl-nl](https://www.cbs.nl/?sc_itemid=e2cfb27c-26e6-438b-a6ad-fcea70c0d317&sc_lang=nl-nl))

<sup>2</sup> SCP (2019). *Burgerperspectieven 2019/2*. Den Haag: SCP.

Inmiddels onderschrijven anderen, zoals de Commissie Regulering van Werk (2020), WRR (2020) en Het Platform de Toekomst van Arbeid (2020)<sup>3</sup>, het idee dat het sluitstuk van de sociale zekerheid niet de bijstand, maar een baan moet zijn. De precieze invulling hiervan als het gaat om taken, duur en financiering, varieert. Diezelfde variatie zien we in de eerste pilots, zoals de (wijk)basisbaan of buurtconciërges. Wat ze zien, is dat bij veel van deze initiatieven echter de publiek-private samenwerking (nog) ontbreekt. Hieronder onderbouwen we op basis van twee lopende initiatieven waarom Start Foundation zoveel nadruk legt op het belang van publiek-private samenwerking.

## Een parallelle arbeidsmarkt in de praktijk: twee initiatieven

De gemeente Groningen en de gemeente Lelystad zijn begin 2020 gestart met initiatieven die lijken op de uitgangspunten van een parallelle arbeidsmarkt: in beide gemeenten gaan mensen die langdurig werkloos zijn, betaald aan de slag om maatschappelijk waardevol werk in de buurt uit te voeren. Het gaat om basisbanen in Groningen en buurtconciërges in Lelystad. Verschil met de parallelle arbeidsmarkt is dat de projecten op dit moment volledig worden gefinancierd vanuit publieke middelen.<sup>4</sup>

In **Groningen** is gedurende drie jaar plek voor veertig basisbaners. Het soort werk dat zij uitvoeren, is heel divers; zolang het maar gezien wordt als een bijdrage aan de wijk. Het gaat bijvoorbeeld om schoonmaak- en onderhoudswerk, ondersteunen van buurtvoorzieningen zoals buurthuizen, sportcentra en speeltuinen, ondersteunen van kwetsbare bewoners, en optreden als aanspreekpunt in de buurt. De basisbaners krijgen drie keer een jaarcontract met een salaris boven het minimumloon en worden tijdens hun werkzaamheden begeleid door ervaren organisaties in de wijk en zijn gekoppeld aan coaches van de gemeente.

In **Lelystad** is in eerste instantie gedurende een jaar plek voor tien buurtconciërges; het streven is dit te verlengen. De buurtconciërges vervullen een centrale rol in de wijk: ze ruimen zwerfafval op, spreken actief buurtbewoners aan op vervuilend gedrag, ondersteunen kwetsbare bewoners en fungeren als aanspreekpunt voor de buurt. De buurtconciërges krijgen een jaarcontract met een salaris boven het minimumloon en worden tijdens hun werkzaamheden begeleid door het Werkbedrijf.

## Wat zijn de kosten en baten van de parallelle arbeidsmarkt?

Er is behoefte aan inzicht in de meerwaarde van een parallelle arbeidsmarkt. Wordt de samenleving als geheel hier nu beter van? Wat zijn de kosten van maatschappelijk waardevol werk? En: welke partijen ervaren voordeel? Antwoord op deze vragen biedt aanknopingspunten voor de inrichting en de financiering van een parallelle arbeidsmarkt in de toekomst.

Om deze vragen te beantwoorden, voerde Ecorys in opdracht van Start Foundation een indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse uit van de initiatieven in Groningen en Lelystad. De onderzoekers hebben gebruikgemaakt van de eerste ervaringen uit het veld en beschikbare kengetallen uit de literatuur om

---

<sup>3</sup> Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken? WRR (2020). Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht. Het Platform de Toekomst van Arbeid (2020). Investeren in mensen.

<sup>4</sup> De initiatieven in Groningen en Lelystad zijn nog in ontwikkeling. Op dit moment worden de projecten volledig gefinancierd vanuit publieke middelen. Beide gemeenten verkennen welke taken zij kunnen uitvoeren voor private partijen in de buurt, en deels worden dergelijke taken al uitgevoerd. De verwachting is dat private partijen bereid zullen zijn bij te dragen aan de projecten en dat daarmee een deel van de loonkosten voor de werknemers kan worden bekostigd. De resultaten die we in deze rapportage presenteren, hebben betrekking op de opzet van de initiatieven zonder bijdrage van private partijen.

tot een indicatie te komen van de te verwachten maatschappelijke kosten en baten in de toekomst. Omdat ze sterke overeenkomsten vertonen, presenteren we de resultaten voor de twee initiatieven samen.

### 1. De maatschappelijke baten van de basisbanen en buurtconciërges zijn naar verwachting groter dan de kosten

De maatschappelijke baten zijn naar verwachting groter dan de kosten. Elke € 1.000 die de gemeenten hebben geïnvesteerd in de twee initiatieven, levert de maatschappij naar verwachting tussen de € 1.200 en € 1.600 op. Deze baten zijn een combinatie van materiële en immateriële baten. Dat betekent kortweg dat niet alle baten een financiële waarde vertegenwoordigen. Immateriële baten zijn een waardering van effecten die niemand in de portemonnee merkt, zoals de stijging van kwaliteit van leven of een toename van woongenot.

**Figuur 1: kosten en baten voor elke € 1.000 die is geïnvesteerd**

Stakeholder	Omvang	Type kosten/baten
<b>Kosten: Iedere € 1.000 die is geïnvesteerd in de initiatieven, is als volgt verdeeld:</b>		
Gemeente	€ 1.000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loonkosten basisbaners/buurtconciërges</li> <li>- Begeleiding op de werkvloer</li> <li>- Projectkosten</li> </ul>
<b>Baten: Iedere € 1.000 die is geïnvesteerd, levert € 1.200 – 1.600 aan baten op. Deze zijn als volgt verdeeld:</b>		
Gemeente	€ 400 – 700	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forse besparing op uitkeringen en apparaatskosten<sup>5</sup></li> <li>- In potentie aanvullende besparing op de inzet van Wmo, jeugdhulp en onderhoud van de openbare ruimte</li> </ul>
Buurtbewoners	€ 400 – 500	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Met name een toename van het woongenot: hun buurt wordt leefbaarder (immaterieel)</li> <li>- Minder schade door een afname in crimineel gedrag</li> <li>- Kwetsbare buurtbewoners ervaren een hogere kwaliteit van leven (immaterieel)</li> </ul>
Basisbaners/ Buurtconciërges	€ 200 – 300	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een hoger inkomen</li> <li>- Stijging kwaliteit van leven door afname stressklachten vanwege financiële problemen (immaterieel)</li> </ul>
Rijk	€ 100	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toename inkomsten uit loonheffing</li> <li>- Beperkte afname van kosten door criminaliteit en de inzet van zware zorg</li> </ul>
Lokale bedrijven	€ <100 + PM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minder schade door criminaliteit</li> <li>- Meer omzet omdat het prettiger winkelen is in de buurt</li> </ul>
Zorgverzekeraars	€ 0 – 100	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besparing doordat basisbaners, buurtconciërges en kwetsbare buurtbewoners minder gebruikmaken van zorg</li> </ul>
Woningcorporatie	+/- € PM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Besparing doordat de buurtconciërges en basisbaners bijdragen aan een schonere en opgeknapte wijk</li> <li>- Mogelijk extra kosten, omdat signalen over achterstallig onderhoud vaker bij de corporatie terechtkomen</li> </ul>
<b>Verhouding baten-kosten</b>	<b>1,2 – 1,6</b>	<b>- De totale maatschappelijke baten zijn groter dan de kosten. De baten-kostenverhouding is 1,2 tot 1,6.</b>

Bron: Ecorys (2020). Indicatieve MKBA Basisbanen en Buurtconciërges. Bewerking door Ecorys. NB De bedragen zijn afgerond op honderdtallen.

<sup>5</sup> Bij het berekenen van de baten voor de gemeente is geen rekening gehouden met toekomstige impact op de hoogte van bijdragen vanuit het Rijk. Op termijn kan een afname van de bijstandspopulatie leiden tot een lagere bijdrage van het Rijk. Dat heeft geen effect op het eindresultaat; wel op de mate van herverdeling. In dat geval verschuift namelijk een deel van de baten van de gemeente naar het Rijk.

## **2. De kosten en baten zijn scheef verdeeld: de gemeente investeert en andere betrokkenen profiteren**

De gemeente droeg ten tijde van dit onderzoek alle kosten, terwijl de baten terechtkomen bij verschillende partijen (zie tabel). Ondanks dat de gemeente de grootste baathebber is, gaat zij er netto op achteruit: voor elke € 1.000 die zij investeert, verdient zij tussen de € 400 en € 700 terug. Ook binnen de gemeente is er sprake van herverdeling: de kosten liggen volledig bij Werk en Inkomen, terwijl de baten zijn verdeeld over Werk en Inkomen, Wmo, Jeugd en Openbare Ruimte. De overige baten komen terecht bij verschillende andere stakeholders. Dat zijn voornamelijk de basisbaners en buurtconciërges, de buurtbewoners en het Rijk. In mindere mate komen de baten terecht bij lokale bedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties. Er is dus sprake van een sterk herverdelingseffect.

## **Voor een duurzame invulling is betrokkenheid van private partijen nodig**

De MKBA die Ecorys heeft gemaakt op basis van de twee pilots, laat zien dat in de huidige vorm de gemeenten structureel meer geld kwijt zijn dan in de oude situatie. Hoewel we altijd gepleit hebben om ook de niet-financiële baten mee te tellen, beseffen we dat dit geen houdbaar businessmodel is voor gemeenten.

Om de basisbanen en buurtconciërges duurzaam vorm te geven en op te kunnen schalen, moet de gemeente zoeken naar co-financiers. Deels kunnen deze gevonden worden bij de andere baathebbers; de meeste kansen lijken hier te liggen bij lokale bedrijven en woningcorporaties. Maar de baten van genoemde partijen zijn niet groot genoeg om het negatieve saldo van de gemeente te dekken. En of de andere baathebbers meer willen bijdragen, is maar de vraag. Het gaat bij de banen in de pilots vaak om taken die ooit bij de gemeente lagen en wegbezuinigd zijn. De kans is klein dat private partijen de kosten hiervoor over willen nemen.

Wat we hiervan leren, is dat als we duurzame maatschappelijk waardevolle banen willen creëren, we ons niet blind moeten staren op werkzaamheden op buurtniveau. En het benadrukt des te meer het belang van publiek-private samenwerking. Private partijen moeten veel nadrukkelijker een rol krijgen in het ontwikkelen van activiteiten als we willen dat ze meebetalen.

Volgens Start Foundation is de parallelle arbeidsmarkt de uitgelezen kans voor ondernemers om innovatieve activiteiten te ontplooiën die maatschappelijk waardevol zijn en waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet kunnen worden, maar waarvoor geen regulier sluitende businesscase te maken is. We zien mogelijkheden in onder andere de circulaire economie, de energietransitie en de zorg. Een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam businessmodel is dat er geëngageerde afnemers voor de te ontwikkelen dienst of product zijn. Door publiek-private samenwerking is de businesscase mogelijk wel sluitend te krijgen en ontstaat een win-win-winsituatie. De gemeente faciliteert de bedrijven met no-riskpolissen, begeleiding op de werkvloer en zo nodig aanvulling van het loon tot WML door inzet van uitkeringsgelden of loonkostensubsidie.