



## **Van deelnemer naar werknemer Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk**

Derde voortgangsrapportage

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

C.M. van Ommeren MA en S.M. de Visser MA

Projectnummer: B3802, B3881

Zoetermeer, 21 februari 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van SZW evalueert Research voor Beleid de Pilot Loondispensatie. In voorliggend rapport doen wij verslag van de voortgang van deze pilot.

Dit rapport bestaat uit twee delen, met elk een eigen toelichtend voorwoord en inleiding. Het eerste deel beschrijft de voortgang en resultaten van de Pilot Loondispensatie. We besteden in deze derde voortgangsrapportage bijzondere aandacht aan de kosten, opbrengsten en besparingen die de deelnemende gemeenten met de inzet van het instrument loondispensatie realiseren. In het tweede deel doen we verslag van de resultaten van het experiment loonwaarde, waarin we de validiteit en betrouwbaarheid van de in de pilot gebruikte loonwaardemethodieken nader onderzoeken.

*Martine van Ommeren, Suzanne de Visser  
& Mirjam Engelen  
Projectleiders*



# Samenvatting

## Inleiding

Mensen met een arbeidsbeperking zijn niet zonder meer in staat de arbeidsprestatie te leveren die op een reguliere werkplek van hen wordt verwacht. Hierdoor lopen zij tegen obstakels aan bij het vinden en behouden van regulier werk. In de pilot loondispensatie experimenteren 32 gemeenten met een nieuwe systematiek om deze mensen aan het werk te helpen. Hierbij staat het instrument loondispensatie centraal. Loondispensatie betekent dat de werkgever minder mag betalen dan het wettelijk minimumloon (WML) als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is.

De centrale vraagstelling van de pilot, en het onderzoek van Research voor Beleid, luidt:

*Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?*

## Onderzoek naar loondispensatie

Research voor Beleid volgt de 32 deelnemende gemeenten bij de opzet, implementatie en uitvoering van de pilot. De monitoring en evaluatie van de pilot vindt plaats via data-analyse op het cliëntvolgsysteem (CVS) dat de gemeenten bijhouden, via telefonische interviews met alle 32 projectleiders (belronde) en via casestudies.

### **Noot: gegevens in het CVS**

In de rapportage wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het CVS. Hoewel de kwaliteit van de data uit het CVS ten opzichte van de vorige meting sterk is verbeterd, is die kwaliteitsslag gemaakt door een beperkt aantal gemeenten. Helaas ontbreekt daardoor nog steeds waardevolle informatie van andere gemeenten. Mede hierdoor hebben de analyses nog niet de betrouwbaarheid die ze zouden kunnen hebben.

Om zicht te krijgen op de validiteit van de in de pilot gebruikte loonwaardemethodieken<sup>1</sup>, is in deze onderzoekscyclus daarnaast een experiment loonwaarde uitgevoerd. In dit experiment is de loonwaarde van een aantal werknemers met een arbeidsbeperking vastgesteld met behulp van verschillende methodieken. Van elke deelnemer aan het experiment is op deze manier de loonwaarde met verschillende methoden gemeten. Door de uitkomsten van deze metingen voor elke deelnemer naast elkaar te zetten, ontstaat inzicht in de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de methodieken. Op deze manier kan worden vastgesteld in hoeverre toepassing van verschillende methodieken leidt tot dezelfde loonwaarde.

<sup>1</sup> Een de loonwaardemethodiek van UWV.

## Gemeenten in de pilot

### Voortgang van de pilot

Gezien de trage start waarover we in de vorige voortgangsrapportage rapporteerden, is er het afgelopen half jaar veel gebeurd. Bij het afsluiten van de belronde op 1 november 2011, noteren we de volgende voortgang:

- Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels ervaring opgedaan met de *toegangstoets*. In totaal is van 1.057 cliënten bepaald of ze al dan niet tot de doelgroep van de pilot behoren.
- 28 van de 32 gemeenten waren er op de peildatum in geslaagd één of meerdere *proefplaatsingen* te realiseren. In totaal zijn door deze gemeenten samen 265 proefplaatsingen gerealiseerd.
- 18 gemeenten hebben cliënten geplaatst in een *dienstverband met loondispensatie*. Het gaat hierbij in totaal om 123 werknemers, van wie de proefplaatsing is voortgezet in een dienstverband met loondispensatie.
- 14 van deze dienstbetrekkingen zijn inmiddels weer beëindigd.

Er zijn grote verschillen in de ambities die gemeenten hebben met de pilot en in de voortgang die ze maken bij het realiseren van deze ambities. We onderscheiden hiervoor drie typen verklaringen:

- 1) Organisatie bij gemeenten
- 2) Doelgroepselectie en kennis van de cliënt
- 3) Inzet op en verloop van de werkgeversbenadering

De verschillende keuzes die gemeenten op deze thema's maken, verklaren voor een groot deel de verschillen in gemaakte voortgang tussen de gemeenten.

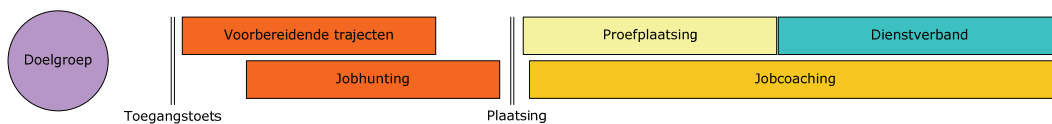
### Organisatie van de pilot

Gemeenten richten de pilot op heel verschillende wijzen in. De ene gemeente werkt samen met een breed palet aan samenwerkingspartners, terwijl in de andere gemeente één of twee klantmanagers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. De ene gemeente zet het instrument in voor een brede doelgroep aan cliënten, de andere gemeente bakent te doelgroep juist strikt af. Achter deze verschillen schuilt een verschil in motivatie, visie op de pilot en (het belang van) het instrument loondispensatie. Deze variatie is te bundelen in twee algemene uitvoeringsmodellen:

#### *Klein & Cyclisch*

In deze uitvoeringsstrategie is een relatief klein projectteam verantwoordelijk voor de uitvoering van de pilot. Deze medewerkers zijn geheel of gedeeltelijk vrijgemaakt voor de taken die bij de pilot horen. Het instrument loondispensatie heeft in deze aanpak een aparte status binnen het re-integratieaanbod en wordt steeds ingezet voor een in omvang vrij beperkte groep cliënten. Dit is schematisch samengevat in onderstaande figuur:

**Figuur 0.1** Uitvoeringsstrategie Klein & Cyclisch

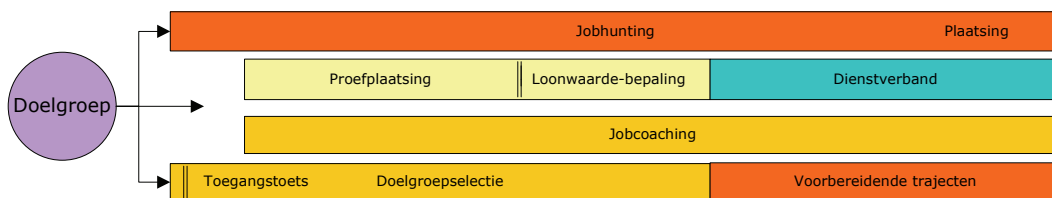


Bron: *Research voor Beleid*, 2012

**Breed & Continue**

Het instrument loondispensatie is hierbij breed geïmplementeerd in de reguliere aanpak. Daardoor is een relatief groot aantal medewerkers betrokken bij de uitvoering van het instrument, die echter meestal niet volledig zijn vrijgesteld voor de uitvoering van de pilot. In deze systematiek is er een doorlopende instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten. Schematisch kan deze strategie als volgt worden weergegeven:

**Figuur 0.2** Uitvoeringsstrategie Breed & Continue



Bron: *Research voor Beleid*, 2012

**Prikkels en beleving: kosten, baten en besparingen**

De prikkel die voor de gemeenten die deelnemen aan de pilot van het instrument loondispensatie uitgaat, is voor een belangrijk deel niet-financieel van aard: gemeenten hechten er waarde aan de groep cliënten met een arbeidsbeperking met een nieuw instrument een kans te geven op de arbeidsmarkt. Voor veel gemeenten was dit de belangrijkste reden om aan de pilot deel te nemen.

Met de aangekondigde en al doorgevoerde bezuinigingen, wint de financiële prikkel echter aan belang: uiteindelijk moet de inzet van loondispensatie de gemeente besparingen opleveren. Berekeningen op basis van de voorlopige gegevens uit de pilot, maken hierover het volgende duidelijk:

- Gemeenten maken investeringskosten om de cliënt van intake naar plaatsing te krijgen. Deze kosten kunnen voor gemeenten (zeer) hoog uitvallen. Tegelijkertijd zijn de verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de kosten groot: er zijn ook gemeenten die relatief lage kosten realiseren. Dit betekent dat gemeenten zorgvuldig moeten overwegen welke investeringskosten wel en niet noodzakelijk zijn. Vooral de kosten van voorbereidende trajecten (het 'arbeidsfit' maken van de cliënt) drukken zwaar op de investeringskosten. Het verdient dus aanbeveling voor gemeenten om zorgvuldig te overwegen voor welke doelgroepen deze voorbereidende trajecten worden ingezet.
- De hoge investeringskosten onderstrepen daarnaast het belang van de duurzaamheid van de gerealiseerde plaatsingen. Wanneer dienstverbanden worden beëindigd of wanneer cliënten zich terugtrekken na plaatsing, wordt het moeilijk de gemaakte investeringen alsnog terug te verdienen. Het voorkomen van uitval en het investeren in de duurzaamheid van de plaatsingen is daarmee erg belangrijk.

## Cliënten in de pilot

### Toegangstoets

In totaal is bij 1.057 cliënten een toegangstoets afgenomen. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 0.1** Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Aantal	In procenten
Doelgroep	880	83%
Geen doelgroep: bovengrens	52	5%
Geen doelgroep: ondergrens	71	7%
Geen doelgroep: geen beperking	54	5%
<b>Totaal</b>	<b>1.057</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De tabel laat zien dat 83% van de cliënten die de toegangstoets doorlopen tot de pilot wordt toegelaten. De overige 17% blijkt bij nader inzien niet tot de doelgroep van de pilot te behoren.

Gemeenten zetten de toegangstoets op verschillende manieren in. De ene gemeente bouwt eerst een uitgebreid dossier op en neemt de toegangstoets vervolgens alleen af bij cliënten waarvan al grotendeels duidelijk is dat zij tot de doelgroep behoren, terwijl de andere gemeente de toets gebruikt als preselectie en de toegangstoets daarmee afneemt onder een brede(re) groep cliënten. Gemeenten verschillen daardoor van elkaar als het gaat om de intensiteit van de toetsing (snel en globaal of grondig en diepgaand), de kosten die zij maken voor de uitvoering van de toegangstoets, en de uitkomsten van de toegangstoets (het aandeel cliënten dat wel of niet tot de doelgroep behoort).

### Deelnemers aan de pilot

Uit het CVS zijn de achtergrondkenmerken van de deelnemende cliënten af te lezen. Hieruit blijkt het volgende:

- 31% van de deelnemers heeft een Wsw-indicatie;
- Afgaande op de (357) cliënten waarvoor de uitkeringsduur bekend is, lijkt de pilot vooral te worden ingezet voor het zittend bestand: loondispensatie moet met name voor deze, vaak moeilijk bemiddelbare, doelgroep uitkomst bieden;
- De grootste groep deelnemers is die in de leeftijdscategorie 45 jaar en ouder (36,6%). Ook de groep deelnemers tussen de 35 en 44 jaar is met 34% relatief groot;
- Mannen maken 62% van het totaal aantal in het CVS geregistreerde deelnemers uit, terwijl slechts 38% van het vrouwelijk geslacht is;
- Van de (583) cliënten waarvoor dit bekend is, is de *belangrijkste* beperking voor bijna de helft van lichamelijke aard. Nog eens bijna een derde heeft een psychische beperking en ruim één op de tien een psychosociale beperking. Voor een klein deel van de deelnemers is de belangrijkste beperking verstandelijk van aard.

Uit de cases blijkt dat de keuze voor de doelgroep effect heeft op het resultaat van de pilot. Van belang voor een effectief verloop van de pilot is vooral de 'plaatsbaarheid' van de deel-



nemende cliënten. Dit betekent in de praktijk dat in vrijwel alle gemeenten alleen gemotiveerde cliënten worden toegelaten tot de pilot. Motivatie blijkt voor een succesvolle plaatsing belangrijker dan achtergrondkenmerken als uitkeringsduur of type beperking. In de afbakening van de doelgroep is het verder van belang een goed evenwicht te vinden tussen een het realiseren van voldoende 'massa' enerzijds en het waarborgen van de plaatsbaarheid van cliënten anderzijds. Oplossingen van gemeenten om dit evenwicht te bewaren zijn ondermeer het werken met kleine groepjes van maximaal 10 cliënten tegelijkertijd om zo 'per ronde' te ervaren hoe de pilot voor een bepaald type cliënt verloopt en het starten met een relatief klein projectteam dat de kans krijgt expertise op te bouwen op het gebied van doelgroepselectie en de plaatsbaarheid van deelnemers.

### Vorbereiding op werk

Cliënten die voor deelname aan de pilot zijn geselecteerd, kunnen niet altijd direct aan het werk. Tussen toegangstoets en plaatsing verloopt vaak een periode van enkele weken of maanden. Gemeenten benutten deze periode om cliënten voor te bereiden op werk. Zij zetten hiervoor verschillende trajecten in.

**Tabel 0.2** Activiteiten gericht op toeleiding naar werk (N=880)

Activiteit	Aantal keer ingezet	In procenten
Jobcoaching	350	40%
Stage/ Werkervaringsplaats	353	40%
Diagnostisch onderzoek om te bepalen wat voor werk geschikt is	362	41%
Duaaltraject (bijv. AKA-opleiding op participatieplaats)	15	2%
Geen	309	35%
Anders	70	8%
<b>Totaal</b>	<b>880</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk: percentages tellen niet op tot 100%.

Volgens een aantal gemeenten zijn deze trajecten tevens noodzakelijk omdat cliënten hun motivatie kunnen verliezen wanneer ze, na het doorlopen van de toegangstoets, te lang inactief thuis zitten.

### Prikkels en beleving: financieel en niet-financieel

De prikkels die voor cliënten van het instrument loondispensatie uitgaan, zijn financieel en niet-financieel van aard. Uit de gegevens die hierover in het CVS geregistreerd zijn, blijkt dat cliënten er *in financieel opzicht* gemiddeld €106,16 op vooruit gaan wanneer ze met loondispensatie aan de slag gaan. Een dergelijke toename in inkomen is voor de doelgroep van de pilot een substantieel bedrag en vormt daarmee een belangrijke prikkel. Niet alle cliënten gaan er echter financieel op vooruit. Gemeenten onderscheiden verschillende groepen voor wie (meer) werken met loondispensatie niet of nauwelijks loont. Dit geldt voor gehuwden, voor wie de WWB-norm gelijk is aan het minimumloon. Ook cliënten met een SW-indicatie zijn op langere termijn niet altijd beter uit met loondispensatie: hoewel werken met loondispensatie meer oplevert dan de uitkeringssituatie, is het voor hen uiteindelijk financieel gunstiger om in een SW-dienstverband aan de slag te gaan, omdat ze hier volledig WML verdienen. Gemeenten melden daarnaast dat bestaande gemeentelijke regelingen ertoe kunnen leiden dat deelname aan de pilot niet lonend is. Zo kende één van de gemeenten een participatievergoeding van €50,- per maand. Voor deelnemers aan de pilot vervalt deze vergoeding, waardoor een aantal cliënten er per saldo op achteruit gaat.

Naast financiële prikkels, kent het instrument voor cliënten ook een aantal *niet-financiële prikkels*. De focus op de mogelijkheden van de cliënt (wat kan iemand nog wel?) die samenhangt met het principe van loondispensatie wordt door verschillende cliënten genoemd als prettig en stimulerend. Cliënten geven daarnaast aan dat het instrument hen weer perspectieven biedt om mee te doen aan de maatschappij. De inzet van loondispensatie neemt bovendien een deel van de druk die sommige cliënten ervaren weg. Doordat de beperkingen expliciet zijn gemaakt en het loon hierop is aangepast, hebben cliënten minder last van (te) hoge verwachtingen van werkgevers. Ook de zekerheid die gepaard gaat met het structurele karakter van het instrument is voor cliënten prettig en motiverend, zeker wanneer zij al meerdere re-integratietrajecten achter de rug hebben.

Het instrument kent daarnaast een aantal *negatieve prikkels*. Voor een deel van de cliënten is het moeilijk te verkroppen dat zij moeten gaan werken onder het minimumloon. Ook geven cliënten aan het demotiverend te vinden dat zij voor een deel van hun inkomen nog steeds van de gemeente afhankelijk zijn.

Al met al vormt loondispensatie een lastig concept dat zich moeilijk aan cliënten laat uitleggen. Hoewel de pilot zorgt voor een hernieuwde focus en daarmee voor het nodige enthousiasme onder cliënten, gaat een deel van de prikkel die van het instrument uitgaat hiermee verloren. Cliënten begrijpen niet altijd even goed wat loondispensatie inhoudt. Voor een deel van deze cliënten leidt dit tot gevoelens van deceptie achteraf. In deze gevallen werkt het instrument niet stimulerend, maar juist demotiverend. Een ander deel van deze cliënten heeft hier geen sterke mening over en laat het zich aanleunen. Ook voor hen is de prikkelende werking echter beperkt: van een stimulerende werking is geen sprake, omdat ze het instrument gewoonweg niet begrijpen. Dit onderstreept het belang van een goede uitleg bij de start van het proces. Een goede uitleg aan de cliënt over wat het instrument inhoudt, wat de werking is en welke voordelen het voor de cliënt kan hebben is een randvoorwaarde om een prikkelende werking te realiseren.

## **Werkgevers in de pilot**

### **Werkgeversbenadering**

Het benaderen van werkgevers blijft voor veel gemeenten het belangrijkste struikelblok in de uitvoering van de pilot. Het merendeel van de gemeenten (68%) is niet tevreden over het verloop van de werving van arbeidsplaatsen. Het blijkt over de hele linie moeilijk werkgevers bereid te vinden een arbeidsplaats beschikbaar te stellen aan deze doelgroep: er is niet één specifieke groep aan te wijzen waarvoor het werven van arbeidsplaatsen moeilijker verloopt dan voor andere groepen.

Gemeenten geven aan vooral moeite te hebben hun netwerk van werkgevers uit te breiden. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat alleen werven binnen bestaande werkgeverscontacten niet voldoende is. Dit hangt samen met een aantal factoren:

- De mogelijkheden bij werkgevers die al een relatie onderhouden met de gemeente of het SW-bedrijf zijn vaak al 'uitgeput'. De afgelopen jaren is er in veel gemeenten intensief ingezet op het 'naar buiten brengen' van klanten uit de SW, en ook werkgeversservicepunten hebben ingezet op het plaatsen van WWB-ers.
- Deze groep werkgevers krijgt ook andere doelgroepen aangeboden, die vaak op kortere afstand tot de arbeidsmarkt staan. De concurrentie van andere doelgroepen is dus groot.

- Er is concurrentie van andere instrumenten. Werkgevers hebben vaak ervaring met werken met loonkostensubsidie of begeleid werken in de WSW. Deze regelingen kennen ze, werkgevers weten wat ze ervan kunnen verwachten. Het is voor werkgevers dan een 'gedoe' om over te stappen naar een ander type regeling.

### **Dienstbetrekkingen**

Ondanks de moeilijkheden rondom het benaderen van werkgevers, waren er op de peildatum van 21 november 2011 in totaal 123 dienstverbanden met loondispensatie gerealiseerd. Uit het CVS is informatie over de aard van deze dienstbetrekkingen af te lezen:

- *Omvang*: Het aantal uur dat wordt gewerkt, ligt gemiddeld op 30 uur per week.
- *Contractvorm*: Alle dienstbetrekkingen waarover in het CVS informatie beschikbaar is, zijn nu nog voor bepaalde tijd: werkgevers bieden in eerste instantie een tijdelijk contract aan.
- *Aard*: De meeste dienstbetrekkingen die zijn gerealiseerd betreffen reguliere functies bij reguliere werkgevers. Jobcarving komt nog relatief weinig voor. Ook functies in de beschutte omgeving van het SW-bedrijf komen relatief weinig voor.

Alle gemeenten bieden naast loondispensatie nog de mogelijkheid van extra praktische ondersteuning aan werkgever en werknemer in de vorm van begeleiding door een jobcoach<sup>1</sup> (of zijn dit van plan). Ook werkplekaanpassingen, een vervoersregeling en algemene nazorg behoren vaak tot de mogelijkheden.

Niettemin zijn in totaal 14 van de gerealiseerde dienstverbanden om wisselende redenen weer beëindigd.

### **Prikkels en beleving: overtuigingskracht van loondispensatie**

Hoewel veel werkgevers de meerwaarde van de systematiek van loondispensatie inzien en loondispensatie volgens werkgevers eerlijker en duurzamer is dan veel andere instrumenten, is het instrument op zichzelf vaak niet voldoende overtuigend om een werkgever over de streep te trekken. Hiervoor kleven er voor werkgevers nog teveel nadelen aan het instrument. Het belangrijkste nadeel voor werkgevers is dat het instrument niet voldoende antwoord geeft op de extra risico's die het met zich meebrengt om een werknemer met een beperking in dienst te nemen. Het risico op productieverlies wordt met loondispensatie weliswaar gecompenseerd, maar dit geldt niet (voldoende) voor het risico op uitval en extra ziekteverzuim. Bovendien is het werkgevers vooraf niet duidelijk hoe groot de compensatie voor het productieverlies precies zal zijn. Ook de extra administratieve rompslomp die de inzet van loondispensatie met zich meebrengt, doet af aan de overtuigingskracht van het instrument.

Loondispensatie is daarom vooral overtuigend voor werkgevers wanneer het wordt aangeboden in combinatie met aanvullende instrumenten. Werkgevers laten zich daarbij overtuigen door het gehele pakket aan ondersteuning van de gemeente.

---

<sup>1</sup> Het gaat niet altijd om systeemgerichte begeleiding om een werknemer met beperkingen in te passen in het werkproces. Gemeenten gebruiken de term 'jobcoaching' ook voor andere begeleidingsvormen voor werknemer en werkgever (nazorggesprekken en coachingstrajecten van andere aard).

## Loonwaardebepaling

### Loonwaardebepalingen in de pilot

Op de peildatum van 21 november 2011 waren er in het CVS 104 loonwaardebepalingen uitgevoerd. De gemiddelde vastgestelde loonwaarde is 50%.

In 12 van de 32 gemeenten wordt de loonwaardebepaling uitgevoerd door een aan de methodiek gelieerde uitvoerder. De overige gemeenten voeren de loonwaardebepaling zelf uit, of delegeren deze taak aan het SW-bedrijf. Alle typen uitvoering kennen voor- en nadelen. Externe uitvoering van de loonwaardebepaling brengt vaak extra kosten met zich mee, en de gemeente bouwt zelf geen expertise op. Dit is voor gemeenten een reden om de uitvoering zelf ter hand te nemen. Daar staat tegenover dat het draagvlak voor en de acceptatie van de vastgestelde loonwaarde vaak groter is wanneer de uitvoering ter hand wordt genomen door een onafhankelijke (externe) partij. Een gespecialiseerde uitvoerder kan bovendien de vraagstelling van de methodiek indien nodig zo aanpassen dat de meting inhoudelijk nog klopt, maar wel beter aansluit bij de cliënt en de werkgever. Deze argumenten beweegt een deel van de gemeenten ertoe de uitvoering van de loonwaardebepaling juist extern te beleggen.

Gemeenten geven in de casestudies aan dat de uitkomst van de loonwaardebepaling vaststaat. Hierover kan niet meer onderhandeld worden. Klantmanagers blijven de loonwaardebepalingen echter wel kritisch volgen, omdat ze de risico's zien van beïnvloeding door de werkgever of de werknemer. Indien nodig, bestaat daarbij in de praktijk vaak de ruimte de loonwaarde aan de verwachtingen van de klantmanager of werkgever aan te passen.

### Kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid

Ruim driekwart van de gemeenten is tevreden met het functioneren van de loonwaardemethode. De indruk die de gemeenten hebben van de inhoud van de methodiek is in de meeste gevallen ook goed (55%) of zeer goed (7%).

De validiteit en betrouwbaarheid van de zes methodieken die in de pilot worden gebruikt en de UWV loonwaardemethodiek is nader onderzocht in een experiment loonwaarde. De uitkomsten van het experiment, waarbij steeds de loonwaarde van één persoon is bepaald met behulp van verschillende methodieken, geven *geen* aanleiding te concluderen dat de methodieken valide en betrouwbaar zijn. De uitkomsten van de verschillende methodieken verschillen voor dezelfde cliënt steeds (sterk) van elkaar.

Het experiment geeft vier verklaringen voor de verschillen in vastgestelde loonwaardes:

- 1) *Vershil in norm*: methodieken hanteren niet dezelfde norm waartegen de arbeidsprestatie van de werknemer moet worden afgezet.
- 2) *Vershil in bestanddelen loonwaarde*: de methodieken verschillen in de elementen (bestanddelen) die samen de loonwaarde van de werknemer bepalen.
- 3) *Objectiviteit van de metingen*: de methodieken verschillen van elkaar in de manier waarop en mate waarin zij de objectiviteit van de metingen waarborgen.
- 4) *Betrouwbaarheid van de metingen*: de verschillende rollen van uitvoerders tijdens de metingen (begeleidende, controlerende of sturende rol) zorgen voor verschil in loonwaarden tussen methodieken, en leiden bovendien tot verschillen binnen methodieken.

Het experiment biedt daarmee ook aanknopingspunten om de validiteit en betrouwbaarheid van de metingen te bevorderen. Aanknopingspunten kunnen worden gevonden in:

- Inhoud: een uniforme en geoperationaliseerde definitie van wat loonwaarde nu precies is. Kernelementen in deze definitie zijn de *arbeidsprestatie* van de werknemer en de *norm* waartegen deze wordt afgezet.
- Uitvoering: randvoorwaarden voor objectiviteit en betrouwbaarheid.

## Voorlopige conclusie

### Voortgang

In de pilot doen de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten, ervaring op met het implementeren van loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van het instrument voor de gemeentelijke doelgroep. Dit is in veel gevallen geen sinecure gebleken. Voor de meeste gemeenten betekende deelname aan de pilot niet simpelweg het toevoegen van een nieuw re-integratieinstrument aan het bestaande aanbod. De implementatie van het instrument stelt gemeenten voor allerlei strategische en beleidsmatige keuzes en – soms onverwachte – ontwikkelingen in de uitvoering.

In het afgelopen half jaar hebben de gemeenten een fors aantal deelnemers geselecteerd en zijn de meeste gemeenten begonnen met het realiseren van proefplaatsingen en dienstverbanden. De pilotgemeenten hebben daarmee afgelopen half jaar ervaring opgedaan met het selecteren van de juiste doelgroepen, het werven van arbeidsplaatsen voor cliënten die soms jarenlang niet hebben gewerkt, met het inrichten van de eigen projectorganisatie en het inregelen van de administratieve processen en met (het uitvoeren van) toegangstoetsen en loonwaardemetingen.

### Variatie in resultaat

De vraag in welke mate het instrument loondispensatie bijdraagt aan het verhogen van de arbeidsparticipatie staat in de monitoring en evaluatie van de pilot centraal. Deze vraag kan, op basis van de huidige resultaten, niet eenduidig beantwoord worden. Er zijn grote onderlinge verschillen tussen gemeenten in het aantal cliënten dat gemeenten tot dusver met loondispensatie hebben geplaatst bij werkgevers. Deze verschillen worden mede verklaard door het 'leergeld' dat (een aantal) gemeenten heeft moeten betalen in de pilot: er moest (bestuurlijk) draagvlak verworven worden voor de uitvoering, gemeenten hebben soms keuzes in de uitvoering gemaakt die niet de juiste bleken of hebben voor strategieën gekozen die moesten worden bijgesteld. Er is dus met recht sprake van een *pilot*.

Hoewel de opstart van de pilot en het werven van arbeidsplaatsen in het merendeel van de gemeenten nog niet bevredigend verloopt, is er ook een aantal gemeenten dat er zeer wel in slaagt om met behulp van het instrument loondispensatie cliënten bij werkgevers te plaatsen. Wanneer er plaatsingen gerealiseerd worden, benoemen verschillende partijen bovendien ook een toegevoegde waarde van het instrument bij het realiseren en bestendigen van deze plaatsing.

De eerste resultaten van de pilot maken echter ook duidelijk dat het voor gemeenten een grote opgave is voldoende 'massa' te maken in het aantal gerealiseerde dienstverbanden. Verschillende gemeenten geven aan dat een doelgroep van enige omvang wel noodzakelijk is om processen als de toegangstoets en de werkgeversbenadering efficiënt te organiseren.

Dat enige schaalgrootte nodig lijkt kan gemeenten in een spagaat brengen. Het instrument loondispensatie is immers in wezen een maatwerk-instrument. Alle stappen in het traject hebben betrekking op één cliënt, één werkgever, één loonwaarde die specifiek is voor één functie – en voor elke cliënt een andere hoogte van loon en uitkering.

Een beperkt aantal gemeenten in de pilot lukt het om enige schaalgrootte te realiseren. In hoeverre ook andere gemeenten erin slagen maatwerk en voldoende massa te combineren, zal blijken in het verdere verloop van de pilot.

# **RAPPORT 1**

## **Derde voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie**





## Voorwoord

Met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie (Kamerstukken II 32165) is de basis gecreëerd om uitvoering te kunnen geven aan de vierde pilot die wordt uitgevoerd in het kader van Werken naar Vermogen. In deze vierde pilot staat het instrument loondispensatie centraal. Research voor Beleid monitort en evalueert de vorderingen en resultaten van deze pilot tussen de jaren 2010 en 2013.

Dit rapport beschrijft de resultaten van de tweede volledige cyclus van monitoring van de pilot. Het betreft de resultaten van de tweede van vijf cycli. In deze cyclus besteden we bijzondere aandacht aan de kosten, opbrengsten en besparingen die binnen de pilot met het instrument loondispensatie te behalen zijn.

De resultaten in dit rapport zijn beschreven op basis van:

- De kwantitatieve informatie uit het cliëntvolgsysteem (CVS) dat alle gemeenten die deelnemen aan de pilot bijhouden.
- Telefonische interviews met alle deelnemende gemeenten.
- Tien casestudies bij deelnemende gemeenten. Deze casestudies bestonden uit documentanalyse en diepte-interviews met gemeente, werkgevers en cliënten die aan het werk zijn of gaan met loondispensatie.

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van Lot Coenen, Suzanne Bouma, Eelco Flapper en Inge Hartevelt (allen werkzaam bij Research voor Beleid). Alexandra Vennekens, werkzaam bij zusterorganisatie Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (IOO) heeft de analyses naar financiële prikkels voor gemeenten ondersteund.

Op deze plaats willen we Elsa Vrugink, Brian van Apeldoorn, Linda de Bruin, Rogier van der Wolk en Simone de Geus van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid danken voor hun inbreng en reflectie op eerdere versies van dit rapport.

Tot slot is een woord van dank op zijn plaats voor alle projectleiders, beleidsmedewerkers, cliënten, werkgevers en andere betrokkenen die in de interviews en casestudies hun ervaringen met ons hebben gedeeld.

*Martine van Ommeren, Suzanne de Visser  
& Mirjam Engelen  
Projectleiders*



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	21
1.1	Inleiding	21
1.2	De pilot Loondispensatie	22
1.3	Onderzoeksmethoden	24
<b>Deel I:</b>		
<b>Gemeenten - organisatie en voortgang van de pilot</b>		<b>27</b>
2	Voortgang in beeld	29
2.1	Doelgroep en toegangstoetsen	29
2.2	Proefplaatsingen en dienstverbanden	30
3	Voortgang verklaard	33
3.1	Drie thema's: organisatie, cliënt en werkgever	33
3.2	Organisatie bij gemeenten	33
3.3	Doelgroepselectie en kennis van de cliënt	34
3.4	Inzet op en verloop van de werkgeversbenadering	36
4	Organisatie van de pilot	39
4.1	Urgentie en draagvlak	39
4.2	Visie en vertaling naar de opzet van de pilot	41
4.3	Team en Betrokken partijen	43
4.4	Twee uitvoeringsmodellen	45
5	Prikkels voor gemeenten	47
5.1	Kanttekening bij de cijfers	47
5.2	Kosten- en batenanalyse	48
5.3	Kosten	49
5.4	Baten	56
5.5	Kosten en baten vergeleken	56
5.6	Prikkels voor gemeenten afgewogen	58
<b>Deel II:</b>		
<b>Van deelnemer naar werknemer: cliënten in de pilot</b>		<b>61</b>
6	De toegangstoets	63
6.1	Aantallen in beeld	63
6.2	Implementatie en organisatie	64
6.3	Validiteit en betrouwbaarheid	67

7	Deelnemers aan de pilot	71
7.1	Doelgroep in beeld	71
7.2	Effect op resultaat van de pilot	73
8	Vorbereiding op werk	77
8.1	Aantallen in beeld	77
8.2	Inzet van activiteiten	78
9	Cliënten: prikkels en beleving	83
9.1	Financiële prikkels	83
9.2	Niet-financiële prikkels	85
9.3	Beleving van cliënten	87
9.4	Prikkels en beleving afgewogen	90
<b>Deel III:</b>		
<b>Werkgevers in de pilot</b>		<b>91</b>
10	Werkgeversbenadering	93
10.1	Verloop van de werving	93
10.2	Werven van werkplekken	94
11	Loonwaardebepaling	97
11.1	Aantallen in beeld	97
11.2	Loonwaardebepalingen in de pilot	97
11.3	Loonwaardemethodieken: validiteit en betrouwbaarheid	101
12	Dienstbetrekkingen	105
12.1	Aantallen in beeld	105
12.2	Aard van de dienstbetrekkingen	107
12.3	Ondersteunende voorzieningen	108
12.4	Beëindigde dienstverbanden	109
13	Werkgevers: prikkels en beleving	111
13.1	Motieven van werkgevers	111
13.2	Overtuigingskracht van het instrument loondispensatie	113
13.3	Prikkels en beleving afgewogen	116
Bijlage 1 Tabellen		117
Bijlage 2 Loonwaarde: de theorie		123
Bijlage 3 Bronnen, berekeningen en aannames bij de kosten baten analyse		125

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

### **De pilot: experimenteren met een instrument**

Sinds de zomer van 2010 experimenteren 32 gemeenten binnen de pilot Werken naar Vermogen IV: Loondispensatie<sup>1</sup> met het instrument loondispensatie. Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het wettelijk minimumloon (WML) mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is. Deze rapportage beschrijft de tussentijdse voortgang van deze pilot, die nog tot eind 2012 doorloopt.

In de pilot doen de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten,<sup>2</sup> ervaring op met het implementeren van loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van het instrument voor de gemeentelijke doelgroep. Deze gemeenten experimenteren met het herinrichten van hun procesorganisatie, met het selecteren van de juiste doelgroep en met het werven van arbeidsplaatsen voor cliënten die soms jarenlang niet hebben gewerkt.

Dit is in veel gevallen geen sinecure gebleken. Voor de meeste gemeenten betekende deelname aan de pilot niet simpelweg het toevoegen van een nieuw re-integratieinstrument aan het bestaande aanbod. De implementatie van het instrument stelt gemeenten voor allerlei strategische en beleidsmatige keuzes en – soms onverwachte – ontwikkelingen in de uitvoering. Gemeenten hebben daarbij soms keuzes in de uitvoering gemaakt die niet de juiste bleken of hebben voor strategieën gekozen die moesten worden bijgesteld. Er is dus met recht sprake van een *pilot*, waarin werkwijzen worden uitgetest. Dit blijkt ook uit de volgende citaten.

#### **Gemeente aan het woord**

*"Wij hebben afgelopen half jaar ontdekt dat onze strategie richting werkgevers niet de juiste was. Hoewel de jobhunters er in het begin wel in slaagden werkplekken te werven, blijkt nu dat we met de gekozen aanpak niet genoeg tempo kunnen maken. Wij moeten onze werkgeversaankpak nu dus herzien."*

#### **Gemeente aan het woord**

*"Toen we de pilot begonnen hebben we ingezet op één specifieke groep cliënten. Hoewel we hen nog steeds in de pilot blijven betrekken, moeten we nu de doelgroep verbreden om voldoende massa te maken. We richten ons nu dus opnieuw op de doelgroepselectie."*

<sup>1</sup> Omwille van de leesbaarheid spreken we in het vervolg van: 'pilot loondispensatie' of 'pilot'.

<sup>2</sup> Omwille van de leesbaarheid spreken we verder over 'pilotgemeenten' of 'gemeenten', ook al wordt de pilot uitgevoerd door een SW-bedrijf of betreft het samenwerkingsverbanden van gemeenten. Wanneer dat relevant is, geven we wel aan of het een samenwerkingsconstructie of een individuele gemeente betreft.

### **Lessen voor de toekomst**

Het is belangrijk op te merken dat juist dit exploratieve karakter van de pilot betekent dat de resultaten van de pilot en de voortgang van de pilotgemeenten niet één op één vertaalbaar zijn naar de toekomstperspectieven van het instrument loondispensatie. Gemeenten die binnen de Wet Werken naar Vermogen in de toekomst aan de slag gaan met loondispensatie, kunnen immers hun voordeel doen met de leerervaringen van de pilotgemeenten. In deze rapportage is daarom ook aandacht voor de zoektocht van de gemeenten in de pilot, de keuzes die zij hebben gemaakt en de effecten daarvan op het verloop van de pilot.

### **Enkele opmerkingen vooraf**

De voorliggende rapportage is de derde voortgangsrapportage uit een serie van in totaal vijf voortgangsrapportages en één eindrapportage. We hebben er bewust voor gekozen de informatie uit de eerdere voortgangsrapportages hier niet te herhalen. Waar relevant vatten we de belangrijkste bevindingen uit de voorgaande rapportages wel (kort) samen.

## **1.2 De pilot Loondispensatie**

### **Achtergrond**

Sommige mensen zijn niet zonder meer in staat de arbeidsprestatie te leveren die op een reguliere werkplek van hen wordt verwacht. Hierdoor lopen ze tegen obstakels aan bij het vinden en behouden van regulier werk.

Het kabinet heeft in 2008 de Commissie fundamentele herbezinning Wsw (de commissie De Vries) geïnstalleerd en gevraagd voorstellen te doen om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te vergroten bij gelijkblijvende budgettaire middelen. De voorstellen van de commissie betekenen *de facto* een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen.

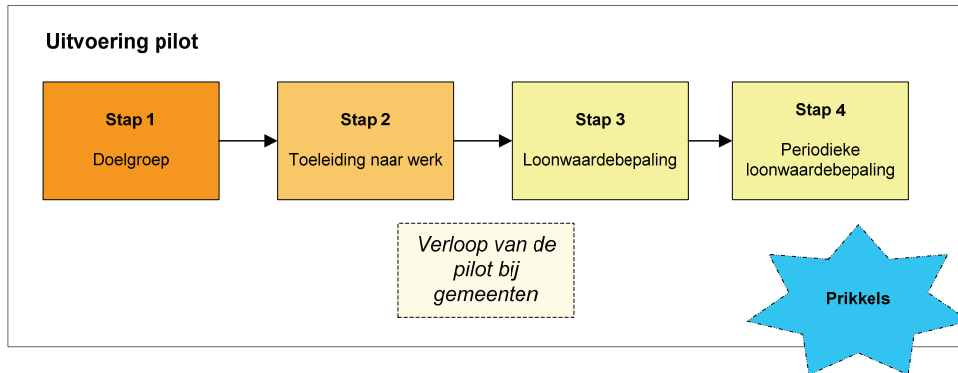
### **De pilot loondispensatie**

Het kabinet heeft daarom besloten de effectiviteit en toepasbaarheid van de nieuwe systematiek in vier pilots te onderzoeken. Eén van de pilots is gericht op het 'toetsen van een nieuwe systematiek, waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat' (vanaf hier: pilot loondispensatie). Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het wettelijk minimumloon (WML) mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is.

### **Opzet van de pilot**

Aan de pilot loondispensatie doen 32 gemeenten mee. Het systeem van de pilot bestaat uit een aantal stappen die de deelnemende gemeenten moeten doorlopen. Deze stappen zijn visueel weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur 1.1** Stappen van uitvoering voor gemeenten



Bron: Research voor Beleid, 2011

Meer informatie over de pilot en de loonwaarde methodieken die gebruikt worden om loonwaarde te meten is te vinden in eerdere rapportages<sup>1</sup>.

### Onderzoek naar de pilot

Research voor Beleid volgt deze 32 gemeenten bij de opzet, implementatie en uitvoering van de pilot. De monitoring en evaluatie van de pilot vindt plaats via data-analyse op het cliëntvolgsysteem (CVS) dat de gemeenten bijhouden, via telefonische interviews met alle 32 projectleiders (de belronde) en via casestudies. Deze rapportage heeft betrekking op de data in het CVS op peildatum 21 november 2011, een belronde in oktober 2011 en case-studies bij 10 gemeenten, uitgevoerd in november en december 2011.

### Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van de pilot, en het onderzoek van Research voor Beleid, luidt:

*Draagt de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument gehanteerd wordt door gemeenten die deelnemen aan de pilot bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?*

De beantwoording van deze centrale vraagstelling levert een bijdrage aan het beantwoorden van de algemene vraagstelling van de pilots 'Werken naar Vermogen': Hoe kunnen meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen in een reguliere baan?

<sup>1</sup> O.a.: Kemper, R., L.S. de Ruig & S.M. de Visser (2009). *Aan de slag met loonwaarde*. Research voor Beleid, Zoetermeer. En: C.M. van Ommeren MA, L. Coenen MSc en drs. M. Engelen (2011). *Verdiene naar Vermogen. Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie* en: Ommeren, C.M. van, & S.M. de Visser & M.W.H. Engelen (2011). *Van deelnemer naar werknemer*. Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV. Research voor Beleid, 2011.

## Dit rapport

Het rapport geeft inzicht in de volgende onderwerpen

- De stand van zaken rondom de pilot: hoe ver zijn de deelnemende gemeenten met de opzet en uitvoering van de pilot?
- De invulling en uitvoering van de pilot: hoe vullen gemeenten de opzet en uitvoering van de pilot in en welke keuzes en overwegingen spelen hierbij een rol?
- Succesfactoren en knelpunten: waar lopen gemeenten in de praktijk tegenaan en wat zijn hierbij aandachtspunten voor gemeenten en het ministerie van SZW?
- Beleving van de pilot, prikkels, effecten en voorlopige resultaten: wat is er te zeggen over de effectiviteit van de door de gemeenten gekozen aanpak van de pilot?
- Kosten en baten van het instrument voor gemeenten.

## 1.3 Onderzoeksmethoden

De gegevensverzameling voor het onderzoek vindt plaats in een halfjaarlijkse cyclus, die wordt afgesloten met een voortgangsrapportage. Elke cyclus bestaat uit een breedtescan en een verdieping.

### Breedtescan

De breedtescan is bedoeld om de invoering en uitvoering van de pilot bij alle 32 deelnemende gemeenten te monitoren en inzicht te krijgen in de effecten van de pilot.

De breedtescan bestaat uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- *Analyses op het cliëntvolgsysteem (CVS)*: gemeenten registreren de voortgang van de pilot op cliëntniveau in het door OBA Milestones ontwikkelde CVS. Voor elke cliënt wordt in het CVS een 'record' aangemaakt. De belangrijkste kenmerken van de cliënt, de stappen die de cliënt binnen de pilot heeft doorlopen en de resultaten hiervan worden in het CVS geregistreerd. Door deze gegevens op geaggregeerd niveau te analyseren, ontstaat een kwantitatief beeld van de voortgang en effecten van de pilot. Research voor Beleid ontvangt van OBA Milestones een halfjaarlijkse export van de gegevens in het CVS. De peildatum van deze export lag in deze onderzoekscyclus op 21 november 2011.

### Kanttekeningen bij het CVS

De vorige rapportage opende met een kanttekening bij de betrouwbaarheid van het CVS. Inmiddels is de kwaliteit van de data in het CVS sterk verbeterd. We zien echter dat die kwaliteitsslag voornamelijk is gemaakt door een paar gemeenten. Helaas ontbreekt daardoor nog steeds waardevolle informatie van andere gemeenten. Mede hierdoor hebben analyses nog niet de betrouwbaarheid die ze zouden kunnen hebben.

Een overzicht van de kwaliteit van de data in het CVS is gegeven in onderstaande tabel.



**Tabel 1.1** Kwaliteit van data in het CVS

<i>Kwaliteit van de data</i>	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Aantal plaatsingen (genoemd in belronde)</i>	<i>Aantal toegangstoetsen in CVS</i>
(Vrijwel) geen gegevens	4	1	14
Gegevens onvolledig en/of onnauwkeurig	13	39	231
Gegevens bijgewerkt, maar nog onvolledig	1	36	126
Gegevens actueel en volledig	1	33	291
Gegevens voldoende (maar vaak nog weinig vulling door beperkte voortgang)	13	14	337

*Bron: Research voor Beleid, 2012*

- *Belronde onder de 32 gemeenten*: om zicht te krijgen op kwantitatieve gegevens over de voortgang van de pilot die niet in het CVS worden geregistreerd, wordt onder de deelnemende gemeenten een telefonische enquête uitgevoerd. Hiervoor is een semi-gestructureerde vragenlijst ontwikkeld. De belronde is in deze onderzoekscyclus uitgevoerd in oktober 2011.

### **Verdieping**

Het verdiepende deel van het onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in de werkzame mechanismen van het instrument loondispensatie. Aan de hand hiervan kunnen verklaringen worden gevonden voor de effectiviteit van de pilot en kunnen aanknopingspunten worden geïdentificeerd om de effectiviteit te bevorderen.

De verdieping bestaat uit casestudies die elk half jaar volgens een roterend schema worden uitgevoerd bij een selectie van vijf tot tien gemeenten. De casestudie is gericht op de in- en uitvoeringspraktijk van de pilot binnen een gemeente.

#### *Caseselectie*

De cases voor deze onderzoekscyclus zijn geselecteerd op basis van de informatie die in de belronde is opgehaald. Om voldoende input van werkgevers en werknemers te realiseren hebben we een minimum van twee gerealiseerde plaatsingen gehanteerd als randvoorwaarde bij de caseselectie. Daarnaast hebben we de volgende selectiecriteria gehanteerd (in willekeurige volgorde): de wijze van loonwaardebepaling (spreiding naar intern/extern), de bij de uitvoering betrokken partijen (spreiding in individuele gemeenten of samenwerkingsverbanden tussen gemeenten), regionale spreiding en spreiding naar gemeentegrootte.

De volgende gemeenten zijn in deze onderzoekscyclus als case geselecteerd:

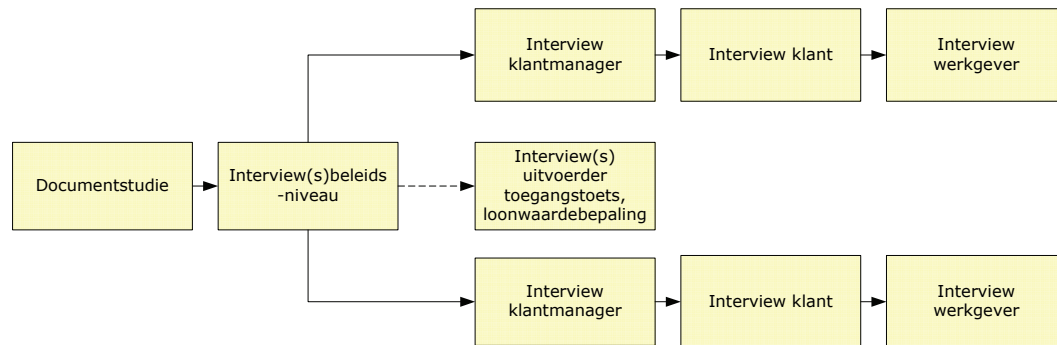
- 1 Amersfoort
- 2 Amsterdam
- 3 Diamantgroep/18K (Tilburg en omgeving)
- 4 Doetinchem
- 5 Helmond
- 6 Lelystad
- 7 Oldenzaal
- 8 Rotterdam
- 9 Smalingerland
- 10 Walcheren

### Opzet van de casestudie

Om een duidelijk beeld te krijgen van het verloop van de pilot in een gemeente bestaat de casestudie uit meerdere onderzoeksactiviteiten: documentstudie, diepte-interviews met direct betrokkenen bij de gemeente op het niveau van beleid en uitvoering, diepte-interviews met werkgevers en diepte-interviews met cliënten.<sup>1</sup>

De opzet van de casestudies ziet er schematisch als volgt uit:

**Figuur 1.2** Opzet casestudie



Bron: *Research voor Beleid*

De cases zijn in het najaar van 2011 uitgevoerd (november en december).

<sup>1</sup> In Helmond konden deze afspraken niet gerealiseerd worden. De gemeente was genoodzaakt de geplande casestudie af te zeggen, waarna het plannen van nieuwe afspraken voor de gemeente niet mogelijk bleek. Er is wel uitvoerig gesproken met de projectleider van de pilot, de overige onderzoeksstappen zullen in de volgende cyclus alsnog worden uitgevoerd.

## **Deel I:**

### **Gemeenten - organisatie en voortgang van de pilot**



## 2 Voortgang in beeld

In het eerste deel van dit rapport staan gemeenten en hun organisatie van de pilot centraal. Dit hoofdstuk gaat in op de voortgang van de pilot. Op basis van gegevens uit de belronde en het cliëntvolgsysteem (CVS) schetsen we een overzicht op hoofdlijnen van de stand van zaken. Navolgend beschrijven we de belangrijkste verklaringen voor verschillen in voortgang (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 gaat nader in op de organisatie van de pilot in de verschillende gemeenten. Dit deel sluit af met een hoofdstuk waarin de (financiële) prikkels voor gemeenten om te werken met het instrument loondispensatie worden besproken (hoofdstuk 5).

### 2.1 Doelgroep en toegangstoetsen

De pilot kende in veel gemeenten een vrij trage start. Vrijwel alle gemeenten hebben in de opstartfase vertraging opgelopen. Op de peildatum van de vorige rapportage<sup>1</sup>, 21 mei 2011, bevatte het CVS 786 records, waarvan 40% (312 deelnemers) de toegangstoets had doorlopen.

#### Toegangstoetsen

In april 2011 hadden 24 van de 32 gemeenten (enige) ervaring opgedaan met het uitvoeren van de toegangstoets. Dit aantal is inmiddels sterk uitgebreid, vrijwel alle gemeenten hebben nu ervaring opgedaan met de toegangstoets. Ook de hoeveelheid ervaring die gemeenten hebben opgedaan is sterk toegenomen. Op de peildatum (21 november 2011) is in totaal van 1.057 cliënten bepaald of ze al of niet tot de doelgroep van de pilot behoren.

#### Doelgroep

De pilot kent in november 2011 in totaal 1.174 deelnemers: cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren en Wsw'ers. Van een deel van deze groep is in het CVS bekend wat de belangrijkste beperking is. Onderstaande tabel geeft de resultaten hiervan weer.

**Tabel 2.1** Type beperking doelgroep (N=1.174)

Aard van de beperking	Aantal	In procenten
Lichamelijk	320	27%
Wsw-geïndiceerd (en geen beperking geregistreerd)	292	25%
Beperking niet geregistreerd	230	20%
Psychisch	210	18%
Psychosociaal	88	7%
Verstandelijk	34	3%
<b>Totaal</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

<sup>1</sup> Ommeren, C.M. van, & S.M. de Visser & M.W.H. Engelen (2011). *Van deelnemer naar werknemer*. Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV. Research voor Beleid, 2011.

## 2.2 Proefplaatsingen en dienstverbanden

### Proefplaatsingen

Op het moment van de vorige rapportage (peildatum april 2011) waren 12 van de 32 gemeenten erin geslaagd een proefplaatsing te realiseren.

Gezien die stand van zaken is er het afgelopen half jaar veel gebeurd. Intussen hebben 28 gemeenten ervaring opgedaan met proefplaatsingen. Op het moment dat de belronde werd afgesloten (1 november 2011) hadden 28 pilotgemeenten samen 265 proefplaatsingen gerealiseerd. Daarnaast is er één gemeente die vooralsnog geen gebruik heeft gemaakt van proefplaatsingen, maar wél enkele dienstverbanden heeft gerealiseerd. Dat betekent dat er 29 gemeenten zijn die inmiddels de stap naar de werkgever hebben gemaakt – op welke schaal dan ook.

### Dienstbetrekkingen

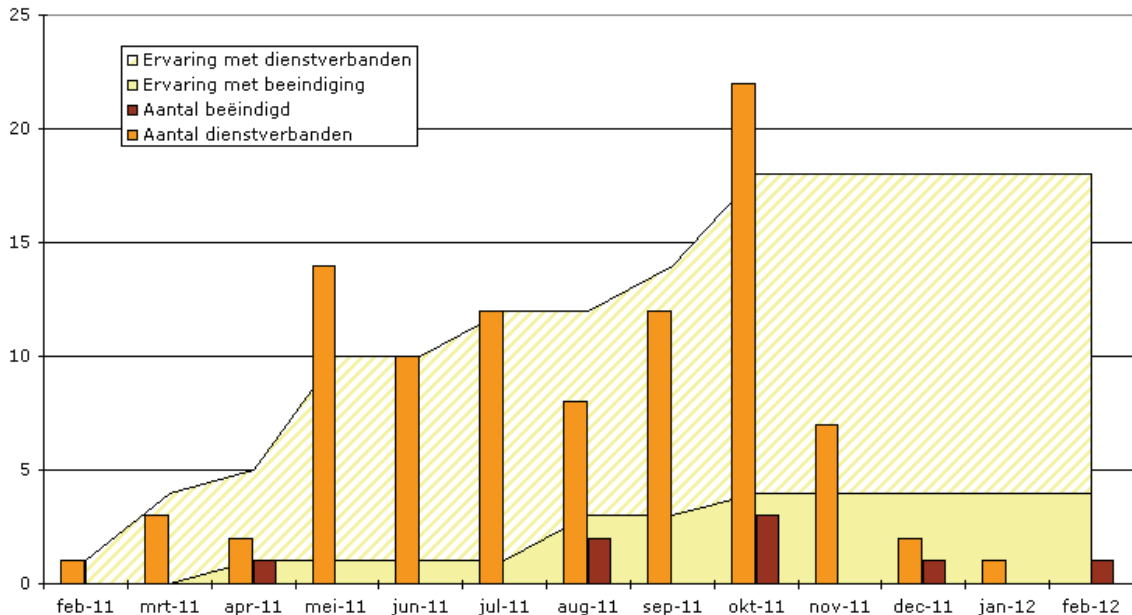
In november 2011 waren er in totaal 123 dienstverbanden met loondispensatie gerealiseerd. Dit houdt in dat de proefplaatsing van 123 werknemers op deze datum was voortgezet in een dienstverband met loondispensatie. In totaal hebben 18 gemeenten cliënten geplaatst met een dienstverband met loondispensatie. Daarmee is de pilot, in elk geval in een deel van de gemeenten, goed op stoom gekomen.

**Noot: 123 dienstverbanden, 96 geregistreerd**

Dit aantal is berekend door informatie uit de belronde (peildatum 1 november) te vergelijken met de registraties in het CVS (peildatum 21 november). Niet alle gerealiseerde dienstverbanden staan geregistreerd in het CVS. In het CVS staan 96 dienstverbanden geregistreerd. Tabellen en berekeningen in deze rapportages zijn gebaseerd op dit aantal van 96 dienstverbanden.

In figuur 2.1 is, per maand, weergegeven hoeveel dienstbetrekkingen in die maand zijn gerealiseerd (gebaseerd op de in het CVS ingevoerde startdatum) en hoeveel gemeenten in totaal ervaring hebben opgedaan met dienstbetrekkingen. Zo is af te lezen dat in de maand september twaalf dienstverbanden zijn gerealiseerd. Op dat moment had een totaal van veertien gemeenten ervaring met cliënten met een dienstverband met loondispensatie.

**Figuur 2.1** Aantal gerealiseerde dienstverbanden per maand en aantal beëindigde dienstverbanden per maand.<sup>1</sup>



Bron: CVS Cyclus 2 Loondispensatie, Research voor Beleid, 2012. Peildatum: 21 november 2011. Gezien de peildatum zijn cijfers over november 2011 onvolledig, cijfers over december en verder geven verwachte dienstverbanden weer (contract gemaakt maar nog niet in werking). Van 6 dienstverbanden is niet bekend op welk moment ze zijn beëindigd.

Uit figuur 2.1 is het volgende af te leiden:

- Het aantal gemeenten dat ervaring op heeft gedaan met het realiseren van dienstbetrekkingen steeg gestaag tussen februari november 2011.
- Relatief veel dienstverbanden zijn recent gestart.
- Er zijn niet alleen nieuwe dienstverbanden gerealiseerd, maar enkele dienstverbanden zijn inmiddels ook weer zijn beëindigd. In totaal zijn er 14 dienstbetrekkingen geëindigd, om wisselende redenen (zie hiervoor hoofdstuk 11). Zes gemeenten hebben meegemaakt dat één of meer dienstverbanden eindigden.

<sup>1</sup> De cijfers over de maanden vanaf april weerspiegelen de verwachtingen van de respondenten.





## 3 Voortgang verklaard

Er zijn grote verschillen in de ambities van gemeenten en in de vorderingen die ze maken. Hoe kan het dat de ene gemeente in korte tijd al meerdere proefplaatsingen heeft gerealiseerd terwijl de andere gemeente nog begint met de werkgeversbenadering? In dit hoofdstuk bespreken we enkele verklaringen voor de verschillen in voortgang.

### 3.1 Drie thema's: organisatie, cliënt en werkgever

Gemeenten verklaren de voortgang in de pilot ieder op een eigen manier, en hebben in de belronde vaak uitgebreid de stand van zaken van de pilot toegelicht. De verklaringen die we in deze antwoorden terughoord zijn geclusterd naar drie thema's:

- 1) Organisatie bij gemeenten
- 2) Doelgroepselectie en kennis van cliënt.
- 3) Inzet op en verloop van werkgeversbenadering.

In de volgende paragrafen geven we kort een eerste inzicht in bevindingen op deze thema's. In de navolgende hoofdstukken komen deze drie thema's nader aan bod: deel 1 van het rapport focust op gemeenten en hun projectorganisatie, deel 2 op het traject dat cliënten doorlopen en deel 3 op de werkgever.

### 3.2 Organisatie bij gemeenten

#### Trage start

Een aantal gemeenten merkt zelf op een trage start te hebben gehad. Zij melden dat na de zomer van 2011 de pilot wel voortvarend is opgepakt. Deze gemeenten verwachten daarom dat de pilot komend half jaar snel tot resultaten gaat leiden. Navolgend beschrijven we enkele organisatorische elementen die de vertraging van de implementatie van het instrument kunnen verklaren.

#### 1. Onvoldoende afstemming tussen beleid en uitvoering

In de vorige rapportage benoemden we een goede afstemming tussen beleid en uitvoering als één van de succesfactoren bij gemeenten die voorop liepen in de pilot. Door een goede afstemming wordt voorkomen dat beslissingen op beleidsniveau blijven hangen omdat ze op uitvoeringsniveau niet worden gedragen of niet uitvoerbaar blijken. Omgekeerd blijkt dat onvoldoende afstemming tussen beleid en uitvoering ook tot vertraging in de uitvoering van de pilot kan leiden.

#### **Rotterdam: visie op en uitvoering van werkgeversbenadering**

De gemeente Rotterdam heeft een gespecialiseerd werkgeversservicepunt: DAAD. Binnen de pilot loondispensatie heeft DAAD de opdracht werkplekken voor deelnemers aan de pilot te werven, als onderdeel van de reguliere werkgeversbenadering. Dat betekent dat DAAD loondispensatie als één van de arrangementen meeneemt. DAAD heeft nog geen specifieke medewerkers vrijgemaakt die werkplekken voor de pilot werven. Nu krijgen alle accountmanagers loondispensatie 'mee in hun pakketje'. De werkgeversbenadering komt daardoor nog onvoldoende op gang. Hier wordt over overlegd met DAAD. De dienstbetrekkingen die in Rotterdam zijn gerealiseerd, zijn door jobcoaches zelf geworven.

## 2. Te veel focus op één van de processtappen

Een tweede aspect van de organisatie van de pilot betreft een goede aansluiting tussen de verschillende processtappen in de pilot. Verschillende gemeenten zijn 'bij het begin begonnen' en hebben zich de eerste maanden vooral gefocust op het inregelen van de administratieve handelingen en het opstarten van de toegangstoets. Pas nu er een pool aan cliënten een positief toegangstoetsbesluit heeft gehad, verleggen deze gemeenten hun horizon naar de werkgeversbenadering.

### Gemeente aan het woord

*"Wij hebben in de pilot een doelgroep ter hand genomen die op erg grote afstand van de arbeidsmarkt staat. Het gaat om cliënten met psychische beperkingen, waarvan we eerst dachten dat die nooit meer aan het werk zouden kunnen gaan. We zijn nu zo ver dat 1/3 van deze groep arbeidsfit is. We zien nu dat het erg belangrijk is om deze mensen snel een werkomgeving en een contract te bieden, om de geboekte vooruitgang niet kwijt te raken. Daar zijn we ons op aan het bezinnen. We hebben de cliënt nu goed in beeld, en gaan zwaar inzetten op werkgeversbenadering."*

## 3. Capaciteitstekort

De focus op de pilot verschilt sterk per gemeenten. Waar de ene gemeente met 4FTE aan de pilot werkt, zijn in andere gemeenten slechts een beperkt aantal medewerkers voor een beperkt aantal uren vrijgemaakt. Meerdere gemeenten geven dan ook aan dat ze (te) weinig capaciteit hebben voor de uitvoering van de pilot. Een aantal gemeenten zegt vooral te weinig capaciteit op uitvoeringsniveau te hebben om intakes met cliënten te doen. Andere gemeenten hebben te weinig tijd gereserveerd om aan werkgeversbenadering te besteden. Wanneer deze knelpunten aan het licht komen, wordt daar vaak wel een oplossing voor gezocht. Zo heeft één van de gemeenten de jobfinding nu uitbesteed.

In andere gemeenten verloopt de pilot op organisatieniveau juist goed en wordt er extra capaciteit vrijgemaakt. Zo heeft een gemeente eerst met een beperkt aantal FTE uitgetoetst wat het juiste uitvoeringsmodel is voor de gemeente. Dat is nu gevonden en de pilot loopt goed, waarna er nu extra fte worden ingezet om de doelstelling te behalen.

### Succesfactoren

Wanneer we de organisatorische verklaringen voor de opgedane vertraging bezien, kunnen we stellen dat de het **draagvlak** binnen de gemeente op alle niveaus (bestuur, beleid, uitvoering) stevig genoeg moet zijn, dat de afzonderlijke **processtappen** goed op elkaar moeten aansluiten en dat het uitvoerende **team** evenwichtig samengesteld moet zijn en voldoende spankracht moet hebben.

In hoofdstuk 4 diepen we deze elementen verder uit. Op basis van de lessen die we uit de pilot kunnen trekken zijn twee mogelijke uitvoeringsstrategieën opgesteld.

## 3.3 Doelgroepselectie en kennis van de cliënt

### Doelgroepselectie

Wanneer gemeenten de voortgang in de pilot verklaren, blijkt dat verschillende verklaringen betrekking hebben op de (omgang met de) doelgroep in de pilot. Het selecteren van cliënten en het begeleiden van cliënten in het gehele traject blijkt, op verschillende punten, een obstakel in de voortgang van de pilot. We benoemen hier vier barrières die gemeenten tegenkomen.

### 1. Afbakening van de doelgroep

Een eerste valkuil bij de doelgroepselectie is het te stringent afbakenen van de doelgroep. Dit is meerdere gemeenten overkomen. Deze gemeenten ervaren dat ze, door de strakke eisen aan de doelgroep, te weinig volume in de pilot kunnen krijgen. Zij hebben nu de doelgroep verruimd. Dit is voor niet alle gemeenten mogelijk: één gemeente zegt simpelweg te weinig geschikte cliënten in de kaartenbak te hebben.

Andere gemeenten hebben de selectie juist te breed ingestoken. Zo is in verschillende gemeenten een grote groep WWB-ers door de toegangstoets gekomen. Deze gemeenten kampen nu met een groot aantal cliënten waarvoor (nog) geen arbeidsplaats beschikbaar is. In deze gemeenten is daarom juist een iets strengere selectie aan de poort ingevoerd.

#### Gemeente aan het woord

*"De preselectie was aan het begin van de pilot een bottleneck. Klantmanagers selecteerden alleen cliënten met een geregistreerde beperking. Dat vernauwde de doelgroep tot een te beperkt aantal cliënten. Tegelijkertijd meldden klantmanagers ook deelnemers aan die nog lang niet bemiddelbaar zijn; met onvoldoende motivatie en geheel geen werknemersvaardigheden. Wat dat betreft was de selectie juist weer te breed."*

In een andere gemeente verloopt de pilot juist voorspoedig, waardoor de doelgroep is uitgebreid. Het SW-bedrijf wilde in één gemeente bijvoorbeeld eerst niet meewerken, maar door de komst van de WWnV en het positieve verloop van de pilot kunnen WWB-ers met Wsw-indicatie nu toch meedoen.

### 2. Functioneren van de toegangstoets

Een aantal gemeenten meldt dat klantmanagers te weinig cliënten doorverwijzen naar de pilot. Er stromen dan te weinig cliënten in om de verdere uitvoering goed op gang te brengen. Het kan zijn dat het instrument loondispensatie dan binnen de gemeente onvoldoende bekend is.

Ook gebeurt het dat bij de uitvoering van de toegangstoets erg veel cliënten uitvallen. Andere gemeenten melden dat de toegangstoets een erg tijdrovend obstakel is, waardoor de voortgang van de pilot werd opgehouden.

### 3. Uitval van cliënten

Ook wanneer cliënten door de toegangstoets heen zijn, en aan een voorbereidend traject deelnemen of op een proefplaatsing zitten, melden verschillende gemeenten uitval. Zo merkt een gemeente op dat cliënten afvallen doordat andere instrumenten makkelijker en gunstiger voor de cliënt en/of de werkgever blijken te zijn. Andere gemeenten hebben ervaring met cliënten die na de proefplaatsing uitvallen.

### 4. Reguliere uitstroom

Een laatste verklaring is positief van aard: soms realiseren gemeenten geen proefplaatsingen of dienstverbanden met loondispensatie, omdat er sprake is van reguliere uitstroom.

#### Succesfactoren

Over het algemeen blijkt dat een goede **bepaling van de doelgroepen** waarvoor de gemeente het instrument wil inzetten een belangrijke randvoorwaarde is voor het slagen van

de pilot. Een efficiënte en zorgvuldige **uitvoering van de toegangstoets** is een tweede randvoorwaarde. Daarnaast is het **voorkomen van uitval**, onder meer via een goede communicatie richting de cliënt, een belangrijk aandachtspunt.

De hoofdstukken 7, 8 en 9 gaan hier verder op in.

### 3.4 Inzet op en verloop van de werkgeversbenadering

#### Verloop van de werkgeversbenadering

In de belronde is gevraagd hoe tevreden gemeenten zijn met het verloop van de werkgeversbenadering. De resultaten hiervan zijn samengevat in onderstaande tabel:

**Tabel 3.1** Tevredenheid met verloop werkgeversbenadering

Eigen oordeel	Aantal gemeenten
Goed	3
Voldoende	8
Onvoldoende	14
Matig tot slecht	7
<b>Totaal</b>	<b>32</b>

*Bron: Belronde, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012*

Over het algemeen zijn gemeenten niet tevreden met het verloop van de eigen werkgeversbenadering. In de toelichting op deze waardering noemden de gemeenten verschillende verklaringen voor het uitblijven van (proef)plaatsingen. Navolgend bespreken we vier verklaringen.

#### 1. Werkgevers moeilijk te overreden

Gemeenten ervaren dat werkgevers moeilijk over te halen zijn tot een plaatsing. Verschillende gemeenten noemen dit als belangrijkste knelpunt. Ook laten participatieplaatsen en proefplaatsingen zich niet altijd omzetten in dienstverbanden met loondispensatie omdat werkgevers zich terugtrekken. Tekenend is hierbij onderstaande uitspraak van een werkgever.

#### Werkgever aan het woord

*"Maatschappelijk ondernemen is in deze dagen vooral: het behoud van mijn eigen personeel."*

De argumenten van werkgevers om niet mee te werken aan een plaatsing zijn legio. De crisis speelt hierin een grote rol. Ook specifiekere argumenten worden door werkgevers aangedragen. Zo zeggen enkele werkgevers dat ze weerhouden worden door de complexiteit van het instrument loondispensatie of de tijd die ze in loonwaardebepalingen moeten steken. Ook het feit dat werknemers onder minimumloon uitbetaald krijgen is voor sommige werkgevers een bezwaar.

Ook wanneer het wel lukt werkgevers te overreden, duurt het soms lang voordat toezeggingen worden nagekomen, of blijft het nakomen van afspraken helemaal uit. Daardoor kunnen (groeps)plaatsingen niet doorgaan, terwijl daar veel energie in is gestoken.

### Gemeente aan het woord

*"In onze gemeente hebben we ingestoken op het maken van principe-afspraken met een aantal grote werkgevers. Zo is met een grote zorginstelling afgesproken dat zij 100 cliënten in dienst zouden nemen. Dit staat zwart op wit, maar tot dusver zijn plaatsingen uitgebleven."*

Twee gemeenten vermelden expliciet dat er sprake is van een heel slechte arbeidsmarkt in hun regio. Zij zeggen vrijwel alle lokale/regionale werkgevers te hebben benaderd, maar weinig of geen werkplekken te hebben gevonden.

### 2. Bestaande netwerken niet altijd bruikbaar

In de pilot hebben gemeenten ondervonden dat het type cliënt dat in aanmerking komt voor loondispensatie moeilijk te bemiddelen is. Werkgevers uit het bestaande netwerk, die al met verschillende andere regelingen in aanraking zijn geweest, staan niet altijd open voor een nieuw instrument én kunnen vaak ook 'kiezen' voor cliënten die op mindere afstand tot de arbeidsmarkt staan.

Ook het benutten van bestaande netwerken van het SW-bedrijf lukt niet altijd: deze hebben in hun netwerk al veel Wsw-ers gedetacheerd, waardoor de ruimte om WWB-ers uit de pilot op te nemen beperkt is. De werkgeversbenadering wordt daardoor soms alsnog elders belegd.

### 3. Wijziging van wervingstactiek

Dat het om een pilot gaat, heeft dus tot gevolg dat gemeenten soms een tactiek uitproberen die op de langere termijn niet blijkt te werken. In een aantal gemeenten loopt de werkgeversbenadering voor de doelgroep van de pilot gelijk op met de werkgeversbenadering voor andere groepen. Dat werkt niet altijd even goed, omdat de jobfinder dan ook 'makkelijker' doelgroepen in de portefeuille heeft, waardoor loondispensatie-klanten niet zo snel geplaatst worden. Dat betekent dat een verandering van tactiek nodig is, en dat kost tijd.

Andere gemeenten hebben veel tijd gestoken in publicaties rondom loondispensatie, zoals het plaatsen van berichten in de krant en het verspreiden van folders. Dit levert voorsommig weinig resultaat op, werkgevers reageren niet uit zichzelf op deze campagnes. Deze gemeenten moeten zich nu ook bezinnen op een andere wijze van werkgeversbenadering.

### 4. Te weinig gerichte focus en onvoldoende capaciteit

In bovenstaande paragrafen zagen we al dat gemeenten soms te weinig tijd vrijmaken voor de werkgeversbenadering of te laat gestart zijn. Eén gemeente meldt expliciet dat de werkgeversbenadering nog niet van de grond komt, omdat de cliënt in de benadering het uitgangspunt is. Pas als een cliënt klaar is voor de arbeidsmarkt wordt er naar een werkplek gezocht. De eerste cliënten zijn nu 'klaar' voor werk, waardoor de benadering nu pas van de grond gaat komen.

### Succesfactoren

Al met al gaat bij de gemeenten veel tijd zitten in de opstart van de werkgeversbenadering. Hoewel de werkgeversbenadering voor veel gemeenten een moeilijk punt blijft (zie ook hoofdstuk 9), geldt in het algemeen dat een **vroege focus** op de werkgeversbenadering de grootste kans op succes biedt. Gemeenten die pas laat in het proces met de werkgeversbenadering zijn begonnen, ondervinden nu vaak de grootste knelpunten en vertraging.

Gemeenten waar de pilot goed loopt geven vrijwel allemaal aan dat ze al een sterk netwerk hadden onder werkgevers. Deze gemeenten hoefden hun netwerk niet meer van het begin af aan op te zetten, maar hebben wél hun **werkgeverscontacten uitgebouwd** en uitgebreid. Alleen bouwen op bestaande contacten blijkt vaak niet voldoende. Het merendeel van de werkgevers is in deze gemeenten wél bereid is tot deelname. Het realiseren van die bereidheid is echter **een proces van lange adem**. Investeren in persoonlijke contacten en de tijd nemen om de werkgever uit te leggen wat loondispensatie is en wat de voordelen ervan zijn horen hierbij.

## 4 Organisatie van de pilot

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop gemeenten de pilot hebben georganiseerd. In dit hoofdstuk besteden we specifiek aandacht aan de volgende aspecten van de organisatie:

1. De **urgentie** die uitvoering van de pilot heeft binnen de gemeente (4.1),
2. De **visie** van gemeenten op de uitvoering en de **vertaling** van deze visie naar de inrichting van de pilot (4.2), en
3. Het **team en de samenwerkingspartners** die gemeenten betrekken bij de uitvoering van de pilot (4.3).

Het hoofdstuk sluit af met de beschrijving van enkele knelpunten en succesfactoren, en een samenvatting van twee 'uitvoeringsstrategieën' (4.5).

### 4.1 Urgentie en draagvlak

#### Motivatie voor deelname

Loondispensatie wordt door de pilotgemeenten vaak 'het instrument van de toekomst' genoemd. De meeste gemeenten zijn (gematigd) positief over het instrument an sich. Zij nemen deel aan de pilot om betrokken te zijn bij toekomstige ontwikkelingen en hun visie op inzet van het instrument aan te scherpen.

#### Gemeente aan het woord

*"Loondispensatie is voor ons een blik op de toekomst. In de WWnV wordt loondispensatie het belangrijkste instrument, en wij vinden het belangrijk daar alvast ervaring mee op te doen."*

Ten opzichte van deze algemene tendens zijn twee afwijkende standpunten te signaleren:

- Deelname vanuit weerstand: in enkele gemeenten is er (veel) politieke weerstand tegen het instrument loondispensatie. Deze gemeenten zijn in de pilot ingestroomd om inspraak te kunnen hebben in de ontwikkeling van het uiteindelijke instrument. Hoe de pilot in zo'n gemeente verloopt is sterk afhankelijk van het commitment op uitvoeringsniveau.
- Deelname vanuit een sterke positieve visie. Voor enkele andere gemeenten voorziet het instrument in een behoefte. Loondispensatie vervult voor hen een lacune in het bestaande aanbod. Deze gemeenten benoemen dat het instrument helpt om uitstroom voor een specifieke doelgroep te realiseren, of een welkome aansluiting vormt op andere bestaande (of aflopende) trajecten<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Zie ook voortgangsrapportage 2.

**Walcheren: de pilot voor een specifieke doelgroep**

Walcheren richt zich in de pilot specifiek op de doelgroep cliënten met multi-problematiek. Deze doelgroep valt net buiten de Wsw. Ze zitten vaak al langere tijd in de uitkering, en het is niet duidelijk altijd duidelijk waar dat aan ligt. Het is wel zeker dat een standaard re-integratietraject voor deze groep niet voldoende is. De sociale en psychische problematiek van deze groep vergt een extra steun in de rug, misschien wel voor altijd. De systematiek van loondispensatie sluit volgens Walcheren daarom goed aan op deze behoefte.

Ook het uitbouwen van samenwerking vormt een motivatie voor deelname.

**Doetinchem: de pilot als vehikel voor het intensiveren van samenwerking**

Toen de commissie de Vries het advies over Werken naar Vermogen uitbracht is de gemeente Doetinchem al in samenwerking met de buurgemeenten, UWV en het SW-bedrijf Wedeo gestart met een project om de onderlinge samenwerking in te richten op één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

De partijen werkten vóór de pilot loondispensatie dus al samen in projecten, o.a. gericht op diagnose en werkgeversbenadering. Doetinchem grijpt nu de pilot loondispensatie aan om de samenwerking en afstemming nog beter te organiseren.

**Urgentie**

Tijdens de looptijd van de pilot is bij gemeenten de urgentie van een voortvarende en succesvolle invoering van het instrument sterk toegenomen. Dat heeft twee verklaringen:

- In de meeste gemeenten is het realiseren van besparingen op de uitkeringslasten een noodzaak geworden. Meerdere gemeenten geven dan ook aan dat de pilot aanknopingspunten moet gaan bieden voor hoe die besparing gerealiseerd kan worden.
- Ook de aanstaande invoering van de WWnV maakt dat het gevoel van urgentie onder gemeenten toeneemt. Nu is de tijd om alles goed op te rit te krijgen en kan er nog 'geoeftend' worden. Vanaf 1 januari 2013 kan dan volop met de uitvoering van de WWnV begonnen worden.

Met de toegenomen urgentie is ook de bestuurlijke belangstelling op gemeenteniveau in het afgelopen jaar sterk toegenomen.

**Helmond: toegenomen urgentie**

In Helmond werd het instrument loondispensatie bij aanvang van de pilot vooral gezien als interessant project om een nieuwe werkwijze te exploreren. Dat er mogelijk een besparing op het I-deel uit voort kon komen maakte het extra interessant. Het realiseren van die besparingen wordt nu steeds belangrijker in de uitvoering van de pilot. De pilot wordt steeds hoger in de gemeentelijke organisatie belegd, waardoor aanspreekpunten een aantal keer gewisseld zijn.

In de uitvoering neemt daarnaast de discussie over de inzet van kosten een prominente plaats in, waardoor afspraken over kosten van uitvoerende partijen (SW-bedrijf en re-integratiebedrijf) herzien moesten worden. Dat heeft de uitvoering flink vertraagd.

In andere gemeenten begint het gevoel van urgentie nu op te komen. Over het algemeen loopt de druk om in het laatste jaar van de pilot nog resultaten te boeken in de meeste gemeenten op.



## 4.2 Visie en vertaling naar de opzet van de pilot

### Samenhang tussen visie en opzet

Gemeenten richten de pilot ieder op hun eigen wijze in. Achter deze verschillende aanpakken schuilt een verschil in visie op de pilot en het instrument loondispensatie. De drie belangrijkste thema's waarop gemeenten variëren in hun visie zijn: de mate waarin behoefte is aan een nieuw instrument, de status van loondispensatie binnen de organisatie en een verschil in de focus (op cliënt of werkgever). We lichten deze thema's hier nader toe.

#### ■ *Behoeftte aan nieuw re-integratieinstrument*

We constateren een verschil in behoefte aan een nieuw instrument. Eerder zagen we al dat loondispensatie voor sommige gemeenten in een duidelijke behoefte voorziet. Deze gemeenten benoemen doelgroepen die met het reguliere re-integratieaanbod onvoldoende bediend werden. Loondispensatie is volgens deze gemeenten een instrument dat bij uitstek geschikt is voor de groep cliënten die eerder tussen de wal en het schip viel.

#### **Gemeente aan het woord**

*"Wij wachten al vijf jaar op een instrument als dit. Er was nog geen goed instrument om de doelgroep die wel wil, maar niet volledig kan, weer naar de arbeidsmarkt terug te brengen. Mensen die wel kunnen werken, maar het zelfstandig niet redden. (...) Wij zijn ervan overtuigd dat loondispensatie de toekomst heeft en wij wilden daarom snel kennis en ervaring met het instrument opdoen."*

Andere gemeenten zien loondispensatie vooral als een uitbreiding van en aanvulling op het bestaande aanbod, maar kennen hier geen bijzondere toegevoegde waarde aan toe. Het relatieve belang dat gemeenten toekennen aan loondispensatie als re-integratieinstrument varieert daarmee sterk.

#### ■ *Projectorganisatie of onderdeel van reguliere organisatie*

Een tweede verschil tussen gemeenten blijkt uit de wijze waarop de pilot wordt geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie. In een aantal gemeenten heeft loondispensatie een duidelijke aparte status. Dat betekent dat een klein team aan medewerkers vanuit de gemeente belast is met de taken die bij de pilot behoren. Soms zijn zij gedeeltelijk vrijgemaakt, maar vaker zijn enkele medewerkers volledig vrijgemaakt voor de pilot. Dit impliceert vaak dat de andere klantmanagers van de gemeente minder betrokken zijn bij de pilot. Doordat zij niet direct belast zijn met de uitvoering van taken staat het instrument loondispensatie bij hen minder scherp op het netvlies.

#### **Smallerland: één klantmanager vrijgemaakt**

Binnen de gemeente Smallerland is één klantmanager vrijgemaakt op de pilot loondispensatie uit te voeren. Hij is te kenmerken als de spil van de pilot: deze klantmanager is het aanspreekpunt in de samenwerking met het SW-bedrijf Caparis en is samen met het SW-bedrijf belast met de intake, doelgroepselectie, toegangstoets, jobhunting, matching én begeleiding van cliënten.

Het is een bewuste keuze geweest om de pilot bij één iemand neer te leggen: zo is het overzicht over het hele proces én de cliënten bij één aanspreekpunt geconcentreerd.

In andere gemeenten zijn de taken binnen de pilot verspreid over grotere aantallen medewerkers. Deze gemeenten zijn ervan overtuigd dat het belangrijk is ook in de pilot een zo regulier mogelijke situatie vorm te geven. Soms is het realiseren van plaatsingen zelfs ondergeschikt gemaakt aan het verkrijgen van inzicht in de manier waarop het instrument in-

gezet kan worden in de reguliere organisatie.

**Gemeente aan het woord**

*"In onze gemeente is ervoor gekozen alle klantmanagers een preselectie te laten maken. Ik ben ervan overtuigd dat het instrument ingebed moet worden in de bestaande dienstverlening. Daardoor wordt het breed bekend en breed gedragen."*

■ *Cliënt centraal of werkgever centraal*

Tot slot verschillen gemeenten ook sterk in hun visie op wie/wat centraal staat in de uitvoering van loondispensatie: de cliënt of de werkgever. Deze keuze kan een groot effect sorteren op de inrichting van de pilot. Vanuit de gedachte 'werkgever op kop' zijn er gemeenten, zoals Coevorden, die het proces starten met jobfinding. Wanneer er een werkplek is gevonden, wordt hier een cliënt op gematched. Binnen deze gemeenten worden over het algemeen minder trajecten ingezet om cliënten voor te bereiden op werk.

Andere gemeenten zijn stellig in de keuze om de cliënt centraal te stellen.

**Gemeente aan het woord**

*"Wij gaan bij het zoeken van een werkplek uit van de klant. Wanneer de werknemer niet op de werkplek past, wordt het niks."*

**Lelystad: cliënt centraal**

De gemeente Lelystad werkt in de pilot met cliënten die soms 10 of 15 jaar lang niet hebben gewerkt, en die soms aan even zoveel re-integratie activiteiten hebben deelgenomen. De gemeente gaat nu met deze cliënten het gesprek aan, om te achterhalen waar de capaciteiten van de cliënt liggen. Het is volgens Lelystad effectiever om de ingezette instrumenten af te stemmen op de vraag van de cliënt dan zelf te bedenken 'wat nodig is'. Door deze aanpak krijgt de gemeente een goed beeld van de cliënt.

Wanneer duidelijk is wat de cliënt kan en wat niet, wordt er een werkgever gezocht. Deze aanpak zorgt ervoor dat de gemeente met gerichte informatie bij de werkgever komt. De werkgever weet dan ook beter wat hij wel en niet kan verwachten. Dat maakt hopelijk de uitstroom ook meer solide.

De keuze voor een benadering vanuit cliënt of werkgever is overigens geen statische keuze. Gedurende de looptijd van de pilot hebben verschillende gemeenten hun visie hierop bijgesteld, en ook een combinatie van beide is mogelijk.

**Walcheren: van focus op cliënt naar brede focus**

De toeleiding naar werk werd in Walcheren in eerste instantie ingestoken vanuit de cliënt: wat kan de cliënt, waar liggen de interesses? Daar werd vervolgens vanuit de netwerken van de jobhunters een werkgever bij gezocht. Gaandeweg is de toeleiding steeds meer vanuit de andere kant benaderd: via de vraag van de werkgever een gepaste cliënt aanbieden. Door zowel vanuit de vraagkant als de aanbodkant te redeneren wordt er nu breder gezocht.

**Amersfoort: focus verschilt per doelgroep**

Het uitgangspunt bij het koppelen van cliënt en werkgever is afhankelijk van de plaats die de cliënt heeft op de participatieladder. Wanneer een cliënt veel afstand heeft tot de arbeidsmarkt zijn de wensen en capaciteiten van de cliënt leidend. Wanneer de afstand kleiner is dan geldt: elk werk is passend. De vraag van de werkgever staat dan centraal.

## 4.3 Team en Betrokken partijen

### 4.3.1 Inzet op de pilot

In hoofdstuk 3 zagen we al dat de personele inzet sterk verschilt tussen gemeenten. Waar de ene gemeente met 4FTE aan de pilot werkt, is in andere gemeenten slechts een beperkt aantal medewerkers voor een beperkt aantal uren vrijgemaakt. Naast de omvang van de inzet op de pilot zijn er nog enkele andere verschillen te benoemen:

#### **Personeel vrijmaken of onderdeel van takenpakket**

In een aantal gevallen zijn medewerkers volledig vrijgesteld voor de pilot, terwijl in andere gemeenten het uitvoeren van de pilot onderdeel is van een breder takenpakket. Beide aanpakken hebben voor- en nadelen. Wanneer medewerkers zijn vrijgesteld betekent dit vaak dat zij met volle inzet aan de uitvoering van de pilot kunnen werken. De pilot komt daardoor vaak wat sneller op stoom. Tegelijkertijd wordt de kennis gebundeld bij een beperkt aantal personen. Dit brengt een risico op kennisverlies met zich mee wanneer deze personen de organisatie verlaten.

Wanneer de pilot onderdeel is van een breder takenpakket, kan het gebeuren dat medewerkers opgeslokt worden door hun reguliere taken, waardoor de uitvoering van de pilot niet van de grond komt. Vooral wanneer de werkgeversbenadering is belegd bij medewerkers die ook andere taken of doelgroepen in hun portefeuille bestaat het risico dat een gebrek aan focus het verloop van de pilot vertraagd. Wanneer het echter lukt de processen goed in te regelen, heeft dit echter het voordeel dat het instrument breed in de organisatie gedragen wordt.

#### **Positie in de organisatie**

Gemeenten die kampen met een capaciteitstekort, benoemen vaak een specifieke functie waarvoor te weinig tijd is gereserveerd. Zo zegt een aantal gemeenten vooral te weinig capaciteit op uitvoeringsniveau te hebben om intakes met cliënten te doen. Andere gemeenten hebben juist te weinig tijd gereserveerd om aan werkgeversbenadering te besteden.

#### **Kennis en ervaring**

Hoewel het *aantal* medewerkers, de *hoeveelheid* tijd die zij beschikbaar hebben en hun *positie* in de organisatie belangrijk zijn, is het vooral belangrijk *wie* met de uitvoering van de pilot belast is. Een goede kennis van de doelgroep én ervaring met werkgeverbenadering is, vooral op uitvoeringsniveau, erg belangrijk.

#### **Oldenzaal: een team van ondernemers**

Alle leden van het projectteam in Oldenzaal (klantmanagers, projectleider én wethouder) hebben werkervaring als ondernemer of in de uitzendbranche. Doordat de medewerkers ook ervaring met de doelgroep kunnen ze snel inschatten wat een cliënt nodig heeft én wat belangrijk is voor een werkgever.

#### **Gemeente aan het woord**

*"De jobcoaching wordt in onze gemeente gedaan door coaches die tot dusver altijd met de Wsw-doelgroep hebben gewerkt. De coaches zijn daardoor wellicht geneigd de begeleidingsbehoefte van cliënten te overschatten: ze trekken hun ervaringen met de sw-doelgroep door naar de doelgroep in de pilot."*

### 4.3.2 Samenwerkingspartners en rollen

Bij het uitvoeren van de pilot zijn vaak meerdere partijen betrokken, zoals: het SW-bedrijf, één of meer re-integratiebedrijven, de beleidsafdeling van één of meer gemeenten, één of meer gemeentelijke sociale diensten, aanbieders van loonwaardemethodieken, organisaties voor jobcoaching en het UWV.

Een aantal gemeenten kiest er bewust voor de pilot 'klein' aan te pakken, en de taken te beleggen bij een gering aantal betrokkenen. Vaak komt dit erop neer dat de gemeente – soms samen met het SW-bedrijf – de uitvoering van loondispensatie zoveel mogelijk in de eigen organisatie belegt.

#### **Gemeente aan het woord**

*"In onze gemeente vormende werkcoaches de spil van de pilot. Zij zijn allrounder, en verantwoordelijk voor intake, jobhunting en nazorg na de plaatsing. De uitvoering van de toegangstoets is bij het UWV belegd, maar de overige taken heeft de gemeente in eigen hand."*

Andere gemeenten zoeken juist de samenwerking met andere organisaties. Zo wordt de pilot in een aantal gevallen door het SW-bedrijf uitgevoerd namens verschillende gemeenten in een regio. Het samenwerken met een groot aantal partijen is soms een bewuste keuze, zoals in de gemeente waar de pilot wordt ingezet om de bestaande samenwerkingsstructuren nog verder uit te bouwen. In andere gevallen zijn samenwerkingsverbanden historisch gegroeid of gedurende de looptijd van de pilot ontstaan.

Wanneer de pilot met verschillende samenwerkingspartners wordt uitgevoerd, is het belangrijk de taken en rollen van de partijen helder te benoemen.

#### **Diamantgroep: duidelijke rolverdeling**

De Diamantgroep (SW-bedrijf) voert in de pilot taken uit voor verschillende gemeenten. Daarnaast zijn er drie Re-integratiebureaus betrokken bij de pilot. Dit is bewust gedaan, zodat de pilot ook gebruikt kan worden om de effectiviteit van de bureaus te beoordelen. In de pilot hebben alle partijen duidelijke rollen. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de doelgroepselectie. Het SW-bedrijf voert de toegangstoets uit, verzorgt de training van cliënten en voert de loonwaardebepaling uit. De RIB's nemen de jobhunting en jobcoaching op zich.

In andere gemeenten wordt ook binnen de gemeentelijke organisatie samengewerkt, wanneer verschillende diensten samenwerken in de uitvoering van de pilot.

#### **Lelystad: verbinding tussen WMO en WWB**

De gemeente Lelystad is georganiseerd in een concern voor werk (WWB) en een concern voor zorg (WMO). Het concern voor zorg is verantwoordelijk voor alle participatietrajecten en voor de WWB-ers die op dermate grote afstand van de arbeidsmarkt staan dat hun ondersteuningsbehoefte dicht tegen zorg aan ligt. Die groep is in Lelystad in de pilot ingestroomd. Daardoor werken de beide concerns nauw samen. Tegelijk met de voorbereiding op de WWnV legt de gemeente zo de verbinding tussen WMO en WWnV.

### Constructies in samenwerking

Op basis van de ervaringen in de pilot zijn drie samenwerkingsconstructies te benoemen:

1. *Eén hoofdverantwoordelijke*: in een aantal gemeenten is er één organisatie die hoofdverantwoordelijk is voor de uitvoering van de pilot. Dat is vrijwel altijd de (centrum)gemeente of een SW-bedrijf. Deze organisatie heeft het mandaat van de andere samenwerkingspartners om de pilot namens hen uit te voeren.
2. *Klein projectteam*: andere gemeenten hebben een klein 'kernteam' gevormd. Wanneer er samenwerkingsconstructies bestaat dit team uit met betrokkenen vanuit alle partijen. In dit kernteam komt vaak beleid en uitvoering samen.
3. *Uitvoering verspreid over diensten en afdelingen*. Tot slot zijn er gemeenten waarbij de uitvoering versnipperd is over verschillende afdelingen of samenwerkingspartijen. Dit kan leiden tot een versnippering van de aanpak, tenzij er duidelijke rollen en taken benoemd zijn per betrokken partij.

## 4.4 Twee uitvoeringsmodellen

Uit voorgaande paragrafen wordt duidelijk dat er tussen gemeenten grote verschillen zijn in motivatie, visie en opzet van de pilot. De argumenten voor de verschillende keuzes – in personele inzet, in samenwerking, in doelgroepen – hangen vaak nauw met elkaar samen én hebben vaak een groot effect op het resultaat van de pilot.

In deze paragraaf proberen we de variatie te bundelen door enkele algemene uitvoeringsmodellen samen te stellen. Bij het opstellen van deze modellen is in de analyse gekeken naar de uitvoeringsstrategieën die de meest succesvolle gemeenten hanteren. Dit heeft geleefd tot twee typen strategieën: 'Klein & Cyclisch' en 'Breed & Continue'. Beide modellen worden hieronder kort uitgewerkt.

### Klein & Cyclisch

In deze uitvoeringsstrategie is een relatief klein projectteam verantwoordelijk voor de uitvoering van de pilot. De medewerkers zijn geheel of grotendeels vrijgemaakt voor de taken die bij de pilot horen.

Dit resulteert in een kleine groep gespecialiseerde medewerkers, die het hele proces beheersen. Zij nemen steeds een (in omvang relatief beperkte) groep cliënten ter hand, die ze het hele traject doorloosden, van voorbereiding en jobhunting tot coaching na plaatsing.

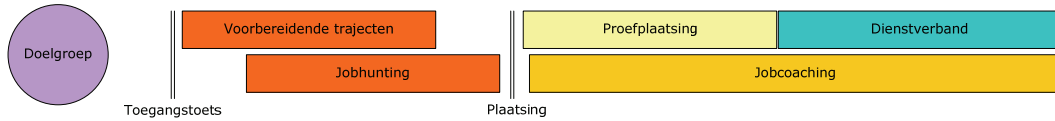
#### Gemeente aan het woord

*"Voor de klant is het belangrijk dat er in kleine groepjes wordt gewerkt. Op die manier kan de klant snel na het afnemen van de toegangstoets geplaatst worden. Dit voorkomt dat de motivatie van de klant wegzakt"*

Het instrument loondispensatie heeft in deze aanpak een aparte status binnen het re-integratieaanbod van de gemeente. Binnen deze strategie is er soms een projectteam met verschillende samenwerkingspartners, maar het aantal samenwerkende partijen is vrij beperkt. In de aanpak kan zowel de cliënt als de werkgever centraal staan. Deze strategie leent zich goed voor uitvoering van de pilot voor specifieke doelgroepen

Deze uitvoeringsstrategie is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur 4.1** Uitvoeringsstrategie Klein & Cyclisch



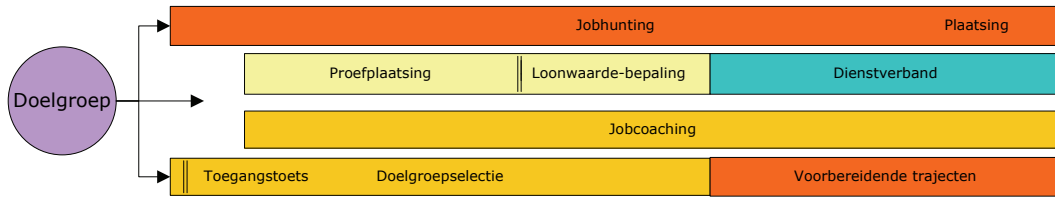
Bron: Research voor Beleid, 2012

**Breed & Continue**

In de tweede uitvoeringsstrategie is het instrument breed geïmplementeerd in de reguliere aanpak. Daardoor is een relatief groot aantal medewerkers betrokken bij de uitvoering van het instrument. Binnen dit model hebben gemeenten dan ook vaak een uitgebreider projectteam waarin verschillende samenwerkingspartners zitting hebben. Taken en rollen zijn helder verdeeld over de verschillende samenwerkingspartners.

In dit uitvoeringsmodel zijn medewerkers minder vaak volledig vrijgemaakt voor de uitvoering van loondispensatie; het instrument vormt een onderdeel van het re-integratieaanbod van een gemeente en is dus ook onderdeel van een breder takenpakket van medewerkers. In deze systematiek is er een doorlopende instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur 4.2** Uitvoeringsstrategie Breed & Continue



Bron: Research voor Beleid, 2012

## 5 Prikkels voor gemeenten

### Sociale prikkel

In de vorige voortgangsrapportage is uiteengezet dat de prikkels die voor gemeenten van het instrument loondispensatie uitgingen deels van financiële aard zijn, en deels van niet-financiële aard. Met name de kans om de groep cliënten die al lang aan de kant staat weer te laten participeren, vormde voor veel gemeenten een belangrijke (sociale) prikkel om met loondispensatie aan de slag te gaan.

### Financiële prikkel

Hoewel dit laatste argument nog altijd geldig is, neemt met de doorgevoerde en nog aangekondigde bezuinigingen de urgentie van een financiële prikkel toe.

In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de kosten en baten van loondispensatie zoals die zichtbaar worden binnen de pilot. In §5.1 gaan we eerst in op de reikwijdte van de data die binnen de pilot is verzameld. §5.2 presenteert een kosten-batenanalyse, waarna we in §5.3 deze informatie naast elkaar zetten. Het hoofdstuk sluit af met enkele concluderende opmerkingen.

### 5.1 Kanttekening bij de cijfers

Het in kaart brengen van de kosten en baten van het instrument Loondispensatie is geen sinecure. Voordat we overgaan tot het beschrijven van kostenstructuren, plaatsen we drie belangrijke kanttekeningen bij de interpretatie van de cijfers over kosten en baten van loondispensatie.

Alle gemeenten richten de pilot op hun eigen wijze in. Daar hoort ook een eigen financieel plaatje bij. De uiteindelijke kostenstructuur van een gemeente wordt bepaald door een groot aantal variabelen, waaronder de 'zwaarte' van de doelgroep, het aantal cliënten in de pilot en de beschikbaarheid van een goed netwerk onder werkgevers. De **variatie tussen gemeenten** onderling in kosten en baten is dan ook groot.

Bovendien betreffen het duidelijk **voorlopige cijfers**. Veel gemeenten hebben al wel aanzienlijke investeringen gemaakt, maar nog (relatief) weinig plaatsingen gerealiseerd. Alle inzichten in een mogelijk verdienmodel van het instrument loondispensatie zijn daarom voorlopige inzichten: toekomstige ontwikkelingen in de pilot kunnen en zullen deze cijfers nog beïnvloeden. Het was daarom noodzakelijk om de berekeningen te baseren op een serie onderliggende **aannames**, waarvan sommigen in de toekomst bijgesteld zullen moeten worden. Deze aannames betreffen bijvoorbeeld de stabiliteit van de loonwaarde, het aantal maanden dat een cliënt in het eerste jaar van deelname werkt en de omvang van de personeelskosten bij gemeenten. Een overzicht van deze aannames is te vinden in bijlage 3.

Ten derde hebben de pilotgemeenten zonder uitzondering **leergeld** betaald: ze hebben gepioneerd, en hadden vooraf weinig tot geen kennis over welke keuzes tot de meest efficiënte toepassing van het instrument zouden leiden. In de opzet en uitvoering van het instrument loondispensatie hebben deze gemeenten keuzes gemaakt die verkeerd uitpaktten, ze hebben kostbare tijd gestoken in het uitwerken van processtappen die door beleidswijzigin-

gen vanuit het ministerie of door bestuurlijke druk vanuit de eigen gemeente vervolgens overbodig bleken. Tijd investeren in experimenteren is inherent aan een pilot.

#### **Berekeningen zijn tussentijdse ramingen**

Deze kanttekeningen laten zien dat het lastig is algemene uitspraken te doen over het kostenplaatje van het instrument loondispensatie. De cijfers die in de volgende paragrafen worden gepresenteerd zijn daarom op te vatten als *tussentijdse ramingen* van de omvang van kosten en besparingen.<sup>1</sup>

Toch bestaat er grote behoefte aan inzicht in de kosten en baten van het instrument. In de volgende paragrafen geven we daar een eerste aanzet toe.

## **5.2 Kosten- en batenanalyse**

### **Onderliggende berekeningen**

De kosten-batenanalyse is via drie stappen verlopen.

#### **Stap 1: inventariseren kostenposten**

Als eerste stap is, vooral op basis van gegevens uit de belronde, uitgerekend wat de *totale kosten* per gemeente zijn voor uitvoering van het instrument loondispensatie. Hiervoor is een optelsom gemaakt van de jaarlijkse kosten aan organisatie, administratie etc.: de *additionele kosten*. Additionele kosten zijn (deels) incidenteel, maar zullen gedeeltelijk ook in latere jaren doorlopen. Ook in het tweede jaar en verder zullen gemeenten bijvoorbeeld de aanvullende uitkering moeten aanpassen op de hoogte van de (opnieuw vastgestelde) loonwaarde.

Ook de *investeringskosten* zijn meegewogen. Hier gaat het om de eenmalige kosten om de cliënt van intake naar plaatsing te krijgen: uitvoering van de toegangstoets, de tijd die gemoeid is met het werven van een arbeidsplaats, etc.

Onder *terugkerende kosten* vallen alle kosten die door (kunnen) lopen in latere jaren. In deze berekeningen zijn voor jaar 1 de kosten van één loonwaardebepaling en 5 maanden begeleiding op de werkplek meegenomen. Voor de jaren 2 en verder zijn 2 loonwaardebepalingen per jaar<sup>2</sup> en de kosten voor begeleiding meegerekend.<sup>3</sup>

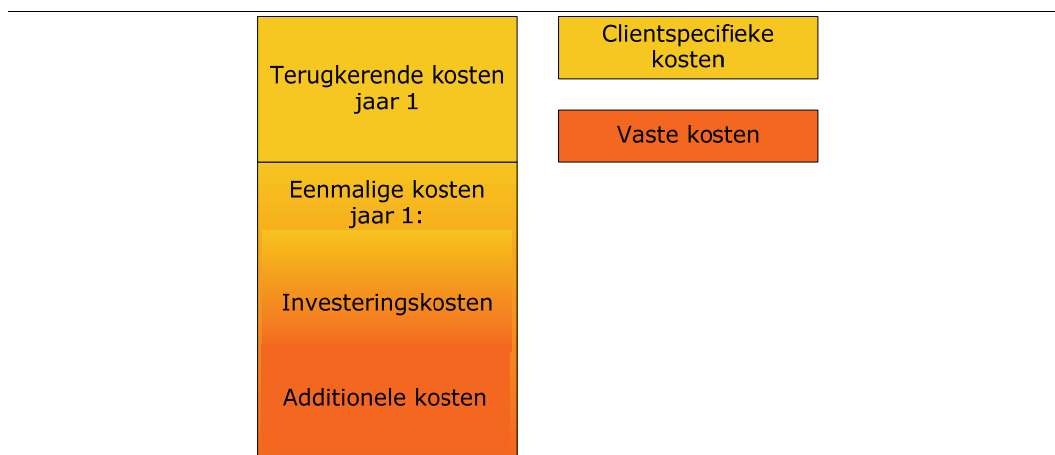
<sup>1</sup> In de volgende rapportage zullen deze gegevens worden geactualiseerd. De informatie kan dan aan accuraatheid winnen, mits gemeenten dan nauwkeuriger inzicht kunnen geven in kosten en besparingen en meer plaatsingen hebben gerealiseerd.

<sup>2</sup> Wanneer vervolgmetingen voor een lager tarief worden uitgevoerd, is voor jaar 2 en verder gerekend met de lagere tarieven.

<sup>3</sup> De hier berekende kosten verschillen dus van de kosten die gemeenten straks bij uitvoering van de WWnV maken. De loonwaardebepaling en toegangstoets keren dan nl. niet elk half jaar terug, maar eens per maximaal 3 jaar.



**Figuur 5.1** Typen kosten



Bron: Research voor Beleid, 2012

### **Stap 2: gemiddelde kosten per deelnemende cliënt**

In de tweede stap van de berekeningen is per gemeente bepaald wat de gemiddelde kosten *per cliënt* zijn. De additionele kosten en de 'vaste' investeringskosten zijn hiervoor omgeslagen over het aantal cliënten in een gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van *het aantal plaatsen voor cliënten in de pilot*<sup>1</sup>. Dit is doorgaans hoger dan het werkelijke aantal deelnemers aan de pilot in een gemeente. De consequentie hiervan is dat de gemiddelde kosten per deelnemende cliënt in deze berekeningen relatief lager uitvallen dan in werkelijkheid.

### **Stap 3: besparing op de uitkering**

Per cliënt is de besparing op de uitkering berekend.<sup>2</sup> Op basis hiervan is berekend wat de *gemiddelde besparing* per cliënt is en wat de *totale besparing* per gemeente is.

## **5.3 Kosten**

De totale kosten per gemeente bestaan uit de optelsom van de additionele kosten, de investeringskosten en de terugkerende kosten.

### **5.3.1 Additionele kosten**

Onder *additionele kosten* vallen alle kosten aan organisatie, administratie, het opstellen van beschikkingen en aansturing van het team (zowel in tijd als in geld). Deze kosten zijn (deels) incidenteel, maar zullen ook gedeeltelijk terugkomen in het tweede jaar. Kosten die te maken hebben met het projectmatige karakter van de pilot zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.

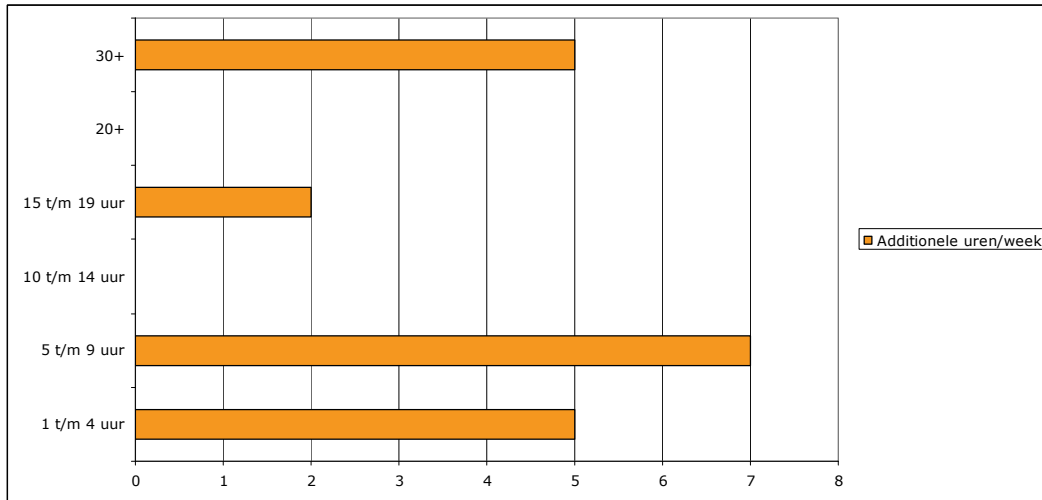
<sup>1</sup> Bron voor deze aantallen: de belronde van mei 2011.

<sup>2</sup> Berekening: hoogte uitkering op het moment van instroom – hoogte aanvullende uitkering.

### Uitgedrukt in uren

Van 19 gemeenten is bekend hoeveel tijd er gemoeid is met additionele werkzaamheden. Gemiddeld besteden deze gemeenten ca. 14,5 uur per week aan deze posten. Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten in de omvang van hun additionele tijdsinvesteringen, zoals blijkt uit onderstaande figuur.

**Figuur 5.2** Additionele uren/week



Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

### Uitgedrukt in euro

Deze verschillen zijn ook terug te zien in de gemiddelde kosten in euro. Voor 24 gemeenten is bekend hoeveel additionele kosten zij maken. De gemiddelde kosten bedragen voor deze gemeenten €1.014,- per week.

Deze cijfers worden echter enigszins vertekend doordat een deel van de gemeenten de post additionele kosten breed opvat en hier ook andere kostensoorten in onderbrengt. Zo is in een gemeente 4FTE vrijgemaakt voor de gehele pilot, die administratief wordt toegerekend aan additionele activiteiten, hoewel deze medewerkers een breder palet aan activiteiten in de pilot voor hun rekening nemen. Dat verklaart waarom de kosten per week in deze gemeente relatief hoog zijn (€3.462,-).

De laagste kosten worden gemaakt door een gemeente die slechts €177,- per week aan additionele kosten maakt. Deze kosten bestaan voornamelijk uit personele inzet: de gemeente zegt ca. 3 uur per week aan organisatorische activiteiten rond de pilot te besteden. Deze gemeente heeft echter nog geen dienstverbanden gerealiseerd. De kosten kunnen oplopen wanneer er plaatsingen volgen, omdat een deel van het additionele werk (beschikkingen maken, administreren) zich dan pas voordoet. Een representatiever voorbeeld van een gemeente met lage additionele kosten is daarom een gemeente met 6 additionele uren per week (€354,-) en 11 dienstverbanden.

## Overzicht

Een overzicht van de gemiddelde kosten per cliënt in deze categorie is gegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 5.1** Gemiddelde additionele kosten

Voorziening	Kosten totaal	Per cliënt <sup>1</sup>
Additionele kosten in uren	14,4 uur/week	
Additionele kosten in euro	€118.310,-/jaar	€2.251,-
<b>Totaal</b>	<b>€118.310</b>	<b>€2.251,-</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

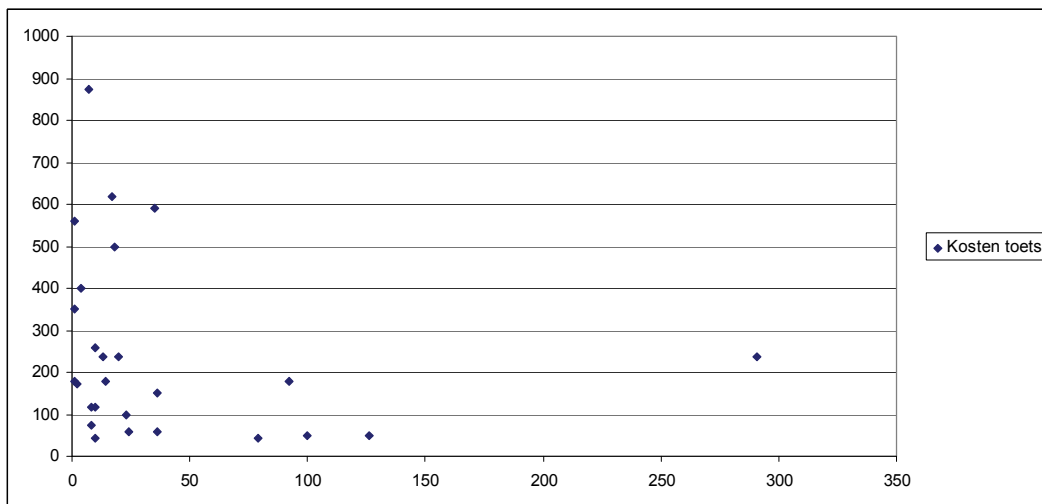
### 5.3.2 Investeringskosten

Bij *investeringskosten* gaat het om de eenmalige kosten om de cliënt van intake naar plaatsing te krijgen: uitvoering van de toegangstoets, de tijd die gemoeid is met het werven van een arbeidsplaats en trajecten ter voorbereiding op werk. Een deel van deze kosten zijn 'vaste' kosten, zoals de tijd die besteed wordt aan doelgroepselectie. Een ander deel van deze kosten is per cliënt te specificeren.

#### Toegangstoets

Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels uitgebreid ervaring opgedaan met de toegangstoets. Het is daardoor goed bekend hoeveel tijd en geld uitvoering van de toets kost. Gemiddeld kost de uitvoering van een toegangstoets €248,- per cliënt. Maar ook hier zijn er grote verschillen tussen gemeenten, zoals ook blijkt uit onderstaande figuur.

**Figuur 5.3** Aantal toegangstoetsen en kosten per gemeente



Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

<sup>1</sup> Berekend op basis van het aantal plaatsen in de pilot.

De hoogste kosten per toegangstoets worden gemaakt door een gemeente die de uitvoering van de toegangstoets heeft ingekocht bij het SW-bedrijf, waarbij één prijs is afgesproken voor het uitvoeren van de toegangstoets, diagnose en realiseren van de proefplaatsing samen.

De verschillen in tariefstelling weerspiegelen verder de verschillen in uitvoering en interpretatie van de toegangstoets. Wanneer de gemiddelde kosten in een gemeente boven de €400,- uitstijgen, komt dit doordat deze gemeenten voorafgaand aan de toegangstoets arbeidsmedische keuringen laten uitvoeren of diagnose-instrumenten inzetten waarmee ze informatie vergaren om de toegangstoets mee te doorlopen.

### Kosten van trajecten naar werk

Tussen de toegangstoets en de plaatsing op een werkplek ligt soms een periode van enkele weken tot maanden. Om cliënten in deze periode gemotiveerd te houden en voor te bereiden op hun toekomstige werkplek zetten gemeenten trajecten in.

In het CVS wordt per cliënt gevraagd welke trajecten er worden ingezet. Een overzicht van de trajecten die in het CVS zijn geregistreerd is te vinden in tabel 5.2.

**Tabel 5.5.2** In het CVS geregistreerde trajecten incl. kostprijs

Voorziening	Aantal keer ingezet	Kosten per cliënt in Euro
Jobcoaching	30	3.497
Scholing/stage	18	694
Diagnostisch onderzoek om te bepalen wat voor werk geschikt is	68	261
Duaaltraject (bijv. AKA opleiding tijdens werk)	<i>Niet opgegeven</i>	<i>Niet opgegeven</i>
Niet ingevuld	125	104
Geen	<i>Niet opgegeven</i>	<i>Niet opgegeven</i>
<b>Gemiddeld</b>	<b>262</b>	<b>713</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Ook in de belronde hebben gemeenten gereflecteerd op de kosten die zij maken in het traject tussen toegangstoets en plaatsing op een werkplek. Hierbij hebben ze niet alleen aangegeven welke kosten gemaakt worden voor voorbereidende trajecten, maar ook de kosten voor de werkgeversbenadering. De kosten die gemeenten hiervoor maken zijn onderling nauwelijks vergelijkbaar. Onderstaande voorbeelden maken dit duidelijk:

- Eén van de gemeenten heeft één totaalprijs afgesproken met het SW-bedrijf. Alle deelnemers aan de pilot volgen gedurende 3 maanden 3 (opvolgende) trajecten bij het SW-bedrijf: diagnostisch onderzoek, een training in werknemersvaardigheden en wanneer relevant ook een sollicitatietraining. Het SW-bedrijf rekent hiervoor een vaste prijs: €2.620,-. De kosten voor het werven van een arbeidsplaats zijn (nog) niet in beeld.
- In een andere gemeente worden voorbereidende trajecten slechts beperkt ingezet: cliënten die aan de pilot meedoen hebben doorgaans al diverse andere trajecten doorlopen. De kosten tussen toegangstoets en plaatsing bestaan daardoor voornamelijk uit de investeringen in jobhunting. Omgerekend zijn de kosten van deze werving per cliënt nu €3.500,-.
- Ook in een andere gemeente is er niet gekozen voor een voorbereidend traject. Om toch te voorkomen dat cliënten stilzitten wordt er voor hen een stageplaats gezocht, waar ze

- een definitieve plaatsing kunnen afwachten. Deze stageplaatsen kosten €5.000,- per jaar, maar het streven is cliënten binnen een jaar elders te plaatsen.
- In weer een andere gemeente wordt het voorbereidende traject dat cliënten doorlopen geheel gefinancierd vanuit de Pilot Werken naar Vermogen II: het stimuleren van ontwikkeling van SW-bedrijven. In deze pilot heeft de gemeente een project gestart waarmee cliënten met een psychische beperking weer arbeidsfit worden gemaakt. Ook deze gemeente heeft (nog) geen zicht op de kosten van jobhunting.
  - Na de toegangstoets volgen cliënten bij een andere gemeente een motivatietraject van 4 dagdelen. Deze training wordt groepsgewijs gegeven en kost €270,- per cliënt.

De kosten van de voorbereidende trajecten en het werven van arbeidsplaatsen komen gemiddeld uit op ca. €2.200,- per cliënt.

### Overzicht

Een overzicht van de gemiddelde kosten per cliënt in deze categorie is gegeven in onderstaande tabel.

**Tabel 5.5.3** Gemiddelde investeringskosten

Voorziening	Gemiddelde kosten per cliënt
Toegangstoets	€248,-
Vorbereidende trajecten en jobhunting	€2.200,-
<b>Totaal</b>	<b>€2.448,-</b>

*Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012*

### 5.3.3 Terugkerende kosten

Onder *terugkerende kosten* vallen alle kosten die door (kunnen) lopen in latere jaren. In deze berekeningen zijn voor jaar 1 de kosten van één loonwaardebepaling en 5 maanden begeleiding op de werkplek meegenomen.

#### Loonwaardebepaling

Gezien de doorlooptijd van de voorbereidende trajecten en jobhunting (ca. 4 maanden) en de termijn van proefplaatsing (3 maanden) zijn de meeste cliënten die worden geplaatst in het eerste jaar van hun deelname ca. 5 maanden werkzaam in een dienstverband. Dit betekent dat de meeste cliënten in het eerste jaar van hun deelname slechts één loonwaardebepaling krijgen.

De uitvoering van deze eerste meting kost gemiddeld €657,-, inclusief de tijd die klantmanagers of jobcoaches investeren in het bijwonen en/of uitvoeren van de bepaling. Bij verschillende loonwaardemethodieken neemt de prijs per meting af voor vervolgmetingen. De twee metingen in het tweede jaar kosten daardoor samen gemiddeld €1.176,-.

De kosten van de loonwaardebepaling hangt af van twee factoren: de gehanteerde methode en de uitvoerder van de bepaling (intern of extern). Eerder beschreven we al dat de kosten van uitvoering van de bepalingen sterk uiteenlopen tussen de methodieken<sup>1</sup>.

Bij het beschouwen van de kosten van loonwaardebepalingen valt op dat het intern uitvoeren van de methodiek tegen de verwachting in niet altijd goedkoper is dan een externe uitvoering door de ontwikkelaar.

Tabel 5.4 geeft hier inzicht in.

**Tabel 5.5.4** Methodiek, wijze van uitvoering en kosten per loonwaardebepaling

Methodie	Uitvoering	Minimum	Maximum	Gemiddeld
Activa	Extern methodiek	236	893	584
Activa	Intern	625	1046	835
Arbolab	Extern methodiek	695	1049	813
Arbolab	Extern SW-bedrijf	380	893	637
Arbolab	Intern	695		
Dariuz	Extern SW-bedrijf	354	1049	671
Dariuz	Intern	931		
Dariuz	Extern methodiek	118	850	505
Loonbalans	Extern methodiek	236	800	546
Matchcare	Intern	759	990	875
VTA-methodiek van Pantar	Intern	595		
<b>Gemiddeld</b>				<b>657</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

### Nazorg

Ook na de plaatsing van cliënten kunnen kosten blijven doorlopen. De belangrijkste kostenpost na de plaatsing bestaat uit de investeringen in jobcoaching door een geregistreerde jobcoach of nazorg door eigen medewerkers<sup>2</sup>. Achttien gemeenten hebben uitgaven in deze categorie. Gemiddeld geven gemeenten in het eerste jaar (5 maanden) €1.400,- uit aan nazorg of jobcoaching per cliënt. Ook hier valt op dat het uitvoeren van de begeleiding door de gemeente zelf niet altijd goedkoper is dan de inhuur van een jobcoach van een jobcoachingsorganisatie. De gemeenten met de hoogste kosten aan jobcoaching laten de begeleiding na plaatsing verzorgen door interne krachten. Zij besteden beduidend meer tijd (resp. 4, 4 en 6 uur per week) aan coaching per cliënt dan de andere gemeenten, die doorgaans 1 á 2 uur coaching per week verlenen.

Bij gelijkblijvende intensiteit van de begeleiding zijn de kosten voor het tweede jaar gemiddeld €3.354,22. Gemeenten verwachten echter de nazorg (geleidelijk) te kunnen terugbrengen in intensiteit, waardoor de gemiddelde kosten voor begeleiding in jaar 2 uitkomen op €1.887,-. De kosten in deze categorie zijn samengevat in onderstaande tabel.

<sup>1</sup> Zie: Kemper, R., L.S. de Ruig & S.M. de Visser (2009). *Aan de slag met loonwaarde*. Research voor Beleid, Zoetermeer. En: C.M. van Ommeren MA, L. Coenen MSc en drs. M. Engelen (2011). *Verdiene naar Vermogen. Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie*. Research voor Beleid, Zoetermeer

<sup>2</sup> Het gaat niet altijd om systeemgerichte begeleiding om een werknemer met beperkingen in te passen in het werkproces. Gemeenten gebruiken de term 'jobcoaching' ook voor andere begeleidingsvormen voor werknemer en werkgever (nazorggesprekken en coachingstrajecten van andere aard).

**Tabel 5.5.5** Terugkerende kosten per cliënt, jaar 1 en jaar 2

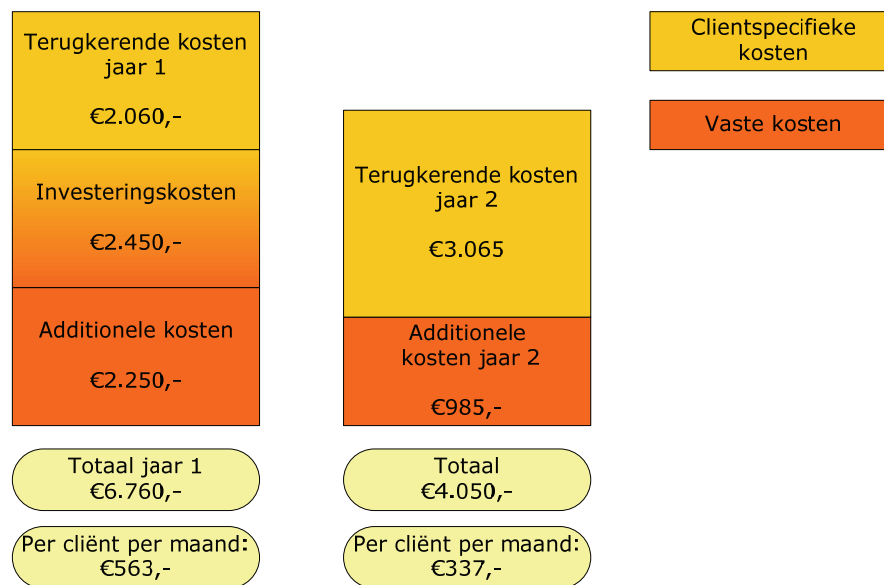
Voorziening	Jaar 1	Jaar 2
Loonwaardebepaling	€657,-	€1.176,-
Nazorg/jobcoaching (aantal uur: 1-6 uur) <sup>1</sup>	€1.400,-	€1.887,-
<b>Totaal gemiddeld</b>	<b>€2.057,-</b>	<b>€3.063,-</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

### 5.3.4 Samenvatting: kostenoverzicht

Wanneer we de kostenposten uit voorgaande secties onder elkaar zetten resulteert dit in het volgende kostenoverzicht:

**Figuur 5.4** Kostenoverzicht per cliënt per jaar



Bron: Research voor Beleid/IOO, 2012

Gemiddeld maken gemeenten gedurende het eerste jaar van de pilot €6.760,- euro aan kosten per cliënt. In het tweede jaar zijn de additionele kosten lager, maar de terugkerende kosten hoger. Deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de kosten van de loonwaardebepaling, die in het tweede jaar twee maal wordt uitgevoerd. Doordat de begeleiding in het tweede jaar doorgaans minder intensief wordt, vallen de totale kosten voor het tweede jaar lager uit: €3.065,- per cliënt.

De totaalkosten op jaarbasis zijn, op basis van het aantal plaatsen in de pilot, terug te rekenen naar gemiddelde kosten per cliënt per maand. Voor jaar 1 gaat het dan om €563,- per cliënt per maand, in het tweede jaar betreft dit €337,-.

<sup>1</sup> Het gaat niet altijd om systeemgerichte begeleiding om een werknemer met beperkingen in te passen in het werkproces. Gemeenten gebruiken de term 'jobcoaching' ook voor andere begeleidingsvormen voor werknemer en werkgever (nazorggesprekken en coachingstrajecten van andere aard).

Bij beide overzichten moet echter worden opgemerkt dat de omvang van de additionele kosten per cliënt sterk kan dalen wanneer het instrument op grotere schaal wordt ingezet en er meer cliënten worden geplaatst.

## 5.4 Baten

De financiële opbrengsten van de pilot loondispensatie bestaan uit de besparingen die gemeenten realiseren op de uitkering.

**Tabel 5.6** Overzicht gemiddelde baten per cliënt voor gemeenten met  $\geq 2$  cliënten volledig geregistreerd in CVS<sup>1</sup>

Gemeente	Plaatsingen in CVS	Uitkering	Aanvulling	Besparing
1	35	€924,00	€504,97	€419,43
2	2	€861,99	€276,07	€585,92
3	2	€1.030,48	€519,76	€364,16
4	3	€829,73	€289,06	€540,67
5	2	€858,85	€220,00	€638,85
6	32	€827,60	€405,15	€422,45
<b>Totaal gemiddeld</b>		<b>€869,00</b>	<b>€432,00</b>	<b>€437,00</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012. In de *gemiddelde besparing* zijn ook resultaten van gemeenten met één volledig record meegenomen.

Uit deze tabel is af te lezen dat geplaatste cliënten op het moment van instroom gemiddeld €869,00 uitkering ontvingen. De cliënten ontvangen tijdens hun dienstverband gemiddeld nog €432,00 aanvullende uitkering. Dit impliceert een gemiddelde besparing op de uitkering van €437,00 per cliënt.

De hoogte van de besparing kan per cliënt wel variëren, maar uit de resultaten van de gemeenten met relatief veel plaatsingen is op te maken dat een gemiddelde besparing van ca. €420,- tot €440,- per maand een redelijke inschatting is.

In deze berekeningen is nog geen rekening gehouden met de consequenties van uitval van cliënten na plaatsing. Op basis van de pilotgegevens is nu nog niet te voorspellen welke omvang deze uitval zal hebben.

## 5.5 Kosten en baten vergeleken

Nu er een eerste inzicht is ontstaan in de kosten en de baten van de inzet van loondispensatie door de pilotgemeenten, kan een eerste – voorlopig – inzicht worden verkregen in de volgende vraag hoe de *gemiddelde kosten* per cliënt (berekend over alle cliënten in de pilot) zich verhouden tot de *gemiddelde besparingen*.

<sup>1</sup> Eventuele effecten van de huishoudtoets zijn in dit overzicht niet meegenomen; het betreft immers data over 2011.



### **Manier van berekenen**

Bij berekeningen is gebruik gemaakt van de gemiddelde kosten van alle deelnemende gemeenten (gebaseerd op de kostenopgaves van gemeenten zoals deze in de belronde zijn gedaan) én de gemiddelde besparing van alle geplaatste cliënten (gebaseerd op de hoogte van loon en uitkering in het CVS).

### **Jaar 1**

Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de *gemiddelde* kosten van alle pilotgemeenten, uitgesplitst naar gemiddelde additionele kosten, gemiddelde investeringskosten en de terugkerende kosten. De totale kosten voor het eerste jaar bedragen gemiddeld per cliënt €6.760,-.

In deze berekeningen gaan we er vanuit dat cliënten in het eerste jaar van hun deelname gemiddeld 5 maanden een dienstverband hebben waarbij een besparing op de uitkering wordt gerealiseerd. Gerekend met de gemiddelde besparing van ca. €440,- per maand, zijn de baten over het eerste jaar €2.200,-.

### **Jaar 2**

Bij de aanvang van het tweede jaar van deelname aan de pilot resteert er een gemiddelde kostenpost van €4.560,-. Voor het tweede jaar komen hier de vaste additionele kosten bovenop voor o.a. administratie en management. Deze additionele kosten zijn op basis van de antwoorden in de belronde voor het tweede jaar geschat op €985,- per cliënt. Daarnaast wordt gemiddeld in het tweede jaar voor €3.065,- aan terugkerende kosten gemaakt: de begeleiding op de werkplek loopt vaak nog door (hoewel iets minder intensief) en er wordt in de pilot twee maal een loonwaardebepaling uitgevoerd. De totale kosten voor jaar 2 komen daarmee op €8.610,-.

In het tweede jaar staat daar een gemiddelde van  $12 \times €440,- = €5.280,-$  aan baten tegenover.

Hoewel deze cijfers een indicatie geven van de kosten en baten, is op basis van de huidige gegevens is nog geen betrouwbare berekening te maken van een break-even point.

### **Verschillen tussen gemeenten**

Er zijn zes gemeenten in de pilot met meer dan 5 plaatsingen<sup>1</sup>. Wanneer we voor deze gemeenten de kostenstructuur nader bekijken valt op dat deze gemeenten sterk verschillen in de kosten die zij maken per cliënt. De belangrijkste verschillen liggen in de gemaakte additionele kosten en in de hoogte van de investeringskosten.

#### *Efficiëntie in de additionele kosten<sup>2</sup>*

Drie van de zes gemeenten met meer dan 5 plaatsingen hebben een verhoudingsgewijs lage overhead aan kosten voor projectleiding, administratie en verstrekken van beschikkingen. Een vergelijking is terug te vinden in onderstaande tabel.

<sup>1</sup> De data in het CVS geven maar voor twee gemeenten voldoende informatie om gedetailleerde berekeningen uit te voeren.

<sup>2</sup> Eén gemeente kon in de belronde onvoldoende informatie aanleveren over additionele kosten. Deze kosten zijn op basis van de casestudie in deze gemeente in juni 2011 ingeschat. De recente uitbreiding in de formatie in deze gemeente is daardoor niet in deze cijfers verwerkt.

**Tabel 5.7**      Overzicht additionele kosten per cliënt per jaar voor gemeenten met ≥5 geplaatste cliënten

	Hoogte additionele kosten/cliënt
Laagste	€236,00
Gemiddeld	€2190,00
Hoogste	€6278,00

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012.

#### Lage investeringskosten

De investeringskosten in trajecten verschillen sterk tussen de gemeenten. Ook hier zijn deze kosten bij drie van de zes gemeenten relatief laag, terwijl andere gemeenten hier verhoudingsgewijs veel investeren. De gemeente met de hoogste kosten investeert hier zelfs twaalf keer zo veel als de gemeente met de laagste kosten. Dit is te zien in onderstaande tabel.

**Tabel 5.8**      Overzicht investeringskosten in jaar 1 per cliënt voor gemeenten met ≥5 geplaatste cliënten

	Hoogte investeringskosten/cliënt
Laagste	€1474,00
Gemiddeld	€6413,00
Hoogste	€18495,00

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012.

## 5.6      Prikkels voor gemeenten afgewogen

Veel van de berekeningen die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, zijn gebaseerd op voorlopige of onvolledige cijfers. Doordat in deze berekening een aantal invloedsfactoren nog niet is meegewogen zijn deze resultaten niet één op één te vertalen naar de inzet van het instrument loondispensatie *buiten* de pilot. De belangrijkste kanttekeningen zijn:

- Het aantal cliënten waarover informatie over *besparingen* bekend is, is nog gering. Wanneer dit aantal toeneemt kan ook de omvang van de besparingen wijzigen, en daarmee de baten die de gemeente kan bereiken.
- De loonwaarde van een cliënt kan bovendien toenemen, waardoor de besparing op de uitkering (en dus de baten) stijgen.
- De begeleiding van cliënten kan in verdere jaren mogelijk nog verder afgebouwd worden, waardoor de terugkerende jaarkosten dalen.
- Tot slot is het mogelijk dat cliënten al eerder regulier uitstromen (waardoor kosten dalen) of uitvallen (waardoor kosten weer stijgen). Er is nog onvoldoende inzicht in deze cijfers.

Hoewel deze berekeningen dus geenszins als maatgevend beschouwd kunnen worden, is het wel mogelijk hieruit een aantal zaken af te leiden:

- De investeringskosten per cliënt zijn in de pilot relatief hoog. Vooral de kosten van voorbereidende trajecten drukken zwaar op deze investeringskosten.  
Voor de gemeenten verdient het dus aanbeveling om zorgvuldig te overwegen voor welke doelgroepen deze voorbereidende trajecten noodzakelijk zijn.

- Het voorkomen van uitval bij cliënten is een tweede belangrijk aandachtspunt. Wanneer dienstverbanden worden beëindigd of wanneer cliënten zich terugtrekken na plaatsing wordt het moeilijk de gemaakte investeringen alsnog terug te verdienen.

Investeren in duurzaamheid van plaatsing is dan ook erg belangrijk



## **Deel II:**

### **Van deelnemer naar werknemer: cliënten in de pilot**



## 6 De toegangstoets

Het deel dat de cliënt als focus heeft start met een hoofdstuk over de toegangstoets. Alle potentiële deelnemers – met uitzondering van personen met een Wsw-indicatie – krijgen te maken met de toegangstoets. Hiermee wordt bepaald of iemand tot de doelgroep van de pilot behoort. De uitvoering van de toegangstoets vormt daarmee in theorie voor cliënten de eerste stap in het proces van deelname aan de pilot. De volgende hoofdstukken gaan in op de achtergrond van de cliënten die tot de doelgroep behoren (hoofdstuk 7), op de wijze waarop zij worden voorbereid op werk (hoofdstuk 8) en de prikkels die voor cliënten van het instrument uitgaan (hoofdstuk 9).

In de rapportage over de vorige cyclus is de inhoud en uitvoering van de toegangstoets al uitgebreid aan bod gekomen. In dit hoofdstuk bepalen we ons daarom tot de resultaten van de toegangstoets (6.1) en de investeringen die gemeenten doen in de toetsing (6.2). Tot slot bespreken we de validiteit en betrouwbaarheid van de huidige toegangstoets (6.3).

### 6.1 Aantallen in beeld

De toegangstoetsen die worden uitgevoerd, worden geregistreerd in het CVS. De gegevens in het CVS geven daarmee kwantitatief inzicht in de voortgang en uitkomsten van de toegangstoets.

#### Noot

Voor vijf gemeenten bevat in het CVS nog geen informatie over de toegangstoets. Voor drie van deze gemeenten geldt dat zij het CVS (nog) niet hebben ingevuld, één gemeente gebruikt de toegangstoets niet of nauwelijks en één gemeente werkt (vooralsnog) met de doelgroep Wsw-wachtlijsters, waarvoor de toegangstoets niet uitgevoerd hoeft te worden. De hier gepresenteerde data hebben dus betrekking op 27 gemeenten.

#### Aantal toegangstoetsen

In april 2011 hadden 24 van de 32 gemeenten (enige) ervaring opgedaan met het uitvoeren van de toegangstoets. Dit aantal is inmiddels uitgebreid, vrijwel alle gemeenten hebben nu ervaring opgedaan met de toegangstoets. Een overzicht van het aantal uitgevoerde toegangstoetsen is gegeven in tabel 6.1.

**Tabel 6.1** Aantal toegangstoetsen

	Vorige cyclus (n=786)	Aantal	In procenten
Aantal deelnemers aan de pilot	100%	1.697	100%
<i>Waarvan:</i>			
Met toegangstoets	40%	1.057	62%
Wsw-ers	23%	323	19%
Toegangstoets niet geregistreerd	37%	347	20%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Gemeenten hebben in de tweede helft van 2011 een groot aantal toegangstoetsen uitgevoerd: in totaal hebben de gemeenten 741 toegangstoetsen afgenomen én geregistreerd in het CVS. Voor vrijwel alle deelnemers die tussen mei 2011 en november 2011 zijn ingestroomd in de pilot is er een uitkomst van de toegangstoets ingevoerd.

De instroom aan cliënten met een Wsw-indicatie is ongeveer gelijk gebleven: 17% t.o.v. 23% in mei 2011.

### Uitkomsten toegangstoets

Tabel 6.2 geeft de uitkomsten van de toegangstoets weer voor de 1.057 cliënten waarvan de toegangstoets in het CVS is geregistreerd.

**Tabel 6.2** Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Doelgroep	84%	880	83%
Geen doelgroep: bovengrens	6%	52	5%
Geen doelgroep: ondergrens	4%	71	7%
Geen doelgroep: geen beperking	5%	54	5%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.057</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De overgrote meerderheid (83%) van de cliënten bij wie de toegangstoets wordt afgenomen behoort tot de doelgroep. Wanneer cliënten niet tot de doelgroep behoren kan dit komen doordat ze onder de ondergrens van 20% productievermogen uitkomen (in 7% van de gevallen), regulier kunnen uitstromen (5%) of geen beperking hebben (5%).

## 6.2 Implementatie en organisatie

In de vorige cyclus is uitgebreid ingegaan op de ervaringen van gemeenten met de toegangstoets en hun waardering van de kwaliteit en hanteerbaarheid van de toets<sup>1</sup>. In deze rapportage gaan we daarom slechts op hoofdlijnen in op de implementatie van de toegangstoets.

### 6.2.1 Moment van uitvoering

Tijdens de vorige onderzoekscyclus gaven gemeenten aan voornamelijk een meerwaarde te zien in het gebruik van de toegangstoets als instrument voor snelle preselectie (in de functie van een screeningsinstrument), of juist als formele start van de pilot (bij wijze van indicatiestelling). In de belronde van deze cyclus is gevraagd op welke wijze gemeenten de toegangstoets nu hanteren. Tabel 6.3. geeft de antwoorden van gemeenten weer.

<sup>1</sup> Zie: Ommeren, C.M. van, & S.M. de Visser & M.W.H. Engelen (2011). *Van deelnemer naar werknemer*. Tweede voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV. Research voor Beleid, 2011.



**Tabel 6.3** Moment van uitvoering van toegangstoets

	Aantal	In procenten
Als (eerste) preselectie	7	22%
Als formele start; na de preselectie, vóór start bemiddelingstraject	18	56%
Ander moment	7	22%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

#### *Formeel startmoment*

De meeste gemeenten zetten de toegangstoets in als 'formeel' startmoment. Dat is, in doorlooptijd, niet altijd de daadwerkelijke start van het traject dat de cliënt binnen de pilot doorloopt. Voordat gemeenten cliënten aanmelden voor de uitvoering van de toegangstoets, hebben zij vaak al een aantal andere stappen doorlopen. Gemeenten zeggen cliënten aan te melden wanneer:

- Tijdens het werk in arbeidsmatige dagbesteding blijkt dat cliënten minder dan 100% functioneren (Oss);
- De toegangstoets eerst op papier is uitgevoerd op basis van de klantdossiers én er al zicht is op een werkgever. Zo is het moment tussen beschikking en start vrij kort (Lelystad);
- Er eerst een intakegesprek is geweest én een dossieronderzoek (Heumen);
- De loonwaarde minder dan 100% is (Deventer).

Dit betekent dat de toegangstoets soms pas wordt uitgevoerd wanneer een cliënt al aan een traject deelneemt. In alle gevallen vindt de toegangstoets wel plaats vóórdat het dienstverband daadwerkelijk ingaat.

#### **Gemeente aan het woord**

*"Amsterdam vindt de toegangstoets is belangrijk als formele start. De klant krijgt uiteindelijk toch minder dan het minimumloon uitbetaald. Het is daarom belangrijk dat er een soort toets is waarmee wordt vastgesteld dat dit nodig is om iemand te re-integreren."*

#### *Preselectie*

In andere gemeenten is de toegangstoets nog wel de aftrap van deelname aan de pilot. Dan functioneert de toets meestal als instrument voor preselectie. Wanneer de toets zo gebruikt wordt hij vaak gecombineerd met de inzet van andere instrumenten die een eerste inzicht kunnen geven in de capaciteiten van een cliënt, zoals loonwaarde-assessments. In de praktijk betekent dit dat deze instrumenten de toegangstoets vervangen.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"De toegangstoets is een belangrijk instrument, vooral als hij door een arbeidsdeskundige wordt uitgevoerd. Ik stuurde bijvoorbeeld een cliënt door die erg slecht zicht had. Ik verwachtte dat die daardoor minder dan 100% loonwaarde zou hebben. Bij afname van de toegangstoets werd de loonwaarde bepaald op de branche waar de werknemer graag wilde werken. Daar kwam toch nog een loonwaarde van 100% uit. Die specifieke kennis ontbreekt toch echt bij de klantmanagers. Daarom is het goed dat er zo'n toetsingsmoment is."*

#### **Diamantgroep: combinatie toegangstoets en arbeidsdiagnostisch onderzoek**

Bij de Diamantgroep wordt bij alle cliënten die door de gemeenten naar het SW-bedrijf worden gestuurd voor een arbeidsdiagnostisch onderzoek, direct de toegangstoets uitgevoerd. De uitvoering van de toets kan daardoor erg tijdsefficiënt worden uitgevoerd, omdat het diagnostisch onderzoek al bestaat uit intakegesprekken, onderzoeken door arbeidsdeskundigen, arts en/of psycholoog. Deze uitvoeringscombinatie heeft echter als nadeel dat het moeilijker is de toets in te zetten voor doelgroepsselectie. De Diamantgroep merkt nu te weinig invloed te hebben op de samenstelling van de doelgroep.

#### **Intensiteit van toetsing**

De intensiteit van de toetsing verschilt sterk tussen gemeenten. Enkele gemeenten bouwen voorafgaand aan uitvoering van de toegangstoets een uitgebreid klant dossier op. Dit houdt in dat er waar nodig medische of psychische keuringen worden uitgevoerd, of dat er onderzoek door een arbeidsdeskundige plaatsvindt.

Een aantal gemeenten, zoals Lelystad en Helmond, voeren de toets "op papier" uit door bestaande klant dossiers te screenen. Andere gemeenten laten klantmanagers tijdens een gesprek met de cliënt de onderdelen uit de toegangstoets aan de orde stellen. Een deel van de klantmanagers heeft hier een training voor gekregen, anderen oefenen in de praktijk.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"Het uitvoeren van de toegangstoets is voor mij 'learning on the job'. Het is best een complex instrument, maar nu ik het een paar keer heb gedaan verloopt het wel goed."*

#### **Gemeente aan het woord**

*"Toegangstoets... dat is een groot woord. In Amersfoort zien we de toegangstoets meer als een stroomschema. De klantmanagers kijken welke klanten uit hun caseload zij geschikt achten voor de pilot. De klantmanagers kennen hun klanten goed, en zijn op basis van hun kennis heel goed in staat om te beoordelen wie geschikt is voor deelname aan de pilot."*

### **6.2.2 Kosten**

Een laatste organisatorisch aspect betreft dat van de kosten die met de uitvoering van de toegangstoets gepaard gaan. Deze hangen, logischerwijs, sterk samen met de zwaarte van de uitvoering van de toets. Elf gemeenten hebben in het CVS aangegeven dat zij (externe) kosten hebben gemaakt voor de uitvoering van de toegangstoets. Tabel 6.4 laat zien hoe hoog deze totale kosten waren, en hoeveel toegangstoetsen voor dit bedrag zijn uitgevoerd.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dit betekent niet dat binnen deze gemeenten aan alle toegangstoetsen kosten verbonden zijn. Deze kosten kunnen ook voor één of enkele deelnemers zijn gemaakt.

**Tabel 6.4** Kosten toegangstoets

Gemeente	Aantal uitgevoerde toegangstoetsen waarvan de kosten zijn geregistreerd	Gemiddelde totale externe kosten
Coevorden	1	€535,50
Purmerend	20	€470,00
Smallingerland	5	€400,00
Doetinchem	12	€395,80
Oldenzaal	1	€250,00
Reestmond	1	€184,80
Gouda	6	€150,00
DBW Rotterdam	2	€75,00
Diamantgroep	93	€50,00
Enschede	105	€29,50
Leidschendam-Voorburg	1	€3,00 <sup>1</sup>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Kosten worden in deze gemeenten vaak gemaakt om voorbereidende stukken op te stellen of de voor de toegangstoets benodigde informatie over de cliënt te verzamelen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een psychisch onderzoek door de GGZ of een medische keuring om de lichamelijke beperkingen in kaart te brengen. Met name voor nieuwe cliënten is de benodigde voorkennis niet altijd zondermeer aanwezig: om de toegangstoets op betrouwbare wijze te kunnen invullen is dan aanvullende informatie nodig.

## 6.3 Validiteit en betrouwbaarheid

### 6.3.1 Validiteit

Validiteit heeft betrekking op de mate waarin een onderzoeksinstrument meet wat het behoort te meten. Een valide instrument geeft gemiddeld juiste uitkomsten. De toegangstoets is bedoeld om te meten in hoeverre een persoon tot de doelgroep van de pilot loondispensatie hoort. De vraag is in hoeverre dit op een valide manier gebeurt.

In de monitoring en evaluatie van de pilot meten we dit als volgt:

- 1 Indien cliënten volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren, zal de loonwaardebepaling bij een valide toegangstoets inderdaad overwegend uit moeten komen tussen de 20% en 99%.
- 2 Indien cliënten volgens de toegangstoets *niet* tot de doelgroep behoren, kunnen zij aan de ondergrens of aan de bovengrens uitvallen. Het beoordelen van de validiteit van de ondergrens is op basis van de geregistreeerde gegevens niet mogelijk. Ten aanzien van de bovengrens geldt dat cliënten die op grond van de bovengrens niet tot de pilot worden toegelaten, overwegend tenminste het minimumloon moeten verdienen wanneer zij gaan werken.

<sup>1</sup> Dit bedrag is geregistreerd in het CVS. Gezien het geringe bedrag, gaat het hier vermoedelijk om een verschrijving.

### Validiteit in beeld

Met behulp van de gegevens uit het CVS kan de validiteit van de toegangstoets op deze manier worden getoetst. In de onderstaande secties beschrijven we de resultaten hiervan. Hoewel het aantal waarnemingen is toegenomen ten opzichte van mei 2011 is het aantal waarnemingen in sommige cellen nog steeds beperkt. Daardoor is het (nog) niet mogelijk op basis van de cijfers betrouwbare uitspraken te doen over de validiteit van de toegangstoets.

#### 1) Wel doelgroep

Tabel 6.5 maakt inzichtelijk welke loonwaarde is vastgesteld voor cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren.

**Tabel 6.5** Loonwaarde van cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren

Loonwaarde	Aantal (N=880)	In procenten
0 t/m 19	0	0%
20 t/m 39	24	2,7%
40 t/m 59	27	3,1%
60 t/m 79	12	1,4%
80 t/m 99	8	0,9%
100	0	0%
Onbekend/ niet geregistreerd	809	91,9%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid

De tabel laat zien dat van het overgrote merendeel (91,9%) van de deelnemers die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren nog geen loonwaarde is vastgesteld of in het CVS is vastgelegd. Voor 71 deelnemers is dit wel het geval. Zij hebben allemaal inderdaad een loonwaarde van 20 tot 99% en zijn daarmee door de toegangstoets terecht tot de doelgroep van de pilot gerekend.

#### 2) Geen doelgroep: bovengrens

In het CVS zijn 52 cliënten geregistreerd die voor deelname aan de pilot zijn afgewezen omdat zij op grond van de bovengrens niet tot de doelgroep behoren. Wanneer deze cliënten gaan werken, zullen zij overwegend tenminste het minimumloon moeten gaan verdienen.

Van geen van deze cliënten was op de peildatum 21 november 2011 een loonbedrag ingevoerd. Op dit moment zijn daarom nog geen uitspraken te doen over de validiteit van de bovengrens.

### 6.3.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de stabiliteit en herhaalbaarheid van de onderzoeksresultaten. Als de meting in dezelfde periode opnieuw zou plaatsvinden, leidt dat dan tot dezelfde waarde(n)? Een indicatie van de betrouwbaarheid van de toegangstoets is te geven door de uitkomsten van verschillende uitvoerders van de toegangstoets met elkaar te vergelijken.

### Betrouwbaarheid in beeld

Hoewel de gemiddelde uitkomsten van deze cyclus vergelijkbaar zijn met de gemiddelden van de vorige onderzoeksrunde, blijkt uit een nadere analyse dat er grote verschillen zijn in de uitkomsten tussen gemeenten onderling. Tabel 6.6 geeft hier inzicht in.

**Tabel 6.6** Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

Resultaat van toegangstoetsen	Aantal toegangstoetsen	Aantal gemeenten
100% behoort tot de doelgroep	94	10
90-99% behoort tot de doelgroep	444	7
80-89% behoort tot de doelgroep	53	3
70-79% behoort tot de doelgroep	150	2
60-69% behoort tot de doelgroep	149	3
50-59% behoort tot de doelgroep	109	2
<b>Totaal</b>	<b>1.057</b>	<b>27</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De tabel laat zien dat de geaggregeerde uitkomsten per gemeente verschillen: in een aantal gemeenten komt (vrijwel) elke cliënt door de toegangstoets heen, terwijl in andere gemeenten slechts de helft van de cliënten tot de doelgroep wordt gerekend. Hierbij spelen ondermeer verschillen in de manier waarop de toegangstoets wordt ingezet (zie paragraaf 4.2) een rol: deze verschillen werken door in de uitkomsten van de toegangstoets.

De verschillen zijn daarom deels verklaarbaar: wanneer een gemeente in een assessment eerst een uitgebreid dossier opbouwt en de toegangstoets vervolgens alleen afneemt onder cliënten waarvan al grotendeels duidelijk is dat zij tot de doelgroep behoren, is het logisch dat alle deelnemers door de toegangstoets komen. In gemeenten waar de toets geldt als startpunt van de pilot om het eerste gesprek met de cliënt aan te gaan, en de toegangstoets daarmee wordt gebruikt als selectie-instrument, zullen meer cliënten uitvallen omdat ze niet door de toegangstoets komen. We zien dit terug in de cijfers.

Versillen tussen de gemeenten houden dus niet per definitie een beperkte betrouwbaarheid van de toegangstoets in. Wel blijkt uit de belronde en casestudies dat gemeenten de toelatingscriteria niet altijd op dezelfde manier interpreteren (zie ook de vorige rapportage). Dit kan wél ten koste gaan van de betrouwbaarheid van de toegangstoets. Uit de cijfers is nu niet af te leiden welk deel van de geconstateerde verschillen tussen gemeenten hieraan is toe te schrijven.



## 7 Deelnemers aan de pilot

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de deelnemers van de pilot. Het hoofdstuk opent met een kwantitatieve beschrijving van de kenmerken van de deelnemers (6.1). De daarop volgende paragraaf gaat in op het effect dat de samenstelling van de doelgroep heeft op de uitvoering van de pilot (6.2). Een uitgebreide, geschakelde tabel met alle kenmerken van deelnemers is opgenomen in bijlage 1.

### 7.1 Doelgroep in beeld

#### 7.1.1 Wsw en niet-Wsw

Een deel van de gemeenten zet in de pilot vooral in op cliënten met een Wsw-indicatie die op de Wsw-wachtlijst staan.

**Tabel 7.1** Voorziening waaruit deelnemers afkomstig zijn

Voorziening	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Wsw	23%	323	28%
Niet-Wsw	77%	851	72%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

We zien dit terug in de kenmerken van de doelgroep: 28% van de in het CVS geregistreerde deelnemers is afkomstig van de Wsw-wachtlijst, 72% heeft geen Wsw-indicatie.

#### 7.1.2 Duur van de uitkering

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de uitkeringsduur van de in het CVS geregistreerde deelnemers.

**Tabel 7.2** Uitkeringsduur deelnemers

Duur uitkering	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Minder dan een half jaar	2,2%	69	6%
6-12 maanden	3,6%	57	5%
12-24 maanden	4,7%	83	7%
2 jaar of langer	11,3%	186	16%
Onbekend/ niet geregistreerd	78,2%	779	66%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit de tabel blijkt dat een groot deel van de deelnemers van wie de uitkeringsduur in het CVS is vastgelegd langer dan twee jaar een uitkering ontvangt. Ook de groep cliënten die de laatste één tot twee jaar een uitkering hebben ontvangen, is in de pilot relatief sterk vertegenwoordigd. De pilot wordt vooral dus ingezet voor het zittend bestand: loondispensatie moet met name voor deze, vaak moeilijk bemiddelbare, doelgroep uitkomst bieden.

### 7.1.3 Leeftijd

De hogere leeftijdscategorieën zijn in de pilot het sterkst vertegenwoordigd. Dit blijkt uit tabel 7.3.

**Tabel 7.3** Leeftijd deelnemers

Leeftijd	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Jonger dan 25 jaar	4%	53	5%
25-34 jaar	24%	286	24%
35-44 jaar	35%	403	34%
45 jaar en ouder	37%	421	36%
Onbekend	-	11	1%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De samenstelling van de doelgroep is vrijwel niet veranderd. De grootste groep deelnemers is die in de leeftijdscategorie 45 jaar en ouder (36%). Ook de groep deelnemers tussen de 35 en 44 jaar is met 34% relatief groot. Daarmee is echter nog altijd ruim een kwart (29%) van de deelnemers jonger dan 35 jaar. Hoewel de focus dus vooral ligt op de iets oudere cliënten, wordt de pilot wordt daarmee ook benut voor relatief jonge uitkeringsgerechtigden.

### 7.1.4 Geslacht

Mannen zijn in de pilot oververtegenwoordigd.

**Tabel 7.4** Geslacht deelnemers

Geslacht	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Man	58%	729	62%
Vrouw	42%	444	38%
Onbekend	0,4%	1	0,01%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012



Mannen maken 62% van het totaal aantal in het CVS geregistreerde deelnemers uit, terwijl slechts 38% van deze deelnemers van het vrouwelijk geslacht is. Wanneer we specifiek kijken naar de deelnemers die via de Wsw in de pilot zijn ingestroomd, zijn deze verschillen nog groter: tweederde van hen is man.

### 7.1.5 Type beperking

Van de cliënten die de toegangstoets hebben doorlopen van wie de uitkomsten daarvan in het CVS zijn geregistreerd en van een deel van de Wsw-ers die tot de doelgroep behoren, is uitgevraagd wat hun belangrijkste beperking is.

**Tabel 7.5** Type beperking deelnemers (N=1.174)

Aard van de beperking	Vorige cyclus (n=312)	Aantal	In procenten
Lichamelijk	25%	320	27%
Wsw-geïndiceerd (en geen beperking geregistreerd)	<i>Onbekend</i>	292	25%
Beperking niet geregistreerd	46%	230	20%
Psychisch	20%	210	18%
Psychosociaal	5%	88	7%
Verstandelijk	3%	34	3%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012.*

In totaal zijn er 1.174 cliënten die met een positief toegangstoetsbesluit of met een Wsw-indicatie in de pilot zijn gestart. Van slechts iets meer dan de helft van deze cliënten (55%) is de aard van de beperking ingevoerd.

Waar de beperking is aangegeven, betreft het de *belangrijkste* beperking van de cliënten. Ongeveer de helft van de cliënten waarvoor de beperking is aangegeven heeft een lichamelijke beperking. Nog eens ruim een derde heeft een psychische beperking en één op de tien een psychosociale beperking. Een klein deel van de deelnemers heeft een verstandelijke beperking.

## 7.2 Effect op resultaat van de pilot

### Wijzigingen in de doelgroep

Acht gemeenten hebben in het afgelopen jaar de doelgroep waar zij binnen de pilot op focussen aangepast. In de meeste gevallen zijn dit gemeenten die zich oorspronkelijk richten op de onderkant van het uitkeringsbestand.

Enkele gemeenten, waaronder Deventer, hebben hun doelgroep gewijzigd omdat ze, voortvloeiend op de invoering van de WWnV, de pilot breder willen insteken dan ze oorspronkelijk van plan waren. Andere gemeenten kwamen erachter dat ze de doelgroep te strikt hebben gedefinieerd, waardoor er te weinig instroom in de pilot werd gerealiseerd.

#### **Rotterdam: doelgroep verbreed**

Bij aanvang van de pilot heeft Rotterdam om pragmatische redenen gekozen voor enkele kleine, specifieke groepen werkzoekenden: mensen van de Wsw-wachlijst met een indicatie voor begeleid werken, WIJ-ers ouder dan 23 jaar, mensen vanuit het generaal pardon en mensen die terugvallen uit de (aflopende) subsidiebanen. Deze doelgroepen bleken samen qua omvang te gering om voor voldoende volume in de pilot te zorgen. Daarnaast betreft het voornamelijk cliënten op zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Om meer massa te creëren zijn er in het najaar van 2011 twee additionele groepen aan de doelgroep toegevoegd: werkzoekenden die uitstromen uit een ExIT-traject en een groep werkzoekenden van de afdeling Stedelijke Zorg. Het betreft in beide gevallen werkzoekende met multi-problematiek. Ook hiermee blijft de gemeente zich echter richten op specifieke doelgroepen. In 2012 zal nog verdere uitbreiding plaatsvinden.

Verskillende gemeenten die bewust aan de slag zijn gegaan met de zwaardere doelgroepen in hun klantenbestand ervaren dat deze keuze effect heeft op het verloop van de pilot. Enkele gemeenten geven aan dat er daardoor meer cliënten (aan de onderkant) uit de toegangstoets vallen dan oorspronkelijk werd verwacht. Andere gemeenten rapporteren uitval van cliënten in de periode tussen toegangstoets en plaatsing. Tot slot ervaren gemeenten dat het moeilijk is om deze zwaardere doelgroepen te plaatsen bij werkgevers. Voor sommige gemeenten is dit een reden om de doelgroep iets op te rekken, terwijl andere gemeenten er voor kiezen om juist de werkgeversbenadering anders in te steken.

#### **Plaatsbaarheid van cliënten**

In de casestudies geven meerdere gemeenten aan dat ze dezelfde afbakening van de doelgroep hebben behouden, maar bij de selectie en doorverwijzing door klantmanagers wel beter letten op de plaatsbaarheid van de cliënten. Bij het inschatten van deze plaatsbaarheid speelt de motivatie van een cliënt een belangrijke rol.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"Als ik een intakegesprek met een klant heb, vraag ik vooral door op zijn motivatie. De klanten zeggen wel dat ze gemotiveerd zijn, maar vallen snel door de mand als je ze nader aan de tand voelt. Zo vraag ik altijd waar cliënten dan willen werken en of ze bereid zijn te reizen voor een baan. Als ze daar geen ideeën over hebben, valt de motivatie in werkelijkheid vaak tegen."*

#### **Effect**

De wijze waarop de doelgroep wordt geselecteerd, sorteert effect op het verloop van de pilot. Gemeenten die de doelgroepen te krap hebben gedefinieerd merken nu dat ze te weinig volume in de pilot realiseren. Gemeenten die in eerste instantie juist met een heel ruime definitie van de doelgroep aan de slag zijn gegaan, ondervinden nu dat het selecteren en toetsen van deelnemers veel tijd kost.

Wanneer gemeenten inzetten op de onderkant van het cliëntenbestand blijkt in de praktijk dat de selectie en toegangstoets wellicht wat sneller verloopt, maar dat het plaatsen van cliënten bij werkgevers meer inzet vergt en ook meer doorlooptijd kost. Hoewel het instrument loondispensatie volgens gemeenten dus potentie heeft voor de zwaardere doelgroepen, kiezen verschillende gemeenten er nu voor eerst praktijkervaring op te doen met de beter plaatsbare cliënten.

Het is dus belangrijk een goed evenwicht te vinden in de afbakening van de doelgroep. Binnen de pilot hebben verschillende gemeenten een strategie bedacht om tot dit evenwicht te komen:

- Oldenzaal werkt met kleine groepjes van maximaal 10 cliënten. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid om per 'ronde' te ervaren hoe de toegangstoets en het werven van werkplekken voor een bepaald type cliënt verloopt.
- In Enschede is ervoor gekozen de pilot te starten met een relatief klein projectteam. Dit team heeft ervaring opgedaan met de doelgroepselectie en plaatsbaarheid van deelnemers. Deze ervaring wordt nu, in de tweede fase van de pilot, breder gedeeld binnen de gemeente door het projectteam te vergroten.



## 8 Voorbereiding op werk

Tussen toegangstoets en plaatsing verloopt vaak een periode van een aantal weken tot maanden. Deze periode benutten verschillende gemeenten om cliënten voor te bereiden op werk. In dit hoofdstuk bespreken we welke typen trajecten gemeenten daarvoor inzetten.

### 8.1 Aantallen in beeld

#### Redenen voor het aanbieden

Gemeenten hebben verschillende redenen om trajecten in te zetten in de periode tussen toegangstoets en plaatsing. Het aanbieden van een traject is volgens een aantal gemeenten noodzakelijk, omdat cliënten hun motivatie kunnen verliezen wanneer ze, na het doorlopen van de toegangstoets, te lang inactief thuis zitten.

#### Gemeente aan het woord

*"In Doetinchem zitten de cliënten die nog niet geplaatst zijn nu thuis. Maar dit willen we veranderen, want als dat te lang duurt raken cliënten gedemotiveerd."*

Volgens andere gemeenten is het risico op uitval te groot wanneer cliënten direct naar arbeid geleid worden. Voor deze cliënten zijn aanvullende (re-integratie)activiteiten nodig om voldoende voorbereid aan het werk te (kunnen) gaan.

#### Re-integratieactiviteiten: aantallen in beeld

In het CVS is uitgevraagd welke trajecten worden ingezet in de periode tussen toegangstoets en plaatsing.

**Tabel 8.1** Activiteiten gericht op toeleiding naar werk (N=880)

Activiteit	Aantal keer ingezet	In procenten
Jobcoaching	410	35%
Stage/ Werkervaringsplaats	431	37%
Diagnostisch onderzoek om te bepalen wat voor werk geschikt is	470	40%
Duaaltraject (bijv. AKA-opleiding op participatieplaats)	23	2%
Geen	494	42%
Anders	70	5%
<b>Totaal</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.*

Uit deze tabel blijkt dat gemeenten vooral inzetten op drie typen activiteiten. Een activiteit die veel wordt ingezet is diagnostisch onderzoek (40%). Ook een werkervaringsplaats of stageplaats (bijvoorbeeld bij het SW-bedrijf) wordt veel ingezet (37%), net als begeleiding door een jobcoach tijdens het traject voorafgaand aan de plaatsing (35%). Een groot deel (40%) ontvangt *geen* activiteit gericht op toeleiding naar werk.

Uit dit overzicht blijkt dat cliënten vaak meer dan één activiteit aangeboden krijgen. Tabel 8.2 vat samen aan hoeveel verschillende activiteiten cliënten deelnemen.

**Tabel 8.2** Activiteiten gericht op toeleiding naar werk voor niet-doelgroep

Aantal activiteiten	Aantal	In procenten
Eén type activiteit	345	29%
Twee typen activiteiten	93	8%
Drie typen activiteiten	300	26%
Geen	494	42%
<b>Totaal</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012.

Uit tabel 8.2 is op te maken dat de spreiding van deze trajecten over de totale doelgroep onevenredig is: een groot deel van de doelgroep (42%) krijgt in het geheel *geen* traject aangeboden, terwijl ruim een kwart (26%) met drie verschillende typen trajecten in aanraking komt. Tot slot is er nog een groep (29%) die één activiteit aangeboden krijgt in de voorbereiding op arbeid, terwijl 8% van de cliënten aan twee verschillende typen activiteiten deelneemt.

### Kosten per type activiteit

Wat zijn nu de kosten die gepaard gaan met de toeleiding naar arbeid? Het CVS bevat informatie over de kosten voor activiteiten die worden ingezet om deelnemers voor te bereiden op werk. Tabel 8.3 geeft een overzicht van de gemiddelde kosten per activiteit.

**Tabel 8.3** Gemiddelde kosten activiteiten

Activiteit	Euro	Aantal
Jobcoaching	€ 3.497,-	30
Scholing/stage	€ 694,-	18
Diagnostisch onderzoek	€ 261,-	68
Duaaltraject	<i>Niet opgegeven</i>	-
Geen	-	-
Niet nader gespecificeerd	€ 104,-	125
<b>Gemiddeld/totaal</b>	<b>€ 713</b>	<b>241</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

## 8.2 Inzet van activiteiten

In deze paragraaf gaan we nader in op de trajecten die ingezet worden om deelnemers voor te bereiden op werk. Hoe zien deze trajecten eruit? Wat is de duur van deze trajecten? Welke doelgroepen krijgen deze voorbereidende trajecten aangeboden?

### 1. Gemeenten die *geen* trajecten inzetten

Niet alle gemeenten zetten trajecten in om deelnemers voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Dit kan te maken hebben met de inrichting van de pilot. Een aantal gemeenten, zoals Coevorden, heeft de strategie om na het screenen van cliëntdossiers eerst werkplekken te zoeken en pas wanneer er een werkplek beschikbaar is de toegangstoets uit te voeren bij cliënten. Hierdoor is er, vanuit de optiek van de cliënt, geen 'tussentijdse' periode. In andere gevallen selecteert de gemeente haar deelnemers uit cliënten die al aan trajecten deelnemen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Amersfoort en Lelystad.

**Gemeente aan het woord**

*"Alle cliënten zitten in Amersfoort al in een traject wanneer ze worden aangemeld. Ze blijven in dat traject tot er een plaatsing is."*

Ook wanneer gemeenten ervoor kiezen in te zetten op het omzetten van bestaande participatiebanen in dienstverbanden, geldt dat zij in eerste instantie geen aanvullende trajecten inzetten om cliënten nog verder arbeidsfit te maken. Alleen wanneer het niet lukt de participatieplaats om te zetten, zetten deze gemeenten aanvullende trajecten in.

Een aantal gemeenten biedt *nog* geen trajecten aan. Zij zijn dit in de toekomst wel van plan, maar het aanbod aan trajecten is nog niet vastgesteld of de onderhandelingen met uitvoerders van deze trajecten lopen nog.

**Helmond: discussie over inzet trajecten**

De inzet van trajecten is een discussiepunt in de gemeente Helmond. Op beleidsniveau is de visie dat het juist de bedoeling van het instrument loondispensatie is om cliënten zo snel mogelijk op een baan te plaatsen, zonder voortraject. De gemeente vindt de trajecten bovendien te kostbaar. De uitvoerende partijen, die belast zijn met de opdracht cliënten te plaatsen, geven echter aan dat zij cliënten niet naar de arbeidsmarkt kunnen begeleiden als die daar niet op zijn voorbereid.

Een veelgenoemd argument om activiteiten in te zetten in de periode tussen toegangstoets en plaatsing is dat gemeenten verwachten dat anders de motivatie bij cliënten wegzakt.

**2. Diagnostisch onderzoek**

Een groot deel van de cliënten krijgt een diagnostisch onderzoek aangeboden. In totaal zetten 17 van de 32 gemeenten een dergelijk onderzoek in. Opvallend is dat alle 17 gemeenten zeggen dat ze dit diagnostisch onderzoek inzetten voor 100% van hun doelgroep. De gemene deler in dergelijke trajecten is dat er onderzoek wordt gedaan naar de beperkingen van een cliënt. Dit onderzoek kan binnen één dag plaatsvinden. In andere gemeenten, zoals Purmerend, werken cliënten een aantal weken op een werkervaringsplaats bij het SW-bedrijf. Het diagnostisch onderzoek vindt ondertussen plaats.

De duur van deze werkervaringstrajecten varieert van één week tot vier maanden, waarbij de gemiddelde duur circa 9 weken is. Vaak is diagnose niet het enige doel van deze trajecten. Deelnemers worden ook getraind op werknemersvaardigheden of krijgen een training in solliciteren.

**Smallingerland: diagnose-traject bij het SW-bedrijf**

In Smallingerland wordt de cliënt na de toegangstoets overgedragen aan het SW-bedrijf. Hier wordt met een diagnostisch onderzoek gekeken welke interesses en vaardigheden een cliënt heeft. De cliënt kan ook worden ingezet in het SW-bedrijf om ervaring op te doen. Dit hoeft niet, als cliënten al genoeg ervaring hebben wordt deze stap overgeslagen. Het diagnostisch onderzoek is erg belangrijk om inzicht te krijgen in wat een cliënt kan. Dat maakt het zoeken van werk makkelijker. De uitvoerder zegt hierover: "Je hebt veel meer kans bij een werkgever als je kunt zeggen: jullie zijn een schildersbedrijf en ik heb hier iemand die heel goed kan schilderen. Dat werkt beter dan te vragen ze interesse hebben voor deze werknemers, terwijl wanneer ze nog niet weten wat ze kunnen verwachten."

### 3. Stage en werkervaringsplaatsen

Dertien gemeenten hebben aangegeven hun cliënten werkervaringsplaatsen aan te bieden. De mate waarin deze trajecten worden ingezet verschilt tussen gemeenten: dit loopt uiteen van 10% van de doelgroep tot 100%. De werkervaringsplaatsen worden vaak gecombineerd met andere trainingen.

Gemiddeld zijn cliënten 9 weken actief op een werkervaringsplaats. De duur van de trajecten verschilt echter sterk tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten kan de duur van een traject van cliënt tot cliënt verschillen. Zo zegt de gemeente Stadskanaal dat de werkervaringsplaats flexibel in te zetten is voor een duur van 2 weken tot twee maanden. Sommige gemeenten bieden verschillende typen werkervaringsplaatsen aan. Zo kent de gemeente Weststellingwerf zowel stages, waarbij de cliënt vrijwilligerswerk uitvoert, als dagbesteding binnen het SW-bedrijf.

### 4. Jobcoaching

Verschillende gemeenten zetten ook coachingstrajecten in vóórdat er een plaatsing is gerealiseerd. Gemeenten spreken over deze begeleiding *in de voorbereiding op* een plaatsing als 'jobcoaching'. Deze coachingstrajecten kunnen twee verschillende doelen.

#### *Wegnemen belemmeringen*

Een aantal gemeenten zet de jobcoaching in om belemmeringen weg te nemen die duurzame plaatsing in de weg kunnen staan. Het gaat dan om individuele persoonlijke coaching die gericht is op specifieke belemmeringen van een cliënt.

#### **Gemeente aan het woord**

*"In de gemeente was een klant die bij alle voorgaande werkgevers met een conflict was weggegaan. Het is goed om deze cliënt te trainen in hoe dat voortaan voorkomen kan worden."*

#### *Zoeken naar werk*

Enkele gemeenten sporen de cliënt aan om ook zelf op zoek te gaan naar werk, en ondersteunen de cliënt daarbij door hierbij begeleiding aan te bieden. Wanneer er gezocht wordt naar een werkplek heeft de jobcoach regelmatig contact met de cliënt.

#### **Cliënt aan het woord**

*"Ik moest samen met de jobcoach naar werk zoeken. Dat is wel lastig. Ik wist eigenlijk niet precies wat er nou van mij werd verwacht."*

### 5. Overige activiteiten

Naast deze veel voorkomende typen activiteiten bieden een aantal gemeenten alternatieve trajecten aan. We geven hiervan enkele voorbeelden uit de casestudies.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"In Lelystad is er veel samenwerking tussen de afdeling zorg en de afdeling werk. Als resultaat daarvan is bij één van de cliënten voorafgaand aan de baan gestart met thuiszorg. Dat hielp de klant om zijn privéleven op orde te krijgen, zodat hij zich echt op het werk kon richten."*



**Diamantgroep: voorlichting**

Wanneer de uitslag van de toegangstoets positief is wordt de cliënt uitgenodigd voor een gesprek. Cliënten krijgen dan voorlichting over de pilot. Die voorlichting was in het begin te weinig praktisch, waardoor cliënten geen goed beeld hadden van de praktijk van de pilot. Cliënten zitten vooral met veel vragen over kinderopvang, vervoer, schulden etc. Het is belangrijk die vragen goed op te lossen.

**Rotterdam: taalbeheersing**

Eén van de doelgroepen in de pilot bestaat in Rotterdam uit mensen uit het generaal pardon. Deze cliënten, maar ook deelnemers uit andere groepen, hebben vaak een slechte beheersing van het Nederlands. In het werk is een goede taalbeheersing vaak wel een vereiste. Voordat werkzoekenden gaan werken wordt er, in de groepsactiviteiten daarom ingezet op verbeteren van de taalbeheersing. Ook wordt er over gedacht om in het traject voordat de werkzoekende aangeboden wordt op een proefplaatsing een cursus "Nederlands op de werkvloer" te aan te bieden.



## 9 Cliënten: prikkels en beleving

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van cliënten centraal. In dit hoofdstuk is zo veel mogelijk ruimte gegeven aan het perspectief van cliënten zelf en de professionals die dagelijks met hen samenwerken. Het bevat daardoor een groot aantal quotes en voorbeelden. Paragraaf 8.1 gaat in op de financiële prikkels van cliënten. Hier zetten we informatie over inkomen en uitkering naast elkaar. Paragraaf 8.2 bespreekt de niet-financiële prikkels. In paragraaf 8.3 is tenslotte aandacht voor de wijze waarop cliënten de verschillende stappen in het proces beleven.

### 9.1 Financiële prikkels

#### Financiële prikkel in beeld

In het CVS is voor 33 cliënten informatie ingevoerd over alle volgende categorieën:

- Netto uitkering bij start van de pilot
- Nettoloon in het dienstverband
- Netto aanvullende uitkering

Op basis van deze gegevens is te berekenen welk deel van de cliënten er in inkomen op voor- of achteruit gaat. Voor een groter aantal cliënten is wel een deel van de informatie beschikbaar. Van deze cliënten is bijvoorbeeld wel de hoogte van het loon bekend, maar niet de hoogte van de aanvullende uitkering. In onderstaande tabel is steeds gerekend met een zo groot mogelijk aantal beschikbare gegevens.

**Tabel 9.1** Uitkering, loon en aanvulling

	A. Uitkering bij start	B. Loon	C. Aanvullende uitkering	D. Totaal inkomen	Verskil tussen A en D
Gemiddeld	€ 966,66	€ 670,52	€ 487,85	€ 1072,82	<b>€ 106,16</b>
<b>Aantal records</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Afgaand op deze cijfers gaan cliënten er gemiddeld €106,16 op vooruit wanneer ze gaan werken. Een dergelijke toename in inkomen is voor de doelgroep van de pilot een substantieel bedrag.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"Voor de doelgroep die we hier in Rotterdam hebben is elke toename in inkomen meegenomen. Voor de meeste mensen is €50 euro per maand al een enorm bedrag. Ze zijn gewend over elke euro na te denken. Als je dan ineens een paar tientjes per maand meer kunt verdienen, is dat een forse prikkel."*

Hoewel de meeste cliënten er gemiddeld op vooruitgaan, geldt dit niet voor alle deelnemers. Van de 33 records waarvoor alle gegevens bekend zijn, zijn er 5 cliënten waarvoor er sprake is van een negatief verschil. Deze cliënten gaan dus achteruit in hun inkomen. Tabel 9.2. geeft de inkomenscijfers weer voor deze groep.

**Tabel 9.2** Uitkering, loon en aanvulling voor cliënten die inkomen inleveren

	A. Uitkering bij start	B. Loon	C. Aanvullende uitkering	D. Totaal inkomen	Verskil tussen A en D
Gemiddeld	€ 1040,2	€ 430,93	€ 506,96	€ 937,88	-- € 102,32
<b>Aantal records</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Hieruit blijkt dat voor een deel van de cliënten in de pilot werken niet lonend is. En net zo goed als dat een toename van €100,- euro voor deze doelgroep een grote stap in inkomen is, valt het inleveren van een dergelijk bedrag per maand deelnemers erg zwaar.

De cliënten die in inkomen achteruit zijn gegaan werken gemiddeld 4 uur per week minder (28 uur) dan de cliënten die er in inkomen op vooruit gaan (gemiddeld 32 uur). Daarbij ligt hun loonwaarde met een gemiddelde van 36 ook aanzienlijk lager dan de loonwaarde van de cliënten die er in inkomen op vooruit gaan (gemiddelde loonwaarde: 56). Mogelijk vallen deze cliënten door de combinatie van weinig werkuren en een lage loonwaarde in de praktijk onder de drempel van 20% van het minimumloon (de ondergrens van de toegangstoets).

Een lage loonwaarde gecombineerd met weinig contracturen lijkt te resulteren in een financieel nadelige situatie voor de cliënt.

#### **Financiële prikkel: toename in inkomen?**

Werken is niet altijd lonend voor de cliënten. In het onderzoek meldden meerdere gemeenten dat cliënten kunnen teruggaan in inkomen – of er nauwelijks op vooruitgaan.

Bestaande gemeentelijke regelingen kunnen ertoe kunnen leiden dat deelname aan de pilot niet lonend is. Zo kende één van de gemeenten een participatievergoeding van €50,- per maand. Voor deelnemers aan de pilot vervalt deze vergoeding, waardoor een aantal cliënten er per saldo op achteruit gaat.

Gemeenten onderscheiden daarnaast verschillende groepen waarvoor meer werken niet of nauwelijks loont. Dat geldt voor gehuwden, voor wie de WWB-norm gelijk is aan het minimumloon. Ook cliënten met een SW-indicatie zijn op langere termijn niet altijd beter uit met loondispensatie: hoewel werken met loondispensatie meer oplevert dan de uitkerings-situatie, is het voor hen uiteindelijk financieel gunstiger om in een SW-dienstverband aan de slag te gaan, omdat ze hier volledig WML verdienen.<sup>1</sup> Werken met loondispensatie is voor hen daarom alleen lonend zolang ze op de wachtlijst staan.

Het is ook mogelijk dat cliënten wél in inkomen stijgen, maar dat deelname aan de pilot wel toekomstige nadelige financiële gevolgen kan hebben:

<sup>1</sup> Zij hebben binnen de pilot daarom ook het recht naar de SW uit te stromen zodra er voor hen een plaats beschikbaar komt.

**Gemeente aan het woord**

*"Als cliënten gaan werken, gaan ze in onze gemeente meestal ook meer verdienen dan hun uitkeringsnorm was. Daardoor vervalt ook hun recht op een meerjarige aanvullende uitkering. Ze gaan er nu dus niet in inkomen op achteruit. Maar wanneer de cliënt zijn baan kwijtraakt en weer in de uitkering belandt, komt hij niet meer in aanmerking voor een aanvullende uitkering, omdat de regelgeving hiervoor is aangescherpt. Cliënten beseffen dat nu niet, maar dat kan in de toekomst nare situaties opleveren."*

In de casestudies melden meerdere gemeenten dat een aanzienlijk deel van hun cliënten in de schuldhulpverlening zit. Zij merken zelf niets van een stijging in inkomen, omdat alle extra inkomsten gebruikt worden voor aflossing.

**Uitvoerder aan het woord**

*"Voor de meeste groepen is de financiële vooruitgang minimaal. Daar komt bij dat een groot deel van de groep (ongeveer de helft) in de schuldhulpverlening zit. Dat betekent dat zij niets merken van enige financiële vooruitgang zolang zij in de schuldhulpverlening zitten."*

## 9.2 Niet-financiële prikkels

Financiële prikkels vormen niet de enige motivatiebron van cliënten om mee te doen aan de pilot loondispensatie. Cliënten noemen zowel positieve als negatieve prikkels.

### 9.2.1 Positieve prikkels

**Focus op mogelijkheden van de cliënt**

Kenmerkend voor het instrument loondispensatie is de focus op wat iemand nog kan. De loonwaarde wordt immers vastgesteld op basis van de prestaties die een cliënt levert op de werkvloer. Cliënten geven aan dit als erg prettig en stimulerend te ervaren. Waar gemeenten eerst vooral focusten op de legitimiteit van de uitkering, wordt nu veel aandacht besteed aan de mogelijkheden en capaciteiten van een cliënt.

**Uitvoerder aan het woord**

*"Klanten zijn vooral blij dat er persoonlijke aandacht voor hun situatie is. Ze hebben het gevoel dat ze erg lang aan de kant hebben gestaan, en zijn soms erg geïsoleerd. Dat er het gesprek dan gaat over wat je wilt en wat je kunt, dat is voor hen heel fijn."*

De focus op wat zij kunnen vormt voor cliënten een van de belangrijkste prikkels die van loondispensatie uitgaat. Gemeenten kunnen deze prikkel maximaal benutten door in het gesprek met de cliënt expliciet te benoemen dat er gekeken wordt naar wat de cliënt kan en wil.

**Meedoen aan de maatschappij**

Verschillende cliënten geven aan het fijn te vinden dat het instrument weer perspectieven biedt om weer mee te doen aan de maatschappij. Cliënten zijn weer aan het werk, hebben weer collega's en bouwen daarmee weer sociale contacten op.

#### **Werkgever aan het woord**

*"De werknemer voelt hier dat hij er weer bij hoort. Hij blijft 's avonds lang plakken, omdat hij geen zin heeft om naar huis te gaan. Het is belangrijk voor hem om ergens bij te horen, om ergens deel van uit te maken."*

Ook voor cliënten die vanuit een participatieplaats instromen in een dienstverband kan er een stimulerende werking uitgaan van loondispensatie:

#### **Cliënt aan het woord**

*"Ik werk nu twee jaar op deze participatieplaats. Het was bijna afgelopen, maar toen zei de werkgever dat hij er wel een baan met loondispensatie van wil maken. Daar ben ik erg trots op. Het werk dat ik hier al die tijd heb gedaan is dus zo goed dat ik daar nu salaris voor kan krijgen."*

#### **Wegnemen van druk**

De inzet van loondispensatie neemt een deel van de druk die cliënten ervaren weg. De beperkingen van cliënten zijn voor alle betrokken partijen duidelijk en expliciet gemaakt, en het bedrag dat de werkgever voor het werk van de cliënt betaalt, is hierop aangepast. Dit betekent dat de werkgever minder hoge verwachtingen van de cliënt heeft, en dat de cliënt rustig kan wennen in een situatie waarin rekening gehouden wordt met zijn beperkingen.

#### **Cliënt aan het woord**

*"Wat mij aanspreekt is dat ik niet meer hoeft te doen dan ik aankan. Er is een test bij me afgenomen, en daar kwam uit wat ik kan en hoeveel ik kan werken. Dat klopt ook wel, als ik meer moet doen dan dat ben ik echt doodmoe. Ik was bang dat de werkgever meer van me zou vragen dan ik kan, maar dat is nu niet zo."*

Wanneer cliënten begrijpen dat ze minder dan het minimumloon uitbetaald krijgen, maar dat daar tegenover staat dat ze niet boven hun krachten hoeven te werken, kunnen ze vaak makkelijker accepteren dat ze minder verdienen dan de reguliere collega's waar ze mee samenwerken. In gesprekken met werknemers is het goed ook dit expliciet te benoemen, zodat het verband tussen inkomen en prestatie voor de werknemers helder wordt.

#### **Zekerheid**

De cliënten die deelnemen aan de pilot loondispensatie hebben vaak al meerdere re-integratietrajecten achter de rug. Cliënten geven dan ook aan het prettig te vinden dat ze nu voor een langere periode aan een zelfde traject deelnemen. Het feit dat het traject in principe niet eindig is, maar gewoon kan doorlopen zolang het nodig is wordt door cliënten als heel prettig ervaren.

### **9.2.2 Negatieve prikkels**

#### **Werken onder het minimumloon**

Voor een deel van de cliënten blijft het moeilijk te verkroppen dat ze moeten gaan werken onder het minimumloon. Dit speelt vooral op wanneer cliënten in een werksituatie samen werken met reguliere collega's die wel het minimumloon of zelfs meer dan dat verdienen. Voor een aantal cliënten is dit de reden geweest zich terug te trekken uit de pilot.

**Uitvoerder aan het woord**

*"Toen de cliënt zag dat hij echt een stuk onder het minimumloon ging verdienen heeft hij het contract niet ondertekend. Hij stond in een productiehal zij aan zij met collega's die ongeveer hetzelfde werk deden. En tijdens het werk wordt er natuurlijk voortdurend over geld gepraat. Voor minder dan wat zijn collega's kregen wilde de cliënt het gewoon niet doen."*

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het belangrijk is cliënten goed uit te leggen waarom zij minder verdienen dan reguliere collega's.

**Afhankelijkheid van de gemeente en andere instanties**

Over het algemeen zijn cliënten te motiveren om weer aan het werk te gaan. Wanneer blijkt dat ze voor een deel van hun inkomen nog steeds afhankelijk zijn van de gemeente, kan dat voor cliënten een deceptie zijn. Voor cliënten die werkzaam zijn met loondispensatie laten gemeenten doorgaans de sollicitatieplicht en andere verplichtingen vervallen. Toch houden cliënten het gevoel dat ze verantwoording moeten afleggen aan de gemeente.

**Cliënt aan het woord**

*"Nu heb ik wel een baan, maar ik krijg ook nog steeds uitkering. En mijn vrouw is ook werkloos. Moet ik nu nog meer solliciteren of niet? En moet mijn vrouw nog steeds solliciteren of hoeft dat nu niet meer omdat ik werk?"*

Wanneer cliënten in een traject voor schuldsanering zitten, hebben zij niet alleen een sollicitatieplicht bij de gemeente, maar ook bij de WSNP. Het is onduidelijk welke 'status' een dienstverband met loondispensatie heeft voor de WSNP, en of deze sollicitatieplicht vervalt of niet.

**Uitvoerder aan het woord**

*"De klant zit in de WSNP en moet daarvoor iedere maand 4 sollicitaties indienen. De klant ervaart dat als een zware psychische last. Ik help de klant nu bij het schrijven van die sollicitatiebrieven. Maar eigenlijk is het vreemd. De klant werkt al naar vermogen, meer zit er echt niet in. Die plicht zou dus ook moeten vervallen."*

## 9.3 Beleving van cliënten

### 9.3.1 Beleving van de financiële prikkel

**Het principe van loondispensatie**

Het merendeel van de cliënten lijkt niet goed te begrijpen wat het principe van loondispensatie precies inhoudt. Loondispensatie blijkt voor hen een complex en (te) moeilijk concept. Taalproblemen en het vaak lage niveau van cliënten spelen hierbij een belangrijke rol. Cliënten begrijpen dat zij (binnenkort) aan het werk gaan, maar beseffen vaak niet dat hiervoor loondispensatie wordt ingezet en dat zij daarmee een deel van hun inkomen van de gemeente ontvangen. Het is aan cliënten erg moeilijk uit te leggen dat zij met de inzet van loondispensatie een deel van hun inkomen van de werkgever ontvangen, en dat de gemeente het inkomen aanvult. Dat deze verhouding afhankelijk is van de loonwaarde, is voor veel van deze cliënten - ook als ze al een loonwaardebepaling hebben ondergaan - helemaal een brug te ver.

### **Verband tussen ontwikkeling en inkomen**

Eén van de kenmerken van het instrument loondispensatie is dat het inkomen stijgt, naarmate de loonwaarde toeneemt. Op deze manier zou het instrument cliënten stimuleren zich te blijven ontwikkelen: wanneer zij zich in hun werk ontwikkelen, neemt de loonwaarde immers toe en ontvangen zij meer inkomen.

In de praktijk blijkt deze prikkel te ingewikkeld en omslachtig om echt effectief te zijn. Cliënten geven aan deze stimulans om zich meer te ontwikkelen niet te ervaren: vaak realiseren zij zich niet dat een stijgende loonwaarde een hoger inkomen tot gevolg heeft. Dit geldt zeker voor cliënten die moeite hebben het concept van loondispensatie te begrijpen. Voor hen is deze prikkel te complex om goed te kunnen doorgronden. Ook andere cliënten ervaren deze prikkel echter niet.

#### **Cliënt aan het woord**

*"Dat wist ik niet. Ik heb wel eens zo'n tabelletje gezien met loon per loonwaarde, maar ik had me eigenlijk niet gerealiseerd dat mijn eigen loonwaarde kon stijgen. Ik vind het ook wel een beetje vergezocht: ik doe nu toch ook mijn best? Ik kan niet eens harder werken, maar als ik dat wel zou kunnen, ga ik dat toch niet doen omdat misschien mijn loonwaarde dan hoger wordt en ik dan meer verdien? Het moet sowieso wel in verhouding staan: wie zegt dat je loonwaarde ook echt stijgt als je harder werkt?"*

Klantmanagers onderschrijven dit:

#### **Uitvoerder aan het woord:**

*"Het instrument an sich is ingewikkeld maar wel uit te leggen aan werknemers. Maar het idee dat werknemers er financieel op vooruitgaan wanneer hun loonwaarde stijgt komt in de praktijk echt niet uit de verf. Voor de meeste groepen is de ontwikkeling die nog haalbaar is minimaal. En de financiële vooruitgang dus ook."*

### **Twee inkomstenbronnen**

Dat een cliënt twee inkomstenbronnen heeft maakt het voor cliënten lastig om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Zeker voor de doelgroep van de pilot, die over het algemeen toch al wat meer moeite heeft met het op orde houden van de financiën, is dit erg complex.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"De afstemming van aanvullende uitkering op het loon is niet alleen voor cliënten ingewikkeld, maar ook voor de administraties van werkgever en gemeente. Daardoor gaat er nog wel eens iets mis. De cliënt moet dus eigenlijk iedere maand heel goed controleren of de bedragen allemaal kloppen. Als het niet correct is moet de cliënt het meteen melden – anders bestaat het risico dat ze ineens veel moeten terugbetalen. Dat is een verantwoordelijkheid die cliënten nauwelijks aankunnen."*



### 9.3.2 Beleving van het proces van deelname

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat cliënten de ontwikkelingen in de pilot soms maar over zich heen laten komen, zonder precies te beseffen wat er gebeurt. Dit wordt onderschreven door een gemeentelijke casus. De klantmanagers en de beleidsafdeling geven daar aan dat cliënten zelf de keuze hebben om deel te nemen aan de pilot. De cliënt zelf herinnert zich een heel andere gang van zaken.

#### **Cliënt aan het woord**

*"Volgens mij ging het erover dat ik me zou aanmelden voor een Wsw-indicatie. Daar hadden we toen een gesprek over. Daarna weet ik niet meer precies hoe het ging. Ik heb een poosje bij Caparis gewerkt (het SW-bedrijf) en daarna werden we in een busje gestopt, en nu werk ik hier."*

Vooral de eerste gesprekken met de klantmanagers en de daadwerkelijke start op de werkplek en de loonwaardebepaling zijn belangrijke mijlpalen voor de cliënt. We reflecteren hier kort op deze stappen in de uitvoering van het instrument loondispensatie.

#### **Gesprekken met klantmanagers**

Gemeenten proberen tijdens de intake of tijdens de toegangstoets over het algemeen loondispensatie zo eenvoudig mogelijk uit te leggen aan de cliënten. Verschillende gemeenten geven aan dit gesprek zo positief mogelijk in te steken.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"We leggen uit dat het niet lukt om werk te vinden omdat de cliënten gemiddeld lager presteren dan anderen. En we vertellen dat het instrument loondispensatie ze kan helpen om tóch een goede plek te vinden."*

We zagen eerder dat een intakegesprek of de afname van de toegangstoets een stimulerende werking kan hebben voor de cliënten wanneer er wordt gefocust op wat ze kunnen en willen. Het gesprek kan echter ook een negatieve smaak achterlaten:

#### **Cliënt aan het woord**

*"De toegangstoets was een gesprek tussen mij en de jobcoach. De jobhunter was er ook bij. Alle antwoorden die ik gaf werden meteen in de computer ingevoerd. Ik vond dat de jobcoach en de jobhunter erg de nadruk legden op de rugklachten die ik heb. Ik probeerde steeds aan te geven dat ik ook psychische klachten heb. Die zijn voor mij minstens zo belangrijk."*

#### **Aan de slag**

Het moment dat cliënten daadwerkelijk gaan beginnen op een werkplek is voor hen een spannende stap. In een aantal gevallen is deze stap nog net te hoog gegrepen.

#### **Amsterdam: uitval bij het begin van een arbeidscontract**

Het is een paar keer gebeurd dat werknemers plots afhaken wanneer het bijna tot een arbeidscontract komt. Ze zijn bang voor de veranderingen. Dit komt volgens de gemeente vooral omdat deelname aan de pilot vrijwillig is.

In andere gevallen zijn cliënten zo enthousiast, dat het bijna een teleurstelling voor ze is dat het dienstverband met de werkgever niet direct ingaat, maar dat ze eerst drie maanden moeten werken met behoud van uitkering.

#### **Cliënt aan het woord**

*"Ik vind het wel een nadeel dat het werken met behoud van uitkering zo lang duurt. Laat die loondispensatie maar beginnen, ik ben nu wel ingewerkt."*

Eén van de meest positieve aspecten aan het werken met loondispensatie, is dat het instrument expliciet de focus legt op het monitoren van ontwikkeling. Wanneer de werkgever deze systematiek goed doorheeft en daar ook aandacht aan besteedt, kan dat een positieve uitwerking hebben op zowel de werknemer als de werkgever.

#### **Werkgever aan het woord**

*"Ik zie dat de werknemer zich ontwikkelt. Dat vind ik leuk om te zien, maar voor hem is dat ook leuk. Het dienstverband heeft hem duidelijk vertrouwen gegeven."*

Een belangrijk punt in het beginnen met werken op een werkplek is de samenwerking met collega's. Hoewel hier een stimulerende werking van uit kan gaan, is het belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de positie van de werknemer met loondispensatie in het team. Een aantal cliënten kreeg aan het begin van het dienstverband alle nare klusjes toegeschoven die de reguliere collega's niet wilden doen. Dat is onprettig en demotiverend voor de werknemer.

In andere gevallen kan er onbegrip zijn over de beperking van de cliënt. Het is dan belangrijk om goed uit te leggen wat die beperking inhoudt, en wat voor gevolgen dat heeft voor het werk van de cliënt.

#### **Rotterdam: wegnemen van wrevel op de werkvloer**

Een werkgever merkte dat er wrevel ontstond bij collega's omdat een cliënt minder werk verrichte. De werkgever is toen, op aanraden van de jobcoach en in overleg met de kandidaat, tegenover zijn werknemers open geweest over de beperkingen van de cliënt. Dat heeft het begrip van de collega's voor de cliënt echt verbeterd. De cliënt maakt nu veel meer onderdeel uit van het team.

## **9.4 Prikkel en beleving afgewogen**

Loondispensatie vormt een lastig concept dat zich moeilijk aan cliënten laat uitleggen. Hoewel de pilot zorgt voor een hernieuwde focus en daarmee voor het nodige enthousiasme onder cliënten, gaat een deel van de prikkel die van het instrument uitgaat verloren. Cliënten begrijpen niet altijd even goed wat loondispensatie inhoudt. Voor een deel van deze cliënten leidt dit tot gevoelens van deceptie achteraf. In deze gevallen werkt het instrument niet stimulerend, maar juist demotiverend. Een ander deel van deze cliënten heeft hier geen sterke mening over en laat het zich aanleunen. Ook voor hen is de prikkelende werking echter beperkt: van een stimulerende werking is geen sprake, omdat ze het instrument gewoonweg niet begrijpen.

Dit onderstreept het belang van een goede uitleg bij de start van het proces. Wanneer gemeenten erin slagen het concept goed aan een cliënt uit te leggen, en hierbij goed toelichten welke voordelen dit onder welke omstandigheden voor de cliënt biedt, worden teleurstellingen voorkomen en kan voor de doelgroep een prikkelende werking van het instrument uitgaan. Deze prikkel is vooral niet-financieel van aard.

## **Deel III:**

### **Werkgevers in de pilot**



## 10 Werkgeversbenadering

Het derde deel van deze rapportage bespreekt de processtappen waar de werkgever mee in aanraking komt. In dit hoofdstuk staat de werkgeversbenadering centraal. Hoofdstuk 11 gaat in op de loonwaardebepaling. Hoofdstuk 12 schetst een beeld van de aard van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. Tot slot gaan we in op de prikkels die voor werkgevers van het instrument loondispensatie uitgaan (hoofdstuk 13).

In de volgende paragrafen geven we eerst een korte schets van het verloop van de werving (10.1). Vervolgens gaan we in op de activiteiten die gemeenten ondernemen voor het werven van werkplekken (10.2).

### 10.1 Verloop van de werving

#### Proefplaatsingen

Op het moment van de vorige rapportage (peildatum april 2011) waren 12 van de 32 gemeenten er in geslaagd een proefplaatsing te realiseren. Gezien die stand van zaken is er het afgelopen half jaar veel gebeurd. Intussen hebben 28 gemeenten ervaring opgedaan met proefplaatsingen. Op het moment dat de belronde werd afgesloten (1 november 2011) hadden 28 pilotgemeenten samen 265 proefplaatsingen gerealiseerd. Daarnaast is er één gemeente die vooralsnog geen gebruik heeft gemaakt van proefplaatsingen, maar wél enkele dienstverbanden heeft gerealiseerd. Dat betekent dat er 29 gemeenten zijn die inmiddels de stap naar de werkgever hebben gemaakt – op welke schaal dan ook.

#### Verloop van de werving

In de belronde is aan de gemeenten gevraagd zelf een waardering te geven van het verloop van de werkgeversbenadering in hun gemeente. De antwoorden die gemeenten hierop hebben gegeven zijn samengevat in tabel 10.1.

**Tabel 10.1** Verloop van de werving van arbeidsplaatsen

	Aantal	In procenten
Goed	3	10%
Voldoende	8	25%
Onvoldoende	14	45%
Matig tot slecht	7	23%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Het merendeel van de gemeente is niet tevreden met het verloop van de werkgeversbenadering. Hierbij moet worden opgemerkt dat 53% van de gemeenten vooraf ook had verwacht dat het werven van arbeidsplaatsen het grote knelpunt in de uitvoering van de pilot zou worden. Hoewel gemeenten dus niet tevreden zijn, verloopt volgens de helft van de gemeenten het werven van arbeidsplaatsen niet moeilijker dan verwacht.

### Verschil in succes voor doelgroepen

In de belronde is ook gevraagd of het de werkgeverbenadering voor bepaalde groepen beter verloopt dan voor andere. De antwoorden die gemeenten hierop hebben gegeven zijn zichtbaar in onderstaande tabel.

**Tabel 10.2** Verloop van de werving van arbeidsplaatsen

	Aantal	In procenten
Ja	13	41%
Nee	16	50%
Weet niet	3	9%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Groepen waarvoor het werven van arbeidsplekken moeizamer verloopt zijn volgens gemeenten:

- WWB-ers met een lichamelijke beperking, omdat zij niet beschikken over een no-risk polis, tenzij de gemeente daar zelf in voorziet
- Deelnemers met een verwachte loonwaarde van minder dan 60%
- Deelnemers met een psychische beperking
- Deelnemers met een slechte beheersing van het Nederlands
- Deelnemers met multi-problematiek

Uit deze opsomming blijkt dat er niet één specifieke groep aan te wijzen is waarvoor het werven van werkplekken in het bijzonder moeilijk verloopt. Het gaat hier om een gevarieerde groep met verschillende kenmerken.

## 10.2 Werven van werkplekken

Wanneer de deelnemers zijn geselecteerd, is het zaak voor hen een werkplek te vinden. Bij het vinden van werkplekken zijn twee componenten van belang. In de eerste plaats is het relevant te bezien welke activiteiten gemeenten ondernemen om werkplekken te werven. Daarnaast is de uitvoerende medewerker/partij die is belast met de werving van de werkplekken een belangrijke factor in de werkgeversbenadering.

### 10.2.1 Wervingsactiviteiten

#### Netwerk

In mei 2011 gaf tweederde van de gemeenten aan (vooral) in te willen zetten op het werven van contacten met nieuwe werkgevers, naast het intensiveren en uitbreiden van de bestaande werkgeverscontacten.

In de gesprekken met gemeenten in november 2011 valt op dat het merendeel van de gemeenten er (nog) niet in geslaagd is om met nieuwe werkgevers in contact te treden. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat alleen werven binnen de bestaande werkgeverscontacten niet voldoende is om plaatsingen te realiseren. Dit hangt samen met een aantal factoren:

- De mogelijkheden bij werkgevers die al een relatie onderhouden met het werkgeversservicepunt of het SW-bedrijf zijn vaak al 'uitgeput'. De afgelopen jaren is er in veel gemeenten intensief ingezet op het 'naar buiten brengen' van klanten uit de SW, en ook werkgeversservicepunten hebben ingezet op het plaatsen van WWB-ers.

- Deze groep werkgevers krijgt ook andere doelgroepen aangeboden, die vaak op kortere afstand tot de arbeidsmarkt staan. De concurrentie van andere doelgroepen is dus groot.
- Er is concurrentie van andere instrumenten; deze werkgevers hebben vaak ervaring met werken met loonkostensubsidie of begeleid werken in de Wsw. Deze regelingen kennen ze, werkgevers weten wat ze ervan kunnen verwachten. Het is voor werkgevers dan een 'gedoe' om over te stappen naar een ander type regeling.

#### **Gemeente aan het woord**

*"De werkgeversbenadering in de pilot verloopt moeizaam, doordat de gemeente met zichzelf concurreert. De gemeente hanteert naast loondispensatie ook nog een loonkostensubsidie, voor ongeveer dezelfde doelgroep. We vissen dus met elkaar in dezelfde vijver. De werkgevers die we spreken, vooral in het MKB, vinden loonkostensubsidie gunstiger. Dat levert immers op de korte termijn een cashflow op. En met loondispensatie moeten ze het voordeel nog maar weer afwachten."*

Een aantal gemeenten heeft wel geprobeerd nieuwe werkgevers te werven, onder meer door het plaatsen van berichten in de krant en het verspreiden van folders. Dit levert vooralsnog weinig resultaat op. Werkgevers reageren niet uit zichzelf op deze campagnes.

Het persoonlijk benaderen van werkgevers en het opbouwen van een relatie met terugkerende contactmomenten waarbij de gemeente niet alleen iets komt 'halen', maar ook met de werkgever meedenkt, blijkt tot het meeste resultaat te leiden.

### **10.2.2 Wervingstactiek**

Dat het om een pilot gaat, heeft ook tot gevolg dat gemeenten soms een tactiek uitproberen die op de langere termijn niet blijkt te werken. In een aantal gemeenten loopt de werkgeversbenadering voor de doelgroep van de pilot gelijk op met de werkgeversbenadering voor andere groepen. Dat werkt niet altijd even goed, omdat de jobfinder dan ook 'makkelijkere' doelgroepen in de portefeuille heeft, waardoor loondispensatie-klienten niet zo snel geplaatst worden.

#### **Gemeente aan het woord**

*"De werkgeversbenadering is de bottleneck in de pilot. Het werkgeversservicepunt heeft wel een groot netwerk onder werkgevers, maar die hebben een overvloed aan keus van personeel. De werkgevers staan dus niet te springen om werknemers die minder productief zijn. Als ze iemand kunnen krijgen die beter is, doen ze dat."*

In gemeenten waar gericht voor de pilot arbeidsplaatsen worden gezocht, verloopt de werkgeversbenadering over het algemeen soepeler. De werving blijft echter erg afhankelijk van de personele inzet: wie werft is minstens zo belangrijk als hoe er geworven wordt.

### **10.2.3 Wie werft?**

Als het gaat om de vraag *wie* zich binnen gemeenten bezighoudt met de werving van werkplekken, zien we dat gemeenten vier verschillende strategieën hanteren:

- Werving door de klantmanager: de werving van werkplekken is onderdeel van het takenpakket van de klantmanager.

- Werving door een jobcoach, eventueel samen met de cliënt. De jobcoach gaat dan specifiek voor een cliënt op zoek naar een functie, en stimuleert de cliënt om zelf ook actief werkplekken te zoeken.
- Werving door een jobhunter: de werving van werkplekken is neergelegd bij een jobhunter, die hiervoor (deels) is vrijgesteld. Deze jobhunter heeft een 'caseload' van specifieke cliënten waarvoor een werkplek gezocht moet worden.
- Werving door een accountmanager: een accountmanager die specifiek is aangesteld om contacten met werkgevers te onderhouden, werft de werkplekken. Deze accountmanager heeft geen eigen caseload van cliënten, maar houdt zich uitsluitend bezig met het leggen en beheren van relaties met werkgevers. De accountmanager onderhoudt nauw contact met zijn eigen 'account' van werkgevers en is zo snel op de hoogte van nieuwe personeelsbehoeftes en/of vacatures bij deze werkgevers.

**Amersfoort: meerdere mogelijkheden voor de werving**

De toeleiding naar werk start met een gesprek waarin de klantmanager de cliënt voorstelt aan de jobhunter. Vervolgens gaan de cliënt en de jobhunter dan samen op zoek naar werk. Maar wanneer de klant erg onzeker is over het betreden van de arbeidsmarkt komt het ook voor dat de klantmanager samen met de klant op zoek gaat naar een werkplek. De gemeente heeft nog geen inzicht in het succes van deze aanpak in vergelijking tot andere strategieën.



## 11 Loonwaardebepaling

Zodra een deelnemer aan de pilot klaar is voor werk en er een werkplek is gevonden, start de cliënt op deze werkplek met een proefplaatsing van maximaal drie maanden. Deze periode geldt als proeftijd en inwerkperiode, die alle partijen de gelegenheid geeft aan elkaar en de nieuwe situatie te wennen. Wanneer de cliënt aan het eind van deze periode (deels) is ingewerkt en cliënt en werkgever een eerste beeld hebben van het functioneren van de cliënt op de specifieke werkplek, kan de loonwaarde van de cliënt in deze functie worden bepaald.<sup>1</sup>

### 11.1 Aantallen in beeld

Op de peildatum van 21 november 2011 waren volgens de gegevens in het CVS 104 loonwaardebepalingen uitgevoerd.

**Tabel 11.1** Uitkomsten loonwaardebepaling

Voor naamste beperking	Aantal loonwaardebepalingen	Gemiddelde loonwaarde
Lichamelijk	30	55%
Psychisch	29	44%
Psychosociaal	3	65%
Verstandelijk	3	42%
Niet geregistreerd	39	48%
<b>Totaal</b>	<b>104</b>	<b>50%</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 mei 2011. Research voor Beleid, 2012*

De gemiddelde vastgestelde loonwaarde is 50%. Afgaande op deze tabel lijkt de gemiddelde loonwaarde van cliënten met een psychosociale beperking (gemiddeld 65%) of een lichamelijke beperking (55%) iets hoger uit te vallen dan dit gemiddelde.

Uit recent onderzoek van Research voor Beleid blijkt echter dat verschillen in loonwaarde ook verklaard kunnen worden vanuit verschillen in bijvoorbeeld uitvoering en gehanteerde methodiek.<sup>2</sup>

### 11.2 Loonwaardebepalingen in de pilot

#### 11.2.1 Uitvoering van loonwaardebepalingen

Nog niet alle gemeenten hebben ervaring met het uitvoeren van een loonwaardebepaling. Er zijn daarom nog geen harde uitspraken te doen over de werking van de loonwaardebepaling. Wel is gemeenten in de belronde en de casestudies gevraagd naar de eerste ervaringen. We bespreken hier enkele aspecten van de uitvoering van loonwaardebepalingen.

<sup>1</sup> Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting op de begrippen loonwaarde en loonwaardebepaling en de achterliggende theorie van beide begrippen.

<sup>2</sup> Experiment loonwaarde.

### **Uitvoerder van de loonwaardebepaling**

In tabel 11.2 is weergegeven welke partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de loonwaardebepaling

**Tabel 11.2** Uitkomsten loonwaardebepaling

<b>Uitvoerende partij</b>	<b>Aantal gemeenten</b>	<b>In procenten</b>
Externe partij gelieerd aan methode	12	38%
SW-bedrijf	8	25%
Gemeente zelf	7	22%
Anders	5	16%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 mei 2011. Research voor Beleid, 2012*

In 12 van de 32 gemeenten wordt de loonwaardebepaling uitgevoerd door een uitvoerder die gelieerd is aan de methodiek. Wanneer een andere externe partij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de loonwaardebepaling betreft dit altijd het SW-bedrijf.

Binnen de gemeente zelf worden de loonwaardebepalingen vaak uitgevoerd door de klantmanagers, jobcoaches of trajectbegeleiders.

#### *Voor- en nadelen van verschillende uitvoerders*

Alle deze typen uitvoering kennen zowel voordelen als nadelen. Externe uitvoering van de loonwaardebepaling brengt vaak extra kosten met zich mee, en de gemeente bouwt zelf geen expertise op. Daar staat tegenover dat het voor alle partijen prettig kan zijn wanneer de uitvoering ter hand genomen wordt door een onafhankelijke partij. Een gespecialiseerde uitvoerder kan bovendien de vraagstelling van de methode indien nodig zo aanpassen dat het inhoudelijk nog klopt, maar wel goed aansluit bij de cliënt en de werkgever. De uitvoerder weet bovendien de juiste sfeer te creëren voor een soepel verloop van het gesprek.

Een voordeel van uitvoering door een interne partij, of door medewerkers van het SW-bedrijf die betrokken zijn bij de pilot, wordt vaak genoemd dat de uitvoerder beter bekend is met de specifieke situatie van cliënt en werkgever. De uitvoerder is daarmee beter in staat de antwoorden van de werkgever en de werknemer te interpreteren en in de juiste context te plaatsen. Een nadeel hiervan kan echter ook zijn dat de objectiviteit van de meting verloren gaat. Bij verschillende gemeenten waar de methode intern wordt uitgevoerd zien we hier aanwijzingen voor:

#### **Werkgever aan het woord**

*"Voordat de loonwaardebepaling werd afgenomen, hebben we afgesproken dat de uitkomst ongeveer 30% zou zijn."*

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"Voordat ik de echte bepaling uitvoer maak ik op basis van mijn ervaring een inschatting van de loonwaarde van de klant. Dat bespreek ik altijd even met de werkgever. Op die manier heeft de werkgever vast een idee van wat het resultaat wordt."*

Het belangrijkste motief om een loonwaardebepaling intern uit te voeren is echter financieel van aard: men hoopt dat de directe kosten per loonwaardebepaling dan lager uitvallen. In de praktijk blijkt echter dat interne bepaling niet (altijd) goedkoper is dan externe uitvoering van de loonwaardebepaling.

### **Van uitkomsten naar bepaling**

Vrijwel alle gemeenten geven aan in principe de loonwaarde één op één over te nemen. Wanneer er onderhandelingsruimte is, bestaat die uit extra compensatiemogelijkheden van de gemeente, zoals de no-risk polis, een taxipas, vergoeding van woon-werkverkeer en begeleiding door de jobcoach.

Ook wanneer werkgever en werknemer zich niet (helemaal) herkennen proberen gemeenten het uitgangspunt te handhaven om een loonwaarde niet aan te passen.

#### **Oldenzaal: herkenning van loonwaarde door werkgevers**

In Oldenzaal zijn er verschillende werkgevers die hebben aangegeven dat de loonwaarde niet paste bij hun eigen beleving. Eén keer is een dienstverband niet doorgegaan omdat de loonwaarde te hoog uitviel. In een ander geval kon de werkgever aantonen dat de begeleidingsbehoefte van de klant niet voldoende was meegenomen in de loonwaardebepaling. Hier is overleg gevoerd met de loonwaardemethodiek, die als gevolg daarvan de loonwaarde naar beneden heeft bijgesteld. Een derde werkgever was het er niet helemaal mee eens, maar heeft de uitkomst toch geaccepteerd.

Klantmanagers gaan er vanuit dat de loonwaardes kloppen. Ze blijven de loonwaardebepalingen echter wel kritisch volgen, omdat ze de risico's zien van beïnvloeding door werkgever of werknemer.

#### **Gemeente aan het woord**

*"Het instrument is fair. De beargumentering is goed opgebouwd. Maar het systeem is volgens mij wel te manipuleren. Ik houd er mijn vraagtekens bij, dus ik houd het goed in de gaten."*

#### **Gemeente aan het woord**

*"Ik ga er vanuit dat de loonwaardes kloppen. Maar als de werkgever een heel negatief beeld neerzet van de werknemer komt de loonwaarde natuurlijk te laag uit. Ik hoop dat de methode daar wel rekening mee houdt."*

In de praktijk wordt bovendien niet altijd even strak de hand gehouden aan de uitkomst van de loonwaardebepaling. Uit verschillende casussen bij gemeenten blijkt dat de uitkomst van de loonwaardebepaling soms weliswaar uitgangspunt voor de onderhandeling met de werkgever vormt en daarmee wel een richting aangeeft, maar dat er toch ruimte blijft om over de hoogte van de loonwaarde te onderhandelen.

#### **Werkgever aan het woord**

*"Ik ben best tevreden over de loonwaardebepaling en de uitkomst daarvan. We zijn om de tafel gaan zitten met de jobcoach, en we zijn prima uit de onderhandeling gekomen. Volgens mij hebben we een goede deal."*

## 11.2.2 Ervaring met loonwaardemethoden

### Belasting

De ervaringen met de belasting die de loonwaardebepaling met zich meebrengt verschillen tussen gemeenten. Over het algemeen zijn gemeenten niet ontevreden over de tijdsinvestering die ze moeten doen in de loonwaardebepalingen. Ook werkgevers vinden een inzet van 1 of 2 uur redelijk, al geeft een aantal werkgevers aan de halfjaarlijkse herhalingsmetingen wel behoorlijk tijdsintensief te vinden. De belasting in tijd varieert echter sterk per methode.

#### **Rotterdam: inwerken in uitvoeren van loonwaardebepaling**

In Rotterdam voerde een jobcoach zijn eerste loonwaardebepaling uit. De benodigde tijdsinvestering viel fors tegen: naast de voorbereiding was hij 8-10 uur bezig met de loonwaardebepaling.

### Contacten met de uitvoerder van de methode

De contacten met de methodieken verlopen niet altijd zonder slag of stoot. Zo is er in één gemeente een werkgever geweest die een erg negatieve ervaring heeft opgedaan met een uitvoerder van een methodiek. Deze uitvoerder confronteerde de cliënt vrij cru met de beoordeling van de werkgever. Hierop raakte de cliënt heftig geëmotioneerd, waardoor de verhouding tussen werkgever en de cliënt verstoord raakte.

In andere gevallen vinden klanten en werkgevers het juist prettig wanneer de wederzijdse beoordelingen worden doorgesproken. Dat geeft de mogelijkheid om toe te lichten waarom een bepaalde score is gegeven, en werkgever en werknemer krijgen dan inzicht in de oorzaken voor verschillen in hun beoordeling.

### Inhoud

Een ruime meerderheid van de gemeenten (26 gemeenten) heeft enige ervaring met loonwaardemethoden opgedaan. Deze gemeenten is gevraagd naar de tevredenheid met de methode.

**Tabel 11.3**   Tevredenheid over het functioneren van de loonwaardemethode (N=15)

	Aantal gemeenten	In procenten
Tevreden	20	77%
Niet tevreden	6	23%
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

Bron: Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

De meerderheid van de gemeenten (77%) is tevreden met het functioneren van de loonwaardemethode.

De indruk die de gemeenten hebben van de inhoud van de methodiek is in de meeste gevallen ook goed (55%) of zeer goed (7%). Een kwart van de gemeenten waardeert de methodiek als voldoende (24%). Vier gemeenten (14%) vinden de loonwaardemethode onvoldoende. Kritiekpunten die gemeenten op de methodieken hebben zijn:

- De input van de werkgever is te veel leidend
- De methode duurt te lang en vraagt van alle betrokkenen te veel tijd

- Er zou een rapportage komen, maar in de praktijk wordt er alleen even gebeld met werkgever en klantmanager.
- De resultaten zijn te vaag om mee uit de voeten te kunnen.
- De uitkomst is te specifiek, tot twee decimalen achter de komma. Dat is schijn nauwkeurigheid.
- De methode is te talig voor cliënten met een slechte beheersing van het Nederlands.

Ook cliënten zijn niet altijd positief:

#### **Cliënt aan het woord**

*"Een loonwaarde is iets raars. Hoe kan dat nou vastgesteld worden? En de vragen waren te simpel, alsof de toets voor kinderen is gemaakt.."*

## **11.3 Loonwaardemethodieken: validiteit en betrouwbaarheid**

### **11.3.1 Validiteit**

#### **Operationalisering van validiteit**

Het operationaliseren van validiteit in het kader van loonwaardemeting is geen sinecure. Wanneer gesteld wordt dat een methode valide is, wordt hiermee immers 'vastgesteld' dat de methode daadwerkelijk dat meet wat beoogd werd – namelijk wat werkelijk de loonwaarde (of arbeidsproductiviteit) van een werknemer is. Het is niet eenvoudig om dit met zekerheid vast te stellen.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de validiteit van loonwaardemethodieken, is aansluiting gezocht bij de onderzoeksvragen en het onderzoek 'Aan de slag met loonwaardemeting' dat de Raad voor Werk en Inkomen in 2009 heeft uitgevoerd<sup>1</sup>. Dit onderzoek stelt:

Een loonwaardemethodiek is valide als:

- 1 toepassing op één persoon (bijna) dezelfde waarde geeft als toepassing van andere methoden;
- 2 de gemiddelde loonwaarde van alle metingen met één methode niet opvallend afwijkt van de gemiddelde loonwaarde van alle metingen met alle methoden;
- 3 belanghebbende partijen de vastgestelde loonwaarde onderschrijven;
- 4 ontwikkelaars van de methodiek de validiteit zoveel als mogelijk hebben geborgd (bijvoorbeeld door tijdens de ontwikkeling samen te werken met universiteiten en/of aan te sluiten op instrumenten die hun waarde (in een andere context) hebben bewezen)

Het eerstgenoemde aspect (toepassing op één persoon) wordt nader onderzocht in een experiment loonwaarde.<sup>2</sup> Het tweede aspect (vergelijking van gemiddelden) wordt hieronder nader toegelicht. In de eerste voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie is ingegaan op de theoretische achtergrond van de methoden (het derde en vierde aspect van validiteit).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kemper, D.R., de Visser, S. en Ruig, L.S. de. (2009). *Aan de slag met loonwaarde. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten*. Research voor Beleid, Zoetermeer

<sup>2</sup> Zie deel twee van dit geïntegreerde rapport.

<sup>3</sup> Ommeren, C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdiene naar Vermogen*. Research voor Beleid, Zoetermeer.

#### *Kwantitatieve toets: vergelijking gemiddelde loonwaarden*

De gegevens in het CVS geven een kwantitatief inzicht in de validiteit van de loonwaardemethoden. De validiteit van de loonwaardemethoden is te operationaliseren door de gemiddelde loonwaarde van alle metingen per methode met elkaar te vergelijken. Bij een populatie met min of meer dezelfde kenmerken, zouden deze gemiddelde loonwaardes van de methoden niet significant van elkaar mogen verschillen. Immers: als elke methode hetzelfde (namelijk: de loonwaarde) meet, zou de uitkomst van de loonwaardebepaling voor elke methodiek ongeveer gelijk moeten zijn.

Daarbij moet (statistisch) gecorrigeerd worden voor afwijkingen in de populaties waarvan de loonwaarde is gemeten, omdat de doelgroep in de ene gemeente iets kan afwijken ten opzichte van de andere gemeente. Na deze correctie is te zien of er methoden zijn waarvan de gemiddelde loonwaarde opvallend hoog of laag is ten opzichte van het gemiddelde over alle metingen met alle methoden. Opvallend hoge of lage gemiddelde loonwaarden zijn een indicatie voor het niet-valide zijn van de methode.

Op de peildatum van 21 november 2011 was het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen nog relatief beperkt: het aantal waarnemingen is nog te klein om betrouwbare statistische toetsen op uit te voeren. Het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen is bovendien onevenredig verdeeld over de methodieken. Hierdoor is het op basis van de cijfers (nog) niet mogelijk met cijfers onderbouwde uitspraken te doen over de validiteit van de methoden.

We volstaan in deze rapportagecyclus daarom met een overzicht van de gegevens uit het CVS, zonder hier in dit stadium conclusies aan te verbinden.

#### **Validiteit in beeld**

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde loonwaarde per methode weer. Ook is het aantal waarnemingen waarop dit gemiddelde is gebaseerd vermeld.

**Tabel 11.4** Gemiddelde loonwaarde per methode

Methodie	Aantal loonwaardebepalingen	Gemiddelde loonwaarde
Actíva	8	61%
Arbolab	6	67%
Dariuz	36	47%
Loonbalans	47	48%
Matchcare	2	40%
VTA	5	51%
<b>Totaal</b>	<b>104</b>	<b>50%</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012*

We zien dat op de peildatum per methode tussen de twee en de 47 loonwaardebepalingen zijn uitgevoerd. Een celvulling lager dan 30 is te weinig om conclusies te kunnen verbinden aan de geconstateerde verschillen in gemiddelden.

### **11.3.2 Betrouwbaarheid**

Een indicatie van de betrouwbaarheid van de methodieken is te geven door de vastgestelde loonwaardes van verschillende gemeenten die met dezelfde methodiek werken met elkaar te vergelijken. Het zou bij een betrouwbare methode immers niet moeten uitmaken in welke gemeente en in welke setting de loonwaardebepaling wordt uitgevoerd. Indien de methodiek betrouwbaar is, zullen de loonwaardes van verschillende gemeenten – bij een cliëntenbestand met grotendeels dezelfde kenmerken – niet significant van elkaar verschillen. Grote verschillen in de vastgestelde loonwaardes tussen gemeenten kunnen wijzen op een beperkte betrouwbaarheid.

Het is op dit moment nog niet mogelijk deze analyse uit te voeren. Hoewel het merendeel van de gemeenten een loonwaardebepaling heeft uitgevoerd, staan bij de meeste gemeenten hooguit één of twee metingen in het CVS geregistreerd. Hiermee kunnen nog geen gemiddelden per gemeenten te berekend worden. Een overzicht van de loonwaardes per gemeente is weergegeven in de bijlage.





## 12 Dienstbetrekkingen

Wat is nu het resultaat van de inspanningen die gemeenten tot nu toe binnen de pilot hebben verricht? Hebben de voorbereiding en opzet van de pilot, de selectie van deelnemers en de activiteiten gericht op toeleiding naar arbeid effect gehad? Een belangrijke effectmaat voor het succes van de pilot zijn de gerealiseerde dienstbetrekkingen: in hoeverre komen cliënten met de inzet van loondispensatie aan het werk? In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de omvang, aard en duurzaamheid van de tot nu toe gerealiseerde dienstbetrekkingen.

### 12.1 Aantallen in beeld

#### Dienstbetrekkingen

In november 2011 waren er in totaal 123 dienstverbanden met loondispensatie gerealiseerd. Dit houdt in dat de proefplaatsing van 123 werknemers op deze datum was voortgezet in een dienstverband met loondispensatie. In totaal hebben 18 gemeenten cliënten geplaatst met een dienstverband met loondispensatie. Daarmee is de pilot, in elk geval in een deel van de gemeenten, goed op stoom gekomen.

**Noot: 123 dienstverbanden, 96 geregistreerd**

Dit aantal is berekend door informatie uit de belronde (peildatum 1 november) te vergelijken met de registraties in het CVS (peildatum 21 november). Niet alle gerealiseerde dienstverbanden staan geregistreerd in het CVS. In het CVS staan 96 dienstverbanden geregistreerd. Tabellen en berekeningen in deze rapportages zijn gebaseerd op dit aantal van 96 dienstverbanden.

#### Omvang van de baan

Tabel 12.1 geeft een overzicht van de omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen.

**Tabel 12.1** Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Belangrijkste beperking	Aantal dienstverbanden	Gemiddeld aantal uren/week
Lichamelijk	23	29
Psychisch	30	31
Verstandelijk	3	32
Psychosociaal	5	32
Niet geregistreerd	35	30
<b>Totaal</b>	<b>96</b>	<b>30</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De meeste dienstverbanden zijn gerealiseerd voor cliënten met een lichamelijke of psychische beperking. Dat is niet verwonderlijk, aangezien dit ook de groepen zijn die het sterkst in de pilot vertegenwoordigd zijn. Gemiddeld werken cliënten 30 uur per week. Er is geen noemenswaardig verschil in omvang van de baan tussen verschillende typen beperkingen te benoemen.

### Amersfoort: plaatsen van cliënten met een lichamelijke beperking

Het is lastiger om aan de werkgever uit te leggen wat iemand die gedragsproblemen heeft mankeert dan uit te leggen wat iemand die een verstandelijke of lichamelijke beperking heeft mankeert – en wat dit voor het werk betekent. Ook zijn cliënten met gedragsproblemen minder stabiel. Ze hebben meer last van stress en veranderingen op de werkvloer.

### Walcheren: typen beperking en plaatsbaarheid

Eisen van de arbeidsmarkt zijn vooral gericht op cognitieve vaardigheden. Bij de meeste klanten ontbreekt het juist hier aan. Doordat cognitieve vaardigheden zo belangrijk worden gevonden, is het voor lichamelijke beperkten makkelijker aan de slag te komen dan voor labiele klanten met psychische problemen.

### Leeftijd

Bij de doelgroepselectie zagen we dat de oudere leeftijdsgroepen cliënten in de pilot sterk vertegenwoordigd zijn. Worden zij ook vaker geplaatst?

**Tabel 12.2** Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Leeftijdsklasse	Aantal dienstverbanden	Gemiddeld aantal uren/week
Jonger dan 25	3	37
25-35 jaar	27	31
35-45 jaar	29	28
45 jaar en ouder	37	31
<b>Totaal</b>	<b>96</b>	<b>30</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

De jongste leeftijdsklasse beslaat slechts een beperkte doelgroep aan cliënten, aangezien cliënten jonger dan 23 jaar van deelname aan de pilot zijn uitgesloten. De andere drie leeftijdsgroepen worden ongeveer even vaak naar arbeid bemiddeld.

### Contractvorm

Alle dienstbetrekkingen waarover in het CVS informatie beschikbaar is, zijn nu nog voor bepaalde tijd: cliënten krijgen in eerste instantie een tijdelijk contract aangeboden. Dit is – gezien de tijdelijkheid van de beschikkingen – niet verbazend. Uit de casestudies blijkt dat het hierbij vrijwel altijd gaat om een contact voor een half jaar.

**Tabel 12.3** Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Contractvorm	Aantal dienstverbanden	Percentage
Contract voor bepaalde tijd	85	88%
Contract voor onbepaalde tijd	4	4%
Oproep of nuluren contract	3	3%
Niet geregistreerd	4	4%
<b>Totaal</b>	<b>96</b>	<b>100%</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Bij verreweg de meeste dienstverbanden (84%) is een contract voor bepaalde tijd afgegeven. Een klein aantal cliënten (4%) heeft een contract voor onbepaalde tijd aangeboden gekregen.

## 12.2 Aard van de dienstbetrekkingen

### Aard van de geworven werkplekken

Hoewel een aantal gemeenten zegt behoorlijk succesvol te zijn als het gaat om het werven van werkplekken, blijft dit voor het merendeel van de gemeenten een lastig onderdeel van de pilot. We zien dit terug in de aard van de geworven werkplekken. Gemeenten geven aan dat het hierbij voor een groot deel gaat om participatiebanen of werkervaringsplaatsen waar een werknemer al werkzaam was. Deze bestaande werkplekken worden nu in het kader van de pilot omgezet in een proefplaatsing en uiteindelijk in een dienstverband met loondispensatie. Dit toont aan dat het voor gemeenten (enkele uitzonderingen daargelaten) erg moeilijk blijft nieuwe contacten aan te boren en nieuwe werkplekken te realiseren.

### Aard van de baan

De meeste dienstbetrekkingen die zijn gerealiseerd betreffen reguliere functies. Jobcarving (het creëren van aangepaste functies) komt nog relatief weinig voor.

**Tabel 12.4** Aard van de baan

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen
Regulier werk	Verstandelijk	2
	Psychosociaal	5
	Lichamelijk	21
	Psychisch	27
	Niet geregistreerd	31
<b>Totaal regulier</b>		<b>86</b>
Jobcarving	Verstandelijk	1
	Psychosociaal	0
	Lichamelijk	2
	Psychisch	3
	Niet geregistreerd	4
<b>Totaal jobcarving</b>		<b>10</b>
<b>Totaal</b>		<b>96</b>

*Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012*

In de praktijk worden ook reguliere functies echter vaak aan het niveau van de cliënt aangepast, bijvoorbeeld door het schrappen van bepaalde (deel)taken of het bijstellen van de voor de functie geldende eisen.

### Type werkgever

Tabel 12.5 laat zien dat het merendeel van de dienstbetrekkingen wordt gerealiseerd bij een reguliere werkgever.

**Tabel 12.5** Aard van de baan

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen
SW-bedrijf	Verstandelijk	1
	Psychosociaal	0
	Lichamelijk	1
	Psychisch	0
	Niet geregistreerd	1
<b>Totaal SW-bedrijf</b>		<b>3</b>
Regulier	Verstandelijk	2
	Psychosociaal	5
	Lichamelijk	22
	Psychisch	30
	Niet geregistreerd	34
<b>Totaal reguliere werkgever</b>		<b>93</b>
<b>Totaal</b>		<b>96</b>

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Slechts 3 werknemers hebben een baan in de beschutte omgeving van het SW-bedrijf.

### 12.3 Ondersteunende voorzieningen

Gemeenten houden er rekening mee dat ook na plaatsing nog aanvullende voorzieningen nodig blijven om de dienstbetrekking in stand te houden.

#### Aantallen in beeld

Onderstaande tabel geeft weer welke ondersteunende voorzieningen door gemeenten zijn ingezet.

**Tabel 12.6** Ondersteunende voorzieningen (meerdere mogelijk per cliënt)

Voorziening	Aantal keer ingezet
Werkpleekaanpassing	10
Vervoersregeling	3
Wegnemen van belemmeringen	0
Nazorg	28
Jobcoaching door gecertificeerde jobcoach	4
Geen/ niet geregistreerd	55

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 21 november 2011. Research voor Beleid, 2012

Uit deze tabel blijkt dat bij het merendeel van de dienstbetrekkingen in het CVS geen ondersteunende voorziening is geregistreerd. In de belronde is ook gevraagd naar de nazorg en begeleiding die gemeenten leveren na plaatsing. Hieruit bleek dat alle 32 gemeenten na afloop van de plaatsing nog (enige vorm van) begeleiding bieden aan werkgever en werknemer. In tabel 12.7 is samengevat waar die nazorg uit bestaat.

**Tabel 12.7** Nazorg door gemeenten<sup>1</sup>

Voorziening	Aantal keer ingezet	Percentage
Begeleiding/jobcoaching door eigen medewerkers	19	59%
Jobcoaching door een geregistreerde organisatie	15	47%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

*Bron: Belronde Pilot Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.*

Uit deze tabel blijkt dat ongeveer even veel gemeenten kiezen voor begeleiding door eigen medewerkers als door een geregistreerde jobcoach. Gemeenten vinden het moeilijk om nu al uitspraken te doen over de duur en intensiteit van de begeleiding. Een aantal gemeenten geeft aan de intensiteit van de begeleiding te laten afhangen van de behoeften van klant en werkgever. Hoeveel ondersteuning er nodig is, en hoe lang, blijft maatwerk.

#### **Uitvoerder aan het woord**

*"We hadden vooraf geen ideeën over hoeveel begeleiding nodig zou zijn. Nu blijkt dat we klanten gemiddeld 1 uur per week begeleiding geven. Dat is best redelijk."*

Veel gemeenten spreken wel het streven uit om de coaching op termijn af te bouwen. Twee gemeenten zeggen dit per half jaar te bekijken, en de inzet van begeleiding te laten samenvallen met ontwikkelingen in de loonwaarde.

#### **Rotterdam: ontzorgen van de werkgever**

In de loonwaardemethode die in Rotterdam wordt gebruikt, wordt rekening gehouden met de begeleidingsbehoefte van de werkzoekende. Het in de loonwaardebepaling opgenomen percentage met betrekking tot de begeleidingsbehoefte geeft een inschatting van de extra begeleiding door de werkgever weer. Daarnaast blijft de jobcoach de werkgever en de cliënt tijdens de proefplaatsing en gedurende het dienstverband begeleiding bieden op de werkvloer. Die ondersteuning aan de werkgever kan bestaan uit ondersteuning met papierwerk en administratie, advies bij verzuimbegeleiding en begeleiding in de omgang met de cliënt zowel voor de werkgever als voor de andere werknemers.

## **12.4 Beëindigde dienstverbanden**

### **Beëindigde dienstbetrekkingen**

In de pilot zijn er niet alleen nieuwe dienstverbanden zijn gerealiseerd, maar enkele dienstverbanden zijn ook weer beëindigd. In totaal zijn er 14 dienstbetrekkingen geëindigd, om wisselende redenen. Gemiddeld hebben deze cliënten 3,5 maanden gewerkt.

Uit het CVS zijn voor deze cliënten drie ondersteunende voorzieningen geregistreerd: één van de cliënten waarvan de dienstbetrekking is geëindigd maakte gebruik van een werkplekaanpassing en vervoersregeling en één cliënt werd begeleid op de werkplek (nazorg door gemeente). In totaal hebben zes gemeenten meegemaakt dat een of meer dienstverbanden eindigde.

<sup>1</sup> Het gaat niet altijd om systeemgerichte begeleiding om een werknemer met beperkingen in te passen in het werkproces. Gemeenten gebruiken de term 'jobcoaching' ook voor andere begeleidingsvormen voor werknemer en werkgever (nazorggesprekken en coachingstrajecten van andere aard).

### **Redenen voor beëindiging**

In het CVS is aangegeven met welke reden een dienstverband is gestopt. De genoemde redenen zijn als volgt:

- Langdurige ziekte of verslechterde gezondheid (2 keer)
- Cliënt heeft een loonwaarde van minder dan 20% (2 keer)
- Ontslag op staande voet (1 keer)
- Slechte motivatie van de cliënt (1 keer)
- Vertrouwen van de werkgever geschonden (1 keer)
- Conflict met werkgever over taken (1 keer)
- Verergeren van een verslaving (1 keer)
- Werknemer is niet te hanteren (1 keer)

In een aantal gevallen is het dienstverband niet definitief beëindigd:

- Baan is in regulier dienstverband voortgezet (2 keer)
- Tijdelijk onderbreking (cliënt werkt als stratenmaker en pakt in het voorjaar het werk weer op) (1 keer)
- Betrokkene ziet af van de aanvulling uit de uitkering (1 keer)

### **Reguliere uitstroom**

Reguliere uitstroom wordt niet altijd in het CVS geregistreerd. In de belronde hebben meer gemeenten aangegeven dat zij soms geen proefplaatsingen of dienstverbanden met loon dispensatie realiseren, omdat er sprake is van reguliere uitstroom. Dit is een aantal keer voorgekomen bij WNK (niet bekend hoe vaak), en ook Roosendaal (3 dienstverbanden) en Alphen a/d Rijn (1 dienstverband) hebben dit meegemaakt.

## 13 Werkgevers: prikkels en beleving

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van werkgevers centraal: waarom kiezen zij ervoor werknemers een dienstverband met loondispensatie aan te bieden en wat vinden zij van het instrument? We gaan daarom eerst in op de motieven van werkgevers om arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen. Vervolgens belichten we de overtuigingskracht van het instrument loondispensatie voor werkgevers.

### 13.1 Motieven van werkgevers

In de belronde is gevraagd wat de belangrijkste redenen zijn voor werkgevers om arbeidsplaatsen voor deelnemers in de pilot beschikbaar te stellen. Onderstaande tabel vat de antwoorden hierop samen.

**Tabel 13.1** Motieven van werkgevers

	Aantal	In procenten
Maatschappelijk verantwoord ondernemen	22	68%
Kansen geven aan cliënten	15	47%
Eerlijk instrument: alleen betalen voor productiviteit	12	38%
Voorzieningen, zoals no-risk polis.	9	28%
Proefplaatsing	8	25%
Toegevoegde waarde cliënt voor bedrijf	8	22%
Begeleiding die cliënt krijgt na plaatsing	8	22%
Financiën: relatief goedkope arbeidskracht	4	13%
Nog geen ervaring	3	9%
Gunfactor	1	3%
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

*Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 november 2011. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.*

#### Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Het belangrijkste motief voor werkgevers is, volgens de pilotgemeenten, het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Werkgevers willen hun 'sociale gezicht' laten zien. In een aantal gemeenten is er ook sprake van een eis tot 'social return on investment': bedrijven die een (grote) opdracht uitvoeren voor de gemeente wordt gevraagd ook arbeidsplaatsen open te stellen voor werknemers.

#### Financiën

Dat het een eerlijk instrument is, waarbij werkgevers alleen betalen voor de productiviteit, is volgens één derde van de gemeenten ook een belangrijke reden om arbeidsplaatsen open te stellen. Financieel voordeel is daarmee volgens gemeenten een belangrijke motivatie voor deelname aan de pilot:

**Gemeente aan het woord**

*"Maatschappelijk verantwoord ondernemen is niet de belangrijkste reden voor werkgevers om mee te doen. Het gaat meestal om geld en om hoe goedkoop iemand is."*

**Gunfactor**

Het leggen en onderhouden van een goede relatie met de werkgever is van groot belang. Werkgevers moeten het de gemeente ook 'gunnen'. Verschillende gemeenten noemen in dit verband de opstelling van de gemeente richting werkgevers: het is van belang niet alleen iets te halen, maar je nadrukkelijk als partner en medewerkgever op te stellen.

Dit betekent concreet: aandacht hebben voor de vraag vanuit de werkgever, met hem meedenken, soms een latente vraag manifesteren en hier vervolgens met het aanbod op inspelen. Het gaat er, kortom, om niet alleen iets komen halen, maar vooral juist met een werkgever meedenken.

**Werkgever aan het woord**

*"Ik vond het contact met de klantmanagers heel prettig. Ik had eigenlijk geen plek, maar ze wisten me goed te vertellen wat de medewerker aan mijn bedrijf kon bijdragen. Dat het traject zo goed liep gaat eigenlijk niet zozeer om de loondispensatie. Maar vooral om de manier waarop de klantmanagers een gemotiveerde werknemer voor mijn bedrijf vinden. De werknemers die via het uitzendbureau komen zijn minder gemotiveerd en de bemiddelingskosten zijn hoger."*

**Feeling met de doelgroep**

Tot slot is ook een eigen binding met de doelgroep voor werkgevers een belangrijke reden om arbeidsplaatsen open te stellen. Eén van de werkgevers verwoordt dit als volgt:

**Werkgever aan het woord**

*"Ik heb de gemeente zelf benaderd met de vraag of ze cliënten voor mij hadden. Ik heb in mijn eigen omgeving iemand met een arbeidsbeperking, en al voordat ik mijn eigen bedrijf begon had ik besloten dat ik wilde werken met werknemers die ver van de arbeidsmarkt af staan. Nu is dat gelukt."*

Gemeenten geven aan dat deze 'feeling' en ervaring met de doelgroep inderdaad vaak een belangrijke rol speelt:

**Gemeente aan het woord**

*"Iedereen heeft wel een familielid dat niet helemaal wil deugen of een kennis met een beperking. In het MKB zijn ze juist daarom vaak bereid een werkplek voor deze mensen vrij te maken. Het is vaak ook een stukje herkenning. Daar moet je als gemeente ook naar op zoek."*



## 13.2 Overtuigingskracht van het instrument loondispensatie

Hoewel de motieven voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen uiteen lopen, is het de vraag in welke mate werkgevers overtuigd worden door de unieke aspecten van het instrument loondispensatie. Uit de gesprekken met gemeenten en werkgevers blijkt dat de overtuigingskracht van het instrument loondispensatie wordt beïnvloed door verschillende voor- en nadelen die met het instrument samenhangen.

### Voordelen van loondispensatie

Werkgevers zien de volgende voordelen:

#### *Eerlijk instrument*

Werkgevers noemen loondispensatie een 'eerlijk' instrument: fair voor de gemeente, voor de klant én eerlijk naar de werkgever toe. Werkgevers die vaker met cliënten hebben gewerkt, hebben gemerkt dat in andere regelingen er vaak sprake is van een onderhandeling over de hoogte van subsidie. Het ontbreken van 'handjeklap' wordt door de werkgevers in de pilot als positief gezien.

Om deze kracht van het instrument te behouden is het belangrijk dat gemeenten de loonwaardebepaling op objectieve wijze (blijven) inzetten. Wanneer de werkgever het gevoel krijgt dat met de uitkomsten van de bepaling gemanipuleerd kan worden of dat deze onderhandelbaar zijn, neemt de gevoelde 'eerlijkheid' van het instrument af.

#### *De hoogte van de dispensatie is niet statisch*

Bij veel andere instrumenten wordt de hoogte van een subsidie één maal vastgesteld. Werkgevers in de pilot zijn er niet altijd van op de hoogte dat de loonwaardebepaling elk half jaar wordt herhaald, maar vinden het principe van herhalingsmetingen goed. Ook dit draagt bij aan het 'eerlijke' karakter van het instrument.

#### **Werkgever aan het woord**

*"In mijn winkel is het niet altijd even druk. De wintermaanden zijn altijd wat rustiger dan de zomer. Ik merk dat de werknemer het werk beter aan kan nu het rustig is. Ik verwacht dus dat de loonwaarde in de winter steeds wat hoger zal zijn, en in de zomer wat lager."*

Aan de andere kant brengt dit voor werkgevers ook de nodige onzekerheid voor werkgevers met zich mee: doordat de loonwaarde elk half jaar kan veranderen, hebben werkgevers weinig zekerheid over de (loon)kosten die zij over een half jaar aan de betreffende werknemer kwijt zullen zijn.

#### *Loondispensatie is langdurig*

In tegenstelling tot veel andere instrumenten kent loondispensatie een lange looptijd. Het feit dat werknemers langdurig in dienst kunnen zijn bij de werkgever, waarbij de werkgever over de hele looptijd van het dienstverband loondispensatie kan toepassen, is voor werkgevers prettig.

#### **Werkgever aan het woord**

*"Op zich weet je het met de overheid natuurlijk nooit, maar het lijkt erop dat dit wel een wat structureler instrument is. Dat betekent dat ik mijn werknemer dus langer in dienst kan houden. Dat is voor het eerst: met zo'n plaatsingssubsidie kreeg ik van mijn superieuren niet de toestemming iemand aan te nemen. We hebben daar wel eens over gedacht, maar dat niet gedaan: als het geld op is, kan het niet meer uit en dan heb je iemand voor niks ingewerkt. Nu wordt je continu gecompenseerd voor het productieverlies en heb ik ze hier hoger in de boom dus wel kunnen overtuigen. Het heeft nu ook meer zin om in iemand te investeren, er zit meer toekomst in."*

#### **Nadelen van loondispensatie**

Werkgevers noemen daarnaast ook enkele nadelen:

##### *Risico's werknemers met beperkingen*

Het dragen van de risico's die horen bij het in dienst nemen van een cliënt in deze doelgroep is voor veel werkgevers het belangrijkste struikelblok. Het instrument loondispensatie biedt hier volgens werkgevers geen (volledige) oplossing voor, met name waar het gaat om het risico op ziekteverzuim. Werkgevers zijn bang dat het verzuim onder deze groep cliënten hoog zal zijn. Hoewel enkele werkgevers achteraf aangeven dat het ziekteverzuim uiteindelijk juist lager ligt dan bij de gemiddelde werknemer, hebben andere werkgevers juist de ervaring dat deze werknemers inderdaad erg kwetsbaar zijn en snel (langdurig) uitvallen. Het instrument loondispensatie biedt hier geen (afdoende) antwoord op.

#### **Werkgever aan het woord**

*"Hij werkt hier al jaren: eerst met behoud van uitkering. Maar ik heb al meteen gezegd dat ik er absoluut niet aan zou beginnen als ik de ziektekosten zelf moest betalen. Hij doet het prima, maar ik weet gewoon dat hij opeens overspannen kan worden. Dan gaat het thuis niet goed, en dat trekt hij dan net wat slechter dan jij en ik. Dan is hij zo een paar weken afwezig en dat is al een paar keer gebeurd. Dat weet je, en dat is op zich niet erg, maar daar wil ik niet financieel voor opdraaien."*

Gemeenten die geen no-risk polis aanbieden melden dan ook dat gesprekken met werkgevers regelmatig stuklopen op het ontbreken van een voorziening om deze risico's af te dekken.

#### **Werkgever aan het woord**

*"Zonder het afdekken van het risico op ziekte was ik er niet eens aan begonnen. Dat is voor mij echt het belangrijkste. Dat loon geloof ik nog wel, dat is natuurlijk ook belangrijk, maar daar doet iemand tenminste nog iets voor. Maar als iemand ziek wordt ga je als werkgever echt het schip in. En dat risico is bij deze mensen net even groter dan bij anderen."*

Uit onderstaand citaat is zelfs op te maken dat de no-risk polis in de beleving van een werkgever onlosmakelijk verbonden kan zijn aan het instrument loondispensatie.

#### **Werkgever aan het woord (in een gemeente met no-risk polis)**

*"Het instrument loondispensatie heeft mij echt overtuigd. Het werken met cliënten met een arbeidsbeperking kent toch meer risico dan met reguliere werknemers. Als werkgever vind ik het fijn dat dit risico door dit instrument nu zo veel mogelijk wordt weggenomen."*

#### *Onzekerheid over hoogte dispensatie*

Een ander nadeel van het instrument is dat werkgevers pas na ca. drie maanden weten hoe hoog de loonwaarde uitvalt. Verschillende gemeenten ondervangen dit door voorafgaand aan de plaatsing een loonwaarde-assessment te laten uitvoeren, waarin een indicatie van de loonwaarde wordt berekend.

#### *Frequentie van loonwaardebepalingen*

Ook de halfjaarlijkse loonwaardebepalingen brengen de nodige onzekerheid met zich mee. Hoewel het herhalen van de loonwaardebepalingen over het algemeen als positief wordt beschouwd, vindt een deel van de werkgevers de frequentie van de herhalingen te hoog. Vooral wanneer werkgevers contracten aanbieden die langer lopen dan een half jaar, levert het hen onzekerheid op.

#### **Werkgever aan het woord**

*"We hebben nu een contract voor een jaar gemaakt. Maar moet ik dat contract dan straks openbreken? Of kan ik dat gewoon behouden als de loonwaarde wijzigt?"*

Een mogelijk neveneffect van de halfjaarlijkse herhaling van de loonwaardebepalingen kan zijn dat werkgevers minder snel geneigd zijn om contracten voor langer dan deze periode te verlenen. Dat kan uiteindelijk een negatief effect hebben op de duurzaamheid van de plaatsingen.

Een ander nadeel van de halfjaarlijkse herhalingsmetingen is de tijdsinvestering die hiervoor van werkgevers gevraagd wordt:

#### **Werkgever aan het woord**

*"Die loonwaardebepaling kostte best wat tijd: een gesprek van 1,5 uur en dan ook nog die vragenlijst invullen. En dat is dus ook tijd dat mijn werknemer niet werkt. Moet ik dit dan elk half jaar doen? Ik vond het voor één keer wel oké, maar ik ga hier geen halfjaarlijkse gewoonte van maken."*

Verschillende gemeenten zien dit risico ook en geven aan dat werkgevers hierdoor mogelijk zullen afhaken.

#### *Administratie en bureaucratie*

Als laatste nadeel van het instrument loondispensatie noemen werkgevers het vele geregeld dat samenhangt met het instrument. In de praktijk komen werknemers met veel vragen over administratie, loon en aanvullende uitkering bij de werkgever. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen over pensioenopbouw. De moet het antwoord op de meeste vragen schuldig blijven, navragen of uitzoeken.

Wanneer gemeenten meerdere instrumenten naast elkaar hanteren, is dat voor werkgevers ook vervelend. Zoals een werkgever verzuchtte, die zowel met de pilot loondispensatie als met wajongers werkt:

#### **Werkgever aan het woord**

*"Je hebt elke keer weer te maken met andere regelingen. Dat levert een gigantisch zoekwerk op."*

Gemeenten beamen dit gevoel:

**Gemeente aan het woord**

*"Het instrument loondispensatie heeft volgens ons veel potentie. Maar er is nu in de pilot al zoveel regelgeving, administratie en bureaucratie omheen gebouwd dat de uitvoering voor gemeente, cliënt en werkgever erg ondoorzichtig is geworden. Dat is jammer, het oorspronkelijke idee is immers dat van één eenvoudig re-integratieinstrument."*

Dat het werken met het instrument loondispensatie voor alle partijen ingewikkeld kan zijn, illustreert de volgende casus.

**Uitvoerder aan het woord**

*"Een werkgever had niet begrepen dat hij zelf het loon moest overmaken naar de klant. De werkgever wachtte dus met betalen op een factuur van het SW-bedrijf. De klant trok zelf ook niet aan de bel, want omdat de gemeente de uitkeringsadministratie niet had geregeld bleef die maandenlang gewoon zijn volledige uitkering ontvangen. Pas na lange tijd had iedereen in de gaten dat het niet goed ging. En probeer dan alles nog maar eens te corrigeren!"*

### 13.3 Prikkel en beleving afgewogen

Hoewel veel werkgevers de meerwaarde van de systematiek van loondispensatie inzien en loondispensatie volgens werkgevers eerlijker en duurzamer is dan veel andere instrumenten, is het instrument op zichzelf vaak niet voldoende overtuigend om een werkgever over de streep te trekken. Hiervoor kleven er voor werkgevers nog teveel nadelen aan het instrument. Het belangrijkste nadeel voor werkgevers is dat het instrument niet voldoende antwoord geeft op de extra risico's die het met zich meebrengt om een werknemer met een beperking in dienst te nemen. Het risico op productieverlies wordt met loondispensatie weliswaar gecompenseerd, maar dit geldt niet (voldoende) voor het risico op uitval en extra ziekteverzuim. Bovendien is het werkgevers vooraf niet duidelijk hoe groot de compensatie voor het productieverlies precies zal zijn. Ook de extra administratieve rompslomp die de inzet van loondispensatie met zich meebrengt, doet af aan de overtuigingskracht van het instrument.

Loondispensatie is daarom vooral overtuigend voor werkgevers wanneer het wordt aangeboden in combinatie met aanvullende instrumenten. Werkgevers laten zich daarbij overtuigen door het gehele pakket aan ondersteuning van de gemeente en niet zozeer door de inzet van loondispensatie 'an sich'.

Volgens werkgevers en gemeenten zijn de volgende aanvullende instrumenten noodzakelijk om het werven van werkplekken mogelijk te maken:

- Een no-risk polis om de risico's voor de werkgever af te dekken.
- Goede begeleiding en nazorg na plaatsing
- Een goed, soepel verlopend contact met de gemeente
- Ondersteuning bij de administratieve kant van de plaatsing. Het is ook een randvoorwaarde dat de gemeente de eigen administratieve processen goed op orde heeft.

## Bijlage 1 Tabellen

### Uitkomsten toegangstoets per gemeente

	<i>Gemeente</i>	<i>Aantal</i>	<i>Doelgroep</i>	<i>Bovengrens</i>	<i>Geen beperking</i>	<i>Ondergrens</i>
1	Alphen a/d Rijn	10	80%	10%	0%	10%
2	Amersfoort	-	-	-	-	-
3	Amsterdam	79	94%	1%	5%	0%
4	Arnhem	2	100%	0%	0%	0%
5	Brummen	10	90%	0%	10%	0%
6	Coevorden	1	100%	0%	0%	0%
7	Deventer	-	-	-	-	-
8	Diamantgroep	100	65%	12%	1%	22%
9	Doetinchem	18	94%	0%	6%	0%
10	Enschede	126	76%	10%	13%	1%
11	Gouda	8	100%	0%	0%	0%
12	Groningen	13	69%	8%	23%	0%
13	Helmond	92	53%	10%	0%	37%
14	Heumen	-	-	-	-	-
15	Leidschendam - Voorburg	24	79%	21%	0%	0%
16	Lelystad	1	100%	0%	0%	0%
17	Oldenzaal	36	100%	0%	0%	0%
18	Oss	23	96%	4%	0%	0%
19	Peel en Maas	1	100%	0%	0%	0%
20	Purmerend	20	100%	0%	0%	0%
21	Reestmond	7	100%	0%	0%	0%
22	Rheden	-	-	-	-	-
23	Roosendaal	35	83%	2%	10%	5%
24	Rotterdam	36	67%	5%	24%	4%
25	Smallingerland	8	86%	13%	0%	0%
26	Stadskanaal	4	100%	0%	0%	0%
27	Velsen	14	100%	0%	0%	0%
28	Venray	-	-	-	-	-
29	Walcheren	13	92%	0%	8%	0%
30	Weststellingwerf	17	53%	12%	6%	29%
31	Wijchen	10	90%	0%	10%	0%
32	WNK - bedrijven	291	99%	0%	0%	1%
	<b>TOTAAL</b>	<b>1.057</b>	<b>83%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>7%</b>

Bron: CVS (peildatum 21 november 2011)

## Proefplaatsingen en dienstverbanden

	Gemeente	Proefplaatsingen	Dienstverbanden	Beëindigd
		1-11-2011	21-11-2011	21-11-2011
1	Alphen a/d Rijn	1	3	
2	Amersfoort	6	1	
3	Amsterdam	3	6	
4	Arnhem	0	2	
5	Brummen	0	0	
6	Coevorden	2	2	
7	Deventer	4	2	
8	Diamantgroep	5	0	
9	Doetinchem	5	0	
10	Enschede	20	36	3
11	Gouda	2	1	
12	Groningen	1	1	
13	Helmond	10	2	
14	Heumen	5	0	
15	Leidschendam - Voorburg	2	2	
16	Lelystad	12	2	1
17	Oldenzaal	45	11	5
18	Oss	48	7	
19	Peel en Maas	1	1	
20	Purmerend	4	0	
21	Reestmond	3	0	
22	Rheden	1	0	
23	Roosendaal	6	3	
24	Rotterdam	21	6	1
25	Smallingerland	6	1	
26	Stadskanaal	3	1	1
27	Velsen	0	0	
28	Venray	2	0	
29	Walcheren	9	0	
30	Weststellingwerf	3	0	
31	Wijchen	0	0	
32	WNK - bedrijven	35	33	3
	<b>TOTAAL</b>	<b>265</b>	<b>123</b>	<b>14</b>

Bron: Belronde (peildatum 1 november 2011) & CVS (peildatum 21 november 2011)

## Loonwaardebepalingen

Aantal loonwaardebepalingen				
Pilotgemeente	Methode	Aantal cliënten in gemeente (incl. WSW)	Uitgevoerde bepalingen	Gemiddelde loonwaarde
Arnhem	Activa	2	2	54
Deventer	Activa	14	1	79
Oss	Activa	22	1	54
Peel en Maas	Activa	1	1	50
Roosendaal	Activa	35	3	68
Gouda	Arbolab	15	3	81
Leidschendam-Voorburg	Arbolab	19	3	54
Purmerend	Arbolab	23	0	-
Rheden	Arbolab	2	0	-
Velsen	Arbolab	28	0	-
Venray	Arbolab	3	0	-
Brummen	Dariuz	9	0	-
Diamantgroep	Dariuz	72	0	-
Doetinchem	Dariuz	25	0	-
Groningen	Dariuz	22	0	-
Helmond	Dariuz	71	1	20
Rotterdam	Dariuz	63	2	55
Smallingerland	Dariuz	30	5	43
Stadskanaal	Dariuz	20	0	-
Weststellingwerf	Dariuz	10	0	-
Wijchen	Dariuz	9	0	-
WNK	Dariuz	324	28	48
Alphen aan de Rijn	Loonbalans	12	1	65
Coevorden	Loonbalans	1	1	64
Enschede	Loonbalans	187	41	48
Oldenzaal	Loonbalans	42	4	35
Reestmond	Loonbalans	19	0	-
ISD Walcheren	Matchcare	18	0	-
Lelystad	Matchcare	1	2	40
Amsterdam	Pantar	75	5	51
<b>Totaal</b>		<b>1.174</b>	<b>104</b>	<b>50</b>

## Kenmerken doelgroep in pilot

Wsw	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
Geen Wsw	2 jaar of langer	Jonger dan 25	2	0,2%
		25 - 35 jaar	32	3,6%
		35 - 45 jaar	75	8,5%
		45 jaar en ouder	68	7,7%
		Onbekend	3	0,35
		<b>Totaal</b>	<b>180</b>	<b>20,5%</b>
	12 - 24 maanden	Jonger dan 25	3	0,3%
		25 - 35 jaar	26	3,0%
		35 - 45 jaar	23	2,6%
		45 jaar en ouder	25	2,8%
		Onbekend	2	0,2%
		<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>9,0%</b>
	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	2	0,2%
		25 - 35 jaar	21	2,4%
		35 - 45 jaar	11	1,3%
		45 jaar en ouder	18	2,0%
		Onbekend	2	0,2%
		<b>Totaal</b>	<b>54</b>	<b>6,1%</b>
	Minder dan een half jaar	Jonger dan 25	2	0,2%
		25 - 35 jaar	25	2,8%
		35 - 45 jaar	19	2,2%
		45 jaar en ouder	19	2,2%
		Onbekend	2	0,2%
		<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>7,6%</b>
Onbekend	Jonger dan 25	31	3,5%	
	25 - 35 jaar	105	11,9%	
	35 - 45 jaar	152	17,3%	
	45 jaar en ouder	181	20,6%	
	Onbekend	2	0,2%	
	<b>Totaal</b>	<b>471</b>	<b>53,5%</b>	
<b>Totaal</b>		<b>851</b>	<b>96,7%</b>	
Wsw	2 jaar of langer	35 - 45 jaar	4	0,2%
		45 jaar en ouder	2	0,1%
		<b>Totaal</b>	<b>6</b>	<b>0,4%</b>
	12 - 24 maanden	25 - 35 jaar	1	0,1%
		35 - 45 jaar	1	0,1%
		45 jaar en ouder	2	0,1%
		<b>Totaal</b>	<b>4</b>	<b>0,2%</b>
	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	1	0,1%
		25 - 35 jaar	1	0,1%
		35 - 45 jaar	1	0,1%
		<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>0,2%</b>
	Minder dan een half jaar	35 - 45 jaar	1	0,1%



Wsw		45 jaar en ouder	1	0,1%
		<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>0,1%</b>
	Onbekend	Jonger dan 25	12	0,7%
		25 - 35 jaar	75	4,4%
		35 - 45 jaar	116	6,8%
		45 jaar en ouder	105	6,2%
		<b>Totaal</b>	<b>308</b>	<b>18,1%</b>
	<b>Totaal</b>	<b>323</b>	<b>19,0%</b>	
	<b>Totaal</b>	<b>1.174</b>	<b>100%</b>	



## Bijlage 2 Loonwaarde: de theorie

### Loonwaarde

Er zijn verschillende groepen mensen die, door een functionele beperking of door een grote afstand tot de arbeidsmarkt, niet in staat zijn op een arbeidsplek eenzelfde productiviteit te leveren als een reguliere werknemer. Wanneer deze mensen een plek invullen op de arbeidsmarkt, kan hun werkgever gecompenseerd worden voor de verminderde arbeidsproductiviteit van deze werknemer. Momenteel gebeurt dat in de meeste gemeenten door het verstrekken van een loonkostensubsidie aan de werkgever.

De hoogte van deze tegemoetkoming hangt af van de mate waarin een werknemer productief kan zijn (loonwaarde). Deze wordt vastgesteld via een loonwaardebepaling. Bij het bepalen van een loonwaarde maken gemeenten niet altijd gebruik van een methode: vaak is een loonwaarde het resultaat van een onderhandeling met de werkgever. Ook komt het voor dat gemeenten vaste bedragen hanteren voor het toekennen van loonkostensubsidie, waarbij geen direct verband wordt gelegd met de loonwaarde van de werknemer. In toenemende mate hechten gemeenten wel belang aan het gebruik van een loonwaarde-methode, om de vaststelling van de loonwaarde van een werknemer zoveel mogelijk objectief te bepalen.

### Definitie

De zes loonwaardemethoden geven ieder hun eigen invulling aan het begrip loonwaarde. Wel denken de ontwikkelaars in grote mate in dezelfde richting als het gaat om de vraag wat er met de bepaling van loonwaarde wordt beoogd. Binnen de uitgevoerde literatuurstudie sluiten we aan bij de definitie die in 2009 door Research voor Beleid is opgesteld in het rapport 'Aan de slag met Loonwaarde'<sup>1</sup>:

Loonwaarde wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen in een bepaalde functie op een bepaald moment.

Uit deze definitie volgt dat loonwaarde alleen in relatie tot een concrete functie kan worden vastgesteld. Loonwaardebepaling buiten een specifieke functie om is niet mogelijk. Het is bij het meten van loonwaarde dan ook van cruciaal belang dat de (potentiële) arbeidsprestatie van de werknemer niet op zichzelf, maar altijd in relatie tot een concrete functie beoordeeld wordt. Daarnaast gaat het bij loonwaardebepaling om de kenmerken van de werknemer, waaronder diens eventuele arbeidsbeperking, ten opzichte van de kenmerken van een reguliere collega en alleen voor zover dit een rol speelt bij het uitoefenen van een specifieke functie.

<sup>1</sup> Kemper, D.R., de Visser, S. en Ruig, L.S. de. (2009). *Aan de slag met loonwaarde. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten*. Research voor Beleid, Zoetermeer.

In de praktijk wordt daarmee gevraagd om een loonwaardebepaling die informatie verzamelt over<sup>1</sup>:

- De kenmerken van de werknemer (waaronder zijn eventuele arbeidsbeperking)
- De werknemer in dezelfde functie zonder arbeidsbeperking (de norm)
- De vereisten van de werkplek.

### **Loonwaardebepaling: in samenhang met een re-integratieinstrument**

Hoewel we in dit onderzoek de zes loonwaardemethodieken onderzoeken in het kader van de pilot Loondispensatie, is het belangrijk om hier op te merken dat een loonwaardebepaling zowel binnen het instrument Loondispensatie als ook in het instrument Loonkostensubsidie een belangrijke functie vervult.

### **Loonwaarde & Loondispensatie**

Bij loondispensatie wordt de loonwaarde gebruikt om vast te stellen welk percentage van het minimumloon de werkgever uitbetaald aan de werknemer. De hoogte van het loon dat door de werkgever wordt betaald, hangt dus af van de productiviteit (loonwaarde) van de werknemer. Het verschil tussen dit percentage en het wettelijk minimumloon (wml) wordt in de pilot aangevuld tot maximaal het wml. Van gemeenten wordt verwacht dat zij de deelnemende cliënten ondersteunen bij hun ontwikkeling. Halfjaarlijks wordt opnieuw de loonwaarde bepaald, waardoor werknemers die productiever worden ook meer loon uitbetaald krijgen door de werkgever. Loondispensatie is bedoeld als structureel instrument: de gemeente vult voor onbepaalde tijd het loon aan.

Met dit instrument wordt tot 2013 geëxperimenteerd door 32 gemeenten. De Tijdelijke wet pilot loondispensatie maakt het mogelijk deze pilot uit te voeren.

---

<sup>1</sup> Kemper, D.R., de Visser, S. en Ruig, L.S. de. (2009). *Aan de slag met loonwaarde. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten*. Research voor Beleid, Zoetermeer.

## Bijlage 3 Bronnen, berekeningen en aannames bij de kosten baten analyse

### Gebruikte bronnen

Gegevens over de kosten en baten van gemeenten zijn verkregen via drie typen bronnen:

- In de **belronde** is bij de projectleiders de hoogte van een groot aantal kostenposten uitgevraagd. Zo is inzicht verkregen in de omvang van de investeringen in tijd en geld van verschillende processtappen, zoals doelgroepselectie, toegangstoets, werven van werkplekken en nazorg. Ook additionele kosten zijn uitgevraagd, zoals de tijd die nodig is om beschikkingen op te stellen en administratieve processen af te handelen. De kostenposten die in de belronde zijn opgegeven zijn *per gemeente*, en zijn in de berekeningen waar nodig teruggerekend naar cliëntniveau.

In veel gevallen moesten projectleiders de hoogte van deze posten schatten. De hoogte van de kostenposten moeten daarom als *indicatie* worden beschouwd.

- Het **cliëntvolgsysteem** vraagt per cliënt informatie over de hoogte van uitkeringen op het moment van instroom in de pilot, de hoogte van het loon wanneer er een dienstverband is en de hoogte van de aanvullende uitkering. Ook de andere kostenposten (zoals kosten van de toegangstoets, trajecten en jobcoaching) kunnen in het CVS worden ingevoerd. Het betreft hier kosten *op cliëntniveau*, die waar nodig zijn opgeschaald naar gemeenteniveau.

Met name de procesmatige kostenposten (zoals het aantal uren jobcoaching en de kosten van voorbereidende trajecten) zijn in het CVS niet of nauwelijks ingevuld. Ook de meer basale informatie (gegevens over uitkering, salaris en aanvullende uitkering) niet altijd in het CVS aanwezig. Helaas ontbreekt deze informatie juist bij een aantal gemeenten die (relatief) veel plaatsingen hebben gerealiseerd. Op de data van een enkele gemeente na is de informatie uit het CVS daarom onvoldoende betrouwbaar.

- Waar mogelijk is in de **casestudies** doorgevraagd op gemaakte kosten in tijd en geld. Lacunes in de data zijn deels opgevuld of bijgeschat op basis van de kennis uit de casestudies en interviews.

## Aannames bij de berekeningen

Op basis van de beschikbare gegevens over kosten en baten zijn twee typen berekeningen gemaakt: een kosten-batenanalyse en een berekening van mogelijke verdienmodellen. Deze berekeningen worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

### Aannames bij de berekeningen

Om de analyses te kunnen uitvoeren, was het nodig enkele (onderliggende) aannames te doen. Het betreft de volgende keuzes:

- *Stabiliteit loonwaarde*: op dit moment is nog niet bekend hoe de loonwaarde van cliënten zich door de tijd heen ontwikkelt. In de berekening is daarom uitgegaan van een *stabiele* loonwaarde. Dat betekent: de loonwaarde stijgt noch daalt en de maandelijkse besparing op de uitkering blijft gelijk.
- *Aantal gewerkte maanden per jaar*: voor het eerste jaar is in de berekeningen uitgegaan van een voorbereidingstijd van 7 maanden (selectie, toegangstoets, begeleiding naar werk en proefplaatsing) en een actieve periode onder een dienstverband met loondispen-satie van 5 maanden. Over het eerste jaar is in de berekeningen daarom uitgegaan van 5 maanden besparing. Voor het tweede jaar is uitgegaan van 12 maanden.
- *Uitvalpercentage*: in de pilot zien we dat 14% van de deelnemers vóór het dienstverband begint uitvalt. De cliënten die wél gaan verdienen moeten ook voor deze uitvallers de in-vesteringen 'terugverdienen'. In de gepresenteerde berekeningen is dit – voorlopige – uitvalpercentage van 14% verdisconteerd.
- *Personeelskosten*: gemeenten is gevraagd aan te geven wat de kosten zijn geweest in euro's of in manuren. De ingezette manuren die zijn opgegeven, zijn omgerekend naar kosten in euro's. Gemeenten hebben niet altijd de uurtarieven van het personeel opge-geven. Wanneer deze tarieven niet bekend waren, is uurtarief van €57,- aangehouden. Dit tarief is gebaseerd op salarisschaal 8 van de salaristabel gemeenteambtenaren per 1 januari 2011, nieuwe structuur.<sup>1</sup> Dit uurtarief is inclusief overheadkosten.<sup>2</sup>
- *Kosten van begeleiding*: veel gemeenten geven aan 'dat begeleiding altijd noodzakelijk blijft'. Aangezien nog niet duidelijk is of de inzet op begeleiding terugloopt naarmate de plaatsing langer duurt, zijn de kosten voor jobcoaching en nazorg constant gehouden, tenzij gemeenten duidelijk de termijn hebben aangegeven wanneer de begeleiding wordt afgebouwd.
- *Beschikbaarheid werkplekken*: op een aantal momenten rekenen we in deze analyses met fictieve aantallen geplaatste cliënten. Hoewel kosten voor jobhunting in de bereke-ningen zijn meegewogen, blijft het een aanname te veronderstellen dat er voldoende werkplekken beschikbaar zijn voor deze cliënten.

<sup>1</sup> In personeelsadvertenties is nagekeken welke schalen doorgaans worden gehanteerd voor klantmanagers, jobhunters en jobcoaches. Salarisschaal 11 bleek hierbij de meest voorkomende schaal te zijn.

<sup>2</sup> De berekening van een kostendekkend uurtarief (zonder winstopslag en excl. BTW) is gemaakt op basis van: Ministerie van Financiën (2010). Handleiding Overheidstarieven 2011, p.4.

## **RAPPORT 2**

### **Experiment loonwaarde**

**Een onderzoek naar de  
betrouwbaarheid en validiteit van  
loonwaardemethodieken**





## Voorwoord

Met de invoering van de nieuwe Wet werken naar vermogen op 1 januari 2013 neemt het belang van goede en objectieve methoden voor loonwaardebepaling toe. Hierbij rijst de vraag naar de validiteit en betrouwbaarheid van de methoden voor loonwaardebepaling. Er zijn inmiddels verschillende methodieken voor loonwaardebepaling op de markt, maar hoe valide en betrouwbaar zijn deze methoden nu eigenlijk?

Een belangrijk aspect van de validiteit en betrouwbaarheid van loonwaardemethodieken is de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de loonwaardebepaling. Werknemers, werkgevers en gemeenten moeten ervan op aan kunnen dat deze uitkomsten voor elke methode vergelijkbaar zijn en dat de vastgestelde loonwaarde daarmee dus niet beïnvloed wordt door de methodiek die hiervoor gebruikt is en/of de persoon die de loonwaardebepaling uitvoert. Wanneer de methodieken valide en betrouwbaar zijn, zou het niet moeten uitmaken wie de loonwaardebepaling uitvoert en voor welke methodiek wordt gekozen: de uitkomst van de loonwaardebepaling (de loonwaarde) zou dan (ongeveer) gelijk moeten zijn.

Dit rapport doet verslag van een experiment waarbij deze aspecten van de validiteit en betrouwbaarheid van de loonwaardemethodieken zijn onderzocht. Door van verschillende werknemers met een arbeidsbeperking de loonwaarde vast te stellen met behulp van verschillende methoden, ontstaat inzicht in de vergelijkbaarheid van de uitkomsten. In het experiment stonden zeven loonwaardemethodieken centraal:

- Actíva Loonwaardemethodiek
- Arbolabmethode
- Dariuz
- Competensys Loonbalans<sup>1</sup>
- Matchcare
- VTA-methodiek
- UWV Loonwaardemethodiek.

Een opmerking bij het interpreteren van de resultaten is vooraf op zijn plaats: in het experiment onderzoeken we in hoeverre de uitkomsten van de methodieken vergelijkbaar zijn. Op grond van het experiment kunnen echter geen uitspraken worden gedaan over welke methoden *het meest* (of juist *het minst*) valide en/of betrouwbaar zijn. Het experiment is nadrukkelijk niet bedoeld om een dergelijke rangorde aan te brengen. Dit is op grond van het experiment ook niet mogelijk. Wel maakt het experiment inzichtelijk waarom eventuele verschillen tussen methodieken ontstaan. We onderzoeken op welke punten de metingen van elkaar afwijken. Dit biedt aanknopingspunten om tot een meer uniforme (en daarmee valide en betrouwbare) loonwaardebepaling te komen.

---

<sup>1</sup> Tot 1 juni 2011 ook bekend onder de naam EduPer Loonbalans.

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van Lot Coenen en Sanneke Weijschede (werkzaam bij Research voor Beleid). Op deze plaats willen we Rogier van der Wolk en Simone de Geus van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid danken voor hun inbreng en reflectie op eerdere versies van dit rapport.

Tot slot is een woord van dank op zijn plaats voor alle cliënten en werkgevers die ons hebben laten meekijken met de uitvoering van de loonwaardebepalingen, en die daarmee soms (zeer) persoonlijke informatie met ons hebben gedeeld. Ook willen we de ontwikkelaars van de methodieken danken voor hun medewerking.

*Suzanne de Visser, Martine van Ommeren  
& Mirjam Engelen  
Projectleiders*

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	133
1.1	Loonwaarde bepalen	133
1.2	Loonwaardebepaling: een experiment	134
1.3	Opzet experiment	135
1.4	Opbrengst van het onderzoek: interpretatie resultaten	137
2	Uitkomsten experiment	139
2.1	Overzicht uitkomsten	139
2.2	Resultaten beschouwd	139
2.3	Vergelijking tussen methoden	140
3	Verschillen verklaard	143
3.1	Verklaring 1: verschil in norm	143
3.2	Verklaring 2: verschil in bestanddelen loonwaarde	146
3.3	Verklaring 3: Objectiviteit van de metingen	146
3.4	Verklaring 4: Betrouwbaarheid van de metingen	148
4	Conclusie: aanknopingspunten voor beleid	151
4.1	Inhoud: Naar een geoperationaliseerde definitie	151
4.1.1	Waaruit bestaat loonwaarde?	152
4.1.2	Welke norm moet worden gehanteerd?	153
4.2	Uitvoering: Randvoorwaarden voor objectiviteit en betrouwbaarheid	154



# 1 Inleiding

## 1.1 Loonwaarde bepalen

Werknemers met een arbeidsbeperking staan volop in de politieke belangstelling. De ontwikkeling van de nieuwe Wet werken naar vermogen (WWnV) vormt het sluitstuk van een proces van heroverweging van de positie van werknemers met een arbeidsbeperking. Zij moeten zoveel als mogelijk aan de slag bij reguliere werkgevers. Dat is niet altijd gemakkelijk: omdat zij door hun beperking niet altijd in staat zijn de arbeidsprestatie te leveren die op een reguliere werkplek van hen wordt verwacht, lopen deze werknemers soms tegen obstakels aan bij het vinden en behouden van regulier werk.

Een deel van deze obstakels kan worden weggenomen door ervoor te zorgen dat de werkgever in beginsel alleen betaalt voor de door de werknemer geleverde arbeidsprestatie. Door het loon aan deze (verminderde) arbeidsprestatie aan te passen, kunnen werkgevers deze groep werknemers werk bieden, zonder dat dit ten koste gaat van de winstgevendheid of productiviteit van de organisatie als geheel. Omdat dit tegelijkertijd betekent dat de werknemer minder loon ontvangt, is het van belang dat zo goed en objectief mogelijk wordt vastgesteld hoe groot de verminderde arbeidsprestatie precies is. Inzicht hierin kan worden verkregen door het vaststellen van de *loonwaarde* van een werknemer.

### Loonwaarde

De loonwaarde is dat deel van het loon dat een werknemer in een bepaalde functie wél zelfstandig kan verdienen. Dit is gebaseerd op de arbeidsprestatie die een werknemer in deze functie kan leveren. Deze arbeidsprestatie per definitie situationeel bepaald: de arbeidsbeperking van een werknemer hoeft niet in elke functie (even) problematisch te zijn en kan in de loop der tijd veranderen. Het begrip loonwaarde is daarom als volgt te definiëren:

De loonwaarde is de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen, in een bepaalde functie op een bepaald moment.<sup>1</sup>

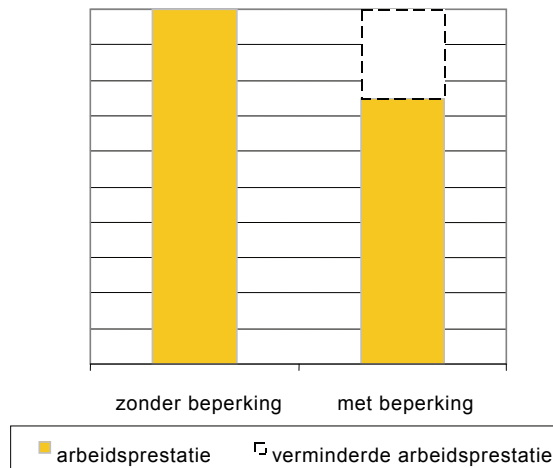
### Loonwaardebepaling

Uit de definitie volgt dat de loonwaarde alleen in relatie tot een concrete functie kan worden vastgesteld. Loonwaardebepaling buiten een specifieke functie om is niet mogelijk. Het is bij het meten van loonwaarde dan ook van cruciaal belang dat de arbeidsprestatie van de werknemer niet op zichzelf, maar altijd in relatie tot een concrete functie beoordeeld wordt.

Loonwaardebepaling vergt daarom een analyse van de arbeidsprestatie van de werknemer in een specifieke functie. Gegevensverzameling bij de werknemer alleen volstaat echter niet. Het gaat bij het bepalen van de loonwaarde om de manier waarop de arbeidsprestatie in een specifieke functie zich verhoudt tot die van een reguliere collega. De arbeidsprestatie van die (in de praktijk soms fictieve) collega wordt daarbij opgevat als de *norm*.

<sup>1</sup> Kemper, R., De Ruig, L., & De Visser, S. (2009). *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten*.

**Figuur 1.1** Loonwaardebepaling



Bron: Kemper, R., De Ruig, L., & De Visser, S. (2009). *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten.*

Bij een loonwaardebepaling wordt daarom informatie verzameld over:

- De werknemer
- Een reguliere collega in dezelfde functie
- De vereisten van de werkplek

## 1.2 Loonwaardebepaling: een experiment

De afgelopen jaren zijn verschillende methodieken ontwikkeld waarmee de loonwaarde van een werknemer kan worden bepaald. Deze methodieken variëren van zeer uitgebreid en tijdsintensief tot heel kort en snel. Met de invoering van de Wwv op 1 januari 2013 neemt het belang van goede en betrouwbare methoden voor loonwaardebepaling toe. Hiermee rijst ook de vraag naar de **validiteit en betrouwbaarheid** van de methodieken die nu op de markt zijn. Een belangrijk aspect hiervan is de vraag in hoeverre de keuze voor de methodiek en de uitvoerder van invloed zijn op het eindresultaat. Wanneer de methodieken valide en betrouwbare resultaten opleveren, zou het niet moeten uitmaken wie de loonwaardebepaling uitvoert en voor welke methodiek wordt gekozen: de uitkomst van de loonwaardebepaling (de loonwaarde) zou dan immers (ongeveer) gelijk moeten zijn. De vraag is nu of werkgevers, werknemers én gemeenten er van op aan kunnen dat dit inderdaad het geval is.

Om meer zicht te krijgen op deze aspecten van de validiteit en betrouwbaarheid van methodieken voor loonwaardebepaling, heeft Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van SZW een **experiment loonwaarde** uitgevoerd. In het experiment onderzoeken we de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van zeven loonwaardemethodieken.

### Doelstelling en vraagstelling

Het ministerie van SZW wil met het experiment een eerste inzicht krijgen in de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de loonwaardemethodieken die nu al worden gebruikt in het kader van loondispensatie.<sup>1</sup>

De doel- en vraagstelling van het experiment is drieledig:

- A. Een eerste inzicht in de validiteit en betrouwbaarheid van de loonwaardemethodieken
- B. Verklaringen voor eventuele gevonden verschillen
- C. Aanknopingspunten voor het bevorderen van een uniforme (en daarmee meer valide en betrouwbare) loonwaardebepaling

Doel van het experiment is uitdrukkelijk *niet* een rangorde in de methodieken aan te brengen of te beoordelen wat de meest betrouwbare of valide methodiek is. Dit is op basis van de gekozen onderzoeksopzet ook niet mogelijk.

De begrippen validiteit en betrouwbaarheid voeren verder dan vergelijkbaarheid alleen. Het experiment is daarom onderdeel van een breder onderzoek naar de validiteit en betrouwbaarheid van de loonwaardemethodieken in het kader van de evaluatie van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie. De resultaten hiervan worden gepresenteerd in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages over deze evaluatie.

## 1.3 Opzet experiment

### Uitgangspunten bij het onderzoek

Het basisprincipe van het experiment is dat van een aantal werknemers met een arbeidsbeperking de loonwaarde wordt vastgesteld met behulp van meer dan één methodiek. Door de uitkomsten van deze metingen voor elke deelnemende werknemer naast elkaar te zetten, ontstaat inzicht in de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de methodieken. Op deze manier kan objectief worden vastgesteld in hoeverre de toepassing van verschillende methodieken leidt tot dezelfde loonwaarde.

Bij het experiment zijn we uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

#### 1. Deelnemers met een arbeidsbeperking

Deelnemers aan het experiment zijn werknemers met een arbeidsbeperking waarvan de loonwaarde naar verwachting lager is dan 100%. De keuze voor deelnemers met een arbeidsbeperking is inhoudelijk gemotiveerd: de loonwaarde van reguliere werknemers (d.w.z.: werknemers zonder arbeidsbeperking) zal naar verwachting met vrijwel elke methode op of rond 100% uitkomen. Er zijn immers geen arbeidsbeperkingen die leiden tot een verminderde arbeidsprestatie. Alle methodieken hanteren bovendien een bovengrens van 100% loonwaarde, waardoor het niet mogelijk is de loonwaarde verder te differentiëren. Eventuele verschillen in de uitkomsten van de loonwaardebepaling zullen daarom eer-

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om de zes methodieken die worden gebruikt in het kader van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie en de methodiek van UWV die wordt gebruikt bij de inzet van loondispensatie in het kader van de Wajong.

der zichtbaar worden bij cliënten met een loonwaarde van minder dan 100%. Dit maakt het makkelijker de validiteit van de loonwaardebepalingen te meten. Bij het meten van de loonwaarde van een reguliere werknemer ontstaat bovendien een methodologisch probleem: uit bovenstaande paragraaf blijkt dat de reguliere werknemer de norm is waartegen de arbeidsprestatie moet worden afgezet. De loonwaardemeting zou zich in dit geval dus feitelijk toespitsen op het vergelijken van de werknemer met zichzelf: een vergelijking van regulier met regulier.

#### *2. Deelnemers met een werkplek en een werkgever*

De deelnemers aan het experiment hebben daarnaast een (reguliere) werkplek. De loonwaarde is immers per definitie situationeel en kan alleen in relatie tot een concrete functie worden vastgesteld. Het is niet mogelijk de loonwaarde vast te stellen buiten een specifieke werkplek om. Bovendien is voor vrijwel alle methodieken voor de loonwaardebepaling ook input van de werkgever nodig. Het is dus noodzakelijk dat deelnemers een werkgever hebben, die bovendien bereid is aan het experiment mee te doen.

#### *3. Loonwaarde op een bepaald tijdstip: metingen kort na elkaar*

Loonwaarde is niet statisch: de loonwaarde van een werknemer kan in de loop der tijd veranderen. Factoren als opleiding en ontwikkeling, maar ook veranderingen in de organisatie, kunnen ertoe leiden dat de loonwaarde van een werknemer mettertijd stijgt of daalt. Om de vergelijkbaarheid van de uitkomsten te waarborgen, is het daarom van belang dat de metingen van dezelfde werknemer binnen korte tijd (bij voorkeur binnen een week) na elkaar plaatsvinden. De loonwaardebepalingen dienen voor elke werknemer – ceteris paribus – kort na elkaar te worden uitgevoerd, zodat alle methodieken de loonwaarde op een bepaald tijdstip meten.

#### *4. Optimum belasting en voldoende waarnemingen*

Deelname aan het experiment is relatief belastend voor werknemer, werkgever en uitvoerder van de loonwaardebepaling. Een loonwaardebepaling is – afhankelijk van de methode – behoorlijk tijdsintensief en vraagt de nodige openheid en (psychologische) inspanning van zowel werkgever als werknemer. De korte doorlooptijd van de metingen, waarbij de loonwaardebepalingen kort na elkaar worden uitgevoerd, vergroot de belasting. Het is daarom zaak het aantal loonwaardebepalingen per werknemer zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd is het noodzakelijk het aantal waarnemingen niet teveel te beperken, om voldoende basis voor de vergelijking te kunnen garanderen. Dit maakt het mogelijk de uitkomsten van de verschillende methodieken op betrouwbare wijze rechtstreeks en kruislings met elkaar te vergelijken om afwijkende patronen op het spoor te komen. In de opzet van het experiment is daarom gestreefd naar een optimum tussen het beperken van de belasting voor deelnemende cliënten en uitvoerders enerzijds, en het garanderen van voldoende waarnemingen om betrouwbare conclusies te kunnen trekken anderzijds.



### **Praktische aanpak**

In het experiment zijn de uitkomsten van zeven methodieken vergeleken: Activa Loonwaardemethodiek, Arbolabmethode, Dariuz, Competensys Loonbalans<sup>1</sup>, Matchcare, de VTA-methodiek van Pantar en de UWV Loonwaardemethodiek. Met deze methodieken is al enige praktische ervaring opgedaan in het kader van het instrument loondispensatie.

Om deelnemers aan het experiment te werven, is contact gezocht met verschillende gemeenten. Hen is gevraagd de deelnamebereidheid van hun cliënten met een (naar verwachting) beperkte loonwaarde én een werkplek te peilen. Hierbij was van belang dat ook de betreffende werkgevers bereid waren aan het experiment mee te werken. Na de nodige inspanningen zijn op deze manier negen werknemers en hun werkgevers uit verschillende sectoren bereid gevonden aan het experiment deel te nemen. Van elk van deze werknemers is de loonwaarde op een bepaald tijdstip bepaald met behulp van drie of vier verschillende loonwaardemethodieken.<sup>2</sup> Door voor verschillende werknemers deels dezelfde methodieken te gebruiken, kunnen de uitkomsten ook kruislings met elkaar worden vergeleken.

Om de invloed van uitvoeringsverschillen te minimaliseren en zo de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen, is de ontwikkelaars van de methodieken gevraagd de loonwaardebepalingen binnen het experiment zelf op locatie uit te voeren. Bij de loonwaardebepaling was ook steeds een onderzoeker van Research voor Beleid aanwezig om de loonwaardebepaling te observeren. De observatieverslagen bieden aanknopingspunten om in de analysefase eventuele verschillen in de vastgestelde loonwaardes te kunnen verklaren.

## **1.4 Opbrengst van het onderzoek: interpretatie resultaten**

Het resultaat van dit loonwaarde-experiment geeft een eerste inzicht in de vergelijkbaarheid van de methodieken. Theoretisch zijn hierbij de volgende uitkomsten mogelijk:

- a. De uitkomsten van de loonwaardebepalingen verschillen weinig van elkaar. Wanneer de loonwaardebepalingen van de verschillende methoden voor dezelfde cliënten dicht bij elkaar liggen, geeft dit experiment voldoende grond om uitspraken te doen over de validiteit en betrouwbaarheid van de methoden.
- b. De uitkomsten van de loonwaardebepaling verschillen van elkaar. In dit geval kunnen we niet zeggen dat de methoden betrouwbaar en/of valide zijn, maar ook niet welke methode onbetrouwbaar of niet-valide is: het aantal waarnemingen is hiervoor te klein. We concluderen dan dat de methoden kennelijk niet hetzelfde meten en dat de resultaten niet vergelijkbaar zijn en geven hiervoor verklaringen.

---

<sup>1</sup> Tot 1 juni 2011 ook bekend onder de naam EduPer Loonbalans.

<sup>2</sup> Van één werknemer is de loonwaarde met twee verschillende methoden bepaald: deze werknemer gaf daarna aan deelname te belastend te vinden en niet meer te willen meewerken. Van een andere werknemer is de loonwaarde daarom bepaald met vijf verschillende methoden.

Op grond van het experiment kunnen dan ook *geen* uitspraken worden gedaan over welke methoden het meest, of juist het minst valide en/of betrouwbaar zijn. Het experiment is nadrukkelijk niet bedoeld om een dergelijke rangorde aan te brengen. Bij het interpreteren van de resultaten dient hier rekening mee gehouden te worden: een methodiek die systematisch van andere methodieken afwijkt, is daarmee niet per definitie minder valide of betrouwbaar dan de andere methodieken. Mogelijk is het immers juist deze methodiek die de loonwaarde op de 'goede' manier meet.

Wel maakt het experiment (deels) inzichtelijk waarom eventuele verschillen tussen methodieken ontstaan. We onderzoeken op welke punten de metingen van elkaar afwijken. Dit biedt aanknopingspunten om tot een meer uniforme (en daarmee meer valide en betrouwbare) loonwaardebepaling te komen.

## 2 Uitkomsten experiment

### 2.1 Overzicht uitkomsten

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de metingen per cliënt en methodiek weergegeven.

**Tabel 2.1** Overzicht uitkomsten

	Dariuz	VTA-methodiek	Activa	Arbolab	Loonbalans	Matchcare	Methodiek UWV
Cliënt 1	62%		41%	75%			
Cliënt 2	91%			78%	50%		
Cliënt 3	43%	65%			23%	61%	67%
Cliënt 4		55%	72%		59%		
Cliënt 5	64%	70%	67%			72%	
Cliënt 6		60%		73%	43%		70%
Cliënt 7		60%	79%	91%			100%
Cliënt 8			54%		55%	77%	
Cliënt 9				84%		74%	
<i>Aant. Waarnemingen</i>	4	5	5	5	5	4	3

### 2.2 Resultaten beschouwd

Wat direct opvalt aan het overzicht van de uitkomsten zijn een flink aantal grote verschillen. De ontwikkelaars van methoden geven zelf aan dat het bepalen van loonwaarde geen exacte wetenschap is: de loonwaarde is niet tot op de procent nauwkeurig te bepalen. Dit

betekent dat verschillen in de vastgestelde loonwaardes kunnen voorkomen en zelfs verwacht mogen worden. Ontwikkelaars noemen een marge van ongeveer 10%.<sup>1</sup> Dit impliceert dat de verschillen in vastgestelde loonwaardes voor één cliënt binnen deze marge van 10% zouden moeten vallen.

Uit het overzicht blijkt echter dat deze verschillen vaak aanzienlijk groter zijn. Deze kunnen voor dezelfde cliënt oplopen tot ruim 40%. Van slechts twee van de negen cliënten vallen de vastgestelde loonwaardes binnen de marge van 10%.

Dit geeft aanleiding tot het nader bestuderen van de resultaten. Dit doen we door de uitkomsten op het niveau van de methoden met elkaar te vergelijken.

### 2.3 Vergelijking tussen methoden

Vrijwel elke combinatie van twee methodieken komt minimaal twee keer voor.<sup>2</sup> Cliënt 1 en 2 zijn bijvoorbeeld beiden door zowel Dariuz als Arbolab gemeten. Door voor alle combinaties de loonwaardes met elkaar te vergelijken, krijgen we inzicht in de mate waarin bepaalde methodieken vaker hogere of lagere loonwaardes hebben gemeten, of juist gelijk zijn aan elkaar. We hanteren hierbij de door ontwikkelaars genoemde marge van 10%: als de vastgestelde loonwaardes binnen deze marge van 10% vallen, beschouwen we de uitkomsten als gelijk. We hebben er bewust voor gekozen geen statistische analyses uit te voeren. Het aantal waarnemingen is hiervoor te beperkt.

In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de vergelijking zichtbaar. In tabel 2.2 zijn de gemaakte vergelijkingen te zien.

**Tabel 2.2** Vergelijking tussen methoden

	Dariuz	VTA	Activa	Arbolab	Loonbalans	Matchcare	UWV
Dariuz		-=	+=	-+	++	-=	-
VTA	+=		--=	--	++=	=	==
Activa	-=	++=		--	+=	=-	-
Arbolab	+-	++	++		++	=	==
Loonbalans	--	--=	=-	--		--	--
Matchcare	+=	=	=+	=	++		=
UWV	+	==+	+	==	++	=	

In de cellen van de tabel is steeds het resultaat van de vergelijking van twee methoden weergegeven. Elke rij geeft voor de betreffende methode aan of de vastgestelde loonwaardes in vergelijking met de andere methodieken hoger (+), lager (-), niet verschillend (=) zijn. We houden hierbij steeds een marge aan van 10%: als de verschillen tussen twee loonwaardes niet groter zijn dan 10%, beschouwen we de loonwaardes als niet verschillend. In de rij 'Dariuz' is bijvoorbeeld te zien dat de loonwaarde die door Dariuz is vastge-

<sup>1</sup> Kemper, R., De Ruig, L., & De Visser, S. (2009). *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten.*

<sup>2</sup> Uitzonderingen zijn de combinaties Dariuz-UWV, Activa-UWV, Matchcare-UWV en Arbolab-Matchcare.

steld één keer lager uitkomt dan de met VTA vastgestelde loonwaarde, en dat de loonwaardes voor een andere cliënt voor beide methodieken binnen een marge van 10% vallen. In vergelijking met Activa komt Dariuz één keer hoger uit, en valt het verschil voor een andere cliënt binnen de marge. Voor elke combinatie van twee methodieken is op deze manier te zien hoe de vastgestelde loonwaardes zich tot elkaar verhouden.

Tabel 2.3 bevat een overzicht van de totalen.

**Tabel 2.3** Resultaten vergelijking

	Dariuz	VTA	Activa	Arbolab	Loonbalans	Matchcare	UWV	Totaal
+	4	3	3	7	0	4	5	26
-	4	5	5	1	11	0	0	26
=	3	7	4	3	2	6	5	30
<b>Totaal</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>82</b>

Per methodiek is aangegeven hoe vaak de loonwaarde hoger (+), lager (-) of niet verschillend is (=) van de met de andere methodieken vastgestelde loonwaarde. Dariuz is bijvoorbeeld elf keer vergeleken met een andere methode, waarvan Dariuz vier keer een hogere loonwaarde had, vier keer een lagere loonwaarde, en drie keer een loonwaarde had die gelijk was aan de loonwaarde die met een andere methode is vastgesteld.

### Interpretatie vergelijkingen

In totaal hebben we 82 vergelijkingen kunnen maken. Uit de vergelijkingen blijkt dat:

- De vastgestelde loonwaarden in bijna twee derde van de gevallen (52 keer, of 63%) zo van elkaar verschillen dat ze niet binnen de marge van 10% vallen;
- Arbolab, UWV en Matchcare relatief vaak een hogere loonwaarde geven dan de andere methodieken (deze methodieken komen niet of nauwelijks lager uit dan de andere methodieken);
- Loonbalans een overwegend een lagere loonwaarde geeft dan de andere methodieken;
- De overige methodieken (Dariuz, VTA en Activa) niet een overwegend hogere of lagere loonwaarde geven dan de andere methodieken. Dit betekent niet dat deze methoden daarmee meer valide of betrouwbaar zijn. Ook deze methoden laten soms sterke verschillen zien. De richting van dit verschil is voor deze methoden echter niet altijd hetzelfde: zij komen in vergelijking met de andere methoden soms opvallend hoger, en soms juist opvallend lager uit.

Hoewel enkele methodieken in het bijzonder opvallen, kan dus worden geconcludeerd dat de uitkomsten van **alle** methoden (sterk) van elkaar verschillen. Verschillen kunnen niet worden toegeschreven aan één methode in het bijzonder: vrijwel elke combinatie van twee methoden laat verschillen zien die buiten de betrouwbaarheidsmarge van 10% vallen.

Op grond van het experiment kunnen we daarmee *niet* concluderen dat de methodieken valide en betrouwbaar zijn. De uitkomsten van de verschillende methodieken verschillen (sterk) van elkaar. De methodieken meten kennelijk niet hetzelfde, of meten niet op dezelfde manier.



### 3 Verschillen verklaard

Om verklaringen te vinden voor de gevonden verschillen, zijn de uitkomsten van de loonwaardemetingen op cliëntniveau geanalyseerd. Bij elke loonwaardemeting is een onderzoeker van Research voor Beleid aanwezig geweest. De observatieverslagen bieden aanknopingspunten om de verschillen te verklaren. Daarnaast zijn per cliënt de rapportages van de loonwaardemetingen bestudeerd.

Op basis van deze analyses hebben we vier belangrijke verklaringen voor de verschillen in loonwaardes kunnen vaststellen:

- 1 Verschil in norm;
- 2 Verschil in bestanddelen loonwaarde;
- 3 Objectiviteit van de metingen;
- 4 Betrouwbaarheid van de metingen.

We lichten deze verklaringen in onderstaande paragrafen toe.

#### 3.1 Verklaring 1: verschil in norm

Om de loonwaarde van een werknemer te kunnen bepalen, wordt diens arbeidsprestatie afgezet tegen die van een reguliere collega zonder beperkingen. De arbeidsprestatie van deze (in de praktijk vaak fictieve) reguliere collega, wordt hierbij opgevat als de *norm*. De mate waarin de werknemer kan voldoen aan deze norm, bepaalt de loonwaarde.

Alle onderzochte methoden werken volgens deze systematiek. Zij verschillen echter van elkaar als het gaat om de manier waarop deze norm wordt geoperationaliseerd. Methoden hanteren in de praktijk niet altijd dezelfde norm.

##### **Verschillen tussen methodieken: regulier versus aangepast**

Het belangrijkste verschil tussen methoden doet zich voor bij werknemers in (sterk) aangepaste of gecreëerde functies. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om werknemers die zijn vrijgesteld van bepaalde taken die bij een reguliere functie horen of werknemers voor wie de regulier geldende kwaliteits- en tijdseisen zijn bijgesteld. Omdat het hier gaat om een specifiek voor de werknemer aangepaste of gecreëerde functie, is er vaak geen sprake van een reguliere collega die dezelfde werkzaamheden verricht. De vraag is dan welke norm in dit geval moet worden gehanteerd: gaat het dan om een (fictieve) werknemer zonder beperkingen in dezelfde (aangepaste) functie, of gaat het dan om een collega zonder beperkingen in een reguliere (niet aangepaste) functie? Met andere woorden: wordt de norm bepaald door het *aangepaste functieniveau*, of is het *reguliere functieniveau* de norm?

Methoden maken hierin verschillende keuzes. Een aantal methoden zet de arbeidsprestatie van de werknemer af tegen de arbeidsprestatie die een werknemer zonder beperkingen in dezelfde functie zou leveren. Het *aangepaste functieniveau* bepaalt dan de norm. Andere methoden zetten de arbeidsprestatie van de werknemer af tegen de arbeidsprestatie die van een reguliere collega in een reguliere functie gevraagd wordt. Als norm wordt dan het *reguliere functieniveau* gehanteerd.

Omdat de eisen in een aangepaste functie vaak lager liggen dan in een reguliere (niet aangepaste) functie, werkt dit verschil door in de loonwaarde. Wanneer de norm lager ligt (aangepast functieniveau), zal de loonwaarde bij hetzelfde prestatieniveau immers hoger uitkomen. Andersom geldt hetzelfde: een hogere norm (regulier functieniveau) leidt bij dezelfde arbeidsprestatie tot een lagere loonwaarde. We illustreren dit met een voorbeeld uit één van de cases:

*Voorbeeld*

Een werknemer werkt in het magazijn van een bedrijf. Het betreft hier een projectorganisatie met een sterk wisselende werkdruk waar samenwerking vaak nodig is. De werknemer kan echter niet presteren onder druk en werkt bij voorkeur alleen. Zijn functie is daarom aangepast: hij beheert – net als de andere magazijnmedewerkers – wel een deel van de voorraad, maar wordt niet betrokken bij de haastklussen waarbij snel voorraad aan de projecten moet worden aangeleverd. In plaats daarvan is hij verantwoordelijk voor het beheer van zijn eigen, specifieke, onderdeel van de voorraad, dat niet wordt gebruikt voor spoedklussen en waar hij niet afhankelijk is van samenwerking met de andere magazijnmedewerkers.

Methode A hanteert als norm het reguliere functieniveau. In de reguliere functie van magazijnmedewerker is samenwerking binnen dit bedrijf belangrijk. De werknemer heeft hier echter moeite mee, en scoort binnen deze methode daarom slechts 75% op de competentie 'samenwerken'.

Methode B gaat bij de loonwaardebepaling uit van de (aangepaste) functie van de werknemer. Dezelfde werknemer heeft op de competentie 'samenwerken' dit keer een score van 100%. Een toelichting in het rapport bij deze competentie is de volgende: "Meneer werkt het liefst alleen. De functie is zo ingericht dat dit bijna altijd mogelijk is. Er is geen productieverlies door onvoldoende samenwerking". Omdat de norm hier wordt bepaald door de eigen, aangepaste functie, scoort hij hier hoger dan bij methode A, waar het reguliere functieniveau geldt als norm.

De verschillen in norm waartegen de arbeidsprestatie van de werknemer wordt afgezet, vormt een belangrijke verklaring voor de gevonden verschillen in loonwaarde. Voor cliënten in aangepaste functies leidt dit tot (soms grote) verschillen in de vastgestelde loonwaardes.

### **Verschillen binnen methodieken**

Opvallend is dat tijdens de meting niet altijd duidelijk wordt (gemaakt) welke norm wordt toegepast.

*Voorbeeld*

De uitvoerder neemt met de werkgever en de werknemer een vragenlijst met competenties door en vraagt de werkgever de werknemer te vergelijken met de collega's. Op de afdeling blijken alleen werknemers met een SW-indicatie te werken, voor wie het werktempo is aangepast. Het wordt tijdens de meting echter niet duidelijk of de werkgever de werknemer met deze collega's vergelijkt of met collega's van andere afdelingen met een soortgelijke functie, maar zonder aangepast werktempo. De uitvoerder geeft vooraf geen toelichting over de norm die moet worden gebruikt en vraagt tijdens de meting ook niet welke norm werkgever en werknemer hiervoor hanteren.

Hierdoor ontstaan niet alleen verschillen *tussen* methodieken, maar kunnen ook verschillen *binnen* de methodieken ontstaan. Dit kan ertoe leiden dat binnen dezelfde methode de ene keer wordt uitgegaan van het reguliere functieniveau, terwijl de andere keer de aangepaste functie als norm geldt. Dit gaat ten koste van de betrouwbaarheid van de methode en vormt een mogelijke verklaring voor de gevonden verschillen *binnen* methodieken.



*Voorbeeld*

Gedurende het experiment is methode A door verschillende uitvoerders uitgevoerd.

Uitvoerder 1, die een loonwaardebepaling uitvoert bij een productiemedewerker, start na een algemene uitleg over de procedure met het doornemen van de vragenlijst. Ze vertelt de werkgever dat hij de werknemer moet vergelijken met een reguliere werknemer. Gedurende het gesprek stelt de uitvoerder de scores van de werkgever regelmatig bij: "voor haar is het tempo wel aangepast, maar als je het vergelijkt met wat je van een reguliere werknemer zou vragen, hoe scoort ze dan?". Hieruit blijkt dat de uitvoerder voor de meting uitgaat van het reguliere functieniveau.

Uitvoerder 2 voert dezelfde methode uit bij een medewerker van een sportclub, die in een sterk aangepaste functie werkt. Ook deze uitvoerder start met een uitleg over de procedure en stelt als norm een reguliere werknemer. In dit geval is het uitgangspunt echter het aangepaste functieniveau: "het gaat echt om deze functie. In een andere functie zou dit misschien moeilijker voor je zijn omdat er hogere eisen worden gesteld, maar hier gaat het goed, en daar gaat het nu om." Hieruit blijkt dat deze uitvoerder het aangepaste functieniveau als norm hanteert.

Beide uitvoerders voeren dezelfde methodiek uit, maar hanteren elk een andere norm. Hierdoor ontstaan verschillen *binnen* de methode: de norm is niet bij elke meting hetzelfde.

**Zelfde norm, andere uitwerking**

Ook wanneer methoden wel dezelfde norm hanteren, verschilt soms de manier waarop deze in de meting wordt uitgewerkt. Dit geldt met name voor methoden die voor de norm uitgaan van het reguliere functieniveau. Gemene deler binnen deze methodieken is dat zij bij het bepalen van de loonwaarde compenseren voor het aangepaste functieniveau: de loonwaarde komt lager uit, omdat ook het productiviteitsverlies van de functie in de loonwaarde wordt doorberekend. De manier waarop zij dit doen, verschilt.

Sommige methodieken doen dit tijdens de meting door bij het beoordelen van de arbeidsprestatie direct uit te gaan van de eisen die binnen het reguliere functieniveau worden gesteld. De arbeidsprestatie wordt dan strenger beoordeeld en komt lager uit. Andere methodieken zetten de arbeidsprestatie af tegen de eisen die gelden voor de aangepaste functie, maar passen in de berekening achteraf een correctie toe door een bepaald percentage van de loonwaarde af te trekken. Weer andere methoden doen dit allebei.

*Voorbeeld*

Van een cliënt in een aangepaste functie wordt de loonwaarde bepaald met twee methoden. Beide methoden hanteren het reguliere functieniveau als norm.

Methodiek A zet de arbeidsprestatie van de cliënt af tegen de eisen die op regulier niveau worden gesteld. Ondanks dat het tempo van de werknemer in zijn aangepaste functie in orde is, zou dit in een reguliere functie niet het geval zijn. Daarom krijgt de werknemer op de competentie 'tempo' een score die lager is dan 100%. Op deze manier weegt de hogere norm mee in alle gemeten competenties.

Methodiek B gaat tijdens het afnemen van de vragenlijst wel uit van de aangepaste functie. De werknemer krijgt voor het werktempo in dit geval wel een score van 100%. Ook de andere competenties worden in vergelijking met methodiek A hoger beoordeeld. Om de loonwaarde toch te corrigeren voor het aangepaste functieniveau, past methodiek B een correctie achteraf toe: van de competentiescore wordt een vast percentage voor taakvereenvoudiging en aanpassing van het werktempo afgetrokken.

Ook deze verschillen in uitwerking kunnen leiden tot verschillen in de uitkomsten van methodieken.

### 3.2 Verklaring 2: verschil in bestanddelen loonwaarde

Naast de norm waartegen de arbeidsprestaties van de werknemer worden afgezet, verschillen de methodieken ook in *wat* zij meten. De methodieken verschillen in de elementen (bestanddelen) die samen de loonwaarde van een werknemer bepalen.

Bij alle methodieken krijgen de werknemers een score op een aantal competenties. Op basis hiervan wordt het prestatieniveau van de werknemer bepaald. Dit prestatieniveau vormt de basis van de loonwaarde. Bij de meeste methodieken worden daarnaast andere aspecten meegenomen, zoals ziekteverzuim, werkaanpassingen en beperkingen. Welke aspecten dit zijn, verschilt echter per methodiek.

#### *Voorbeeld*

Methodiek A meet de score van de cliënt op een aantal vaardigheden en competenties. Op basis van deze competentiescore wordt het prestatieniveau bepaald en krijgt de cliënt een bepaalde loonwaarde. Vervolgens wordt de loonwaarde van dezelfde cliënt bepaald met methodiek B. Deze methodiek meet een prestatieniveau dat vergelijkbaar is met die van methodiek A: beide scores komen uit rond 70%. Methodiek B kent naast het prestatieniveau op basis van de competenties echter nog andere bestanddelen die de loonwaarde bepalen: van het prestatieniveau worden nog de kosten voor werkbegeleiding en de kosten voor een verhoogd afbreukrisico afgetrokken. De loonwaarde komt daardoor aanzienlijk lager uit dan de loonwaarde die is vastgesteld met methodiek A, die immers alleen is gebaseerd op het prestatieniveau.

Bovendien verschilt de mate waarin de aanvullende aspecten meewegen.

#### *Voorbeeld*

Een cliënt wordt beoordeeld met methodiek A en methodiek B. Bij beide methodieken bestaat de loonwaarde met het prestatieniveau, de begeleidingsbehoefte en werkaanpassingen uit nagenoeg dezelfde bestanddelen. Bij methode A wegen deze laatste bestanddelen echter veel minder zwaar mee dan bij methode B. Waar de begeleidingsbehoefte en werkaanpassingen binnen methode A 13% van de verminderde loonwaarde uitmaken, wordt hiervoor bij methode B 50% van de loonwaarde afgetrokken. De door methode B vastgestelde loonwaarde komt daarmee veel lager uit dan de loonwaarde die is vastgesteld met methode A.

De keuze voor de bestanddelen die in de meting worden meegenomen en de mate waarin deze meewegen is in sterke mate bepalend voor de loonwaarde. De verschillende keuzes die methoden hierin maken, vormen een belangrijke verklaring voor de gevonden verschillen in vastgestelde loonwaardes. In een enkel geval loopt het verschil in vastgestelde loonwaarde hierdoor op tot wel 40%.

### 3.3 Verklaring 3: Objectiviteit van de metingen

Bij vrijwel alle methodieken is de loonwaarde gebaseerd op een beoordeling van de arbeidsprestatie van de werknemer door de werkgever en/of de werknemer zelf. In deze beoordeling zit per definitie een subjectief element. Het gaat immers niet om een objectieve vast-

stelling van de capaciteiten van de werknemer, maar om een beoordeling hiervan. Onderstaand voorbeeld laat zien hoe dit tot verschillen in de vastgestelde loonwaardes kan leiden.

*Voorbeeld*

Op maandag vindt de loonwaardebepaling van een cliënt plaats door methodiek A. De werkgever is erg positief over de werknemer en scoort alle competenties hoog, waaronder de competentie tempo: deze wordt beoordeeld op 90%. Op woensdag in dezelfde week vindt de tweede loonwaardebepaling plaats door methodiek B. Opvallend is dat de werkgever nu veel kritischer is: tempo scoort hij nu bijvoorbeeld op 60%. Dit verschil is toe te schrijven aan de subjectiviteit van de werkgever, maar ook aan het feit dat de objectiviteit in één of beide methodieken blijkbaar onvoldoende is gewaarborgd. Het is mogelijk gebleken dat een werkgever twee keer een verschillende waarde geeft op dezelfde competentie.

Dit onderstreept het belang van een goede waarborg van de objectiviteit van de metingen. Juist omdat een beoordeling per definitie subjectieve elementen bevat, is deze nadruk op objectiviteit van belang. De methodieken proberen op diverse manieren de objectiviteit van hun meting zo goed mogelijk te waarborgen:

- aanwezigheid van de uitvoerder bij de meting
- het inbouwen van een 'check' in de methodiek, door achteraf (statistisch) te controleren op consistentie en samenhang van de resultaten
- het uitvragen van bepaalde competenties (en bestanddelen) door middel van deelvariabelen en het geven van voorbeelden
- het stellen van open of gesloten vragen (gesloten: 'voldoet de werknemer?', open: welke percentage kiest u?')
- het observeren van de werknemer door de uitvoerder

De methodieken verschillen in de wijze waarop bovenstaande mogelijkheden worden toegepast. Dat dit kan leiden tot verschillende loonwaarden blijkt uit onderstaand voorbeeld.

*Voorbeeld*

Van een cliënt wordt de loonwaarde gemeten met behulp van methodiek A, B en C. Onderdeel van alle methoden is een beoordeling op de competentie 'tempo'. In alle gevallen is de werkgever niet erg positief over het tempo van de werknemer: hij scoort hierop bij elke meting ruim onder de 100%. Methode A controleert de objectiviteit van dit antwoord niet en neemt het rechtstreeks over. Methode B controleert voor de consistentie van de gegeven antwoorden met behulp van een checklist: statistische analyse op het databestand van de methodiek heeft aangetoond dat een bepaalde samenhang in de scores op bepaalde competenties verwacht mag worden. De uitvoerder constateert op basis hiervan dat de werkgever hier en daar wat 'scherp' was in zijn beoordeling en stelt de score met een paar procent naar boven bij. Methode C baseert de loonwaardebepaling niet alleen op input van werknemer en werkgever, maar observeert de werknemer ook op de werkplek.<sup>1</sup> De observatie onderschrijft volgens de uitvoerder de lager score van de werkgever niet: er is geen aanleiding te veronderstellen dat er inderdaad sprake is van tempoverlies. De uitvoerder stelt de score op de competentie 'tempo' daarom bij naar 100%.

<sup>1</sup> In de praktijk blijken observaties binnen deze methode echter alleen nuttig wanneer er sprake is van een reguliere werkplek waarbij de werknemer tijdens de observatie vergeleken kan worden met een reguliere collega die hetzelfde werkt uitvoert. Deze reguliere collega bestaat lang niet altijd: daarmee valt in deze gevallen ook de basis voor de observatie weg. In deze gevallen vinden geen observaties plaats.

### 3.4 Verklaring 4: Betrouwbaarheid van de metingen

Het resultaat van een loonwaardemeting is betrouwbaar indien het resultaat na hermeting vergelijkbaar is. Betrouwbaarheid is een voorwaarde voor de validiteit. We hebben al geconstateerd dat een kritische houding van de uitvoerder van belang is voor de waarborging van de objectiviteit. Het voorbeeld dat hierbij werd gegeven, toont echter aan dat uitvoerders verschillen in de manier waarop de uitvoerders de metingen afnemen. We hebben tijdens de observaties drie verschillende rollen van uitvoerders gezien:

- 1 Een *begeleidende* rol, waarbij de uitvoerder alleen de vragenlijsten doorneemt en de antwoorden van de werkgever en werknemer noteert.
- 2 Een *controlerende* rol, waarbij de uitvoerder de vragenlijst doorneemt, in gesprek met de werkgever en werknemer de antwoorden bespreekt en de keuze voor een score controleert op juistheid en consistentie.
- 3 Een *sturende* rol, waarbij de uitvoerder de vragenlijsten doorneemt, in gesprek met de werkgever en werknemers de antwoorden bespreekt en vervolgens zelf de best passende score kiest. Het definitieve antwoord wordt niet bij de werkgever en werknemer gecontroleerd.

Dit kan gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de metingen. Omdat uitvoerders diverse rollen (kunnen) aannemen, is het mogelijk dat bij afname door een andere uitvoerder een andere loonwaarde wordt vastgesteld. Bij een meting waarbij de uitvoerder een begeleidende rol heeft, kunnen de werkgever en de werknemer de resultaten eenvoudiger beïnvloeden dan bij een meting waarbij een uitvoerder een controlerende rol heeft. Dit verschil kan doorwerken in de loonwaarde. Wanneer een uitvoerder sturend is en zelf de best passende score bepaalt, kan het oordeel van de uitvoerder afwijken van het oordeel van de werkgever en werknemer. Wanneer de meting dan wordt herhaald met een uitvoerder die zich beperkt tot een begeleidende of controlerende rol, leidt dit tot een verschil in loonwaarde.

#### *Voorbeeld*

De competentie 'flexibiliteit' wordt zowel door methode A als door methode B gemeten. In beide gevallen zeggen zowel de werkgever als de werknemer dat de werknemer flexibel is en goed om kan gaan met veranderingen. Methode A heeft een begeleidende rol en neemt het antwoord van de werkgever en werknemer over: 100%. De uitvoerder van methode B stelt zich echter kritisch op en heeft een controlerende rol. Zij vraagt door om de objectiviteit te waarborgen. Zij vraagt: "wat gebeurt er met jou op het moment dat ik je vraag om een taak uit te voeren die niet bij jouw functie hoort?" en geeft hierbij een concreet voorbeeld. Dan blijkt dat de werknemer hier helemaal niet goed mee om kan gaan. De uitvoerder, werkgever en werknemer kiezen uiteindelijk gezamenlijk voor een score van 40%.

De verschillende rollen van uitvoerders zorgen niet alleen voor verschil in loonwaarden *tussen* methodieken, maar leiden ook tot verschillen *binnen* methodieken.

*Voorbeeld*

Methodiek A is tijdens het experiment door verschillende uitvoerders uitgevoerd. De rollen van deze uitvoerders verschillen sterk.

Uitvoerder 1 neemt tijdens de loonwaardemeting van cliënt 1 een controlerende rol aan. Ze neemt de vragenlijst af en bespreekt elke competentie met de werkgever en werknemer. De score die werkgever en werknemer voorstellen wordt door de uitvoerder op juistheid gecontroleerd ("kun je daar een voorbeeld van geven?"), en indien nodig in overleg bijgesteld. Dit gebeurt altijd in overleg met werkgever en werknemer: zij moeten zich in de score kunnen vinden.

Uitvoerder 2 is tijdens de loonwaardebepaling van cliënt 2 juist sterk sturend. Bij de eerste vraagt controleert ze het antwoord nog bij de werkgever en werknemer. Bij de overige competenties geven de werknemer en werkgever hun antwoord, maar vult de uitvoerder naar eigen inzicht een percentage in, zonder dit naar de werkgever en de werknemer terug te koppelen. In een aantal gevallen wijkt dit percentage behoorlijk af van het door werkgever en werknemer genoemde percentage. Als werkgever en werknemer het niet met elkaar eens zijn, wordt het niet duidelijk voor welk antwoord de uitvoerder uiteindelijk kiest. Sommige percentages vult zij pas na de meting in op basis van haar aantekeningen.

Als de loonwaardemeting van cliënt 1 door uitvoerder 2 was uitgevoerd en vice versa, waren er mogelijk andere loonwaardes uitgekomen. De verschillende rollen van de uitvoerders gaan op deze manier ten koste van de betrouwbaarheid van de methodiek.



## 4 Conclusie: aanknopingspunten voor beleid

Het experiment maakt duidelijk dat niet kan worden geconcludeerd dat de onderzochte methodieken valide en betrouwbaar zijn. Het maakt verschil met welke methodiek de loonwaarde wordt bepaald: afhankelijk van de methodiek kan de loonwaarde van dezelfde cliënt ruim hoger of ruim lager uitkomen. Methodieken meten niet hetzelfde en/of meten niet op dezelfde manier. Daarnaast geven de observaties van de loonwaardebepalingen aanleiding te veronderstellen dat de uitkomsten van de metingen, ook binnen één methode, niet altijd herhaalbaar zijn. Bij de loonwaardebepalingen is, op belangrijke onderdelen, variatie in uitvoering *tussen* en *binnen* methoden gevonden.

### Aanknopingspunten voor beleid

De resultaten bieden echter ook aanknopingspunten om de validiteit en betrouwbaarheid van de methodieken te bevorderen. Aanknopingspunten kunnen worden gevonden in:

1. Inhoud: Een uniforme en geoperationaliseerde definitie van wat loonwaarde nu precies is
2. Uitvoering: Randvoorwaarden om loonwaarde op een betrouwbare manier te kunnen meten

We werken deze aanknopingspunten in de volgende paragrafen verder uit.

### 4.1 Inhoud: Naar een geoperationaliseerde definitie

In een eerder onderzoek<sup>1</sup> heeft Research voor Beleid het begrip loonwaarde als volgt gedefinieerd:

*"Loonwaarde is de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperkingen in een bepaalde functie op een bepaald moment. (...) Het gaat hierbij om de verhouding van de arbeidsprestatie ten opzichte die van een reguliere collega. De arbeidsprestatie van die (in de praktijk soms fictieve) reguliere collega wordt daarom opgevat als de norm."*

Het experiment laat zien dat alle onderzochte methodieken een definitie van loonwaarde hanteren die hierbij aansluit. Om de loonwaarde te bepalen, wordt door alle methoden de arbeidsprestatie van de cliënt in beeld gebracht, en afgezet tegen de arbeidsprestatie van een (al dan niet fictieve) collega die geen arbeidsbeperkingen heeft. De mate waarin de werknemer kan voldoen aan deze norm bepaalt de loonwaarde.

Methodieken verschillen echter van elkaar in de manier waarop zij de belangrijkste elementen waaruit deze definitie bestaat opvatten en invullen. Kernelementen in deze definitie zijn:

- a. de *arbeidsprestatie* van de werknemer
- b. de *norm* waartegen deze wordt afgezet

<sup>1</sup> Kemper, R., De Ruig, L., & De Visser, S. (2009). *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten.*

Het experiment laat zien dat methodieken juist deze kernelementen verschillend invullen: zij hanteren niet altijd dezelfde norm en gebruiken elk verschillende bestanddelen om de arbeidsprestatie van een werknemer te bepalen. Dit verklaart in belangrijke mate de gevonden verschillen in vastgestelde loonwaardes tussen de methodieken.

Het verschil in invulling van norm en bestanddelen leidt tot belangrijke verschillen in de vastgestelde loonwaardes. Dit laat zich goed illustreren door een voorbeeld uit de cases:

De loonwaarde van een cliënt in een aangepaste functie is bepaald aan de hand van drie methodieken. Methode A, B en C meten elk hoe de prestaties van de cliënt zich verhouden tot wat van een reguliere collega in dezelfde functie verwacht mag worden. Alle methodieken komen uit op min of meer hetzelfde prestatieniveau: dit ligt voor de cliënt rond de 70%<sup>1</sup>.

- Bij methode A houdt de meting hier op: het prestatieniveau is de loonwaarde. De loonwaarde bedraagt 70%.
- Bij methode B is dit echter niet het geval. In tegenstelling tot methode A gaat deze methode uit van het reguliere functieniveau als norm en trekt daarom een percentage van 25% van de prestatiescore af om te corrigeren voor de taakvereenvoudiging in de aangepaste functie. De loonwaarde komt hierdoor uit op 45% (70%-25%).
- Methode C hanteert – evenals methode A en in tegenstelling tot methode B – het aangepaste functieniveau als norm. De arbeidsprestatie bestaat bij methode C echter niet alleen uit het prestatieniveau, maar wordt ook bepaald door ziekteverzuim en begeleidingsbehoefte. Deze bestanddelen (resp. 5% en 10%) worden van de prestatiescore afgetrokken. De loonwaarde komt daardoor uit op 55% (70%-15%).

Om de validiteit van de loonwaardebepalingen te waarborgen, is het daarom van belang de definitie van loonwaarde verder te operationaliseren. Dit vergt enkele duidelijke (beleids)keuzes:

- Uit welke bestanddelen bestaat loonwaarde?
- Welke norm moet worden gehanteerd?

#### 4.1.1 Waaruit bestaat loonwaarde?

Om de uniformiteit van de loonwaardebepalingen te waarborgen, is het van belang dat er consensus bestaat over de elementen van arbeidsprestatie die gemeten moeten worden. In essentie komt dit neer op de vraag waaruit de loonwaarde van een werknemer precies bestaat. Hier ligt een (in hoofdzaak beleidsmatige) vraag achter: voor welke aspecten die samenhangen met de beperking van de werknemer moet een werkgever worden gecompenseerd?

Hierbij bestaan verschillende mogelijkheden:

- Gemene deler binnen de onderzochte methodieken is dat zij allen het *prestatieniveau* van de werknemer meten. Dit prestatieniveau is tot op grote hoogte bepalend voor de hoogte van de loonwaarde. Centraal staat hierbij de vraag welke prestatie de werknemer in vergelijking met een reguliere collega levert. Enerzijds gaat het erom hoe snel en

<sup>1</sup> De percentages zijn in dit voorbeeld gewijzigd, zodat dit voorbeeld niet rechtstreeks is terug te voeren op specifieke methoden.



goed de werknemer de dagelijkse werkzaamheden uitvoert en anderzijds hoe hij zich in algemene zin op de werkvloer handhaaft.

- Verschillende methodieken nemen naast het prestatieniveau ook *additionele kosten* mee in de loonwaarde. Het kan hierbij gaan om kosten voor (extra) ziekteverzuim, (extra) begeleidingsbehoefte, afbreukrisico, werkplekaanpassingen, inzetbaarheidsverlies en overhead.

De keuze voor de bestanddelen die in de loonwaardebepaling moeten worden meegenomen, is in essentie een beleidskeuze. Het is voor een belangrijk deel aan de overheid als verstrekker van de compensatie om te bepalen welke aspecten zij wel en niet wil compenseren. Hierbij speelt mee dat een aantal bestanddelen, zoals ziekteverzuim en werkplekaanpassingen, vaak ook al op andere manieren gecompenseerd worden. Op dit moment ligt deze keuze echter grotendeels bij de methodieken: elke methodiek bepaalt voor een belangrijk deel zelf welke elementen wel en niet bij de loonwaardebepaling betrokken worden en maakt hierin eigen (vaak van elkaar verschillende) keuzes. Dit leidt tot een gebrek aan uniformiteit in de loonwaardebepalingen en verklaart een belangrijk deel van de gevonden verschillen in de vastgestelde loonwaardes.

Het is daarom aan te bevelen hierin een uniforme keuze te maken en in een geoperationaliseerde definitie vast te leggen uit welke bestanddelen de loonwaarde van een werknemer bestaat. Dit kan leiden tot meer uniformiteit in de loonwaardebepalingen.

#### **4.1.2 Welke norm moet worden gehanteerd?**

Daarnaast is ook een keuze gewenst ten aanzien van de norm waartegen de arbeidsprestatie van de werknemer moet worden afgezet. Dit geldt met name voor werknemers in (sterk) aangepaste of gecreëerde functies. Ook hier maken loonwaardemethodieken op dit moment eigen keuzes. We zien in de praktijk de volgende twee 'varianten':

- De arbeidsprestatie wordt afgezet tegen de eisen die aan een reguliere werknemer (zouden) worden gesteld op het eigen, aangepaste, functieniveau. De norm wordt dan bepaald door het *aangepaste functieniveau*.
- De arbeidsprestatie wordt afgezet tegen de eisen die aan een reguliere werknemer worden gesteld op het voor de organisatie reguliere functieniveau. De norm wordt dan bepaald door het *reguliere functieniveau*.

##### *De keuze voor een norm: invloed op het normloon*

De keuze voor een bepaalde *norm* hangt samen met het normloon dat voor de werknemer van toepassing is. Concreet betekent dit: betaalt de werkgever een voor de organisatie regulier loon of wordt de hoogte van het loon aan het niveau van de functie aangepast? Het normloon en de norm die bij de loonwaardebepaling worden gebruikt moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Een voorbeeld: wanneer de norm wordt bepaald door het reguliere functieniveau, is het redelijk het door de werkgever uit te betalen loon te baseren op het voor de reguliere functie geldende normloon. Immers: de loonwaarde wordt dan strenger beoordeeld en zal lager uitkomen. Om een rechtvaardig inkomen voor de werknemer te realiseren, moet voor het bepalen van het loon uitgegaan worden van het (hogere) regulier geldende loon. Indien het aangepaste functieniveau de norm bepaalt, is het passender het

normloon eveneens aan het niveau van de functie aan te passen. Dit voorkomt dat een werkgever onevenredig veel loon aan de werknemer moet betalen.

Het is kortom aan te bevelen een uniforme keuze te maken ten aanzien van de norm waartegen de arbeidsprestatie van de werknemer moet worden afgezet. Dit geldt met name voor werknemers in (sterk) aangepaste of gecreëerde functies. Deze keuze heeft invloed op het *normloon* voor de werknemer: wordt dit gebaseerd op reguliere salarisschalen of wordt een aangepast loon betaald?

## 4.2 Uitvoering: Randvoorwaarden voor objectiviteit en betrouwbaarheid

Naast de inhoudelijke keuzes van de methodieken, laat het experiment ook zien dat verschillen in de vastgestelde loonwaardes optreden doordat de objectiviteit en betrouwbaarheid van de methodieken niet altijd voldoende gewaarborgd zijn. Verdere aanknopingspunten om het proces van loonwaardebepaling te uniformeren, kunnen daarom gevonden worden in het definiëren van enkele randvoorwaarden om loonwaarde op een objectieve en betrouwbare manier te meten.

### Objectiviteit

Uit de observaties blijkt dat de objectiviteit van de methodieken niet altijd gewaarborgd is. Het is mogelijk gebleken dat dezelfde competenties met verschillende methodieken anders beoordeeld worden. Juist omdat een beoordeling van competenties – waarop de loonwaardebepaling vaak is gebaseerd – per definitie subjectieve elementen bevat, is het van belang de objectiviteit waar mogelijk te waarborgen.

Een belangrijk kwaliteitscriterium dat daarom aan methodieken gesteld kan worden, is dat zij inzichtelijk maken op welke manier zij de objectiviteit van de meting waarborgen.

### Betrouwbaarheid

Uitvoeringsverschillen tussen uitvoerders kunnen leiden tot verschillen in de vastgestelde loonwaardes. Dit leidt tot verschillen *tussen* methodieken, maar ook tot verschillen *binnen* methodieken. De hoogte van de loonwaarde is daarmee (deels) afhankelijk van de persoon van de uitvoerder: een andere uitvoerder kan voor dezelfde cliënt een andere loonwaarde vaststellen.

Dit onderstreept het belang van een goede training en certificering van de personen die de methodiek uitvoeren. Alle onderzochte methodieken bieden een training en/of certificering aan hun uitvoerders aan. De intensiteit (en daardoor mogelijk ook kwaliteit) van deze trainingen varieert echter.

Om een betrouwbare uitvoering van de loonwaardebepaling te waarborgen, kan daarom worden overwogen een training voor uitvoerders van de methodiek verplicht te stellen en hieraan enkele minimale kwaliteitseisen te stellen. Het verdient aanbeveling dat uitvoerders in elk geval worden getraind in het op uniforme wijze uitvoeren van de methodiek. Hierbij dient aandacht te worden besteed aan de verschillende rollen die een uitvoerder tijdens de loonwaardebepaling kan aannemen (begeleidend, controlerend, sturend) en de manier waarop deze rollen (kunnen) doorwerken in de vaststelling van de loonwaarde.

Research voor Beleid  
Bredewater 26  
Postbus 602  
2700 MG ZOETERMEER  
tel: 079 3 222 222  
fax: 079 3 222 212  
e-mail: [info@research.nl](mailto:info@research.nl)  
[www.research.nl](http://www.research.nl)

