



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

Research voor Beleid / C.M. van
Ommeren, S.M. de Visser

Onderzoek

*Van deelnemer naar werknemer:
tweede voortgangsrapportage over de
pilot Loondispensatie: eindrapport*
Startdatum – 1 september 2011
Einddatum – 1 september 2011

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

Van deelnemer naar werknemer: tweede voortgangsrapportage

Conclusie

Met de Tijdelijke wet pilot loondispensatie is de basis gecreëerd om uitvoering te kunnen geven aan de vierde pilot die wordt uitgevoerd in het kader van het Werken naar vermogen. In deze vierde pilot staat het instrument loondispensatie centraal. Het onderzoeksbureau monitort en evalueert de vorderingen en resultaten van deze pilot tussen de jaren 2010 en 2011. De pilots moeten antwoord geven op de vraag 'Hoe kunnen mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen in een reguliere baan?' De onderhavige pilot is gericht op het 'toetsen van een nieuwe systematiek, waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat'. Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het wettelijk minimumloon (WML) mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking minder productief is. Dit rapport beschrijft de resultaten van de eerste volledige cyclus van monitoring van de uitvoering pilot loondispensatie, het betreft de resultaten van de eerste van vijf cycli. De resultaten in deze rapportage zijn beschreven op basis van: de kwantitatieve informatie uit het CliëntVolgSysteem (CVS) dat alle deelnemende gemeenten bijhouden; telefonische interviews met alle deelnemende gemeenten én vijf casestudies waarbij documenten zijn geanalyseerd (is gesproken met gemeente, werkgevers en cliënten die aan het werk zijn of gaan met loondispensatie). Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/qdgot1ea>



Van deelnemer naar werknemer

Tweede voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

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

Projectnummer: B3801

Zoetermeer, 2 september 2011

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

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 eerste volledige cyclus van monitoring van de uitvoering pilot loondispensatie, het betreft de resultaten van de eerste van vijf cycli. 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.
- vijf casestudies deelnemende gemeenten waarbij documenten zijn geanalyseerd, is gesproken met gemeente, werkgevers en cliënten die aan het werk zijn of gaan met loondispensatie.

Mirjam Engelen
Cluster manager Werk & Inkomen

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	19
1.1 De pilot Loondispensatie	19
1.2 Inrichting van de pilot	19
1.3 Doel- en vraagstelling	21
1.4 Onderzoeksmethoden	22
1.5 Leeswijzer	23
Deel I: Voorbereiding en voortgang van de pilot: de stand van zaken	25
2 Voorbereiding van de pilot	27
2.1 Opzet en visie	27
2.2 Kwantitatieve doelstellingen	28
2.3 Beoogde doelgroepen	29
3 Voortgang van de pilot	33
3.1 Voortgang in beeld	33
3.2 Knelpunten en succesfactoren in de voortgang	34
Deel II: De pilot in de praktijk: uitvoering en invulling van de pilot	41
4 De toegangstoets	43
4.1 Aantallen in beeld	43
4.2 Implementatie en organisatie	44
4.3 Kwaliteit	49
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	53
5 Deelnemers aan de pilot	57
5.1 Wsw en niet-Wsw	57
5.2 Duur van de uitkering	57
5.3 Leeftijd	58
5.4 Geslacht	58
5.5 Type beperking	59

6	Toeleiding naar arbeid	61
6.1	Werven van werkplekken	61
6.2	Vorbereiding op werk	65
6.3	Kosten	68
7	Loonwaardebepaling	69
7.1	Aantallen in beeld	69
7.2	Loonwaardebepaling: werking	69
7.3	Loonwaardemethodieken: validiteit en betrouwbaarheid	76
Deel III: Resultaten en effecten		79
8	Dienstbetrekkingen	81
8.1	Aantallen in beeld	81
8.2	Aard van de dienstbetrekkingen	82
8.3	Duurzaamheid	84
8.4	Ondersteunende voorzieningen	86
9	Prikkels en beleving	89
9.1	Prikkels voor de doelgroep	89
9.2	Prikkels voor werkgevers	95
9.3	Prikkels voor gemeenten	97
Bijlage 1 Tabellen		101
Bijlage 2 Loonwaarde: de theorie		103

Samenvatting

Inleiding

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.

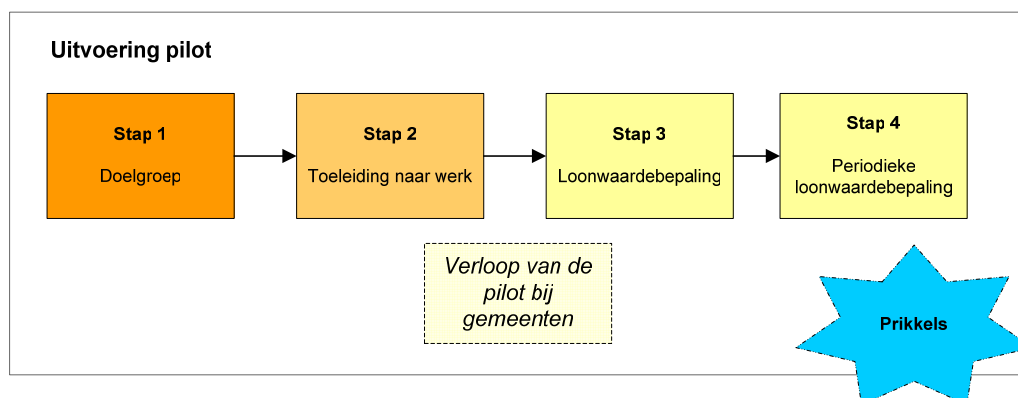
De centrale vraagstelling van de pilot, en het onderzoek van Research voor Beleid, luidt:

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?

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 0.1 Stappen van uitvoering voor gemeenten



Bron: Research voor Beleid, 2011

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 mei 2011, een belronde in maart 2011 en casestudies bij 5 gemeenten, uitgevoerd in april en mei 2011.

De hier gepresenteerde bevindingen weerspiegelen de eerste tussentijdse reflectie op de voortgang van de pilot. In deze rapportage ligt de nadruk overwegend op het **proces**, waarbij wordt ingegaan op de wijze waarop het instrument door gemeenten wordt gehanteerd.

Een evaluatie van de **effecten** van het instrument loondispensatie is pas mogelijk in een latere fase van de pilot, wanneer gemeenten verder gevorderd zijn met het plaatsen van cliënten.

Vorbereiding van de pilot

Opzet en visie

De deelnemende gemeenten hebben elk hun eigen visie op de manier waarop de pilot moet worden opgezet en uitgevoerd. Een belangrijk uitvloeisel hiervan is de manier waarop de pilot is ingebed in de eigen organisatie. Op hoofdlijnen signaleren wij in de casestudies twee strategieën.

Voor sommige gemeenten voorziet loondispensatie in een bestaande behoefte waarin het bestaande re-integratieaanbod niet voorziet. Loondispensatie is dan een voorziening die inhoudelijk en organisatorisch verschilt van het reguliere re-integratieproces. Andere gemeenten zien loondispensatie vooral als een uitbreiding van en aanvulling op het bestaande aanbod. De pilot wordt dan geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod.

Het relatieve belang dat gemeenten toekennen aan loondispensatie als re-integratieinstrument varieert daarmee sterk. We zien dit terug in de kwantitatieve doelen die gemeenten zichzelf voor de pilot gesteld hebben.

Doelstelling

Uit de belronde blijkt dat alle gemeenten meetbare doelstellingen hebben geformuleerd voor het aantal plaatsingen dat gedurende de pilot gerealiseerd moet worden, op één gemeente na. Deze gemeente heeft wel een algemene ambitie geformuleerd.

Samen willen de 32 gemeenten bijna 2000 cliënten plaatsen. Het gaat hierbij om een gemiddelde van 62 cliënten per gemeente. Er is een grote variatie tussen gemeenten: de meest ambitieuze gemeente heeft zichzelf ten doel gesteld 300 plaatsingen te realiseren, andere gemeenten zijn tevreden met 6 tot 10 plaatsingen.

Doelgroepen

Gemeenten geven in de casestudies aan dat de pilot in principe geschikt is voor een brede groep cliënten. Binnen de door het ministerie gedefinieerde doelgroep, zien gemeenten echter de meeste toegevoegde waarde voor personen met psychosociale problematiek. De-

ze klachten zijn veelal moeilijk te benoemen en te diagnosticeren. Hierdoor is vaak niet precies duidelijk wat iemand wel en niet kan. Voor deze groep cliënten biedt de inzet van loondispensatie uitdrukkelijk nieuwe kansen om toch aan de slag te gaan.

Gemeenten verwachten dat de pilot minder toegevoegde waarde zal bieden voor oudere deelnemers (55+), jongeren en hogeropgeleiden.

Voortgang van de pilot

Algemene voortgang

De pilot kende in veel gemeenten een vrij trage start: vrijwel alle gemeenten hebben zes tot twaalf maanden nodig gehad als aanloop- en voorbereidingstijd. Bij het afsluiten van de belronde in april 2011, noteren we de volgende voortgang:

- 24 van de 32 gemeenten hadden (enige) ervaring opgedaan met de *toegangstoets*.
- 12 van de 32 gemeenten waren er al in geslaagd *proefplaatsing* voor een kandidaat te realiseren, of verwachtten een plaatsing in april 2011.

Meer dan één op de drie gemeenten had ook in april 2011 nog geen toegangstoetsen uitgevoerd. Bij drie gemeenten was dit een bewuste keuze: zij richtten zich (vooralsnog) alleen op de Wsw-doelgroep, waarvoor geen toegangstoets nodig is. Vijf andere gemeenten bevonden zich nog in de opstartfase. Deze trage start vertaalt zich in een laag aantal gemeenten dat proefplaatsingen heeft gerealiseerd.

Gemeenten verschillen dus erg in hun ambities én in de vorderingen die ze maken in de pilot. Hoe komt dat? Wat zijn knelpunten en succesfactoren die de voortgang van de pilot beïnvloeden?

Knelpunten

Een veelgenoemd knelpunt waar gemeenten tegenaan lopen, is het gebrek aan bewegingsruimte van de projectleider en het beperkte mandaat om beslissingen te mogen en kunnen nemen. Wanneer het projectteam veel beslissingen op bestuurlijk niveau moet afstemmen, kost dit veel tijd.

Om onnodige vertraging te voorkomen, is het van belang dat de projectleider bestuurlijk mandaat krijgt. De positie van de projectleider is daarbij van belang: deze dient een positie van enig gewicht te bekleden en/of directe toegang te hebben tot het bestuursniveau.

Andere redenen voor vertraging die zijn genoemd, zijn:

- Langdurige discussie over de doelgroepen die aan de pilot mogen deelnemen (gehuwd/ongehuwd; wsw/geen wsw);
- Bestuurlijke besluitvorming binnen een samenwerkingsverband van gemeenten: de vertraging wordt hier versterkt doordat meerdere bestuurders moeten toestemmen.
- Afwijzing van het projectplan door de Raad.

Succesfactoren

Bij gemeenten die vooroplopen in de uitvoering van de pilot zijn enkele succesfactoren te benoemen die de snelle start verklaren:

- Een gedeeld gevoel van urgentie, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau.

- Een doordachte samenstelling van het projectteam, waarbij uit verschillende lagen van de organisatie teamleden zijn geselecteerd.
- Een goed uitgewerkte overkoepelende visie en plan van aanpak.
- Investeren in draagvlak op de werkvloer.

Gemeenten die voorop lopen hebben, kortom, goed nagedacht over de manier waarop loondispensatie moet worden ingezet, de organisatie van de pilot en mensen en middelen die hierbij betrokken moeten worden. Dit resulteert in een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Zo wordt voorkomen dat beslissingen op beleidsniveau blijven hangen omdat ze op uitvoeringsniveau niet worden gedragen of niet uitvoerbaar blijken.

De pilot in de praktijk

Noot: gegevens in het CVS

De volgende secties bevatten gegevens uit het cliëntvolgsysteem. Bij controles op de kwaliteit en interne consistentie van de gegevens in het CVS blijkt dat deze gegevens niet actueel en betrouwbaar zijn. Navraag bij gemeenten leert dat gemeenten het CVS niet altijd (volledig) invullen.

Op 21 mei 2011 waren er in het CVS 786 records van unieke cliënten ingevoerd. Van een (groot) deel van deze records is weinig tot geen informatie bekend. Zo is 294 cliënten geen informatie over de toegangstoets ingevoerd. Algemene kenmerken, zoals uitkeringsduur en leeftijd, zijn vaak ook slechts van een deel van de cliënten bekend.

De toegangstoets

Aantallen in beeld

De toegangstoetsen die worden uitgevoerd, worden geregistreerd in het CVS. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 0.2 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Aantal	In procenten
Doelgroep	263	84%
Geen doelgroep: bovengrens	18	6%
Geen doelgroep: ondergrens	12	4%
Geen doelgroep: geen beperking	19	6%

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

De tabel laat zien dat 84% van de cliënten die de toegangstoets doorlopen tot de pilot wordt toegelaten. De overige 16% blijkt bij nader inzien niet tot de doelgroep van de pilot te behoren.

Uitvoering van de toegangstoets

Bijna de helft van de gemeenten (15) kiest ervoor de toegangstoets zelf uit te voeren. Acht gemeenten beleggen de uitvoering bij het Sw-bedrijf, terwijl twee gemeenten UWV-WERKbedrijf hebben ingeschakeld om de toegangstoetsen uit te voeren. De resterende zeven gemeenten voeren de toegangstoets uit in samenwerking of combinatie met het Sw-bedrijf en/of een RIB.

De casestudies laten zien dat de ideeën die op beleidsniveau bestaan over de manier waarop de toegangstoets in de organisatie moet worden ingebed niet altijd als zodanig worden geïmplementeerd op uitvoeringsniveau. Er bestaat soms ruimte tussen beleid en uitvoering waarbij klantmanagers de toegangstoets anders hanteren dan op beleidsniveau wordt gedacht.

Kwaliteit

Het merendeel van de gemeenten geeft aan toegevoegde waarde te zien in een instrument als de toegangstoets: een selectie-instrument dat helpt de doelgroep van de pilot op eenvoudige wijze verder af te bakenen is zeer welkom. Gemeenten zijn echter minder te spreken over de kwaliteit van de huidige toegangstoets. De toets is volgens de gemeenten om meerdere redenen niet geschikt:

1. De inhoud

De inhoudelijke knelpunten hebben vooral betrekking op de toelatingscriteria. Deze criteria zijn volgens de 19 gemeenten die voldoende ervaring hebben met het uitvoeren van de toegangstoets niet adequaat en houden niet tot nauwelijks verband met iemands loonwaarde. Naast een beperkte relevantie, geeft een aantal gemeenten aan juist relevante criteria te missen.

2. Hanteerbaarheid

Naast de inhoud van de gebruikte toelatingscriteria, wordt ook de praktische hanteerbaarheid van de toets genoemd als knelpunt. De toets is te complex om snel maar zorgvuldig te kunnen uitvoeren en laat bovendien ruimte voor interpretatieverschillen.

Al met al blijkt de toegangstoets geen eenduidig instrument. Uit de belronde blijkt duidelijk dat gemeenten de toelatingscriteria op verschillende manieren interpreteren: waar de ene gemeente aangeeft dat 'niemand door de toegangstoets heen komt', noemt een andere gemeente de toets juist 'zo globaal dat iedereen er doorheen komt'.

Toegevoegde waarde

De genoemde knelpunten rondom de inhoud en hanteerbaarheid van de toegangstoets, leiden ertoe dat de toegangstoets in het merendeel van de gemeenten geen beslissende factor is als het gaat om de selectie van deelnemers aan de pilot. Gemeenten zien twee toepassingen waarmee een toegangstoets wel toegevoegde waarde kan bieden:

- 1 Als snelle preselectie: de toets kan worden gebruikt om snelle ruwe schifting in het klantenbestand te maken.
- 2 Formele start van de pilot: de toets kan ook worden gebruikt om de formele start van de pilot voor een cliënt te markeren.

De huidige toegangstoets is volgens de gemeenten echter niet voldoende bruikbaar voor toepassing voor één van deze beide doeleinden.

Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid van de toegangstoets worden onderzocht met behulp van de gegevens uit het CVS. Op de peildatum van 21 mei 2011 was het aantal waarnemingen echter nog zeer beperkt. Omdat de kwaliteit van de data bovendien niet optimaal is, is het (nog) niet mogelijk op basis van de cijfers betrouwbare uitspraken te doen over de validiteit en betrouwbaarheid en van de toegangstoets.

Uit de belronde en de casestudies blijkt wel dat gemeenten de toelatingscriteria niet altijd op dezelfde manier uitvoeren en interpreteren. Dit kan consequenties hebben voor de betrouwbaarheid van de toegangstoets.

Deelnemers

Uit het cliëntvolgsysteem (CVS) zijn de achtergrondkenmerken van de deelnemende cliënten af te lezen. Hieruit blijkt dat:

- 23% van de deelnemers heeft een Wsw-indicatie;
- Afgaande op de (171) cliënten waarvoor de uitkeringsduur bekend is, lijkt de pilot vooral ingezet te worden 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 35,2% relatief groot.
- Mannen maken 58,1% van het totaal aantal in het CVS geregistreerde deelnemers uit, terwijl slechts 41,5% van deze deelnemers van het vrouwelijk geslacht is;
- Van de (141) cliënten waarvoor dit bekend is, is de *belangrijkste* beperking voor bijna de helft van lichamelijke aard. 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.

Toeleiding naar arbeid

Werkplekken werven

Veel gemeenten verwachtten dat het werven van werkplekken het belangrijkste knelpunt zou worden bij de uitvoering van de pilot¹. Alle gemeenten geven dan ook aan (veel) aandacht te besteden aan het werven van werkplekken. Zij ondernemen de volgende acties:

- Het benutten van bestaande contacten met werkgevers (94%);
- Het werven van nieuwe contacten (67%); en
- Het intensiveren van bestaande contacten (31%).

Daarnaast zet 74% van de gemeenten specifieke strategieën in, zoals deelname aan werkgeversplatforms, het plaatsen van advertenties of een strategische samenwerking met Economische Zaken.

Belegging binnen de organisatie

Als het gaat om de vraag *wie* zich binnen een gemeente bezighoudt met het werven van werkplekken, zien we drie uitvoeringsvarianten:

- 1 Werving door de klantmanager, de werving is één van de taken die de klantmanager vervult binnen de pilot;
- 2 Werving door een jobhunter die hiervoor (deels) is vrijgesteld. Deze heeft een 'caseload' van specifieke cliënten waarvoor werkplekken worden gezocht;
- 3 Werving door een accountmanager die specifiek is aangesteld om binnen een branche werkgeverscontacten te onderhouden. Er is geen specifiek caseload, de resulterende werkplekken worden ingevuld door geschikte kandidaten van binnen of buiten de pilot.

¹ Zie: Ommeren, C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdiene naar Vermogen*. Ministerie van SZW.

Elk van deze strategieën heeft voor- en nadelen. Welke strategie het best past binnen een gemeente, hangt nauw samen met de visie op werkgeversbenadering en de bestaande organisatiestructuur binnen een gemeente. Ongeacht de wervingsmethode zijn er wel overeenkomende knelpunten en succesfactoren te identificeren.

Knelpunten

Vooraf koudwatervrees voor het toepassen van loondispensatie vormt een belangrijk knelpunt: volgens 74% van de gemeenten houdt dit werkgevers tegen om mee te doen. Werkgevers kennen het instrument niet en zijn daarom huiverig het toe te passen. Andere knelpunten zijn:

- Concurrentie van andere instrumenten die soms financieel aantrekkelijker zijn en/of minder ingewikkeld voor werkgevers dan de inzet van loondispensatie.
- Loondispensatie is (op zichzelf) geen voldoende prikkel: de overtuigingskracht die van het instrument uitgaat, is niet doorslaggevend. Werkgevers willen daarnaast ook aanvullende voorzieningen, zoals een no-riskpolis of extra begeleiding.
- Werkgevers weten vooraf niet hoe groot hun financiële 'voordeel' is: pas na de proefplaatsing vindt de loonwaardebepaling plaats en wordt de hoogte van de dispensatie bepaald.
- Loondispensatie is een complex instrument: het kan moeilijk zijn aan werkgevers uit te leggen wat loondispensatie precies inhoudt en hoe het instrument werkt.
- Werkgevers zijn huiverig zich 'vast' te leggen: werkgevers deinzen ervoor terug cliënten zelf in dienst te nemen.
- Het tijdelijke karakter van de pilot: de huidige regeling is eindig en biedt daarmee voor werkgevers niet voldoende zekerheid.

Succesfactoren

Naast deze knelpunten zijn, vooral in de casestudies, ook succesfactoren genoemd. Als belangrijkste succesfactor wordt de opstelling van gemeenten genoemd: het is van belang niet alleen iets te 'halen', maar je nadrukkelijk als partner en medewerkgever op te stellen. Een methode om dit te doen is bijvoorbeeld werkplekken laten werven door medewerkers afkomstig uit het bedrijfsleven.

Daarnaast is de zichtbaarheid van de gemeente als organisatie een succesfactor: deelnemen aan ondernemersplatforms en netwerkbijeenkomsten.

Aard

Dat het werven van werkplekken een lastig onderdeel van de pilot is voor gemeenten, zien we terug in de aard van de werkplekken. Op dit moment gaat het nog voor een groot deel 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.

Vorbereiding op werk

In vrijwel alle gemeenten is er een periode van vier weken of langer tussen toegangstoets en plaatsing. Voor een deel heeft dit te maken met knelpunten in de werving van werkplekken. Een andere verklaring die gemeenten hiervoor aandragen is dat veel van de, voor de pilot geselecteerde, cliënten een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Zij hebben vaak eerst een (kort) traject nodig om arbeids- en werknemersvaardigheden op te doen voor ze geplaatst kunnen worden. Het betreft vaardigheden als: op tijd aanwezig zijn, kun-

nen omgaan met hiërarchische verhoudingen, sociale omgang met collega's etc.

Loonwaarde en loonwaardebepaling

Aantallen in beeld

Op de peildatum 21 mei 2011 waren er in het CVS tien loonwaardebepalingen ingevoerd. De gemiddelde vastgestelde loonwaarde van deze bepalingen is 60%.

Proces van loonwaardebepaling

De loonwaarde van een cliënt wordt bepaald met behulp van een loonwaardemethode die de loonwaarde van een cliënt op een geobjectiveerde manier meet. Binnen de pilot worden zes verschillende methoden gebruikt: Activa, Arbolab, Dariuz, Loonbalans, Matchcare en de VTA-methodiek van Pantar.

Moment van loonwaardebepaling

In de casestudies geven gemeenten aan de loonwaardebepaling 6 tot 10 weken na aanvang van de proefplaatsing uit te willen voeren. Er is dan zo veel mogelijk informatie bekend over het functioneren van de cliënt in de functie. Voor nieuwe werkplekken blijkt deze periode van 6 tot 10 weken hiervoor krap te zijn. De loonwaardebepaling komt dan, ook na drie maanden, soms nog te vroeg.

Uitvoerder

In de belronde geeft de helft van de gemeenten aan de loonwaardebepaling zelf te willen uitvoeren. Dit gebeurt vooral met het oog op een beperking van de kosten. De beoogde interne uitvoerders krijgen hiervoor altijd een training van de ontwikkelaar van de methode. In de casestudies wijzen verschillende gemeenten wel de meerwaarde die de uitvoering door een onafhankelijke partij met zich meebrengt. Door de loonwaardebepaling te laten uitvoeren door een derde partij die zelf geen belang bij de uitkomst heeft, ontstaat meer draagvlak voor en acceptatie van de vastgestelde loonwaarde: het is dan een neutrale waarde waar niemand invloed op heeft. Ook werkgevers hechten hieraan.

Interpretatie van de resultaten

In de casestudies geven de gemeenten aan dat de uitkomst van de loonwaardebepaling vaststaat. Hierin is geen onderhandelingsruimte. Opvallend is dat aan deze beleidslijn op uitvoeringsniveau niet altijd de hand wordt gehouden. Klantmanagers geven aan dat de uitkomsten wel moeten aansluiten bij het beeld dat zij van de cliënt hebben: als dit niet zo is, moet de loonwaarde kunnen worden bijgesteld. Er zit dus wat ruimte in opvatting tussen beleid en uitvoering.

Kwaliteit en volledigheid

Bijna driekwart van deze gemeenten zegt tevreden te zijn met het functioneren van de methode. Eventuele ontevredenheid heeft meestal betrekking op problemen in de communicatie met de aanbieders van de methoden.

De meeste gemeenten vinden de methode die zij gebruiken volledig. Eén gemeente geeft aan het aspect taalbeheersing in de meting te missen. Een andere lacune die wordt genoemd heeft betrekking op wisselende prestaties die gepaard gaan met veel psychiatrische ziektebeelden. De meting is dan teveel een momentopname.

Administratieve belasting

De gemeenten waarmee in de casestudies gesproken is, vinden de administratieve belasting en gevraagde tijdsinvestering over het algemeen aanvaardbaar. Het is voor zowel de cliënt als de werkgever een behoorlijke tijdsinvestering, maar dit is 'part of the deal' en bovendien noodzakelijk om de loonwaarde goed te kunnen vaststellen. Voor cliënten met een psychische of psychosociale duurt de loonwaardebepaling soms wel te lang.

Resultaten en effecten

Dienstverbanden

Op de peildatum van 21 mei 2011 waren er in het CVS zeven dienstbetrekkingen geregistreerd. Dit houdt in dat de proefplaatsing van zeven werknemers op deze datum (al) was voortgezet in een dienstverband en dat daarmee zeven werknemers aan het werk waren met loondispensatie.

Aard van de dienstbetrekkingen

Uit het cliëntvolgsysteem (CVS) is informatie over de aard van de dienstbetrekkingen af te lezen:

- *Omvang*: Het aantal uren dat wordt gewerkt varieert van 20 tot 40 uur per week.
- *Contract*: 6 van de 7 contracten zijn nu voor bepaalde tijd (1 onbekend).
- *Type werkgever*: 5 dienstverbanden zijn aangegaan bij reguliere werkgevers, 1 bij een SW-bedrijf en 1 is onbekend.

In de casestudies geven de gemeenten aan dat het vooral gaat om laaggeschoold en uitvoerend werk. De dienstbetrekkingen bij reguliere werkgevers worden vooral gerealiseerd binnen het MKB. Met name de vaak korte lijnen binnen de organisatie maken van het MKB volgens de gemeenten de meest geschikte werkgever voor veel deelnemers aan de pilot.

Duurzaamheid

Gemeenten hebben nog te weinig ervaring met de duurzaamheid van de betrekkingen om hierover uitspraken te kunnen doen. De gemeenten in de casestudies proberen wel op verschillende manieren de duurzaamheid te waarborgen. Dit doen zij op de volgende manieren:

- Gemeenten zijn voorzichtig met instroom in gecreëerde functies. Gemeenten stellen wel voorwaarden aan dergelijke gecreëerde functies: de functie moet voor een belangrijk deel bestaan uit substantiële taken, die voor de organisatie een zekere toegevoegde waarde hebben.
- Ook het maken van een goede match tussen kandidaat en functie is belangrijk voor de duurzaamheid. Het is een voorwaarde voor een duurzame arbeidsrelatie dat de functie goed aansluit bij de capaciteiten van de cliënt.

De meeste gemeenten verwachten bovendien dat de systematiek van de pilot, waarbij de dienstbetrekking vooraf wordt gegaan door een proefplaatsing, zal bijdragen aan de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. Wanneer werkgevers de cliënt aan het einde van de proefplaatsing eenmaal 'kennen', zijn zij volgens gemeenten sneller geneigd de cliënt in dienst te nemen én te houden en zelf ook in de cliënt te investeren.

Ondersteuning

Het merendeel (5 van de 7) van de cliënten die met loondispensatie aan het werk zijn, krijgt hierbij geen extra praktische ondersteuning. Eén cliënt heeft een lichamelijke beperking en krijgt daarom zowel een werkplekaanpassing als een vervoersregeling. Alle gemeenten die in de casestudies zijn gesproken stellen wel ondersteuning beschikbaar in de vorm van begeleiding door een jobcoach. Ook een no-risk polis is volgens een aantal gemeenten onontbeerlijk. Zonder een extra afdekking van het risico op ziekte, zijn veel werkgevers volgens hen niet bereid een cliënt in dienst te nemen.

Prikkels

Cliënten

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 hierdoor 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: zij hadden verwacht helemaal van de uitkering af te zijn, en nu blijkt dat zij – ondanks dat zij werken – alsnog van de gemeente afhankelijk zijn. 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.

Werkgevers

In de casestudies geven gemeenten aan dat loondispensatie als instrument werkt om werkgevers over de streep te trekken om een cliënt een kans te geven. Het instrument heeft verschillende voordelen. Zo lopen werkgevers weinig risico, en het is voor hen financieel aantrekkelijk een cliënt in dienst te nemen. De werkgevers waarmee in de casestudies is gesproken, beamen dat zij de betreffende cliënten inderdaad niet in dienst hadden genomen wanneer hier geen financiële compensatie tegenover had gestaan. De werkgevers vinden het echter niet meer dan logisch dat zij alleen betalen voor dat deel dat de cliënt productief is.

De inzet van loondispensatie is voor hen in die zin dus eerder een noodzakelijke voorwaarde dan een extra financiële prikkel. Wel geven werkgevers aan de systematiek waarbij de dispensatie afhankelijk is van de bepaalde loonwaarde voor alle partijen een 'eerlijke' methode te vinden. Tegelijk heeft deze systematiek een belangrijk nadeel: hierdoor is het vooraf voor werkgevers niet duidelijk hoe groot hun 'voordeel' zal zijn.

Hoewel het instrument loondispensatie voor werkgevers op zichzelf niet méér toegevoegde waarde biedt dan andere instrumenten, geldt dit wel voor de manier waarop het instrument is ingebed in de pilot. Met name de beschikbaarheid van aanvullende voorzieningen als een no-riskpolis en jobcoaching hebben voor werkgevers veel toegevoegde waarde. Ook de proefplaatsing, waarbij de werkgever vrijblijvend de kans krijgt een cliënt op de werkvloer te leren kennen, vormt volgens werkgevers een belangrijke prikkel

Gemeenten

De gemeenten waarmee in de casestudies is gesproken, verwachten dat met de inzet van loondispensatie meer cliënten aan het werk geholpen kunnen worden. Dit vormt voor hen een belangrijke prikkel om met het instrument aan de slag te gaan.

Deze prikkel is echter niet primair financieel van aard. De gemeenten verwachten dat besparingen niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. In tegendeel: gemeenten wijzen erop dat de inzet van loondispensatie in eerste instantie juist de nodige investeringen vergt. Pas wanneer cliënten enige tijd aan het werk zijn, komt het terugverdienmodel in zicht.

Dit neemt niet weg dat gemeenten in de kans meer cliënten aan het werk te helpen een belangrijke prikkel zien om met loondispensatie aan de slag te gaan. Deze prikkel heeft echter eerder een sociaal dan een financieel karakter. Loondispensatie wordt voor veel gemeenten gezien als een nieuwe mogelijkheid om met name de moeilijk bemiddelbare doelgroepen weer aan de slag te helpen. Het biedt een kans aan doelgroepen die met andere instrumenten niet geholpen kunnen worden.

1 Inleiding

1.1 De pilot Loondispensatie

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. Dit geldt zowel voor mensen met een functionele arbeidsbeperking als voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Veel van deze mensen zijn aangewezen op een beschutte werkplek in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De wachtlijsten voor de Wsw zijn echter lang en dreigen op termijn te verdubbelen. Bovendien is de Wsw een relatief kostbare voorziening.

Mede tegen de achtergrond van deze problematiek heeft het kabinet 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. In oktober 2008 presenteerde de commissie De Vries haar advies 'Werken naar vermogen'.¹ De voorstellen van de commissie zijn ingrijpend en betekenen *de facto* een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen. Daarom heeft het kabinet besloten de effectiviteit en toepasbaarheid van de nieuwe systematiek in pilots te onderzoeken. Deze pilots hebben de noemer 'Werken naar vermogen' en moeten antwoord geven op de vraag: Hoe kunnen meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen in een reguliere baan?

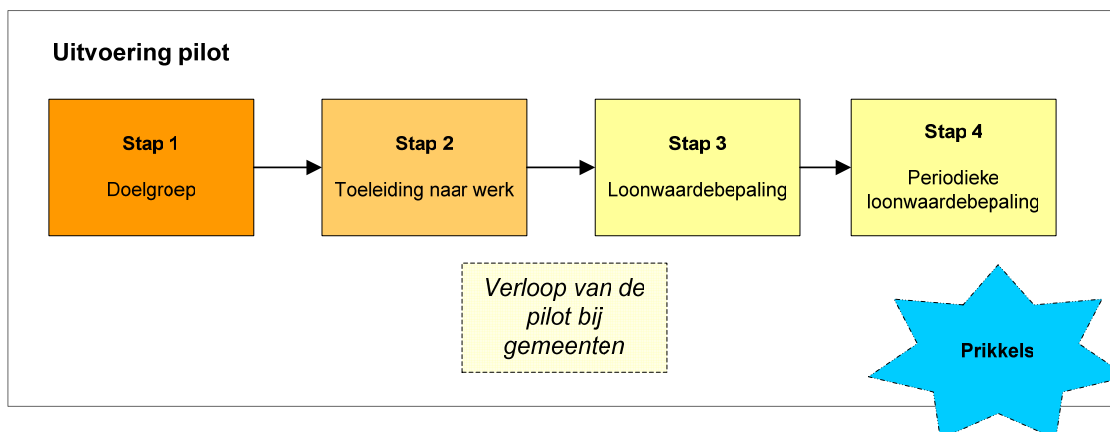
Eén van de pilots is gericht op het 'toetsen van een nieuwe systematiek, waarbij de inzet van het instrument loondispensatie centraal staat' (vanaf hier: pilot loondispensatie). Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het wettelijk minimumloon (WML) mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is. Om deze pilot mogelijk te maken, heeft het kabinet de Tijdelijke wet pilot loondispensatie van kracht laten worden. Deze wet vervalt zodra de pilot is afgerond op 1 januari 2013.

1.2 Inrichting 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.

¹ Vries, B. de, e.a. (2008). *Werken naar Vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw.*

Figuur 1.1 Stappen van uitvoering voor gemeenten



Bron: *Research voor Beleid*, 2011

Stap 1

Gemeenten bepalen of iemand tot de doelgroep behoort. De doelgroep is gedefinieerd als:

- Personen van 23 jaar en ouder met een WWB-uitkering of WIJ-inkomensvoorziening, die een Wsw-indicatie hebben en op de Wsw-wachtlIJst staan (of gedurende de pilot komen);
- Personen van 23 jaar en ouder met een WWB-uitkering of WIJ-inkomensvoorziening, van wie de toegangstoets heeft uitgewezen dat sprake is van een arbeidsbeperking. Dit is het geval als iemand vanwege een lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychosociale beperking 20% of meer, maar minder dan 100% van het wettelijk minimumloon kan verdienen.

Stap 2

Toeleiden van personen uit de doelgroep naar werk met de mogelijkheid om maximaal drie maanden met behoud van uitkering te werken.

Stap 3a

Bepaling van de loonwaarde door middel van één van de zes goedgekeurde methodieken (Activa Loonwaardemethodiek, Arbolabmethode, Dariuz, CompetenSYS Loonbalans¹, Matchcare, VTA-methodiek van Pantar).

Stap 3b

Verstrekken van een beschikking aan de werkgever, waarin deze voor een periode van maximaal zes maanden wordt vrijgesteld van de verplichting om het WML of het geldend CAO-loon uit te betalen en waarin het percentage van het loon dat de werkgever moet betalen aan de werknemer is opgenomen. Met een beschikking kan een contract tussen werknemer en werkgever worden aangegaan. Verstrekken van een beschikking aan de werknemer, waarin de hoogte van de aanvullende uitkering is opgenomen.

¹ Tot 1 juni 2011 ook bekend onder de naam EduPer Loonbalans.

Stap 4

Periodieke (halfjaarlijkse) loonwaardebepaling om te bezien of herziening nodig is van de hoogte van het loon dat de werkgever moet betalen en de aanvullende uitkering die de werknemer ontvangt.

Meer informatie over de pilot en de werking van de methodieken die gebruikt worden om loonwaarde te meten is te vinden in de eerste voortgangsrapportage van de pilot loondispensatie: *Verdiene naar Vermogen. Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie*¹.

1.3 Doel- en vraagstelling

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?

Dit rapport

In deze fase van de pilot is nog weinig bekend over concrete resultaten van de inzet van loondispensatie. Gemeenten zijn hiervoor nog niet lang genoeg met het instrument aan de slag. In deze eerste voortgangsrapportage ligt de focus daarom op het tweede deel van de centrale vraagstelling:

Op welke wijze zetten gemeenten die deelnemen aan de pilot het instrument loondispensatie in?

Het rapport geeft hierbij inzicht in:

- 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?
- Prikkel, effecten en voorlopige resultaten: wat is er te zeggen over de effectiviteit van de door de gemeenten gekozen aanpak van de pilot?

¹ Door C.M. van Ommeren MA, L. Coenen, MA en drs. M. Engelen (2010).

1.4 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 mei 2011.

Kanttekeningen bij betrouwbaarheid CVS

Bij controles op de kwaliteit en interne consistentie van de gegevens in het CVS blijkt dat deze gegevens niet actueel en betrouwbaar zijn. Navraag bij gemeenten leert dat gemeenten het CVS niet altijd (volledig) invullen. Een enkele gemeente geeft aan het CVS helemaal niet te gebruiken. Ook wordt het CVS niet altijd op de juiste manier gebruikt. Zo wordt voor testrecords bijvoorbeeld niet altijd gebruik gemaakt van de hiervoor gecreëerde testomgeving, waardoor bestandsvervuiling optreedt. De kwaliteit van de data laat hierdoor te wensen over. Hoewel wij in staat zijn op hoofdlijnen over de voortgang van de pilot te rapporteren, is de kwaliteit van de data niet goed genoeg om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over bijvoorbeeld de effectiviteit van de pilot. Op dit moment heeft dat (nog) geen verregaande consequenties, maar voor de volgende rapportage (wanneer we bijvoorbeeld ook de stabilisatie van de loonwaarde en de validiteit van de methodieken willen bespreken) is het van groot belang dat de kwaliteit van de data verbetert.

- *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 maart 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.

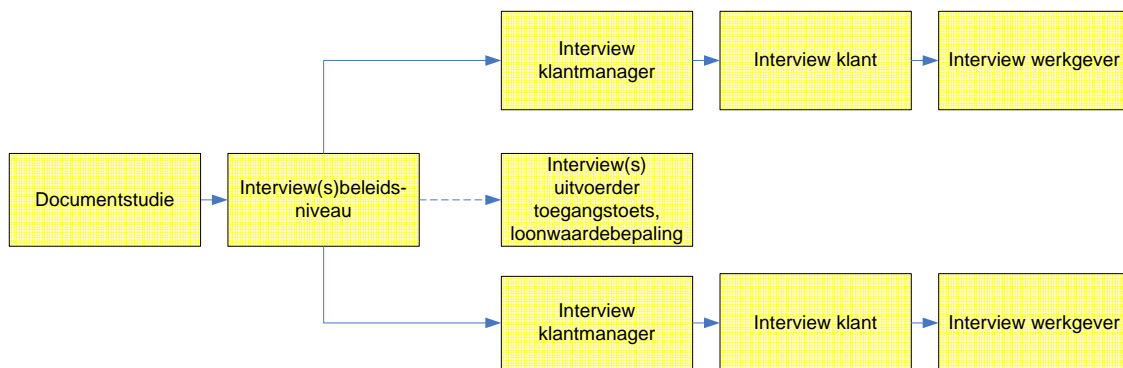
De verdieping bestaat uit casestudies die elk half jaar volgens een roterend schema worden uitgevoerd bij een selectie van vijf tot tien gemeenten. De casestudie is gericht op de in- en uitvoeringspraktijk van de pilot binnen een gemeente.

Om daarvan een duidelijk beeld te krijgen, 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
- Diepte-interviews met cliënten

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

Figuur 1.2 Opzet casestudie



Bron: Research voor Beleid

De cases voor deze onderzoekscyclus zijn geselecteerd op basis van de informatie uit het CVS en de belronde. Hierbij is ernaar gestreefd gemeenten die al enige ervaring met de verschillende onderdelen van de pilot hadden opgedaan in de caseselectie op te nemen. De volgende gemeenten zijn in deze onderzoekscyclus als case geselecteerd:

- Coevorden
- Enschede
- Oss
- Roosendaal
- WNK Bedrijven

De cases zijn in het voorjaar van 2011 uitgevoerd.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel gaat in op de voorbereiding en voortgang van de pilot. Het geeft een overzicht van de manier waarop gemeenten hun deelname aan de pilot hebben voorbereid en de keuzes die zij hierbij hebben gemaakt. Tevens geeft dit deel van het rapport een eerste inzicht in de stand van zaken rondom de voortgang van de pilot: hoe ver zijn gemeenten met de uitvoering van de pilot?

Deel II gaat in op de uitvoering van de pilot in de praktijk: hoe verloopt de uitvoering in de praktijk en hoe vullen gemeenten de pilot praktisch in? We gaan hierbij in op de verschillende onderdelen van de pilot: de toegangstoets en de selectie van deelnemers (stap 1),

de toeleiding naar arbeid (stap 2) en de loonwaardebepaling (stap 3).

Deel III geeft een overzicht van de (voorlopige) resultaten en effecten van de pilot. In hoeverre hebben de voorbereiding en uitvoering effect gehad? Een eerste belangrijke effectmaat hierbij is het aantal en de aard van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. De meer kwalitatieve effecten komen aan de orde wanneer we kijken naar de prikkels die van de pilot uitgaan richting de doelgroep, werkgevers en gemeenten.

In dit rapport is gebruik gemaakt van citaten en voorbeelden uit de casestudies. Deze staan vermeld in boxjes bij de tekst. Aanbevelingen voor gemeenten en/of het ministerie zijn in de lopende tekst gemarkeerd met gekleurde kaders in de kantlijnen.

Deel I:

Vorbereiding en voortgang van de pilot: de stand van zaken

2 Voorbereiding van de pilot

Dit hoofdstuk gaat in op de voorbereidingen voor de pilot die gemeenten getroffen hebben. Besproken wordt de visie van gemeenten op de pilot en de doelgroepen die gemeenten verwachten door de inzet van loondispensatie aan werk te helpen.

2.1 Opzet en visie

Opzet van de pilot: inbedding in de organisatie

De deelnemende gemeenten hebben elk hun eigen visie ten aanzien van de manier waarop de pilot moet worden opgezet en uitgevoerd. Een eerste belangrijke stap hierbij is het bepalen van de manier waarop de pilot moet worden ingebed in de organisatie: welke plaats neemt de pilot in binnen bestaande organisatieprocessen en wat betekent dit voor de mensen en middelen die bij de pilot betrokken moeten worden?

Uit de casestudies blijkt dat gemeenten hierbij op hoofdlijnen twee verschillende strategieën hanteren:

- De pilot wordt opgetuigd als apart project met een aparte status ten opzichte van het bestaande re-integratieaanbod. Loondispensatie krijgt daarmee de status van een aparte voorziening die inhoudelijk en organisatorisch verschilt van het reguliere re-integratieproces.
- De pilot wordt geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod. Loondispensatie wordt daarmee gezien als één van de mogelijke re-integratieinstrumenten die een klantmanager ter beschikking staat om de doelgroep naar de arbeidsmarkt te leiden en is daarmee onderdeel van het reguliere re-integratieproces.

Uitwerking

Dit verschil in strategie heeft belangrijke consequenties voor de manier waarop de pilot in de praktijk zijn uitwerking krijgt.

In gemeenten waar de pilot wordt opgetuigd als apart project, worden vaak specifieke doelgroepen benoemd die in elk geval met loondispensatie aan het werk geholpen moeten worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mensen die al lang een uitkering ontvangen (het zittend of ook wel genoemd het 'granieten' bestand) of mensen met een participatiebaan. De pilot is er in deze gemeenten op gericht een zo groot mogelijk deel van deze doelgroepen met loondispensatie aan het werk te helpen. Loondispensatie wordt hiermee voor deze doelgroepen hét aangewezen instrument om te re-integreren. Dit wil niet zeggen dat voor deze doelgroepen geen andere re-integratieinstrumenten kunnen worden ingezet, maar het betekent wel dat loondispensatie voor hen in de regel het meest zwaarwegende en belangrijke re-integratieinstrument vormt. Organisatorisch komen deze doelgroepen vaak automatisch terecht in een apart 'project' loondispensatie, waaraan een projectorganisatie met (deels) vrijgestelde medewerkers verbonden is.

In gemeenten waar de pilot wordt geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod, wordt de doelgroep vooraf veelal niet nader – of in elk geval minder scherp – gedefinieerd. Elke klant die aan de eisen van de toegangstoets voldoet, kan in principe voor deelname

aan de pilot in aanmerking komen. Tegelijkertijd vormt loondispensatie hierbij slechts één van de mogelijke re-integratieinstrumenten om de doelgroep naar arbeid te leiden: het hangt dan vaak van de individuele klantmanager af of loondispensatie ook daadwerkelijk voor deze klant wordt ingezet. De klantmanager kan ook voor een ander re-integratie-instrument kiezen en de ene klantmanager ziet meer in loondispensatie dan de andere. Deelname aan de pilot vindt hier plaats via het reguliere proces, in overleg tussen klant en klantmanager.

Visie

Achter de verschillende aanpakken schuilt een verschil in visie op de pilot en het instrument loondispensatie.

Gemeenten die loondispensatie een aparte status in het re-integratieaanbod geven en specifieke doelgroepen benoemen die in elk geval met loondispensatie aan de slag geholpen moeten worden, zien loondispensatie vaak als dé oplossing die bemiddeling van deze – voorheen vaak moeilijk bemiddelbare groepen – mogelijk maakt. Loondispensatie vult voor hen een hiaat in het bestaande re-integratieaanbod.

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.”

In gemeenten waar de pilot is geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod leeft deze overtuiging minder sterk. Loondispensatie wordt hier vaker gezien als een goede aanvulling op het beschikbare re-integratieaanbod, maar het blijft slechts één van de mogelijke instrumenten in het bestaande arsenaal, met een hieraan gelijke status.

We constateren hiermee een verschil in de mate waarin gemeenten op het instrument inzetten: voor de ene gemeente voorziet loondispensatie in een bestaande behoefte waarin het bestaande re-integratieaanbod niet voorziet, de andere gemeente ziet loondispensatie vooral als een uitbreiding van en aanvulling op het bestaande aanbod, maar kent hier geen bijzondere toegevoegde waarde aan toe. Het relatieve belang dat gemeenten toekennen aan loondispensatie als re-integratieinstrument varieert daarmee sterk. We zien dit terug in de kwantitatieve doelen die gemeenten zichzelf voor de pilot gesteld hebben.

2.2 Kwantitatieve doelstellingen

Alle gemeenten hebben meetbare doelstellingen geformuleerd voor het aantal plaatsingen dat gedurende de pilot gerealiseerd moet worden, op één gemeente na. Deze gemeente heeft wel een algemene ambitie geformuleerd: men streeft hier ‘zoveel mogelijk’ plaatsingen na.

Verschillen tussen gemeenten

De inhoud van de doelstellingen verschilt sterk: de meest ambitieuze gemeente heeft zichzelf ten doel gesteld 300 plaatsingen te realiseren, andere gemeenten zijn tevreden met 6 tot 10 plaatsingen.

Gemeentegrootte lijkt hierbij niet altijd een rol te spelen. Zo streeft één van de G4-gemeenten 50 plaatsingen na, terwijl een andere gemeente uit de G4 een doelstelling van 300 plaatsingen heeft geformuleerd. Ook de doelstellingen van middelgrote en kleine gemeenten verschillen sterk van elkaar. De omvang van het klantenbestand is daarmee lang niet altijd bepalend voor de doelstellingen die een gemeente zich voor de pilot stelt. Eerder lijkt het er inderdaad op dat de ene gemeente (relatief) sterker inzet op loondispen- satie – en hier ook hogere verwachtingen van heeft – dan de andere gemeente.

Aantallen in beeld

Samen willen de 32 gemeenten bijna 2000 cliënten plaatsen. Het gaat hierbij om een ge- middelde van 62 cliënten per gemeente. Als gezegd, varieert het aantal verwachte plaat- singen per gemeente sterk.

Tabel 2.1 laat zien dat de vijf meest ambitieuze gemeenten meer plaatsingen (1090) voor hun rekening nemen dan de overige 27 gemeenten, die samen 906 plaatsingen willen reali- seren.

Tabel 2.1 Kwantitatieve doelstellingen gemeenten

Gemeenten	Cumulatieve doelstelling	Gemiddelde doelstelling
5 meest ambitieuze gemeenten	1090	218
27 overige gemeenten	906	34
Totaal	1996	62

Bron: Research voor Beleid, belronde maart 2011

Opvallend is dat de vijf meest ambitieuze gemeenten niet allemaal grote gemeenten zijn: juist ook middelgrote gemeenten blijken behoorlijk ambitieus. De grootste gemeenten zijn dan ook niet altijd de meest ambitieuze gemeenten.

Wel zien we dat kleine gemeenten hun doelen over het algemeen bescheiden houden: de vijf 'minst' ambitieuze gemeenten zijn allen kleine gemeenten die mikken op gemiddeld 9 plaatsingen in twee jaar tijd.

2.3 Beoogde doelgroepen

Wat is het verhaal achter deze cijfers? Met welke doelgroepen denken gemeenten de door hen gestelde doelstellingen te realiseren?

De belronde laat zien dat gemeenten bij het benoemen van doelgroepen over het algemeen vasthouden aan de definitie zoals vastgesteld in de regels van de pilot. Volgens deze definitie bestaat de doelgroep van de pilot uit:

- Personen van 23 jaar en ouder met een WWB-uitkering of WIJ-inkomensvoorziening, die een Wsw-indicatie hebben en op de Wsw-wachlijst staan (of gedurende de pilot komen);
- Personen van 23 jaar en ouder met een WWB-uitkering of WIJ-inkomensvoorziening, van wie de toegangstoets heeft uitgewezen dat sprake is van een arbeidsbeperking. Dit is het geval als iemand vanwege een lichamelijke, verstandelijke, psychische of psychoso- ciale beperking 20% of meer, maar minder dan 100% van het wettelijk minimumloon kan verdienen.

Wel gaan gemeenten in de praktijk pragmatisch met deze regels om. Als een cliënt formeel (net) buiten de doelgroep van de pilot valt, maar men verwacht dat de inzet van loondispensatie voor deze cliënt wel toegevoegde waarde kan bieden, blijken veel gemeenten bereid de regels te versoepelen. Dit gebeurt vanuit de insteek dat, wanneer iemand met loondispensatie aan het werk geholpen kan worden, de regels dit niet in de weg moeten staan. Het doel heiligt in zo'n geval de middelen.

Gemeente aan het woord

"Eén van onze cliënten had een loonwaarde van 19%. Volgens de regels hoort hij niet tot de doelgroep. Voor de cliënt waren geen andere re-integratieinstrumenten meer beschikbaar. We hebben de loonwaarde toen bijgesteld naar 20%. Hij werkt nu bij een bedrijf en is heel tevreden: hij kan hier veel leren en het gaat hier goed. Als we de regels strikt hadden toegepast, was hij buiten de boot gevallen. Dan schieten de regels hun doel voorbij."

Kenmerken van de doelgroepen

Gemeenten geven in de casestudies aan dat loondispensatie in principe geschikt is voor een brede groep cliënten. Voorwaarde is wel dat deelnemers gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan en over enige werknemersvaardigheden beschikken. Om een proefplaatsing te laten werken, moet een cliënt in elk geval op tijd kunnen komen, zich kunnen gedragen op de werkvloer en zich bijvoorbeeld afmelden bij ziekte of afwezigheid. Gemeenten geven aan cliënten niet te plaatsen voordat zij over deze vaardigheden beschikken. Het afbreukrisico is te groot wanneer een cliënt niet aan dit profiel voldoet, met als belangrijk neveneffect dat de werkgever bij een negatieve ervaring ook in de toekomst vaak niet meer bereid is gemeentelijke klanten een kans te geven.

Binnen de door het ministerie gedefinieerde doelgroep, zien gemeenten de meeste toegevoegde waarde voor personen met psychosociale problematiek. Juist voor deze groep zijn vaak geen andere re-integratieinstrumenten (meer) beschikbaar. Psychosociale klachten zijn veelal moeilijk te benoemen en te diagnosticeren. Vaak is niet precies duidelijk wat iemand wel en niet kan: het is duidelijk dát er arbeidsbeperkingen zijn, maar het is lastig deze vast te stellen. Hierdoor viel deze groep voorheen tussen wal en schip. De inzet van loondispensatie biedt voor hen nu nieuwe kansen toch aan de slag te gaan: het geeft zowel de cliënt als de werkgever de bevestiging dat er 'iets' is en compenseert de werkgever zodanig dat hij hier in zijn verwachtingen van de cliënt rekening mee kan houden.

Prioritaire groepen

Een aantal gemeenten bakent de doelgroep verder af of geeft prioriteit aan bepaalde groepen binnen de door het Ministerie van SZW gedefinieerde doelgroep (zie ook paragraaf 2.1).

Uit de belronde blijkt dat de volgende groepen prioritair zijn:

- Personen die al op een of andere manier aan de slag zijn:
 - Personen die op het moment tijdelijk en/of deeltijd in een gesubsidieerde baan/participatieplaats werken (6)¹.
 - Personen die parttime werken met een aanvullende uitkering (2).
- Personen die nieuw in een WWB-uitkering of WIJ-inkomensvoorziening instromen die net buiten de Wsw-doelgroep vallen (5).
- WWB-ers waarbij eerdere re-integratietrajecten niet het gewenste effect hadden (3).
- Personen op de Wsw-wachlijst (4).

Andere genoemde prioritaire groepen zijn: inburgeraars die vallen onder het generaal pardon, personen ouder dan 27 jaar, Wajongers, en WWB-ers met een psychische beperking. In de casestudies werden daarnaast genoemd: cliënten uit het zittend bestand en parttimers die niet in staat zijn meer uren te werken.

Een aantal gemeenten heeft een voorkeur uitgesproken voor gehuwden en samenwonenden. Omdat voor hen de bijstandsnorm gelijk is aan het wettelijk minimumloon (WML), be draagt hun inkomen wanneer zij met loondispensatie aan de slag gaan in elk geval niet minder dan het WML. Dit neemt het principiële bezwaar van 'werken onder het WML' weg. Een andere gemeente richt zich juist expliciet op alleenstaanden, omdat de financiële prikkel voor hen het sterkst is.

Minder geschikte groepen

Gemeenten verwachten daarnaast dat de inzet van loondispensatie voor een aantal groepen minder toegevoegde waarde zal bieden. In de casestudies werden in dit verband genoemd:

- 55-plussers: de ernst van lichamelijke beperkingen is bij 55-plussers vaak zodanig dat het erg moeilijk is geschikt werk voor hen te vinden. Deze klachten nemen vaak ook alleen maar toe. Ook zijn 55-plussers volgens gemeenten niet altijd meer even gemotiveerd: ze lopen al tegen hun pensioen en zien het nut van 'opnieuw beginnen in een baan' niet altijd in.
- Jongeren: jongeren zijn veel in beweging. Zij verhuizen vaker dan gemiddeld en vaak veranderen zij hun plannen door bijvoorbeeld toch een opleiding te gaan volgen. Dit past volgens gemeenten niet altijd even goed bij het instrument loondispensatie, dat juist bijdraagt aan stabiliteit en continuïteit. Jongeren kunnen de loonwaardebepaling bovendien als confronterend en stigmatiserend ervaren. Voor oudere werknemers is het vaker een opluchting: het biedt de bevestiging dat er echt iets aan de hand is. Eén van de gemeenten geeft aan moeite te hebben met de ondergrens van 23 jaar: de grens van 27 jaar die ook gehanteerd wordt binnen de WIJ zou een logischer keuze zijn.
- Hoger opgeleiden: hoger opgeleiden stromen vaak uit naar functies waarin ze worden geacht zelfstandig te werken. Het is voor leidinggevenden in deze functies moeilijker zich te verplaatsen in de begeleidingsbehoefte van iemand met een beperking. Ook is de organisatie voor deze functies vaak minder op begeleiding gericht en blijkt het lastiger deze functies aan de beperking van de werknemer aan te passen.

¹ De getallen tussen de haakjes geven het aantal gemeenten weer die een bepaald antwoord hebben gegeven. De getallen tellen niet altijd op tot 32. Verklaring hiervoor is dat de gemeenten op sommige vragen meerdere antwoorden kunnen geven of dat er gemeenten zijn die geen antwoord hebben op een vraag.

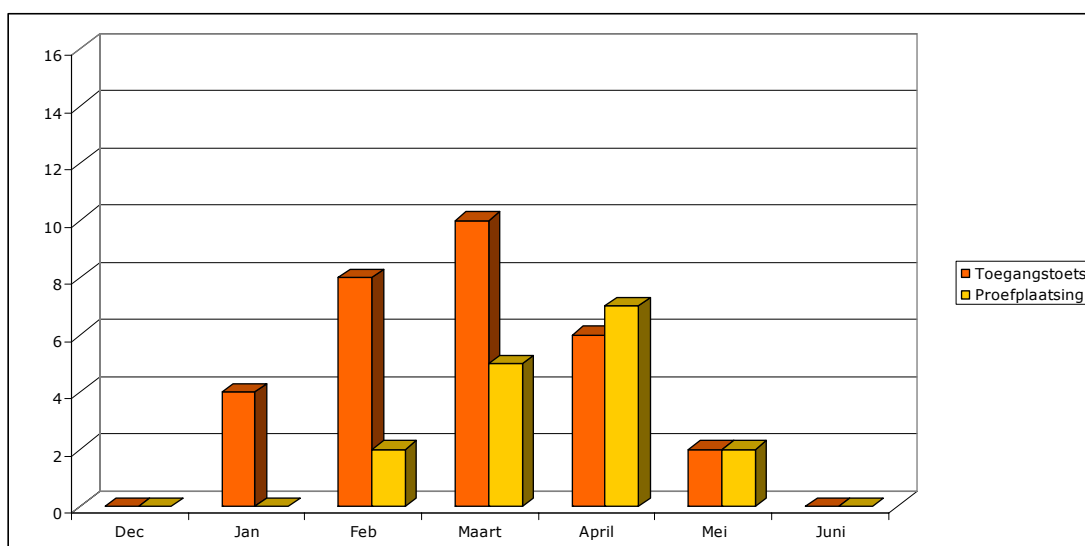
Dit wil echter niet zeggen dat bovenstaande groepen van deelname aan de pilot worden uitgesloten. De meeste gemeenten hanteren hier een pragmatische benadering: wanneer iemand gemotiveerd is en met loondispensatie aan de slag geholpen kan worden, moet dit vooral niet worden nagelaten.

3 Voortgang van de pilot

3.1 Voortgang in beeld

De pilot kende in veel gemeenten een vrij trage start: vrijwel alle gemeenten hebben zes tot negen maanden nodig gehad als aanloop- en voorbereidingstijd¹. Figuur 3.1 laat zien dat pas in januari 2011 de eerste gemeenten zijn begonnen met het uitvoeren van de toegangstoets. In februari 2011 hebben de eerste twee gemeenten een proefplaatsing gerealiseerd.

Figuur 3.1 Moment waarop gemeenten de eerste toegangstoets en eerste proefplaatsing hebben gerealiseerd, naar aantal gemeenten ²



Bron: *Belronde Cyclus 1 Loondispensatie, Research voor Beleid, 2011. Peildatum: maart 2011*

Toegangstoets

Bij het afsluiten van de belronde in april 2011, waren in 24 gemeenten de eerste toegangstoetsen uitgevoerd: in deze gemeenten had men op de peildatum een begin gemaakt met het selecteren van de doelgroep via de toegangstoets. Drie andere gemeenten hadden (nog) geen gebruik gemaakt van de toegangstoets, maar hadden al wel deelnemers geselecteerd. Deze gemeenten richten zich (voorlopig) alleen op de Wsw-doelgroep, waarvoor de toegangstoets niet nodig is.

De vijf resterende gemeenten hadden op de peildatum nog geen deelnemers geselecteerd. Deze gemeenten gaven aan zich nog in de opstartfase van de pilot te bevinden en nog bezig te zijn met de fiattering van het projectplan, zich te bezinnen op mogelijke doelgroepen of te zoeken naar potentiële kandidaten voor deelname aan de pilot. Deze gemeenten ver-

¹ De pilot is van start gegaan in juli 2010.

² De cijfers over de maanden vanaf april weerspiegelen de verwachtingen van de respondenten.

wachtten de eerste kandidaten in april of mei te kunnen selecteren.

Proefplaatsing

De trage start van de pilot vertaalt zich naar een beperkt aantal gemeenten dat bij het afsluiten van de belronde in april al één of meerdere proefplaatsingen had gerealiseerd. Een minderheid van twaalf van de 32 deelnemende gemeenten was er op dat moment al in geslaagd een kandidaat op proef te plaatsen of verwachtten dit op korte termijn (april 2011) te kunnen realiseren. Vier van deze gemeenten zijn na de eerste aanlooperperiode voortvarend van start gegaan en verwachtten vóór mei minimaal vier tot elf proefplaatsingen te kunnen realiseren.

Het merendeel van de deelnemende gemeenten is er daarmee in de onderzoeksperiode niet in geslaagd een proefplaatsing te realiseren. Een groot deel van deze gemeenten heeft in deze periode weliswaar de eerste kandidaten geselecteerd, maar heeft voor hen nog geen proefplaatsing gerealiseerd. Dit laat zien dat selectie en plaatsing elkaar niet altijd naadloos opvolgen: er kan soms (behoorlijk) wat tijd tussen de selectie van de kandidaat en de start van de proefplaatsing zitten. Deze periode kan oplopen tot enkele maanden. Soms, maar lang niet altijd, komt dit omdat de gemeente er (nog) niet in is geslaagd een geschikte werkplek voor de kandidaat te vinden. Vaak ook vinden tussen selectie en plaatsing aanvullende re-integratieactiviteiten plaats, waarbij de geselecteerde deelnemer enkele weken of maanden in een (diagnose)traject wordt voorbereid op werk (zie ook hoofdstuk 5).

3.2 Knelpunten en succesfactoren in de voortgang

Voortgang verklaard: een theoretisch model

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten erg verschillen in hun ambities voor de pilot én in de vorderingen die ze hierin maken. Hoe komt dat? Hoe kan het dat de ene gemeente in korte tijd al meerdere proefplaatsingen heeft gerealiseerd terwijl de andere gemeente nog moet beginnen met de preselectie? Wat zijn succesfactoren en knelpunten die de voortgang van de pilot beïnvloeden?

Om deze knelpunten en succesfactoren zo volledig mogelijk in beeld te brengen, gebruiken we een theoretisch model van John Kotter. De organisatiewetenschapper Kotter heeft een model ontwikkeld voor succesvolle organisatieverandering en de implementatie van nieuwe innovaties.¹ Volgens Kotter worden hierbij acht verschillende fasen doorlopen. Hoewel deze stappen in de tijd globaal op elkaar volgen, zullen ze elkaar in de praktijk van een organisatieverandering ook deels overlappen. Onderstaande tabel laat deze stappen zien.

¹ Kotter, J. & Cohen, D. (2002). The heart of change. Real life stories of how people change their organizations. Harvard Business School, Academic Service.

Tabel 3.1 Organisatieverandering en implementatie in 8 stappen

Stap	Toelichting
1. Urgentie	Een gevoel van urgentie creëren
2. Leidend team	Een leidend team samenstellen
3. Visie + plan	Een visie en een strategie ontwikkelen
4. Draagvlak	De veranderingsvisie communiceren; informeren van alle betrokkenen
5. Actieruimte	Aanzetten tot actie door barrières weg te nemen
6. Resultaat	Korte termijn successen genereren en delen
7. Tempo	Verbetering consolideren en meer verandering tot stand brengen
8. Duurzaam anders	Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren

Bron: Kotter, Research voor Beleid.

Tijdens de vorige belronde (oktober 2010) waren gemeenten nog volop bezig met de stappen 1 tot 4: het creëren van bestuurlijk draagvlak, het samenstellen van een projectteam en het uitwerken van een projectplan. Destijds hoopten vrijwel alle gemeenten in januari of februari te kunnen beginnen met de toegangstoetsen en de proefplaatsingen (stap 5).

We zien nu dat dit tijdschema bij vrijwel alle gemeenten twee tot drie maanden vertraging heeft opgelopen. Vijf gemeenten zijn nog verder vertraagd – deze gemeenten konden ook in maart 2011 nog niet aangeven wanneer de eerste deelnemers zouden worden geselecteerd. Wat zijn redenen voor deze vertraging?

Knelpunten in de voortgang

De belangrijkste redenen voor vertraging worden gevormd door knelpunten die samenkomen op het snijvlak van de urgentie (stap 1), het leidend team (stap 2) en het (bestuurlijk en uitvoerend) draagvlak (stap 4 en 5).

Een veelgenoemd knelpunt waar gemeenten in dit verband tegenaan lopen, is het gebrek aan bewegingsruimte van de projectleider en het beperkte mandaat om beslissingen te mogen en kunnen nemen. Voor een soepele voortgang van de pilot is het van belang dat er op hoofdlijnen sprake is van bestuurlijk commitment aan de pilot, waarna de projectleider en zijn of haar projectteam de ruimte krijgen de concrete invulling te bepalen. In veel gemeenten lijkt niet aan deze randvoorwaarde te worden voldaan: het projectteam heeft niet het mandaat om zelf beslissingen te kunnen nemen en moet elke beslissing op bestuurlijk niveau afstemmen. Dit proces van bestuurlijke besluitvorming kost veel tijd.

Gemeente aan het woord

"Het is heel onhandig dat alles steeds met iedereen moet worden afgestemd. Er was bijvoorbeeld ongelooflijk veel gesteggel over welke doelgroepen nu wel en niet in de pilot moesten worden toegelaten. Dat leverde veel vertraging op."

Het gebrek aan beslissingsruimte hangt vaak samen met de positie van de projectleider. Vaak gaat het hierbij om iemand uit de ambtelijke organisatie of een persoon die werkzaam is op het Werkplein of voor de gemeentelijke SW-organisatie en daarmee niet over een bestuurlijk mandaat – of directe toegang tot de bestuurlijke laag – beschikt. Hierdoor ontbreekt het op bestuurlijk niveau aan het vertrouwen dat nodig is om beslissingen aan de projectleider over te laten.

Om onnodige vertraging te voorkomen, is het daarom van belang dat de projectleider het bestuurlijk mandaat krijgt om beslissingen te nemen over de manier waarop de pilot wordt ingevuld. De positie van de projectleider is daarbij van belang: het helpt wanneer de projectleider een positie van enig gewicht binnen de organisatie bekleedt en/of directe toegang heeft tot het bestuursniveau.

Andere door gemeenten genoemde knelpunten die ertoe leiden dat een voortvarende start werd bemoeilijkt, zijn:

- De projectleider stopte tussentijds, waardoor een nieuwe projectleider moest worden aangetrokken. Het opstellen van het projectplan en de bestuurlijke besluitvorming werden daardoor vertraagd.
- Het projectplan werd niet goedgekeurd door de Raad en moest worden herschreven en opnieuw worden besproken in de stuurgroep.
- De doelgroepselectie was een breekpunt binnen het projectteam: er ontstond veel discussie over de doelgroepen (gehuwd/ongehuwd; wsw/geen wsw) die nu wel en niet voor deelname aan de pilot in aanmerking komen.
- Binnen een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten met elk hun eigen agenda ontbreekt de urgentie om samen het thema op te pakken. Omdat binnen een dergelijk samenwerkingsverband bovendien meerdere bestuurders 'groen licht' moeten geven voor gestart kan worden, loopt het project verdere vertraging op.

Succesfactoren

Knelpunten zoals hierboven weergegeven leveren voor de deelnemende gemeenten de nodige vertraging op in de uitvoering van de pilot. Er zijn echter een aantal gemeenten die er na een eerste aanlooperperiode wel in slagen de uitvoering van de pilot voortvarend op te pakken. Welke factoren hebben hieraan bijgedragen?

Wanneer we kijken naar het model van Kotter, blijkt dat deze gemeenten er over het algemeen goed in zijn geslaagd te voldoen aan de eerste vier stappen van organisatieverandering en implementatie.

Urgentie

Kenmerkend voor veel van deze gemeenten is het gevoel van urgentie, dat binnen de organisatie breed gedeeld en gedragen wordt. Men is sterk overtuigd van het nut en de noodzaak van het instrument loondispensatie en heeft duidelijk voor ogen waarom men aan de pilot deelneemt. Onderstaande kaders illustreren dit aan de hand van voorbeelden uit de casestudies.

Roosendaal: de pilot als antwoord op een 'probleem'

In Roosendaal werd veel gewerkt met loonkostensubsidie. Op zich een mooi instrument, waarmee goed uitstroom is te realiseren. Maar wanneer de subsidie ophoudt, stopt de baan ook vaak. De gemeente constateerde hierdoor een duidelijk 'draaideur-effect'. De gemeente wilde daarom iets nieuws uitproberen. Loondispensatie bleek een goed antwoord op het ontstane probleem. Het is een eerlijk instrument, doordat inkomen en aanvulling worden gebaseerd op de loonwaardebepaling. De dispensatie kent hierdoor een feitelijke en objectieve basis. Dit neemt bij werkgever en werknemer het gevoel van 'willekeur' weg: als de hoogte van de dispensatie verminderd wordt, kan dit goed worden onderbouwd. De verwachting is dat werkgevers zich hierin zullen herkennen en daardoor sneller geneigd zijn de werknemer in dienst te houden.

Oss: pilot als aanvulling op bestaande situatie

De gemeente Oss werkt met een project waarin langdurig uitkeringsgerechtigden gedurende een jaar getraind worden in arbeidsmatig werken. Dit project was al gestart, maar er was nog geen instrument om de uitstroom uit het project richting reguliere arbeid mee te organiseren. De pilot Loondispensatie was hierop het antwoord: door de pilot aan het bestaande project te koppelen, ontstaat een compleet re-integratietraject. Deelnemers aan het project stromen nu uit in de pilot, en gaan vervolgens zoveel mogelijk met loondispensatie bij reguliere werkgevers aan de slag.

Enschede: pilot als aansluiting bij filosofie nieuw arbeidsmarktbeleid

De gemeente Enschede heeft recent een nieuw lokaal arbeidsmarktbeleid ontwikkeld: 'werkgever op kop'. Achterliggende filosofie van dit nieuwe beleid is de re-integratie te organiseren vanuit de behoefte van de lokale werkgevers. Daarbij wordt dus niet meer gestart met een re-integratietraject om pas daarna te zoeken naar van hieruit aansluiting gevonden kan worden bij de ruimte op de arbeidsmarkt: het gaat andersom. Eerst zijn de behoeftes van werkgevers in de regio in kaart gebracht en de trajecten worden hierop afgestemd. De cliënten worden nu opgeleid tot werknemers en vervolgens snel aan de slag geholpen. De pilot sluit naadloos op dit nieuwe beleid aan.

Leidend team

Ook hebben deze gemeenten vaak goed nagedacht over de inrichting van het projectteam: welke personen uit welke lagen van de organisatie moeten bij de uitvoering van de pilot betrokken worden?

Enschede: sollicitatierondes

De gemeente Enschede heeft voor het samenstellen van het projectteam interne 'sollicitatierondes' gehouden. Op deze manier is gewaarborgd dat alleen gemotiveerde en doortastende medewerkers met de pilot aan de slag gaan.

Een goede balans tussen beleid en uitvoering is hierbij van belang.

Door zowel beleidsmakers als uitvoerders bij het projectteam te betrekken, ontstaat een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en wordt voorkomen dat beslissingen op beleidsniveau blijven hangen omdat ze op uitvoeringsniveau niet worden gedragen of niet uitvoerbaar blijken. Van belang is in dit verband ook de rol en positie van de projectleider. In vrijwel alle gemeenten die in de uitvoering van de pilot voorop lopen, heeft de projectleider het mandaat om snel beslissingen te nemen. Hij krijgt een grote mate van verantwoordelijkheid, maar staat tegelijkertijd dichtbij het niveau van de uitvoering. Op deze manier kan snel geschakeld worden tussen beleid en uitvoering.

Visie en plan

Een goed uitgewerkte overkoepelende visie en plan van aanpak blijkt een belangrijke succesfactor voor een soepele voortgang van de pilot. Door vooraf goed na te denken over de manier waarop loondispensatie moet worden ingezet, de organisatie van de pilot en mensen en middelen die hierbij betrokken moeten worden, wordt veel vertraging voorkomen. Het is dan voor iedereen duidelijk in welke situaties en voor welke doelgroepen de pilot wel en niet moet worden ingezet en de betrokken medewerkers zijn op de hoogte van wat er hierbij van hen wordt verwacht.

WNK-bedrijven: uitvoering van de pilot in drie stappen

Binnen WNK-bedrijven is vooraf goed nagedacht over de manier waarop de pilot moet worden opgezet. Het werkproces is opgedeeld in drie stappen en is schematisch inzichtelijk gemaakt:

<i>Instroom vanuit:</i> 1) Wachlijst Wsw 2) Terugmelding 3) Diagnose en assessment 4) Nieuwe instroom	<i>Toegangstoets door:</i> - Gemeente WNK Gemeente	<i>In:</i> Stap 1A Stap 1A Stap 2 1A
<i>Stap 1: Assessment</i> A. Diagnose B. Arbeidsritme C. Assessment <i>Inkomen:</i> <i>Uitkering/voorziening</i>	<i>Stap 2: Proefplaatsing</i> A. Externe/interne werkplek B. Loonwaardebepaling <i>Inkomen:</i> <i>Uitkering/voorziening</i>	<i>Stap 3: Plaatsing</i> A. Werken B. evt. aanvullende instrumenten <i>Inkomen:</i> <i>Loon/aanvullende uitkering</i>

Door dit schema naar alle betrokkenen te communiceren, is voor iedereen duidelijk wat er wanneer van wie wordt verwacht en kan men voortvarend met de uitvoering van de pilot aan de slag.

Van belang hierbij is niet te lang in deze fase van het ontwikkelen van een visie en een strategie te blijven 'hangen'. De gemeenten die voorop lopen, hebben vrijwel allemaal een overkoepelende visie en een uitgewerkt projectplan, zonder dat vooraf alle mogelijke risico's in kaart zijn gebracht. Er is goed nagedacht over de manier waarop de pilot moet worden georganiseerd, maar men verliest zich niet in details. Men wil vanuit een uitgewerkte visie vooral ook graag snel aan de slag.

Draagvlak

Tot slot is ook voldoende draagvlak op het niveau van beleid en uitvoering een belangrijke succesfactor voor een goede voortgang van de uitvoering van de pilot.

Kenmerkend voor de gemeenten die op dit moment voorop lopen is dat zij investeren in draagvlak op de werkvloer. Hierdoor is men niet alleen op beleidsniveau enthousiast over het instrument loondispensatie, maar wordt dit enthousiasme voor het concept ook overgebracht op de klantmanagers die uiteindelijk met het instrument moeten werken en die bovendien vaak deelnemers voor de pilot moeten aandragen. Hiermee wordt onnodige vertraging door een gebrek aan medewerking op uitvoeringsniveau voorkomen.

Roosendaal: alle afdelingen betrekken

Om blijvend draagvlak voor de inzet van het instrument loondispensatie te creëren, heeft de gemeente Roosendaal er bewust voor gekozen klantmanagers van alle relevante 'afdelingen' binnen het werkplein bij de pilot te betrekken. Dit zorgt ervoor dat bij de latere uitrol van het project ook op uitvoeringsniveau binnen de betrokken alle afdelingen enthousiaste trekkers beschikbaar zijn.

Een belangrijke succesfactor in dit verband is de inzet van een 'schaduwprojectleider' op uitvoeringsniveau. In veel van de gemeenten die voortvarend van start zijn gegaan, wordt de formele projectleider bijgestaan door een schaduwprojectleider die op uitvoeringsniveau is belast met de feitelijke organisatie en uitvoering van de pilot. De formele projectleider is hierbij verantwoordelijk voor het uitzetten en bewaken van de grote lijnen, terwijl de schaduwprojectleider ervoor zorgt dat de uitvoering soepel verloopt. Zo zorgt de schaduwprojectleider er bijvoorbeeld voor dat de klantmanagers voldoende kandidaten voor de pilot aandragen en dat de toegangstoets en/of loonwaardebepaling steeds op dezelfde manier wordt uitgevoerd. De projectleider kan zo terugvallen op een mede-probleemeigenaar op uitvoeringsniveau, die korte lijnen heeft met de feitelijke uitvoerders van de pilot.

Deel II:

De pilot in de praktijk: uitvoering en invulling van de pilot

4 De toegangstoets

De toegangstoets is een belangrijk middel om deelnemers aan de pilot te selecteren. Alle potentiële deelnemers – met uitzondering van personen met een Wsw-indicatie – doorlopen in principe de toegangstoets, waarmee wordt bepaald of iemand tot de doelgroep van de pilot behoort. De uitvoering van de toegangstoets vormt daarmee de eerste stap in het proces van deelname aan de pilot.

4.1 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.¹

Aantal toegangstoetsen

In het CVS zijn gedurende de onderzoeksperiode 786 records van unieke cliënten die aan de pilot deelnemen ingevoerd. Volgens de gegevens in het CVS hebben 312 (40%) van hen de toegangstoets doorlopen. Tabel 4.1 laat zien dat 180 deelnemers aan de pilot beschikken over een Wsw-indicatie. Zij hoeven de toegangstoets niet te doorlopen.

Tabel 4.1 Aantal toegangstoetsen

	Aantal	In procenten
Aantal deelnemers aan de pilot	786	100%
<i>Waarvan:</i>		
Met toegangstoets	312	40%
Wsw-ers	180	23%
Zonder toegangstoets	294	37%

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

Dit betekent dat van 294 (37%) deelnemers geen gegevens over de toegangstoets bekend zijn. Dit kan erop wijzen dat gemeenten de toegangstoets voor deze deelnemers niet hebben uitgevoerd. Een andere mogelijkheid is dat zij de toegangstoets wel doorlopen hebben, maar de uitkomsten hiervan niet hebben geregistreerd in het CVS.

Uitkomsten toegangstoets

Het aantal deelnemers waarvan geen gegevens over de toegangstoets bekend zijn is relatief groot. Dit beperkt de mogelijkheid algemeen geldende conclusies over de uitkomsten van de toegangstoets te trekken. Tabel 4.2 geeft de uitkomsten van de toegangstoets weer voor de 312 cliënten waarvan de toegangstoets wél in het CVS is geregistreerd.

¹ Hierbij dient te worden aangetekend dat de gegevens in het CVS voor veel gemeenten niet compleet en niet actueel zijn. De beschikbare data uit het CVS geven daarmee mogelijk geen actueel beeld dat de laatste stand van zaken weerspiegelt (zie ook hoofdstuk 1).

Tabel 4.2 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Aantal	In procenten
Doelgroep	263	84%
Geen doelgroep: bovengrens	18	6%
Geen doelgroep: ondergrens	12	4%
Geen doelgroep: geen beperking	19	6%

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

De tabel laat zien dat 84% van de cliënten die de toegangstoets doorlopen tot de pilot wordt toegelaten. De overige 16% blijkt bij nader inzien niet tot de doelgroep van de pilot te behoren. Voor 6% van de cliënten geldt dat zij volgens de toegangstoets in staat zijn het WML te verdienen en daarmee tegen de binnen de pilot gestelde bovengrens aanlopen. Nog eens 4% valt uit omdat op grond van de toegangstoets niet verwacht wordt dat zij 20% van het WML kunnen verdienen: zij vallen buiten de ondergrens van de pilot. De resterende 6% van de cliënten blijkt geen beperking te hebben, waarmee ook zij niet tot de doelgroep van de pilot behoren.

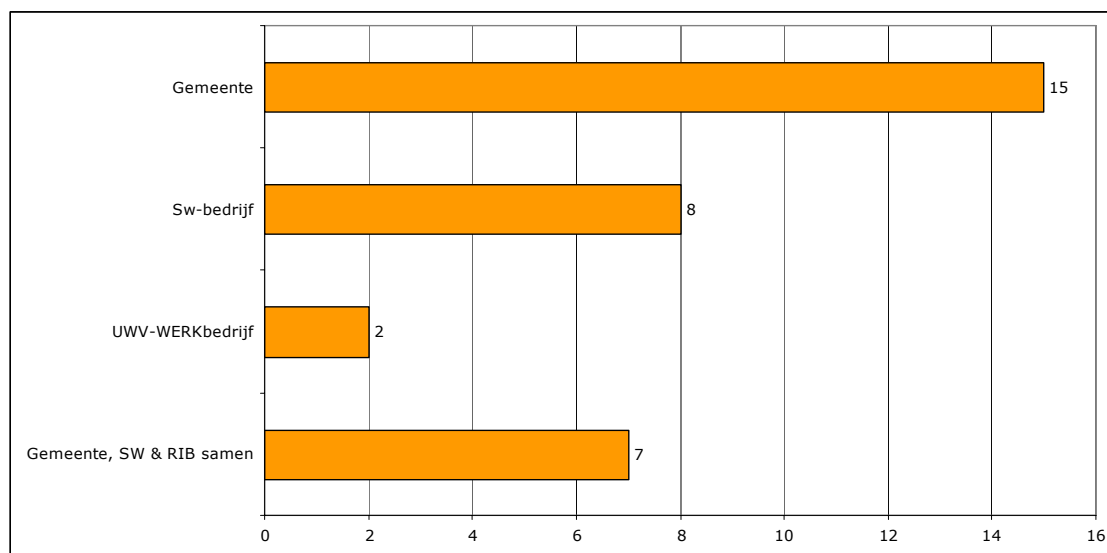
4.2 Implementatie en organisatie

4.2.1 Uitvoerders

Uitvoerende organisaties

Gemeenten maken verschillende keuzes als het gaat om de (gemeentelijke) organisatie die de toegangstoets het best kan uitvoeren. Onderstaande figuur geeft weer bij welke organisatie de toegangstoets is belegd.

Figuur 4.1 Uitvoerende instantie toegangstoets, naar aantal gemeenten



Bron: Belronde Pilot Loondispensatie cyclus 1, peildatum maart 2011. Research voor Beleid, 2011

De figuur laat zien dat bijna de helft van de gemeenten (15) ervoor kiest de toegangstoets zelf uit te voeren. Acht gemeenten beleggen de uitvoering bij het Sw-bedrijf, terwijl twee gemeenten UWV-WERKbedrijf hebben ingeschakeld om de toegangstoetsen uit te voeren. De resterende zeven gemeenten voeren de toegangstoets uit in samenwerking of combinatie met het Sw-bedrijf en/of een RIB.

Uitvoerende personen

Binnen deze organisaties zijn verschillende functionarissen belast met de uitvoering van de toegangstoets. Ook hierin maken gemeenten elk hun eigen keuzes.

Als de toegangstoets door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, zijn de volgende functionarissen vaak bij de uitvoering betrokken:

- Klantmanagers WWB
- Consulents Wsw van de sociale dienst
- Medewerker(s) van het werkgeversservicepunt
- Arbo-arts

Binnen Sw-bedrijven gaat het om:

- Consulents Wsw
- Klantbegeleider
- Jobcoach

Aantal uitvoerders

Ook verschillen gemeenten in het aantal personen dat betrokken is bij de uitvoering van de toegangstoets. Deze aantallen lopen uiteen van 1 tot 28 verschillende personen.

Tabel 4.3 Aantal uitvoerders van de toegangstoets

	Aantal	In procenten
≤ 5	25	78%
6 t/m 10	4	13%
11 t/m 15	0	0%
16 t/m 20	1	3%
> 20	1	3%
Onbekend	1	3%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde Pilot Loondispensatie Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

De meeste gemeenten geven aan dat zo'n 3 a 4 functionarissen de toegangstoets (gaan) uitvoeren. Op deze manier wordt de kennis niet teveel versnipperd en wordt methodisch handelen (zie verder 4.2.3) bevorderd.

4.2.2 Proces en organisatie

Moment van uitvoering

In vrijwel alle gemeenten is de toegangstoets voor de cliënt de start van deelname aan de pilot. Tabel 4.4 maakt dit inzichtelijk.

Tabel 4.4 Moment van uitvoering van de toegangstoets

	Aantal	%
Na preselectie, vóór start bemiddelingstraject	28	90%
Ander moment	3	6%
(Nog) niet bekend	1	4%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde Pilot Loondispensatie Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

In 28 gemeenten wordt de toegangstoets uitgevoerd ná een eerste preselectie, maar voordat het bemiddelingstraject gestart wordt. Dit betekent dat de toegangstoets in deze gemeenten alleen wordt afgenomen onder klanten van wie het vermoeden bestaat dat zij tot de doelgroep van de pilot behoren.

In één gemeente wordt de toegangstoets bij alle (nieuwe) klanten afgenomen, omdat de toegangstoets onderdeel is van een breder diagnostisch onderzoek dat voor elke klant wordt uitgevoerd. Er vindt in deze gemeente dus geen preselectie plaats. Een andere gemeente gebruikt de toegangstoets juist als eerste preselectie om snel potentiële deelnemers voor de pilot in het klantenbestand te screenen. De definitieve selectie van deelnemers aan de pilot vindt plaats op basis van een uitgebreider diagnostraject. Een laatste gemeente wacht met het afnemen van de toegangstoets tot vlak voor de proefplaatsing. Er wordt direct begonnen met bemiddeling naar werk: hiervoor wordt niet afgewacht of een klant door de toegangstoets komt.

Inbedding in organisatieproces

De casestudies laten zien dat gemeenten de toegangstoets op verschillende manieren een plaats geven in het organisatieproces en hier ook elk een eigen belang aan toekennen. De ene gemeente neemt de uitvoering van de toegangstoets erg serieus, geeft de toets een vaste plaats in het proces en besteedt veel aandacht aan de uitvoering, terwijl de andere gemeente hier minder belang aan hecht en de uitvoering van de toets minder formaliseert.

Onderstaande kaders met voorbeelden uit de casestudies illustreren dit verschil.

Roosendaal: de toets als startpunt van de pilot

De gemeente Roosendaal ziet de toegangstoets als formeel startpunt van de pilot voor een cliënt. De toegangstoets wordt aangegrepen als moment om het principe van de pilot aan een cliënt uit te leggen en de start van de deelname aan de pilot te markeren. De toegangstoets heeft daarmee een vaste plaats in het organisatieproces van de pilot en wordt volgens een vast proces doorlopen. Elke cliënt die door de preselectie is gekomen, ontvangt van de gemeente een uitnodiging voor de toegangstoets. Bij deze uitnodiging is een bijlage toegevoegd waarin de principes van de pilot zijn uitgelegd. De toegangstoets wordt vervolgens in gesprek met de klant afgenomen. Van de klant wordt hierbij een open houding verwacht: er wordt door de uitvoerder van de toegangstoets flink doorgevraagd om een goed antwoord op de in de toegangstoets gestelde vragen te kunnen geven. De afname van de toegangstoets heeft daardoor het karakter van een (zeer) persoonlijk gesprek, waarin ook de uitgangspunten van de pilot uitgebreid aan de orde komen. Dit bevordert niet alleen de betrouwbaarheid van de gegevens, maar creëert ook de mogelijkheid klanten te enthousiasmeren voor de pilot door in het gesprek steeds toe te lichten waarom een klant tot de doelgroep van de pilot behoort (waarom past de pilot bij jou?).

WNK-bedrijven: de toets als preselectie

Binnen WNK-bedrijven is men van mening dat op basis van de toegangstoets alleen niet afdoende kan worden vastgesteld of iemand tot de doelgroep van de pilot behoort. De toets is in dat opzicht te simpel: het is vaak niet mogelijk 'even' vast te stellen of en in welke mate er sprake is van beperkingen die van invloed zijn op het functioneren op de werkvloer. Daar is een meer uitgebreid en gevalideerd assessment voor nodig. Wel is de toegangstoets een nuttig instrument om klantmanagers bij de gemeenten aan het denken te zetten over wie er wel en wie er niet tot de doelgroep van de pilot zou kunnen behoren. De toegangstoets werkt zo als middel tot preselectie: als op grond van de toegangstoets het vermoeden bestaat dat iemand mogelijk tot de doelgroep van de pilot behoort, wordt deze cliënt aangemeld bij WNK-bedrijven. De daadwerkelijke selectie van kandidaten vindt vervolgens plaats op basis van een uitgebreid assessment, dat uitwijst of iemand wel of niet tot de doelgroep van de pilot behoort. De keuze om de toegangstoets wel of niet toe te passen blijft aan de klantmanager zelf: zij zijn niet verplicht de toegangstoets voor de preselectie te gebruiken.

Opvallend is dat de ideeën die op beleidsniveau bestaan over de manier waarop de toegangstoets in de organisatie moet worden ingebed niet altijd als zodanig worden geïmplementeerd op uitvoeringsniveau. Er bestaat soms ruimte tussen beleid en uitvoering: op beleidsniveau wordt dan gezegd dat de toegangstoets op een bepaalde manier wordt ingezet, terwijl klantmanagers op uitvoeringsniveau soms zelfs nog nooit van de toegangstoets hebben gehoord. Dit onderstreept het belang van een goede communicatie tussen het niveau van beleid en uitvoering.

4.2.3 Methodisch handelen

Een interessante vraag als het gaat om de manier waarop gemeenten de toegangstoets inzetten, is die naar de mate van methodisch handelen: in hoeverre wordt er methodisch gewerkt en (hoe) zorgen gemeenten dat alle uitvoerders de toegangstoets op dezelfde manier uitvoeren?

Tabel 4.5 Interne controle op uitvoering van de toegangstoets

	Aantal	%
Ja	9	28%
Nee	17	53%
(Nog) niet bekend	6	19%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde Pilot Loondispensatie Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

Bovenstaande tabel laat zien dat het merendeel van de gemeenten geen interne controle op de uitvoering van de toegangstoets uitvoert. Slechts negen van de ondervraagde gemeenten zeggen enige vorm van interne controle toe te passen en zo methodisch handelen te bevorderen.

Uit de casestudies blijkt dat deze controle met name het karakter heeft van preventieve maatregelen. Zo houdt een aantal gemeenten het aantal uitvoerders van de toegangstoets bewust beperkt, zodat het risico op uitvoeringsverschillen wordt verkleind. Ook organiseren gemeenten periodieke werkoverleggen voor de betrokken uitvoerders, waarin wordt ge-

sproken over de wijze waarop de toets moet worden uitgevoerd en de manier waarop de toelatingscriteria moeten worden geïnterpreteerd. En enkele gemeente communiceert richting de uitvoerders over de manier waarop de toelatingscriteria moeten worden toegepast: welke criteria mogen ruim worden geïnterpreteerd en aan welke criteria moet strak de hand worden gehouden?

Roosendaal: methodisch handelen

In Roosendaal wordt de toegangstoets uitgevoerd door drie klantmanagers. Met elkaar hebben zij eerst de toegangstoets goed doorgesproken, zodat iedereen hetzelfde onder de criteria verstaat en deze op dezelfde manier toepast. Er is ook een interne beslistabel gemaakt, die iedereen gebruikt.

Bij de eerste toegangstoetsen keken de klantmanagers een paar keer met elkaar mee, om zoveel mogelijk gelijk te gaan werken. Daarnaast is er elke drie weken een overleg waarin cases worden doorgesproken. Zo bouwen de klantmanagers gezamenlijke expertise op en wordt gezorgd voor een uniforme uitvoering.

4.2.4 Kosten

Een laatste organisatorisch aspect betreft dat van de kosten die met de uitvoering van de toegangstoets gepaard gaan. Vijf gemeenten hebben in het CVS aangegeven dat zij (externe) kosten hebben gemaakt voor de uitvoering van de toegangstoets. Tabel 4.6 laat zien hoe hoog deze totale kosten waren, en hoeveel toegangstoetsen voor dit bedrag zijn uitgevoerd.¹

Tabel 4.6 Kosten toegangstoets²

Gemeente	Aantal uitgevoerde toegangstoetsen	Totale externe kosten
1	4	€ 150,-
2	12	€ 350,-
3	1	€ 500,-
4	13	€ 750,-
5	22	€ 3,- ³

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

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.

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

² De gemeenten zijn in deze tabel geanonimiseerd.

³ Dit bedrag is geregistreerd in het CVS. Gezien het geringe bedrag, gaat het hierbij mogelijk om een verschrijving.

4.3 Kwaliteit

Het merendeel van de gemeenten geeft aan toegevoegde waarde te zien in een instrument als de toegangstoets: een selectie-instrument dat helpt de doelgroep van de pilot op eenvoudige wijze verder af te bakenen is zeer welkom. Gemeenten zijn echter minder te spreken over de kwaliteit van de toets. De toets is volgens veel gemeenten in zijn huidige vorm niet geschikt om op een zorgvuldige manier deelnemers voor de pilot te selecteren. Dit houdt verband met de inhoud en de hanteerbaarheid van de toets.

4.3.1 Inhoud: de gebruikte toelatingscriteria

Inhoudelijke knelpunten doen zich voor als het gaat om de toelatingscriteria die in de toegangstoets worden gebruikt. Gemeenten vinden deze niet altijd relevant en compleet. Vaak zijn de criteria volgens gemeenten bovendien te strikt.

Relevantie toelatingscriteria

Om een cliënt in CVS te kunnen registreren, moet een in het CVS geprogrammeerde versie van de toegangstoets doorlopen worden. Deze geprogrammeerde versie bevat – naast de drie kerntoelatingscriteria¹ – een aantal nadere selectiecriteria. Verschillende gemeenten uiten forse kritiek op de relevantie van bepaalde van de in deze voorgeprogrammeerde toegangstoets gebruikte selectiecriteria. Deze criteria zijn volgens hen niet adequaat en houden niet tot nauwelijks verband met iemands loonwaarde. Dit geldt bijvoorbeeld voor het criterium of iemand in staat is zelfstandig te solliciteren. Iemand met een lichamelijke beperking kan best in staat zijn zelfstandig te solliciteren. Volgens de voorgeprogrammeerde toegangstoets behoort deze persoon dan niet tot de doelgroep, terwijl de loonwaarde wel beperkt kan zijn. Gemeenten wijzen erop dat iemands vermogen om te solliciteren losstaat van de loonwaarde. Dit geldt ook voor de vraag of iemand voorafgaand aan de pilot in loondienst heeft gewerkt: ook dit zegt volgens gemeenten niets over de loonwaarde op dit moment. Tenslotte wijst een aantal gemeenten in dit verband op het criterium of iemand in dagbehandeling of dagtherapie zit: als het antwoord hierop 'ja' is, behoort de persoon volgens de voorgeprogrammeerde toegangstoets niet tot de doelgroep, terwijl iemand ook parttime in dagbehandeling kan zitten en voor de rest dus beschikbaar is voor arbeid.

Gemeente aan het woord

"De toegangstoets in het CVS is onwerkbaar en is niet logisch. Bepaalde criteria kloppen gewoon niet: een cliënt wordt er dan uitgegooid om een heel rare reden, die helemaal niet relevant is. We proberen nu te kijken welke vragen je met 'ja' en welke je met 'nee' moet beantwoorden om iemand erdoor te krijgen. We hebben dan een sjabloon dat we voor elke cliënt kunnen gebruiken zodat cliënten er niet meer zomaar worden uitgegooid."

Missende toelatingscriteria

Naast een beperkte relevantie van bestaande toelatingscriteria, geeft een aantal gemeenten aan juist relevante criteria te missen. Zo wordt genoemd dat de toegangstoets geen aandacht besteedt aan competenties. De toegangstoets is erg gericht op beperkingen, terwijl de pilot er juist op is gericht vast te stellen wat mensen wél kunnen.

¹ Heeft een cliënt beperkingen; is betrokkene zelfstandig niet in staat tot het verdienen van 100% van het WML; is betrokkene zelfstandig in staat tot het verdienen van 20% van het WML?

Een andere gemeente vindt de toegangstoets te eenzijdig gericht op medische beperkingen, terwijl psychosociale beperkingen onvoldoende aan bod komen. Juist psychosociale problematiek leidt bij deze doelgroep vaak tot een beperkte loonwaarde: dit zou in de toegangstoets een duidelijker plaats moeten krijgen.

Eén gemeente mist de aandacht voor het medisch urencriterium. Soms is iemand niet beperkt in de continuïteit van het werk of in het werktempo, maar is er alleen een medisch urencriterium. Dat wordt nu nog niet meegewogen in de toegangstoets: het is niet duidelijk wat een gemeente daarmee moet doen.

Tot slot vindt een aantal gemeenten de toegangstoets te subjectief en missen zij een feitelijke, geobjectiveerde basis voor de beoordeling of iemand tot de doelgroep behoort. Gesuggereerd wordt in dit verband ook te kijken naar de aantal re-integratietrajecten dat iemand al gevolgd heeft, de uitkeringsduur mee te wegen, of de toets te vervangen door een arbo-onderzoek en/of te kijken naar het IQ van de potentiële deelnemer.

Gemeente aan het woord

"De toegangstoets is erg subjectief: het legt het beeld vast dat mensen van zichzelf schetsen of het beeld dat een klantmanager van een klant heeft. Ervaring leert dat dit beeld van klantmanager tot klantmanager kan verschillen. Het zou beter zijn dit te objectiveren, bijvoorbeeld door het meten van het IQ. Wij doen dit als onderdeel van het assessment standaard, en de resultaten zijn veelzeggend. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de helft van het zittend bestand op zijn minst zwakbegaafd is. Dit zegt al erg veel over de loonwaarde: het gaat hier dan om het niveau van een kind van 12. Dit zou moeten worden meegenomen in de toegangstoets."

Strikt of ruim

Een groot deel van de gemeenten vindt de selectiecriteria daarnaast te strikt of juist te ruim. Tabel 4.7 maakt dit inzichtelijk.

Tabel 4.7 Toelatingscriteria in de toegangstoets

	Aantal	%
Zeer strikt	2	11%
Strikt	9	47%
Bruikbaar/normaal	6	32%
Ruim	2	11%

Bron: Belronde Pilot Loondispensatie Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

Van de 19 gemeenten die voldoende ervaring met de toegangstoets hebben opgedaan om hierop te kunnen reflecteren, geeft meer dan de helft aan de selectiecriteria (zeer) strikt te vinden. Twee gemeenten vinden de criteria juist te ruim, en zes gemeenten beoordelen de selectiecriteria als bruikbaar of normaal.

4.3.2 Hanteerbaarheid

Naast de inhoud van de gebruikte toelatingscriteria, wordt ook de praktische hanteerbaarheid van de toets genoemd als knelpunt. De toets is te complex om snel maar zorgvuldig te kunnen uitvoeren en laat bovendien ruimte voor interpretatieverschillen.

Complexiteit

Verschillende gemeenten geven aan dat de toets te complex is om snel te kunnen beoordelen of iemand tot de doelgroep van de pilot behoort. Knelpunten doen zich vooral voor rondom het vaststellen van de beperkingen van een klant. Deze beoordeling is complex en vergt veel kennis en inzicht in een klant, die bij de uitvoerder van de toets niet altijd aanwezig is. Om de vragen echt goed en zorgvuldig te beantwoorden, is vaak aanvullend onderzoek nodig. Dit kost echter geld, en gaat ten koste van een snelle beantwoording van de vragen. De toets schiet daarmee zijn doel van een snel selectie-instrument voorbij.

Gemeente aan het woord

"Het vaststellen van de beperkingen is lastig met de toegangstoets. Het blijft diffuus wat die beperkingen precies zijn. Cliënten kunnen dat lang niet altijd zelf aangeven, en de klantmanager kan dat niet één twee drie goed beoordelen. Dat betekent dat er arbeidsdeskundigen, medische keuringen of psychische rapporten nodig zijn om de toets goed te kunnen doorlopen. Maar wie dat gaat doen moet een hele carrousel optuigen, dan is de toets geen snelle screening meer."

Oss: aanvullend onderzoek als input voor de toegangstoets

De gemeente Oss constateert dat de vragen in de toegangstoets vaak niet te beantwoorden zijn op basis van bestaande kennis over een klant. De gemeente heeft er daarom voor gekozen eerst uitgebreid medisch, arbeidskundig en/of psychisch onderzoek naar de cliënt te doen en zo input voor de toets te verzamelen.

Ook andere criteria zijn volgens verschillende gemeenten niet eenvoudig vast te stellen. Zo wordt specifiek het criterium van aaneengesloten werken genoemd: de vraag of iemand een uur aaneengesloten kan werken hangt vaak af van het type werk. Bovendien is het lastig dit van achter het bureau vast te stellen: het is hiervoor eigenlijk nodig iemand in een werksituatie te observeren.

Eén gemeente pleit daarom voor een nadere definiëring en operationalisering van de gebruikte criteria: wanneer is iemand bijvoorbeeld in staat 100% van het WML te verdienen? Wat moet iemand daar precies voor kunnen? Hoe kan dit snel en eenvoudig worden vastgesteld? De huidige criteria zijn hiervoor te vaag en vergen op zichzelf nadere operationalisering.

Interpretatieverschillen

De toegangstoets blijkt geen eenduidig instrument. Uit de belronde blijkt duidelijk dat gemeenten de toelatingscriteria op verschillende manieren interpreteren: waar de ene gemeente aangeeft dat 'niemand door de toegangstoets heen komt', noemt een andere gemeente de toets juist 'zo globaal dat iedereen er doorheen komt'.

De meeste gemeenten vinden de criteria te strikt en passen de toets zelf wat ruimer toe. Dit is volgens de gemeenten nodig: in de pilot wil je immers de kans op succes van deelnemers onderzoeken. Als de toegangstoets te strikt wordt genomen, stroomt alleen een subgroep in, waardoor je niet goed ziet hoe het instrument precies werkt. Bovendien geven verschillende gemeenten aan dat bij een strikte toepassing van de criteria deelnemers die gevoelsmatig tot de doelgroep zouden moeten behoren buiten de boot vallen.

Een aantal gemeenten heeft de toegangstoets als leidraad gebruikt om een eigen beslistabel te ontwikkelen waarin nader is gedefinieerd hoe de toelatingscriteria geïnterpreteerd moeten worden. Deze gemeenten geven aan dat dit de toegangstoets hanteerbaarder maakt, omdat duidelijk is hoe in bepaalde gevallen beoordeeld moet worden. Hierover bestaat nu intern consensus.

Gemeente aan het woord

"De criteria zijn voor interpretatie vatbaar, dat leidt tot verwarring. We hebben daarom onze eigen beslistabel gemaakt, op basis van de toegangstoets. En alle twijfelgevallen aan boven- en onderkant worden wel meegenomen. Klantmanagers hebben immers soms moeite met het inschatten van beperkingen. Bijvoorbeeld: kan een klant meer of minder dan 20% productief zijn? Dat is soms moeilijk te zeggen."

Hoewel een dergelijke beslistabel bijdraagt aan methodisch handelen binnen een gemeente, wordt hiermee het gevaar van interpretatieverschillen *tussen* gemeenten niet weggenomen. De idee van een landelijk gelijke methode dreigt hiermee te vervallen.

4.3.3 Toegevoegde waarde

De genoemde knelpunten rondom de inhoud en hanteerbaarheid van de toegangstoets, leiden ertoe dat de toegangstoets in het merendeel van de gemeenten geen beslissende factor is als het gaat om de selectie van deelnemers aan de pilot. De toegangstoets wordt in veel gemeenten gezien als een formaliteit of verplichting die in het proces 'nog even snel' (of zelfs helemaal niet) afgehandeld moet worden. De uitkomst legt echter weinig gewicht in de schaal of er wordt naar de gewenste uitkomst toe 'geredeneerd': de echte beoordeling heeft vaak al plaatsgevonden in een eerder uitgebreider assessment of op basis van het eigen oordeel van de klantmanager.

De toegevoegde waarde van de toegangstoets is in de praktijk daarmee beperkt. De toets is volgens veel gemeenten in zijn huidige vorm niet geschikt (genoeg) om te fungeren als selectie-instrument voor de pilot. Gemeenten zien twee toepassingen waarmee de toegangstoets wel toegevoegde waarde kan bieden:

- 1 Als snelle preselectie: de toets kan worden gebruikt om snelle ruwe schifting in het klantenbestand te maken: wie zou er mogelijk wel en niet tot de doelgroep kunnen behoren? Hierbij wordt vooral inzichtelijk welke cliënten zeer waarschijnlijk *niet* tot de doelgroep van de pilot behoren. De overige cliënten behoren *mogelijk* tot de doelgroep: hun geschiktheid tot deelname moet in de praktijk of uit een nader, diepgaander assessment blijken.
- 2 Formele start van de pilot: de toets kan ook worden gebruikt om de formele start van de pilot voor een cliënt te markeren. De cliënt is dan al geselecteerd, maar in een gesprek waarin de criteria van de toegangstoets worden besproken, wordt vast zoveel mogelijk input voor de pilot verzameld: wat kan iemand, waar liggen de competenties, wat is de indicatie van de loonwaarde? Op basis hiervan kan een geschikte werkplek worden gezocht.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

4.4.1 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 90%.
- 2 Indien cliënten volgens de toegangstoets *niet* tot de doelgroep behoren, kunnen zij aan de ondergrens of aan de bovengrens uitvallen.
 - a. Ondergrens: wanneer een cliënt bij de ondergrens uit de pilot valt, krijgt hij/zij een participatieverhogend traject aangeboden. In het CVS wordt het resultaat hiervan uitgevraagd, waarbij gemeenten noteren hoeveel dagdelen per week een cliënt participeert. Wanneer de ondergrens valide is, zal de uitkomst hiervan overwegend zijn dat deze cliënten minder dan één dag (20% van een werkweek) kunnen participeren.
 - b. Bovengrens: wanneer deze cliënten gaan werken, zullen zij overwegend tenminste het minimumloon moeten gaan verdienen.

Validiteit in beeld

Met behulp van de gegevens uit het CVS kan de validiteit van de toegangstoets op deze manier worden getoetst. Op de peildatum van 21 mei 2011 was het aantal waarnemingen echter nog zeer beperkt. Omdat de kwaliteit van de data bovendien niet optimaal is (zie ook hoofdstuk 1), is het (nog) niet mogelijk op basis van de cijfers betrouwbare uitspraken te doen over de validiteit van de toegangstoets.

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

1) Wel doelgroep

Tabel 4.8 maakt inzichtelijk welke loonwaarde is vastgesteld voor cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren.

Tabel 4.8 Loonwaarde van cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren

Loonwaarde	Aantal	In procenten
0 t/m 19	0	0%
20 t/m 39	0	0%
40 t/m 59	2	0,8%
60 t/m 79	1	0,4%
80 t/m 99	2	0,8%
100	0	0%
Onbekend	258	98,1%

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

De tabel laat zien dat van het overgrote merendeel (98,1%) van de deelnemers die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren nog geen loonwaarde is vastgesteld of in het CVS is vastgelegd. De vijf deelnemers voor wie dit wel het geval is, hebben inderdaad een loonwaarde van 20 tot 99% en zijn daarmee door de toegangstoets terecht tot de doelgroep van de pilot gerekend.

2a) Geen doelgroep: ondergrens

In het CVS waren op de peildatum van 21 mei 2011 twaalf cliënten geregistreerd die niet tot de pilot zijn toegelaten, omdat op grond van de toegangstoets verwacht wordt dat ze buiten de voor de pilot gestelde ondergrens vallen.

Tabel 4.9 Resultaat participatietraject geen doelgroep (ondergrens)

Resultaat participatietraject	Aantal	In procenten
Deelname aan georganiseerde activiteit voor meer dan 1 dag per week	0	0%
(On)betaald werk met ondersteuning voor meer dan 1 dag per week	2	16,7%
Werkt of participeert minder dan 1 dag per week	10	83,3%

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

Tabel 4.8 laat zien dat twee van deze cliënten (on)betaald werk met ondersteuning verrichten voor meer dan 1 dag per week. Dit kan erop wijzen dat zij onterecht van deelname aan de pilot zijn uitgesloten.

2b) Geen doelgroep: bovengrens

In het CVS zijn nog geen gegevens beschikbaar over het loon van de cliënten die voor deelname aan de pilot zijn afgewezen op grond van de bovengrens.

Kwalitatief beeld van de validiteit

Als gezegd, kan de validiteit van de toegangstoets (nog) niet op betrouwbare wijze worden vastgesteld op basis van de cijfers. Wel is gemeenten gevraagd naar de indruk die zij hebben van de validiteit van het instrument. Verschillende gemeenten geven in dit verband aan twijfels over de validiteit van de toegangstoets te hebben. Elf gemeenten vinden de toelatingscriteria te strikt. Het is daardoor mogelijk dat iemand niet tot de pilot wordt toegelaten terwijl hij of zij eigenlijk wel tot de doelgroep behoort (zie ook paragraaf 4.3). Omgekeerd is dat minder vaak het geval: wanneer iemand op grond van de toegangstoets is toegelaten is de kans klein dat hij *niet* tot de doelgroep behoort. Slechts twee gemeenten geven aan de gebruikte criteria te ruim te vinden.

4.4.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de stabiliteit en herhaalbaarheid van de onderzoeksresultaten. Als er opnieuw een meting 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

Over de betrouwbaarheid van de toegangstoets zijn in dit stadium geen statistisch betrouwbare uitspraken te doen. Gezien het beperkt aantal waarnemingen, de beperkte kwaliteit van de data en de grote uitvoeringsverschillen tussen gemeenten (zie paragraaf 4.2) zou een statistische toets schijnzekerheid over de betrouwbaarheid van de toegangstoets geven.

Wel kunnen de uitkomsten van de toets voor verschillende gemeenten inzichtelijk worden gemaakt (tabel 4.10).

Tabel 4.10 Uitkomsten toegangstoets naar gemeente^{1 2}

Gemeente	Uitkomst: wel doelgroep	Uitkomst: geen doelgroep	Totaal
1	27	2	29
2	1	0	1
3	1	0	1
4	2	0	2
5	1	0	1
6	6	0	6
7	49	27	76
8	6	0	6
9	15	9	24
10	4	0	4
11	16	5	21
12	8	0	8
13	8	0	8
14	2	0	2
15	14	3	17
16	1	0	1
17	2	0	2
18	3	3	6
19	97	0	97

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

De tabel laat zien dat de geaggregeerde uitkomsten per gemeente verschillen: in veel gemeenten komt (vrijwel) elke cliënt door de toegangstoets heen, terwijl in andere gemeenten een derde tot de helft van de cliënten niet door de toets komt. 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. Verschillen tussen de gemeenten houden dus niet per sé 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 paragraaf 4.3). 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.

¹ De gemeenten zijn geanonimiseerd: de gemeentenamen zijn vervangen door nummers.

² Het aantal gemeenten telt niet op tot 32, omdat nog niet alle gemeenten toegangstoetsen hebben uitgevoerd en/of deze in het CVS hebben geregistreerd.

5 Deelnemers aan de pilot

In het voorgaande hoofdstuk zagen we dat de toegangstoets vaak niet bepalend is voor de selectie van deelnemers aan de pilot. Wie zijn die deelnemers dan wel? Welke cliënten nemen deel aan de pilot en wat zijn hun kenmerken?

Een uitgebreide, geschakelde tabel met alle kenmerken van deelnemers is opgenomen in bijlage 1. In dit hoofdstuk bespreken we een aantal algemene kenmerken van de deelnemers.

5.1 Wsw en niet-Wsw

Uit de doelgroepbepaling van de gemeenten (zie ook hoofdstuk 2) blijkt al dat een deel van de gemeenten (in eerste instantie) vooral inzet op cliënten met een Wsw-indicatie die op de Wsw-wachlijst staan.

Tabel 5.1 Voorziening waaruit deelnemers afkomstig zijn (N=786)

Voorziening	Aantal	In procenten
Wsw	180	23%
Niet-Wsw	606	77%

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

We zien dit terug in de kenmerken van de doelgroep: 23% van de in het CVS geregistreerde deelnemers is afkomstig van de Wsw-wachlijst, 77% heeft geen Wsw-indicatie.

5.2 Duur van de uitkering

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de uitkeringsduur van de in het CVS geregistreerde deelnemers.

Tabel 5.2 Uitkeringsduur deelnemers (N=786)

Duur uitkering	Aantal	In procenten
Minder dan een half jaar	17	2,2%
6-12 maanden	28	3,6%
12-24 maanden	37	4,7%
2 jaar of langer	89	11,3%
Onbekend	615	78,2%

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

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.

Hierbij dient te worden aangetekend dat aan deze gegevens geen zwaarwegende conclusies mogen worden verbonden. De kwaliteit van de data is hiervoor niet voldoende: van ruim driekwart van de deelnemers is de uitkeringsduur niet in het CVS geregistreerd.

5.3 Leeftijd

De hogere leeftijdscategorieën zijn in de pilot het sterkst vertegenwoordigd.

Tabel 5.3 Leeftijd deelnemers (N=786)

Leeftijdsklasse	Aantal	In procenten
Jonger dan 25 jaar	33	4,2%
25-34 jaar	187	23,8%
35-44 jaar	277	35,2%
45 jaar en ouder	288	36,6%

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

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 35,2% relatief groot. Daarmee is echter nog altijd ruim een kwart (28%) van de deelnemers jonger dan 35 jaar. Hoewel de focus voornamelijk dus vooral ligt op de iets oudere cliënten, wordt de pilot wordt daarmee ook benut voor relatief jonge uitkeringsgerechtigden.

5.4 Geslacht

Mannen zijn in de pilot oververtegenwoordigd.

Tabel 5.4 Geslacht deelnemers (N=786)

	Aantal	In procenten
Man	457	58,1%
Vrouw	326	41,5%
Onbekend	3	0,4%

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

Mannen maken 58,1% van het totaal aantal in het CVS geregistreerde deelnemers uit, terwijl slechts 41,5% 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.

5.5 Type beperking

Van de cliënten die de toegangstoets hebben doorlopen en van wie de uitkomsten daarvan in het CVS zijn geregistreerd, is uitgevraagd wat hun belangrijkste beperking is.

Tabel 5.5 Type beperking deelnemers (N=263)

Aard van de beperking	Aantal	In procenten
Lichamelijk	66	25%
Psychisch	53	20%
Psychosociaal	14	5%
Verstandelijk	8	3%
Onbekend	122	46%

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

In totaal zijn er 263 cliënten die met een positief toegangstoetsbesluit in de pilot zijn gestart. Van slechts 141 cliënten is de aard van de beperking ingevoerd. Het gaat hier om de *belangrijkste* beperking. Van deze cliënten heeft bijna de helft 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.

6 Toeleiding naar arbeid

Wanneer de deelnemers zijn geselecteerd, is het zaak hen toe te leiden naar werk. De toeleiding naar arbeid bestaat uit twee hoofdcomponenten. In de eerste plaats is het zaak een geschikte werkplek voor een deelnemer te vinden. Daarnaast is het van belang de deelnemer goed op (dit) werk voor te bereiden.

6.1 Werven van werkplekken

Wervingsactiviteiten

In de eerste belronde in oktober 2010 noemden veel gemeenten het werven van voldoende arbeidsplaatsen als voornaamste verwachte knelpunt van de uitvoering van de pilot. Gemeenten besteden daarom veel aandacht aan het werven van werkplekken.

In de belronde is gevraagd naar de belangrijkste activiteiten die zij in dit kader ontplooiën.

Tabel 6.1 Activiteiten om werkplekken te werven (meerdere antwoorden mogelijk)

Activiteiten	Aantal	%
Benutten bestaande contacten	30	94%
Intensiveren bestaande contacten	10	31%
Werven nieuwe contacten	22	69%
Anders	23	72%

Bron: Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011. Gepercentageerd op aantal respondenten.

Vrijwel alle gemeenten (94%) geven aan in elk geval bestaande contacten met werkgevers te benutten om werkplekken voor deelnemers aan de pilot te werven. Bijna een derde intensificeert met dit doel bestaande contacten.

Een groot deel van de gemeenten werft daarnaast nieuwe contacten, of probeert op andere manieren werkplekken te werven. Nieuwe contacten worden gelegd bij bezoeken aan bedrijfsterreinen of bedrijfsbezoeken, door te participeren in werkgeversplatforms en netwerkbijeenkomsten, of door 'koude acquisitie' (het bellen/benaderen van werkgevers in de regio).

Ook op andere manieren wordt geprobeerd werkplekken te werven. Zo proberen gemeenten de pilot zo breed mogelijk onder de aandacht te brengen door het plaatsen van advertenties in lokale kranten en weekbladen, het verspreiden van een folder of mailing met informatie over pilot en het verstrekken van informatie via de eigen website. Ook worden verschillende innovatieve initiatieven ontplooid, variërend van speeddates met (potentiële) werkgevers tot een strategische samenwerking met de afdeling Economische Zaken, waarbij een medewerker van Sociale Zaken als contactpersoon voor de bedrijven fungeert en zo tevens de pilot onder de aandacht kan brengen.

Wie werft?

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

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

Elk van deze strategieën kent zijn eigen voor- en nadelen. Belangrijk nadeel van de eerste variant, waarbij de werving is belegd bij de klantmanager, is dat de werving slechts één van de taken van de klantmanager is. Een valkuil is dat de klantmanager zo bezig is met de voorkant van het proces, dat er geen of weinig tijd overblijft voor het werven van vacatures. Dit risico wordt vergroot doordat de werving van werkplekken specifieke kennis en vaardigheden verseit die niet altijd aansluit bij de kerntaken van een klantmanager. De inzet van een (deels) vrijgestelde jobhunter neemt deze valkuil weg. Omdat een jobhunter op zoek gaat naar werkplekken voor specifieke cliënten, is de kans op een (relatief) goede match tussen vraag en aanbod groot. Een accountmanager mist dit voordeel, maar is daarmee wel in staat een werkgever open te benaderen, zonder dat hier direct een concrete vraag tegenover staat. Dit biedt de mogelijkheid een duurzame relatie met de werkgever op te bouwen en vergroot bovendien de kans dat werkgevers die nu geen ruimte hebben voor gemeentelijke cliënten bij een veranderende personeelsbehoefte op termijn alsnog bij de gemeente terechtkomen.

Coevorden: inzet van accountmanagers

Kenmerkend voor de werkgeversbenadering van de gemeente Coevorden is het accountmanagement. De gemeente maakt voor het werven van werkplekken gebruik van hier geheel voor vrijgestelde accountmanagers, die zelf geen caseload van cliënten hebben. Hierdoor kan veel worden geïnvesteerd in relatieopbouw en -beheer, zonder dat er direct iets bij de werkgever 'gehaald' hoeft te worden. Accountmanagers benaderen werkgevers met open vizier, zonder de 'ballast' van CV's van cliënten in het achterhoofd. Dit is een fundamenteel verschil met bijvoorbeeld een jobhunter, die een baan zoekt voor een specifieke cliënt. De accountmanager zoekt geen baan voor een specifieke cliënt, maar brengt meer in het algemeen de vraag naar personeel van de werkgever in kaart. Waar een jobhunter uitgaat van de vraag van een cliënt en hier een passende baan bij zoekt, gaat de accountmanager juist uit van de vraag van de werkgever en zoekt hier een passende cliënt bij. De vraag waarmee een accountmanager op pad gaat, is: 'wat heb je nodig als werkgever?', in plaats van: 'ik heb hier iemand, past die bij jou?'. Kenmerkend is bovendien dat accountmanagers niet afkomstig zijn uit de ambtenarenwereld, maar een achtergrond hebben in het bedrijfsleven en daarmee de 'taal' van de werkgever spreken.

Knelpunten bij de werving

Tweederde van de gemeenten ervaart knelpunten bij het zoeken van arbeidsplaatsen. In onderstaande tabel is weergegeven welke knelpunten dat zijn.

Tabel 6.2 Knelpunten voor gemeenten bij het werven van werkplekken (N=19)

Knelpunten	Aantal gemeenten	In procenten
Mismatch vraag en aanbod	7	37%
Werkgevers willen alleen geschoolde/ervaren krachten	6	32%
Werkgevers zien op tegen toepassen loondispensatie	14	74%
Anders	19	100%

Bron: Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011. Gepercenteerd op aantal respondenten.

In een deel van de gemeenten is er sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod: de vraag van werkgevers sluit niet aan bij de capaciteiten van de doelgroep. Bij één op de drie gemeenten speelt daarnaast dat werkgevers alleen geschoolde of ervaren krachten willen. Vooral koudwatervrees voor het toepassen van loondispensatie vormt een belangrijk knelpunt: volgens 74% van de gemeenten houdt dit werkgevers tegen om mee te doen. Werkgevers kennen het instrument niet en zijn daarom huiverig het toe te passen.

Naast deze argumenten, geven alle gemeenten die deze vraag hebben beantwoord ook andere knelpunten aan. Genoemd worden:

- Concurrentie van andere instrumenten (3)¹: het werven van werkplekken wordt bemoeilijkt doordat er (nog) sprake is van veel concurrentie van andere gemeentelijke instrumenten, zoals loonkostensubsidie of participatiebanen waarbij werkgevers cliënten met behoud van uitkering aan het werk zetten. Deze regelingen zijn vaak financieel aantrekkelijker en/of minder ingewikkeld voor werkgevers dan de inzet van loondispensatie.
- Werkgevers zijn huiverig zich 'vast' te leggen (3): werkgevers zijn vaak wel bereid een cliënt een kans te geven binnen de organisatie, maar deinzen ervoor terug cliënten zelf in dienst te nemen. Het dienstverband dat is verbonden aan deelname aan de pilot vormt voor veel werkgevers een drempel om een werkplek beschikbaar te stellen. Een proefplaatsing is geen probleem, maar het dienstverband dat daarna komt wel.
- Loondispensatie is (op zichzelf) geen voldoende prikkel (3): de overtuigingskracht die van het instrument uitgaat, is niet doorslaggevend. Een korting op de loonsom is niet altijd genoeg om een werkgever ertoe over te halen een werkplek beschikbaar te stellen. Werkgevers willen daarnaast ook aanvullende voorzieningen, zoals een no-riskpolis of extra begeleiding in de vorm van een jobcoach.
- Het tijdelijke karakter van de pilot (2): de pilot is eindig en biedt daarmee voor werkgevers niet voldoende zekerheid. Zij zijn er niet van verzekerd dat de loondispensatie ook na afloop van de pilot wordt doorgezet en durven het daarom niet aan iemand in dienst te nemen.
- Loondispensatie biedt te weinig zekerheid (2): werkgevers weten vooraf niet hoe groot hun financiële 'voordeel' is: pas na de proefplaatsing vindt de loonwaardebepaling plaats en wordt de hoogte van de dispensatie bepaald. Dit is een risico: als het voordeel voor de werkgever 'te laag' is, kunnen ze de match na alle inspanningen alsnog weigeren. Ook de mogelijke ontwikkeling van de loonwaarde vormt voor werkgevers een reden om

¹ Het getal staat weer voor het aantal gemeenten dat dit antwoord gegeven heeft.

niet aan de pilot deel te nemen: wanneer de loonwaarde teveel toeneemt, is de werkgever zijn voordeel kwijt. Extra lastig is dat vooraf niet in te schatten is hoe de loonwaarde – en daarmee de hoogte van de dispensatie – zich zal ontwikkelen.

- Loondispensatie is een complex instrument (1): het is moeilijk aan werkgevers uit te leggen wat loondispensatie precies inhoudt en hoe het instrument werkt.

Succesfactoren

Naast de nodige knelpunten, worden in de casestudies ook een aantal succesfactoren geïdentificeerd. 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.

Gemeente aan het woord

“Het is echt belangrijk dat je je als gemeente niet onderdanig opstelt. Dat hoeft ook niet, want wij hebben werkgevers ook echt iets te bieden, het is niet alleen een kwestie van halen. We hebben allemaal te maken met een personeelsvraag – zij ook - en wij kunnen ze daarbij helpen. Als je een werkgever een tijdje kent, zie je ook waar de voordelen voor hem liggen. Zo van: ‘heb je al wel eens gedacht aan iemand die je magazijn opgeruimd houdt en het sorteerwerk doet? Dan hoeven je vaste medewerkers dat niet meer te doen en dat scheelt tijd en geld’. Meedenken en oplossingen aandragen. Deze uitstraling maakt het verschil.”

Hiermee hangt samen dat bij het benaderen van werkgevers moet worden aangesloten bij de ‘taal’ die zij spreken. Door werkgevers aan te spreken als partner en mede-ondernemer en niet te vervallen in ambtelijk taalgebruik, laten werkgevers zich gemakkelijker over de streep trekken.

Eén van de gemeenten laat werkgevers daarom alleen benaderen door medewerkers die zelf afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Zij weten precies wat er binnen bedrijven speelt en kunnen werkgevers daardoor gemakkelijk en op een voor hen aansprekende manier op hun behoeften aanspreken. Deze gemeente ziet dit als belangrijke succesfactor bij het werven van werkplekken.

Ook de zichtbaarheid van de gemeente als leverancier van arbeidskrachten is een belangrijke succesfactor. Gemeenten participeren daarom in verschillende regionale ondernemersplatforms en netwerkfora. Netwerken en lobbyen staan hierbij centraal.

Dit gebeurt vaak op bestuurs- of hoog beleidsniveau: naast de acquisitie van onderuit de organisatie door klantmanagers, jobhunters en accountmanagers, is ook deze top-down benadering door bestuurders en directeurs erg belangrijk. Netwerken is volgens gemeenten het meest effectief als het (ook) top-down gebeurt.

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.

6.2 Voorbereiding op werk

De beschikbaarheid van een werkplek is voor een groot deel van de doelgroep niet voldoende om succesvol naar arbeid geleid te worden. Voor deze cliënten zijn aanvullende (re-integratie)activiteiten nodig om voldoende voorbereid aan het werk te (kunnen) gaan.

Van selectie naar plaatsing

In de belronde is gevraagd naar de tijd die gemiddeld nodig is om vanaf het moment dat de toegangstoets is afgenomen een plaatsing te kunnen realiseren. Deze vraag is alleen gesteld aan gemeenten die hiermee al enige ervaring hebben opgedaan.

Tabel 6.3 Tijd tussen toegangstoets en plaatsing in weken naar aantal gemeenten (N=11)

Tijd in weken	Aantal	%
0 tot 4	1	9%
4 tot 8	3	27%
8 tot 12	0	0%
12 tot 16	1	9%
16 tot 20	2	18%
20 of meer	4	36%

Bron: Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

Tabel 6.3 laat zien dat het in vrijwel alle van deze gemeenten minimaal 4 weken duurt voor een geselecteerde deelnemer op een proefplaatsing aan de slag gaat. Voor een deel heeft dit te maken met knelpunten in de werving van werkplekken (zie ook voorgaande paragraaf). Een andere verklaring die gemeenten hiervoor aandragen is dat veel van de, voor de pilot geselecteerde, cliënten een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Zij hebben vaak eerst een (kort) traject nodig om arbeids- en werknemersvaardigheden op te doen voor ze geplaatst kunnen worden.

Gemeente aan het woord

"Het is echt heel erg belangrijk mensen goed voor te bereiden op werk. Veel van deze mensen weten gewoon niet hoe ze zich op de werkvloer moeten gedragen: dingen als op tijd komen, omgaan met collega's, je afmelden als je ziek bent, dat is voor hen echt niet vanzelfsprekend. Voor ze dit kunnen, sturen we ze niet naar een externe werkgever. Je moet echt heel zorgvuldig met je werkgevers omgaan: als het niet goed gaat, ben je zo'n werkgever gewoon kwijt en kan je er ook niemand anders meer plaatsen. Er zit daarom wel wat tijd tussen selectie en plaatsing."

Re-integratieactiviteiten: aantallen in beeld

De re-integratieactiviteiten die gemeenten in dit kader voor deelnemers aan de pilot inzetten, moeten worden geregistreerd in het CVS.

Tabel 6.4 Activiteiten gericht op toeleiding naar werk voor deelnemers aan de pilot

Activiteit	Aantal keer ingezet	In procenten
Jobcoaching	21	8%
Scholing/stage	7	3%
Diagnostisch onderzoek	3	1%
Duaaltraject	0	0%
Geen	15	6%
Niet ingevuld	218	83%

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

Bovenstaande tabel laat zien dat voor 83% van de deelnemers aan de pilot niet bekend is of en welke re-integratieactiviteiten zijn ingezet om hen goed voor te bereiden op werk. Het CVS geeft hierover daarmee weinig informatie: omdat veel niet is ingevuld, is het niet mogelijk een betrouwbaar kwantitatief overzicht te geven van de manier waarop deelnemers worden toegeleid naar arbeid.

Hetzelfde geldt voor de participatie-activiteiten die zijn uitgevoerd voor de cliënten die niet door de toegangstoets zijn gekomen. Tabel 6.5 maakt dit inzichtelijk.

Tabel 6.5 Activiteiten gericht op toeleiding naar werk voor niet-doelgroep

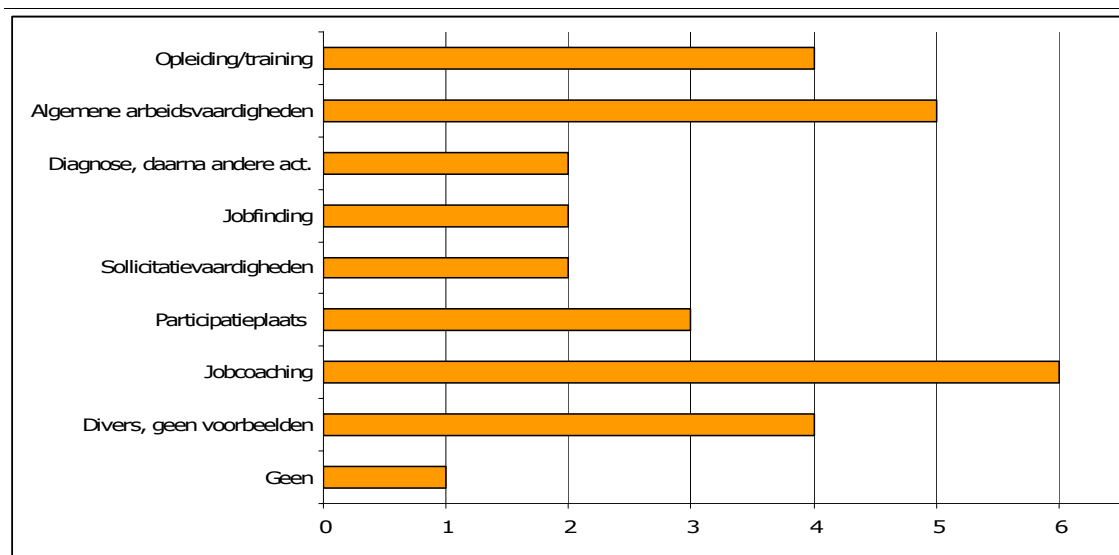
Activiteit	Aantal keer ingezet	In procenten
Activiteiten gericht op sociale activering	2	4%
Activiteiten gericht op werkervaring en werknemersvaardigheden	2	4%
Diagnostisch onderzoek	1	2%
Wegnemen van belemmeringen	1	2%
Geen	2	4%
Niet ingevuld	44	90%

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

Re-integratieactiviteiten: een kwalitatief overzicht

In de belronde is gevraagd naar de activiteiten die gemeenten inzetten om de doelgroep toe te leiden naar arbeid. Onderstaande figuur geeft weer welke voorbeelden door gemeenten zijn genoemd.

Figuur 6.1 Activiteiten die gemeenten inzetten om de doelgroep naar arbeid toe te leiden, naar aantal gemeenten



Bron: : Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

De figuur laat zien dat gemeenten verschillende re-integratieactiviteiten inzetten. Slechts één gemeente geeft aan geen aanvullende instrumenten in te zetten.

Hiermee acht het grote merendeel van de gemeenten het (soms) wel noodzakelijk in de periode tussen selectie en plaatsing re-integratieactiviteiten in te zetten. Dit gebeurt vooral om deelnemers goed voor te bereiden op werk. Daarnaast speelt mee dat deze activiteiten een activerende werking hebben: vooral wanneer de periode tussen toegangstoets en baan langer duurt dan een maand, voelen gemeenten de urgentie om deelnemers activiteiten aan te bieden om deze periode te overbruggen. Immers, de deelnemer is 'toegelaten' tot de pilot, dan moet er ook iets gebeuren.

WNK-bedrijven: assessment en arbeidsvaardigheden

Binnen WNK-bedrijven doorlopen deelnemers aan de pilot voorafgaand aan de proefplaatsing eerst een diagnostisch traject van 3 maanden. Gedurende het traject ondergaat de deelnemer het Dariuz-assessment en -diagnose, en wordt parallel hieraan op een interne werkplek aan het werk gezet. Het traject dient twee doelen: het brengt de mogelijkheden en capaciteiten van de deelnemer in kaart zodat een geschikte werkplek gezocht kan worden en de deelnemer doet daarnaast arbeidsritme en werknemersvaardigheden op. Op deze manier wordt een deelnemer optimaal op arbeid voorbereid.

Enschede: training

De gemeente Enschede biedt deelnemers aan de pilot een voorschakeltraject aan. Deze tussentijdse training duurt vier tot zes weken en wordt gebruikt als overbruggingstijd tussen selectie en plaatsing en om vaardigheden aan te leren en daarmee de positie op de arbeidsmarkt (duurzaam) te versterken.

Oss: werkervaringsplaatsen in de Rotonde

De gemeente Oss bereidt deelnemers aan de pilot voor op werk door het aanbieden van (interne) werkervaringsplaatsen. Hiervoor bestaat een apart traject (de Rotonde) waarbinnen in een arbeidssituatie wordt gewerkt aan het opdoen van werknemersvaardigheden als op tijd komen, hoe zich op de werkvloer te gedragen en het aannemen en leren interpreteren van opdrachten. Alleen wanneer in deze praktijksituatie blijkt dat deelnemers klaar zijn voor werk, worden ze tot de pilot toegelaten.

6.3 Kosten

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 6.6 geeft een overzicht van de gemiddelde kosten per activiteit.

Tabel 6.6 Gemiddelde kosten activiteiten

Activiteit	Euro
Jobcoaching	€ 5.000,-
Scholing/stage	<i>Niet opgegeven</i>
Diagnostisch onderzoek	€ 2.500,-
Duaaltraject	<i>Niet opgegeven</i>
Geen	<i>Niet opgegeven</i>
Niet nader gespecificeerd	€ 125,-

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

Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze cijfers mogelijk een vertekend beeld geven: veel is niet ingevuld en de cijfers hebben daarmee betrekking op een beperkt aantal cliënten en dus ook op een beperkt aantal keer dat de voorzieningen zijn ingezet.

7 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.¹

7.1 Aantallen in beeld

Op de peildatum van 21 mei 2011 waren volgens de gegevens in het CVS tien loonwaardebepalingen uitgevoerd.

Tabel 7.1 Uitkomsten loonwaardebepaling

Clïent	Type beperking volgens toegangstoets	Loonwaarde
1	Lichamelijk	50%
2	Lichamelijk	69%
3	Lichamelijk	83%
4	Lichamelijk	90%
5	Psychisch	43%
6	Verstandelijk	49%
7	Niet gespecificeerd	20%
8	Niet gespecificeerd	50%
9	Niet gespecificeerd	60%
10	Niet gespecificeerd	65%

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

De gemiddelde vastgestelde loonwaarde is 60%. Omdat niet voor alle cliënten het type beperking is gespecificeerd, is niets te zeggen over eventuele verschillen in de loonwaarde van cliënten met verschillende beperkingen.

7.2 Loonwaardebepaling: werking

(Hoe) werkt de loonwaardebepaling in de praktijk? Zoals uit de voorgaande paragraaf bleek, hebben gemeenten hier nog weinig ervaring mee: er zijn nog maar weinig loonwaardebepalingen uitgevoerd. 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 achtereenvolgens het proces en de kwaliteit van de loonwaardebepaling.

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

7.2.1 Proces van loonwaardebepaling

Loonwaardemethoden

De loonwaarde van een cliënt wordt bepaald met behulp van een loonwaardemethode die de loonwaarde van een werknemer op een geobjectiveerde manier meet. Binnen de pilot worden er, door de 32 deelnemende gemeenten, zes verschillende methoden voor loonwaardebepaling gebruikt. Deze methoden zijn: Actíva, Arbolab, Dariuz, Loonbalans, Matchcare en de VTA-methode van Pantar. In onderstaande tekstboxjes vatten we deze methoden kort samen.

1. Actíva Loonwaarde Methodiek

De basis van de methodiek wordt gevormd door de beoordeling van 23 relevante werknemercompetenties die middels een vragenlijst worden gescoord op een vijfpuntsschaal. De loonwaarde wordt vervolgens uitgedrukt in een percentage. Dat percentage geeft aan hoe iemand functioneert t.o.v. een reguliere werknemer in dezelfde functie.

2. Arbolabmethode

De Arbolabmethode voor loonwaardebepaling maakt gebruik van een (psychologische) test en een database met functieprofielen. Door de competenties van de werknemer die uit het psychologisch onderzoek naar voren komen af te zetten tegen de gevraagde competenties in het functieprofiel, wordt de loonwaarde van een werknemer in deze functie bepaald.

3. Dariuz

Dariuz maakt gebruik van vragenlijsten, een werkplekonderzoek en functie-analyse, waarin 10 competenties beoordeeld worden. Door de vereisten van de werkplek en de werkprestatie van de werknemer tegen elkaar af te zetten, ontstaat inzicht in de productiviteit, de begeleidingsbehoefte, de inzetbaarheid en de restcapaciteit.

4. Competensys Loonbalans

De methodiek werkt langs twee lijnen: het meet enerzijds werknemersvaardigheden en de capaciteiten van de werknemer, hetgeen resulteert in een beeld van de capaciteiten van de werknemer ten opzichte van het 100% reguliere niveau. De methode bepaalt daarnaast het niveau van de functie t.o.v. het 100% reguliere functieniveau door een bezoek van een onderzoeker aan de werkgever. Deze percentages worden met elkaar gecombineerd, hetgeen resulteert in een loonwaarde.

5. Matchcare

Matchcare biedt gemeenten begeleiding bij het volledige traject van een klant. De eerste meting, de loonwaarde indicatie, vindt plaats in de spreekkamer. De loonwaarde indicatie bestaat onder aandacht aan de leefgebieden (gezondheid, gezinssamenstelling en financiële omstandigheden). De daadwerkelijke loonwaardebepaling volgt wanneer de klant een werkplek heeft. De loonwaarde bepaling bestaat uit het Competentiemodel Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven en het beroepenmodel van O*NET.

6. VTA-Pantar

De VTA-methode is een getrapte methode. De inhoud van de functie, uitgedrukt in de taken die de medewerker moet uitvoeren, speelt een belangrijke rol. De eerste stap van de methode bestaat uit het inventariseren van de taken die een medewerker verricht. Per hoofdtaak wordt met een percentage het belang van deze taak aangegeven. De tweede stap bestaat uit het in kaart brengen van de capaciteiten van de medewerker op vier scoringspunten. Hierbij is het de vraag of de medewerker over voldoende capaciteiten bezit om de genoemde taken naar behoren uit te voeren.

Moment van uitvoering

Gemeenten waarmee in de casestudies gesproken is, geven aan de loonwaardebepaling aan het eind van de proefplaatsing uit te (willen) voeren. Zij mikken op een periode van 6 tot 10 weken na aanvang van de proefplaatsing. Er is dan voldoende informatie over het functioneren van de cliënt in de specifieke functie, terwijl de gemeente nog voldoende tijd heeft voor het eind van de proefplaatsing een beschikking op te stellen.

Van belang is dat de loonwaardebepaling niet te vroeg plaatsvindt. In gevallen waar het een bestaande (participatie)baan betreft, komt het moment van uitvoering niet zo nauw: er is dan al veel bekend over de manier waarop de cliënt in de functie presteert. Voor nieuwe werkplekken geldt dit echter niet. De loonwaardebepaling komt dan, ook na drie maanden, soms nog te vroeg.

Werkgever aan het woord

"Ik vond het best lastig om een goede inschatting van het functioneren te maken. Ze werkt hier nog maar zo kort, ze is zich echt nog aan het inwerken. Ik kan eigenlijk nog geen goede beoordeling geven. Ik zou eigenlijk liever nog een paar maanden wachten, dan komt er misschien wel iets heel anders uit."

In twee van de gemeenten vindt vóór aanvang van de proefplaatsing een eerste indicatieve meting plaats. Doel is alle betrokken partijen (werkgever, gemeente en cliënt) vooraf een indicatie te geven van de mogelijke verdien capaciteit van de werknemer. Met name werkgevers hechten hieraan: het geeft hen een idee van wat zij wel en niet van een cliënt kunnen verwachten en geeft bovendien vast een indicatie van de hoogte van de loondispensatie. Het is voor werkgevers prettig te weten waar ze aan beginnen. Voor cliënten en gemeenten verkleint dit het risico dat de werkgever na de proefplaatsing alsnog afhaakt. Belangrijk is wel te beseffen dat dit geen loonwaardebepaling in de strikte zin van het woord is: de meting wordt uitgevoerd zonder dat deze gerelateerd is aan een specifieke functie. Het gaat dan feitelijk om het verwachte functioneren van de werknemer in het algemeen. Deze uitkomst kan veranderen naarmate de functie beter of slechter bij de capaciteiten en beperkingen van de cliënt aansluit.

Uitvoerder

De helft van de gemeenten zegt de loonwaardebepaling zelf te willen uitvoeren. Dit gebeurt vooral met het oog op een beperking van de kosten: uitvoering in eigen beheer is aanzienlijk goedkoper dan de loonwaardebepaling te laten uitvoeren door een externe partij. Vaak zijn het in dit geval (enkele) klantmanagers of werkcoaches die met de uitvoering van de loonwaardebepaling worden belast. In een enkel geval gaat het hierbij om een jobcoach. De beoogde interne uitvoerders krijgen hiervoor altijd een training van de ontwikkelaar van de methode.

Vijftien gemeenten kiezen ervoor de loonwaardebepaling extern te laten uitvoeren. Vaak gebeurt dit door de ontwikkelaar van de methode. In enkele gevallen wordt hiervoor een re-integratiebureau (RIB) ingeschakeld. In de casestudies wijzen verschillende gemeenten op de meerwaarde die de uitvoering door een onafhankelijke partij met zich meebrengt. Door de loonwaardebepaling te laten uitvoeren door een derde partij die zelf geen belang bij de uitkomst heeft, ontstaat meer draagvlak voor en acceptatie van de vastgestelde loonwaarde: het is dan een neutrale waarde waar niemand invloed op heeft. Ook werkgevers hechten hieraan.

Werkgever aan het woord

"Ik vind dat belangrijk. De gemeente zit anders toch een beetje met twee petten op: zij hebben natuurlijk ook hun eigen belang, ze zijn niet neutraal."

Eén gemeente kiest voor een combinatie van bovenstaande strategieën door de uitvoering deels zelf ter hand te nemen, en hiervoor deels de ontwikkelaar van de methode in te zetten.

Wat gebeurt er met de uitkomsten?

Een interessante vraag als het gaat om het proces van de loonwaardebepaling, is wat er met de uitkomsten van de meting gebeurt. Het is de bedoeling dat deze door gemeenten worden overgenomen en rechtstreeks worden vertaald naar de hoogte van de loondispensatie. Het is interessant na te gaan of dit ook daadwerkelijk gebeurt of dat er in de praktijk toch ruimte is deze naar inzicht van de uitvoerder, klant of werkgever aan te passen. Als dat laatste het geval is, is een volgende vraag die naar het methodisch handelen: hoe waarborgt de gemeente methodisch handelen zodat elke cliënt en werkgever op dezelfde manier behandeld worden?

In de casestudies is gevraagd naar de manier waarop gemeenten om (zullen) gaan met de uitkomsten van de metingen. Drie van de gemeenten geven aan dat de uitkomst van de loonwaardebepaling vaststaat. Hierin is geen onderhandelingsruimte. Opvallend is dat aan deze beleidslijn op uitvoeringsniveau niet altijd de hand wordt gehouden. Klantmanagers geven aan dat de uitkomsten wel moeten aansluiten bij het beeld dat zij van de cliënt hebben: als dit niet zo is, moet de loonwaarde kunnen worden bijgesteld. Klantmanagers zeggen hierover:

Gemeente aan het woord:

"Ik zie de methodiek vooral als een hulpmiddel bij het bepalen van de hoogte van de dispensatie. Het is geen zuiver objectief middel om de hoogte van de dispensatie te bepalen: er moet niet een te zwaar oordeel aan de uitkomst worden gehangen. Er moet ruimte blijven voor de eigen inschatting van de consulent en werkgever."

Gemeente aan het woord:

"De uitkomst van de loonwaardebepaling is een richtlijn, maar geen vaststaand gegeven. Voor één van mijn klanten is de uitkomst van de loonwaardebepaling aan de hoge kant. Dat niveau gaat ze gewoon niet halen. Ik ga dat daarom naar beneden bijstellen. (...) Ik hoef dat niet met de werkgever te overleggen. Dat is gewoon mijn taak als haar klantmanager."

In de uitvoeringspraktijk lijkt de inschatting van de klantmanagers dus zwaar te tellen. Hoewel gemeenten het wenselijk achten dat er geen onderhandeling plaatsvindt over de hoogte van de loonwaarde, blijkt dat de uitkomst van de loonwaardebepaling soms wordt bijgesteld op basis van inzichten van de klantmanager.

De twee andere gemeenten geven wel aan dat de uitkomsten van de loonwaardebepaling ruimte laten voor wat onderhandeling. Zij vinden een marge van vijf tot tien procent logisch en acceptabel. In deze marge kunnen ondermeer extra compensatie voor begeleiding en werkplekaanpassingen kunnen worden uitonderhandeld. Ontwikkelaars van methoden

geven zelf ook aan dat loonwaardebepalingen geen exacte wetenschap zijn: er is altijd een bepaalde betrouwbaarheidsmarge van vijf tot tien procent. Gemeenten gebruiken deze marge als onderhandelingsruimte wanneer de werkgever of klantmanager zich niet in de vastgestelde loonwaarde kan vinden. De cliënt wordt in dit verband niet genoemd. Dit is opvallend, omdat de hoogte van de loonwaarde ook voor de cliënt financiële consequenties heeft. De wensen van werkgevers geven hierbij echter de doorslag: het is volgens gemeenten ook in het belang van de cliënt dat de werkplek niet verloren gaat. Als dit alleen mogelijk is door de loonwaarde binnen bepaalde marges naar beneden bij te stellen, is dat voor gemeenten aanvaardbaar.

Gemeente aan het woord

"Je moet wel het grotere doel in de gaten houden. Je wil mensen toch aan het werk helpen. Als de uitkomst van de loonwaardebepaling dan erg afwijkt van wat de werkgever verwacht, kun je beter de loonwaarde iets bijstellen dan de werkplek helemaal kwijtraken. Ik kan me best voorstellen dat zoiets gebeurt. Je kunt dan bijvoorbeeld afspreken tijdelijk een lagere loonwaarde aan te houden en dan na een aantal maanden een herhalingsmeting uit te voeren. Als daar dan weer een hogere loonwaarde uitkomt, kun je de loonwaarde alsnog naar boven bijstellen."

Gemeente aan het woord

"Uit de enige loonwaardebepaling die is uitgevoerd kwam 49%. De werkgever dacht 40% en dat dacht de ontwikkelaar van de methode zelf ook. Dit was een erg gemotiveerde cliënt en dat telde onevenredig zwaar mee. De ontwikkelaar was daarom bereid de score te verlagen. Het was onderhandelbaar."

Opvallend is dat er binnen gemeenten tussen beleids- en uitvoeringsafdelingen weinig wordt gecommuniceerd over de manier waarop met de uitkomsten van de loonwaardebepaling moet worden omgaan. Vanuit het niveau van beleid zijn hiervoor geen duidelijke richtlijnen voor de uitvoering ontwikkeld. Andersom geldt dat klantmanagers ook niet met beleidsmakers bespreken hoe zij in de praktijk met de uitkomsten om (willen) gaan. Er zit daardoor soms wat ruimte tussen beleid en uitvoering.

7.2.2 Kwaliteit loonwaardemethoden

In de casestudies en belronde is gevraagd naar de ervaringen van gemeenten, cliënten en werkgevers met de zes loonwaardemethoden: hoe beoordelen zij de kwaliteit van deze methoden? Omdat in de meeste gemeenten slechts één of enkele, of zelfs nog geen loonwaardebepalingen zijn uitgevoerd, zijn de ervaringen nog beperkt. In deze paragraaf geven we de eerste indrukken weer.

Inhoud

Bijna de helft van de gemeenten heeft enige ervaring met de loonwaardemethode opgedaan. Deze gemeenten is gevraagd naar de tevredenheid met de methode.

Tabel 7.2 Tevredenheid over het functioneren van de loonwaardemethode (N=15)

	Aantal gemeenten	In procenten
Tevreden	11	73%
Niet tevreden	4	27%

Bron: Belronde Cyclus 1, Research voor Beleid, 2011

Bijna driekwart van deze gemeenten zegt tevreden te zijn met het functioneren van de methode. Vier gemeenten zijn niet tevreden. Deze ontevredenheid is niet zozeer gebaseerd op inhoudelijke argumenten, maar heeft vooral betrekking op problemen in de communicatie en samenwerking met de aanbieders van de methoden en de gevraagde belasting van de deelnemers.

In de casestudies is gevraagd naar de inhoud van de gebruikte methoden¹. Deze gemeenten geven aan de in de metingen gebruikte variabelen relevant te vinden. Wel zijn sommige vragen voor cliënten moeilijk te begrijpen. Het is daarom erg belangrijk dat de uitvoerder de vragen kan vertalen naar het niveau van de cliënt.

Cliënten zijn echter niet altijd even positief:

Cliënt aan het woord

"Wat zij vragen is anders dan wat ik kan. Ze testen nu meer mijn niveau dan wat ik kan."

Cliënt aan het woord

"Ik vind het net een veekeuring. Die man was best wel aardig, maar met vragen over of ik kan samenwerken krijgt hij echt geen zicht op hoe goed ik mijn werk doe. Dat is in mijn werk helemaal niet belangrijk. Ik vond de uitkomst ook helemaal niet kloppen."

De meeste gemeenten vinden de methode die zij gebruiken volledig. Eén gemeente geeft aan het aspect taalbeheersing in de meting te missen. Een slechte taalbeheersing is op veel werkplekken een beperking die van invloed is op de loonwaarde: bijvoorbeeld wanneer iemand geen werkinstructies kan lezen. Ook wordt volgens deze gemeente niet genoeg rekening gehouden met de wisselende prestaties die gepaard gaan met veel psychiatrische ziektebeelden: iemand kan dan tijdens de meting heel goed scoren, terwijl zo iemand ook gemakkelijk een terugval kan krijgen en dan veel lager zou scoren. De meting is nu teveel een momentopname.

Werkwijze

Vrijwel alle methoden omvatten een gesprek met de werkgever en een gesprek met de werknemer. Deze gesprekken kunnen, afhankelijk van de methode, los van elkaar plaatsvinden, of juist gecombineerd worden. Soms worden beide partijen voorafgaand aan dit gesprek gevraagd een vragenlijst in te vullen waarin zij de competenties van de werknemer beoordelen, binnen andere methoden gebeurt dit tijdens het gesprek. Twee methoden maken daarnaast gebruik van psychologische en/of intelligentietests.

De gemeenten waarmee in de casestudies is gesproken hebben voorsnog weinig op deze werkwijze aan te merken. Zij geven aan nog niet genoeg ervaring met de methode te hebben om hier al de voor- en nadelen van te kunnen benoemen. Eén van de gemeenten geeft aan dat een observatie op de werkplek een mogelijke aanvulling op de bestaande werkwijze zou kunnen zijn. Dat zou de meting realistischer en objectiever maken.

¹ De gemeenten die participeerden in de casestudies gebruiken samen drie verschillende methoden: Activa, Dariuz en Loonbalans. De overige methoden zijn in de casestudies niet aan de orde geweest.

Een andere gemeente merkt op dat de werkgever in de meting een behoorlijk grote rol heeft. Alles staat of valt met de manier van kijken van de werkgever. De werkgever zet vaak laag in, omdat hij mikt op een zo laag mogelijke loonwaarde. Dit kan de uitkomsten beïnvloeden. Het is daarom goed dat de cliënt bij het gesprek aanwezig is: de werkgever zal daardoor wel wat rekening houden met de cliënt en niet té laag inzetten. Een cliënt onderschrijft dit:

Cliënt aan het woord

"Ik denk wel dat ik daardoor iets eerlijker beoordeeld ben. Ik kon meteen zelf reageren als ik vond dat mijn leidinggevende te streng was. Dan vond zij soms ook wel dat ik gelijk had. (...) Ik vond het fijn dat je zo op elkaar kunt reageren. Je kunt dan allebei uitleggen waarom je een bepaalde score geeft en dan begrijp je elkaar ook weer beter."

Een werkgever geeft juist aan veel waarde te hechten aan een 1-op-1 gesprek tussen uitvoerder en cliënt:

Werkgever aan het woord

"Dat vond ik erg belangrijk. Als ik erbij aanwezig ben dan verandert de situatie, en kan de werknemer niet zo vrij spreken."

Belasting

De uitvoering van de loonwaardebepaling kost zowel de werkgever als de cliënt de nodige tijd. Dit varieert, afhankelijk van de methode, van 1,5 tot 3 uur voor zowel cliënt als werkgever.

De gemeenten waarmee in de casestudies gesproken is, vinden deze belasting over het algemeen aanvaardbaar. Het is voor zowel de cliënt als de werkgever een behoorlijke tijdsinvestering, maar het is nu eenmaal 'part of the deal' en bovendien noodzakelijk om de loonwaarde goed te kunnen vaststellen. Hier hebben alle partijen belang bij. Wel geven gemeenten aan dat werkgevers niet altijd blij zijn met de gevraagde tijdsinvestering. Zeker voor werkgevers in het MKB is een halve dag een forse tijdsinvestering voor één werknemer. Ook voor cliënten duurt de meting soms te lang. Zeker voor mensen met psychische problematiek en/of een laag niveau is de gevraagde tijdsbelasting fors: zij kunnen zich vaak niet zo lang concentreren. Ook in de belronde wordt dit door verschillende gemeenten genoemd als knelpunt:

Gemeente aan het woord

"De test zou voor cliënten wel iets korter mogen. Het vergt veel tijd van cliënten: ze moeten zo'n 300 vragen beantwoorden en er zit ook nog een soort IQ-test aan vast. Dat is voor cliënten eigenlijk niet te doen."

De gevraagde belasting gaat echter niet alleen over tijd: ook mentaal kan de loonwaardebepaling – zeker voor cliënten – als behoorlijk belastend ervaren worden. Cliënten ervaren de loonwaardebepaling soms als een beoordeling en zien daar vooraf erg tegenop. Dit geeft de nodige spanningen. Daar komt bij dat in de gesprekken veel openheid van de cliënt wordt verwacht. Voor de cliënt is de loonwaardebepaling het eind van een intensief traject. De toegangstoets, het gesprek met een jobhunter, de kennismaking met de werkgever, de loonwaardebepaling: van cliënten wordt op al deze momenten verwacht dat ze hun verhaal doen.

Werkgever aan het woord

"Ik vond het best heftig voor de werknemer. Er komt nogal wat over tafel, er wordt best diep gegraven: psychische problemen, verleden, drugsproblemen. Ik vind dat nogal wat om zomaar te bespreken waar ook nog eens iedereen bij is. Op een gegeven moment zat hij echt met tranen in zijn ogen. Ik merkte het nog de rest van de dag: hij was echt een beetje van slag."

Cliënt aan het woord

"Ik was na het onderzoek echt kapot. Ik moest er 's avonds echt van bijkomen. Het duurde best lang en het was ook best moeilijk, zeker die testjes. Ze vroegen ook best wel veel, niet alleen over mijn werk. (...) Ik vond het superintensief."

7.3 Loonwaardemethodieken: validiteit en betrouwbaarheid

7.3.1 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 uitgevoerd¹. 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, los van deze pilot, door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht. Hoe het tweede aspect wordt uitgewerkt zullen we hieronder nader toelichten. In de eerste voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie is ingegaan op de theoretische achtergrond van de methoden (het derde en vierde aspect van validiteit).²

¹ 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

² Ommeren, C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdiene naar Vermogen*. Ministerie van SZW.

Hoewel we willen benadrukken dat hiermee nog geen stellige uitspraken zijn te doen over *wat* de methoden precies meten (arbeidsproductiviteit, loonwaarde, of mogelijk iets anders), is hiermee wel aan te geven of de methoden *hetzelfde* meten.

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 mei 2011 was het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen nog zeer beperkt: het aantal waarnemingen is nog te klein om betrouwbare statistische toetsen op uit te voeren. De kwaliteit van de data laat bovendien te wensen over, omdat van een deel van de uitgevoerde loonwaardebepalingen niet in het CVS is vermeld welke methode hiervoor gebruikt is. Omdat op de peildatum bovendien nog niet alle methoden waren gebruikt, 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 7.3 Gemiddelde loonwaarde per methode

Methode	Gemiddelde loonwaarde	Aantal loonwaardebepalingen
Actíva	49	1
Arbolab	81	3
Dariuz	55	2
Loonbalans	43	3
Matchcare	50	1
VTA	-	0

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

We zien dat op de peildatum per methode hooguit drie loonwaardebepalingen zijn uitgevoerd. Dit is te weinig om conclusies te kunnen verbinden aan de geconstateerde verschillen in gemiddelden.

Kwalitatieve informatie over de validiteit

Als gezegd, kan de validiteit van de loonwaardemethoden (nog) niet op betrouwbare wijze worden vastgesteld op basis van de cijfers. Wel is gemeenten, cliënten en werkgevers in de casestudies gevraagd naar de indruk die zij hebben van de validiteit van de methode die zij gebruiken.

Hoewel gemeenten aangeven nog te weinig ervaring met de methoden te hebben opgedaan om hier vergaande uitspraken over te doen, is de algemene indruk dat de uitkomsten een goede weerspiegeling zijn van de situatie van de cliënt. Eén klantmanager gaf aan de vastgestelde loonwaarde van één van haar cliënten te hoog te vinden.

Ook de werkgevers waarmee in de casestudies gesproken is, konden zich in de uitkomsten vinden.

Werkgever aan het woord

"Het is eigenlijk verbazend hoe goed het klopt. Best leuk om te zien dat het ook echt werkt: dat idee had ik tijdens het invullen van de vragenlijst helemaal niet. Voor mijn gevoel had er alles uit kunnen komen. Maar het klopt dus uiteindelijk wel."

Cliënten zijn niet altijd even goed te spreken over de uitkomsten van de loonwaardebepaling.

Cliënt aan het woord

"Ik herken mezelf er absoluut niet in. Ik snap ook niet hoe hij op dat percentage uitkomt. Met mij is verder niks aan de hand, ik kan alleen niet zoveel uur werken. Dan heb ik niet meteen zo'n lage loonwaarde."

Cliënt aan het woord

"Ik vind het wel laag. Volgens mij kan ik wel meer dan dat. Het kwam eigenlijk best hard aan."

7.3.2 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. Het merendeel van de gemeenten had op de peildatum nog geen loonwaardebepalingen uitgevoerd. De gemeenten voor wie dit wel geldt, hebben hooguit twee loonwaardes in het CVS geregistreerd. Hiermee kunnen nog geen gemiddelden per gemeenten te berekend worden.

Deel III:

Resultaten en effecten

8 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.

8.1 Aantallen in beeld

Op de peildatum van 21 mei 2011 waren er in het CVS zeven dienstbetrekkingen geregistreerd. Dit houdt in dat de proefplaatsing van zeven werknemers op deze datum (al) was voortgezet in een dienstverband en dat daarmee zeven werknemers aan het werk waren met loondispensatie.

De gegevens in het CVS laten zien dat het hier één werknemer met een lichamelijke, één werknemer met een verstandelijke en één werknemer met een psychische beperking betreft. Van de overige vier werknemers is de beperking niet in het CVS geregistreerd.

Omvang van de baan

Tabel 8.1 geeft een overzicht van de omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen.

Tabel 8.1 Omvang van de gerealiseerde dienstbetrekkingen

Cliënt	Beperking volgens de toegangstoets	Uren per week
1	Lichamelijk	20
2	Verstandelijk	40
3	Psychisch	Onbekend
4	Niet gedefinieerd	32
5	Niet gedefinieerd	32
6	Niet gedefinieerd	40
7	Niet gedefinieerd	Onbekend

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

Het aantal uren dat wordt gewerkt varieert van 20 tot 40 uur per week. Vier van de cliënten werken fulltime of bijna fulltime. Eén cliënt heeft met een dienstverband van 20 uur per week een kleine deeltijdbaan. Van de overige cliënten is de omvang van de baan niet in het CVS geregistreerd.

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 8.2 Contractvorm gerealiseerde dienstbetrekkingen

Cliënt	Beperking volgens de toegangstoets	Contractvorm
1	Lichamelijk	Contract voor bepaalde tijd
2	Psychisch	Contract voor bepaalde tijd
3	Verstandelijk	Contract voor bepaalde tijd
4	Niet gedefinieerd	Contract voor bepaalde tijd
5	Niet gedefinieerd	Contract voor bepaalde tijd
6	Niet gedefinieerd	Contract voor bepaalde tijd
7	Niet gedefinieerd	Onbekend

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

8.2 Aard van de dienstbetrekkingen

Type werkgever

Van de zeven dienstbetrekkingen, zijn er vijf gerealiseerd bij reguliere werkgevers.

Tabel 8.3 Type werkgever

Cliënt	Beperking volgens de toegangstoets	Werkgever
1	Lichamelijk	SW-bedrijf
2	Psychisch	Reguliere werkgever
3	Verstandelijk	Onbekend
4	Niet gedefinieerd	Reguliere werkgever
5	Niet gedefinieerd	Reguliere werkgever
6	Niet gedefinieerd	Reguliere werkgever
7	Niet gedefinieerd	Reguliere werkgever

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

Eén werknemer is met loondispensatie op een interne werkplek binnen het SW-bedrijf aan de slag gegaan. Uit de casestudies blijkt dat gemeenten dit zien als een goede optie voor cliënten van wie verwacht wordt dat zij het binnen het reguliere bedrijf niet redden.

WNK-bedrijven: keuze uit interne of externe werkplek

WNK-bedrijven heeft als SW-bedrijf de mogelijkheid deelnemers aan de pilot extern bij een reguliere werkgever te plaatsen, of voor hen een interne plaatsing binnen één van de eigen WNK-bedrijven, zoals het schoonmaakbedrijf of het postbedrijf, te realiseren. Niet elke deelnemer is (al) in staat voor een reguliere werkgever te werken: zij hebben te veel begeleiding nodig, kunnen het gevraagde werktempo niet aan of voelen zich in een reguliere context te onzeker en onbeschermd. Een interne plaatsing biedt dan uitkomst en komt niet ten laste van het Sw-budget. Het schoonmaakbedrijf is bijvoorbeeld een apart rechtspersoon dat mensen regulier – dus zonder Sw-subsidie – in dienst kan nemen. Deze werkomgeving biedt cliënten echter wel de bescherming die zij nodig hebben: hier kan optimaal rekening worden gehouden met de beperking van een cliënt omdat collega's en leidinggevenden hier ervaring mee en begrip voor hebben. Cliënten die dit aankunnen, worden extern geplaatst: cliënten die meer bescherming nodig hebben, kunnen intern terecht. Het biedt toegevoegde waarde dat deze strategieën vanuit de structuur van de Sw-voorziening gecombineerd kunnen worden.

Dienstbetrekkingen bij reguliere werkgevers worden volgens gemeenten vooral gerealiseerd binnen het MKB. Met name de vaak korte lijnen maken van het MKB de meest geschikte werkgever voor veel deelnemers aan de pilot. Bij grotere organisaties is er vaak geen direct contact met de leidinggevende, maar verloopt het contact via een P&O'er. Een P&O'er kijkt vanuit een specifieke rol naar de personeelsvoorziening en heeft vaak de opdracht de best mogelijke mensen te scouten. Vaak heeft hij of zij niet de beslissingsbevoegdheid daarvan af te wijken. Dit maakt het moeilijk voor deze doelgroep werkplekken te realiseren bij grote bedrijven. Binnen het MKB speelt dit probleem minder: door direct zaken te doen met de eigenaar en/of leidinggevende, kan die de beslissing nemen sociale motieven te laten prevaleren.

Aard van het werk

Gevraagd naar de aard van het werk, spreken gemeenten de verwachting uit dat het hierbij vooral zal gaan om laaggeschoold en uitvoerend werk. Genoemd worden fysieke arbeid in sectoren als de groenvoorziening, schoonmaakbranche en horeca, en in mindere mate licht administratief werk aan de receptie, telefoon of in het archief.

Daarnaast zijn het niet altijd standaardfuncties, maar gaat het vooral om additionele taken die er voorheen als onderdeel van een andere functie door een reguliere werknemer werden 'bij' gedaan. Vanuit deze additionele taken wordt voor de cliënt een nieuwe functie gecreëerd.

Gemeente aan het woord

"We zien wel dat werkgevers door de pilot wel wat creatiever gaan nadenken: wat meer knippen in functies en taken waar andere mensen te duur voor zijn van die functies afhalen. Met die nieuwe taken wordt zo een nieuwe functie gecreëerd die hiervoor nog niet bestond."

Gemeenten stellen wel voorwaarden aan dergelijke gecreëerde functies: de functie moet voor een belangrijk deel bestaan uit substantiële taken, die voor de organisatie een zekere toegevoegde waarde hebben. Het moet niet zo zijn dat er voor de gelegenheid maar wat klusjes voor de cliënt worden bedacht. Er moet voor de cliënt voldoende werk zijn. Wanneer niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, is de functie volgens gemeenten niet duurzaam. Het is dan de eerste baan die wordt wegbezuinigd zodra het even tegenzit of zodra de hoogte van de loondispensatie afneemt.

Bestaande werkplekken

Gemeenten geven aan dat veel van de gerealiseerde dienstbetrekkingen bestaan uit arbeidsplaatsen waar de betreffende cliënten al (in een andere vorm) aan het werk waren. Het gaat dan bijvoorbeeld om participatiebanen of detacheringen die worden omgezet naar een dienstverband met loondispensatie. Het werven van nieuwe arbeidsplaatsen blijkt lastig en kost meer tijd. Gemeenten kiezen daarom eerst voor de gemakkelijke weg en benutten bestaande werkplekken om de inzet van loondispensatie uit te testen. Vanuit deze succesverhalen kunnen vervolgens gemakkelijker echt nieuwe banen gerealiseerd worden: werkgevers zien dan dat er goede ervaringen met loondispensatie zijn opgedaan en 'steken elkaar aan'.

8.3 Duurzaamheid

In paragraaf 8.1 bleek al dat de gerealiseerde dienstbetrekkingen vrijwel allemaal voor bepaalde tijd zijn: deelnemers aan de pilot krijgen in eerste instantie een tijdelijk contract van vaak een half jaar. Wat zegt dit over de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen?

Waarborg duurzaamheid: eisen aan de functie

Gemeenten kunnen hierover nog geen uitspraken doen: zij hebben nog te weinig ervaring met de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. Wel geven zij in de case studies aan hier in de werving van de werkplekken rekening mee te houden. Door vooraf bepaalde eisen aan de functie te stellen, wordt de duurzaamheid van de functie vooraf zo goed mogelijk gewaarborgd.

Het waarborgen van duurzaamheid begint met een goede match tussen kandidaat en functie. De functie moet goed aansluiten bij de capaciteiten van de cliënt. Door cliënten alleen daar te plaatsen waar hun capaciteiten tot hun recht komen en waar het niveau en werktempo aansluiten bij de mogelijkheden van de cliënt, is de kans op succes het grootst. Zowel werkgever als cliënt zijn dan tevreden en zijn sneller geneigd het dienstverband voort te zetten. Een goede diagnose is daarom het startpunt voor een duurzaam dienstverband.

Daarnaast stellen gemeenten eisen aan de toegevoegde waarde van de functie. In de vorige paragraaf zagen we al dat de functie een bepaalde toegevoegde waarde voor de organisatie moet bieden om de duurzaamheid van de functie te waarborgen. In het algemeen geldt: hoe meer de werkzaamheden de organisatie opleveren (bijvoorbeeld in termen van besparingen of verhoogde productiviteit van andere werknemers), hoe groter de kans op een duurzaam resultaat. Eén gemeente plaatst daarom alleen cliënten daar waar echt vacatures zijn. Het werven van deze plaatsen kost dan wel meer moeite, maar levert uiteindelijk een duurzamer resultaat op. Andere gemeenten geven aan dat ook gecreëerde functies duurzaam kunnen zijn, zolang de functie maar grotendeels uit substantiële, voor de organisatie relevante, taken bestaat.

Gunfactor

De meeste gemeenten verwachten bovendien dat de systematiek van de pilot, waarbij de dienstbetrekking vooraf wordt gegaan door een proefplaatsing, zal bijdragen aan de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. Gemeenten wijzen erop dat het voor een werkgever relatief gemakkelijk is een cliënt die zij niet kennen af te wijzen. Wanneer een cliënt echter eenmaal een aantal maanden in een proefplaatsing voor een werkgever heeft gewerkt, gaat ook de zogenaamde 'gunfactor' een rol spelen: iemand die je kent, gun je meer. Het is voor werkgevers daarom veel moeilijker een cliënt die zij persoonlijk kennen af te wijzen.

De 'gratis' proefplaatsing trekt veel werkgevers over de streep om een cliënt een kans te geven. Wanneer zij deze cliënt aan het einde van de proefplaatsing eenmaal 'kennen', zijn zij sneller geneigd de cliënt in dienst te nemen én te houden en zelf ook in de cliënt te investeren. De proefplaatsing waarin werkgever en cliënt elkaar relatief vrijblijvend kunnen leren kennen, draagt daarmee bij aan de duurzaamheid van de dienstbetrekkingen. Veel werkgevers blijken uiteindelijk toch geneigd een cliënt die zij persoonlijk kennen een kans

te geven: zij voelen zich dan (mede)verantwoordelijk voor de cliënt en gunnen de cliënt sneller een dienstverband.

Gemeente aan het woord

"We hebben dat gezien met onze ID'ers. Die moesten een tijd geleden uitstromen. We hebben toen aan de werkgevers gevraagd: 'willen jullie ze regulier in dienst nemen?' dat ging goed, positiever dan gedacht. De meeste werkgevers namen 'hun' ID'er gewoon in dienst. Dat gaat binnen de pilot vast ook zo. Maar die gunfactor moet je opbouwen, dat is een kwestie van vertrouwen."

Werkgever aan het woord

"Het is natuurlijk in de eerste plaats afhankelijk van hoe hij blijft functioneren. Maar je kent hem nu, en je weet ook wat er speelt en dat hij echt zijn best doet. Dan ben je ook bereid net even een stapje harder voor hem te lopen: ik zou het echt moeilijk vinden om hem nu te moeten vertellen dat hij hier niet zou mogen blijven. Ik zie hoe trots hij erop is dat hij hier mag werken: echt apetrots, hij loopt ook in zijn vrije tijd nog in zijn bedrijfsshirt rond. Zo iemand gun je het toch?"

Het verdient daarom aanbeveling ook bij een verdere, landelijke uitrol van de pilot in een dergelijke, relatief vrijblijvende, proefperiode te voorzien.

Risico voor duurzaamheid: continuïteit pilot

Het incidentele karakter van de pilot vormt een reëel risico voor de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen. Werkgevers vertrouwen er niet altijd op dat de loondispensatie – ook na afloop van de pilot – wordt doorgezet. Zij zien de overheid als veranderlijke en weinig stabiele partner: regelgeving kan zomaar weer gewijzigd worden als de politieke voorkeuren veranderen.

Werkgevers durven het daarom vooralsnog niet aan cliënten een dienstverband voor onbepaalde tijd aan te bieden. Er worden nu daarom contracten voor bepaalde tijd afgesloten, die vervolgens worden verlengd. Tegen het einde van de looptijd van de pilot is dat voor verschillende cliënten drie keer gebeurd. De kans is groot dat werkgevers het niet aandurven deze cliënten een vast contract te geven en het dienstverband daarom stopzetten. Zolang er geen duidelijkheid is over de voortzetting van loondispensatie, vormt een vast dienstverband voor werkgevers een te groot risico.

Om de duurzaamheid van de gerealiseerde dienstbetrekkingen te waarborgen, is het daarom van groot belang bijtijds richting werkgevers te communiceren over de voortzetting van het instrument loondispensatie. Om te voorkomen dat onnodig werkgever-werknemerrelaties verbroken worden, moet dit uiterlijk een half jaar vóór het einde van de pilot duidelijk zijn. Dit voorkomt dat werkgevers het dienstverband stopzetten omdat zij na drie contractverlengingen wettelijk verplicht zijn de cliënt een dienstverband voor onbepaalde tijd aan te bieden, terwijl zij geen duidelijkheid hebben over de voorwaarden waaronder dit dienstverband geldt.

Een andere optie is werkgevers wettelijk de mogelijkheid te geven langer tijdelijke contracten aan te bieden aan werknemers met loondispensatie.

8.4 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.¹

Tabel 8.4 Ondersteunende voorzieningen (meerdere mogelijk per cliënt)

Voorziening	Aantal keer ingezet
Werkplekaanpassing	2
Vervoersregeling	1
Geen	5

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

Het merendeel van de cliënten die met loondispensatie aan het werk zijn, krijgt hierbij geen extra praktische ondersteuning. Eén cliënt heeft een lichamelijke beperking en krijgt daarom zowel een werkplekaanpassing als een vervoersregeling. Van een andere cliënt is alleen de werkplek aangepast.

Begeleiding van werknemer en werkgever

In de casestudies geven gemeenten aan dat zij, naast werkplekaanpassingen en vervoersregelingen, verschillende andere voorzieningen beschikbaar stellen om werkgever en cliënt te ondersteunen. Veel genoemd wordt extra begeleiding van werknemer en werkgever, door een jobcoach. Gemeenten verwachten dat deze begeleiding voor veel cliënten hard nodig is. Het begrip 'jobcoaching' dient hierbij breed geïnterpreteerd te worden als nazorg na plaatsing. Gemeenten scharen hieronder bijvoorbeeld ook begeleiding van trajectbegeleiders die de rol van jobcoach op zich nemen.

Hoe dan ook blijkt de stap van deelnemer naar werknemer voor veel cliënten een grote stap te zijn, waar extra begeleiding bij nodig is. De intensiteit van de benodigde begeleiding varieert van 1 uur per twee weken tot 2 uur per week.

Overige ondersteuning

Ook een no-riskpolis is volgens een aantal gemeenten onontbeerlijk. Sommige deelnemers aan de pilot (bijvoorbeeld instromers vanuit de WSW) hebben recht op een no-riskpolis van het UWV. Een aantal gemeenten geeft zelf een eigen 'no-riskpolis' af, waarmee bijvoorbeeld verzuim van de werknemer tijdelijk wordt afgedekt.

Volgens gemeenten is een dergelijke no-riskpolis nodig om een werkgever over de streep te trekken. Zonder een extra afdekking van het risico op ziekte, zijn veel werkgevers niet bereid een cliënt in dienst te nemen. Werkgevers beamen dit:

¹ Nazorg op de werkplek of begeleiding door een gekwalificeerde jobcoach is geen onderdeel van deze tabel.

Werkgever aan het woord

"Ik vind het belangrijkste nog dat ik niet zelf hoef op te draaien voor ziektekosten. Dat risico is me bij deze doelgroep echt te groot. Dat heb ik ook meteen aan de gemeente aangegeven: zonder dat was ik er niet aan begonnen. Dan vind ik de loondispensatie nog minder belangrijk."

Ook opleidings- en trainingstrajecten behoren tot de aanvullende voorzieningen die door sommige gemeenten worden aangeboden.

Enschede: AKA-traject

De gemeente Enschede biedt cliënten die dit willen en nodig hebben een AKA-traject aan in de vorm van een BBL opleiding. Mensen werken dan 4 dagen (met loondispensatie) en gaan één dag naar school. Het traject is bedoeld om naast een baan ook de opleidingskwalificaties te versterken, waardoor de positie op de arbeidsmarkt duurzaam versterkt wordt.

Tot slot geeft een aantal gemeenten aan de ondersteuning vooral graag praktisch te houden en flexibel te willen inspelen op de vraag van werkgever en cliënt. Niet elke cliënt heeft immers (dezelfde) ondersteuning nodig en ook de eisen die door de werkplek aan de cliënt worden gesteld variëren. Bovendien is niet altijd vooraf in te schatten welke ondersteuning precies nodig is.

Enschede: praktische ondersteuning

In een gemeente heeft een cliënt kennisgemaakt met een werkgever. Het contact verloopt goed, beide partijen willen overgaan tot proefplaatsing. De werkgever heeft echter één aarzeling: de werknemer zal in een zichtbare functie werken, maar heeft een erg slecht gebit. De werkgever vindt het niet representatief wanneer een van zijn medewerkers anders aflevert en er niet gezond uitziet. De gemeente zegt toe een deel van de kosten van een kunstgebit over te nemen. De plaatsing is hiermee een feit.

9 Prikkels en beleving

Naast het aantal gerealiseerde dienstbetrekkingen en de aard en de duurzaamheid hiervan, kunnen meer kwalitatieve effecten van het instrument loondispensatie worden gevonden in de prikkels die van het instrument uitgaan. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op prikkels voor de doelgroep, prikkels voor werkgevers en prikkels voor gemeenten: hoe ervaren zij het instrument en wat is het effect van de inzet van loondispensatie voor elk van deze groepen?

9.1 Prikkels voor de doelgroep

9.1.1 Beleving van cliënten

In de casestudies is met tien cliënten gesproken over de manier waarop zij hun deelname aan de pilot in het algemeen, en het werken met loondispensatie in het bijzonder, ervaren.

Opvallend is dat het merendeel van deze cliënten niet goed lijkt te begrijpen wat het principe van loondispensatie nu precies inhoudt. Loondispensatie blijkt voor hen een complex en (te) moeilijk concept. Taalproblemen en het vaak lage niveau van cliënten spelen hierbij een grote 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.

Cliënt aan het woord

"Ik begrijp dat niet. Ik heb straks werk en dan heb ik niks meer met de gemeente te maken. Toch? Aan het werk, dus geen uitkering meer. (...) Als ik werk, ben ik toch niet meer bij de gemeente?"

Klantmanagers onderschrijven deze constatering:

Gemeente aan het woord

"Vooral aan mensen die de taal niet goed beheersen is loondispensatie moeilijk uit te leggen en dat is ook zo voor mensen met een laag niveau. Ook al is het principe goed uitgelegd, dan nog verwachten ze een volledig salaris als ze bij een externe werkgever aan de slag gaan. De beleving van het 'aan het werk zijn' komt niet overeen met het nog altijd ontvangen van een gedeeltelijke uitkering. Dat gaat het begripsvermogen gewoon te boven: dat kun je niet aan ze uitleggen."

Een aantal van de cliënten waar in de casestudies mee is gesproken, begrijpt het principe van loondispensatie wel. De manier waarop zij hun deelname aan de pilot ervaren, varieert. Een aantal cliënten is erg enthousiast over de pilot en ziet in de inzet van loondispensatie een belangrijke kans om weer aan het werk te komen.

Cliënt aan het woord

"Ik vind het wel goed dat zo'n instrument er is. Ik heb daar zelf vooral veel baat bij: ik kan daardoor weer aan het werk. Het zorgt er ook voor dat ze op mijn werk rekening houden met mijn beperkingen. Dat geeft mij veel rust."

Andere cliënten zijn minder enthousiast. Zij hebben bijvoorbeeld moeite met het idee voor minder dan het WML te moeten werken.

Cliënt aan het woord

"Ik vind het echt raar dat ik onder het minimumloon verdien. Dan voel je je niet echt gewaardeerd. Ik vraag me ook af of dat wel helemaal legaal is en dat heb ik ook tegen mijn klantmanager gezegd."

Opvallend is dat het enthousiasme van cliënten voor een deel samen lijkt te hangen met het enthousiasme van de klantmanager. Cliënten van klantmanagers die zelf helemaal achter het instrument loondispensatie staan, zijn positiever over het instrument dan cliënten van wie de klantmanager zelf ook niet helemaal overtuigd lijkt van de toegevoegde waarde en kansen die het instrument de cliënt kan bieden.

De beleving van cliënten hangt daarmee voor een belangrijk deel samen met de manier waarop de gemeente de boodschap brengt: slaagt de gemeente erin het concept van loondispensatie aan cliënten uit te leggen en het eigen enthousiasme voor het instrument op cliënten over te brengen? Wanneer gemeenten hierin slagen, staan cliënten over het algemeen positiever tegenover hun deelname aan de pilot en de inzet van loondispensatie daarbij.

9.1.2 Financiële prikkels

Financiële prikkel beperkt: (meer) werken loont niet altijd

Omdat cliënten zelf het concept loondispensatie niet altijd goed begrijpen, is gemeenten in de casestudies gevraagd naar de (verwachte) financiële prikkel die van het instrument uitgaat.

Gemeenten geven aan dat de financiële prikkel voor de doelgroep beperkt is. Alleen bij een heel hoge loonwaarde levert werken substantieel meer inkomen op dan niet werken. Bij een minder hoge loonwaarde (gemeenten noemen een loonwaarde van 70% of minder), is het extra inkomen beperkt.

Gemeenten onderscheiden verschillende groepen voor wie (meer) werken niet of nauwelijks loont. Dit geldt bijvoorbeeld voor gehuwden, voor wie de WWB-norm gelijk is aan het minimumloon. Een extra probleem doet zich voor waar het mensen met een SW-indicatie betreft: voor hen is het financieel gunstiger om in een SW-dienstverband aan de slag te gaan, omdat ze hier volledig WML verdienen. Ook hogeropgeleiden kunnen in een situatie terecht komen waarin (meer) werken niet lonend is, wanneer het functieloon aanzienlijk hoger is dan het WML. Onderstaande box illustreert dit met een voorbeeld uit één van de cases.

Roosendaal: (meer) werken loont niet

In gemeente Roosendaal deed zich een concrete situatie voor waarin (meer) werken niet loont. Een hoogopgeleide jongen kwam door de toegangstoets (psychische beperking: zodra hij werkdruk ervaart, nemen zijn prestaties af). Hij is geplaatst op een communicatieafdeling van een grote organisatie. Zijn loonwaarde is bepaald, en kwam uit op 59%. Hiermee is er een kans dat hij buiten de pilot valt, want 59% van het functieloon bedraagt waarschijnlijk meer dan het WML. Dit geldt zeker wanneer de loonwaarde verder zal stijgen. De werkgever wil en kan hem echter niet voor een volledig loon aannemen: het prestatieniveau bedraagt immers maar 59%. Het is onduidelijk wat er in deze situatie moet gebeuren.

Ook bestaande gemeentelijke regelingen kunnen ertoe leiden dat deelname aan de pilot niet lonend is. Zo kent één van de gemeenten op dit moment een participatievergoeding. Wie op een participatieplaats werkt, krijgt een vergoeding van 50 euro per maand bovenop de uitkering. Voor deelnemers aan de pilot vervalt deze vergoeding: mensen die voorheen in een participatiebaan werkten, kunnen er daardoor per saldo op achteruit gaan. Ook vragen gemeenten en één van de cliënten zich af wat er voor deelnemers aan de pilot moet gebeuren met zaken als de gemeentelijke eindejaarsuitkering, de langdurigheidstoeslag en de vaste voet. Moeten deze voorzieningen voor deelnemers aan de pilot naar rato van hun loonwaarde worden verlaagd of zelfs worden afgeschaft? Wat betekent dit dan voor de financiële prikkel die van het instrument uitgaat: houden deelnemers aan de pilot per saldo dan nog wel meer geld over?

Prikkel te ingewikkeld

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?”

Cliënten geven bovendien aan zich – ook zonder deze stimulans – al maximaal in te zetten. Het is voor hen niet mogelijk nóg harder te werken.

Negatieve prikkel

Gemeenten constateren dat van het instrument loondispensatie juist ook een negatieve financiële prikkel kan uit gaan. Verschillende cliënten ervaren het als demotiverend om onder het WML aan het werk te gaan.

Gemeente aan het woord

"De prikkel voor werknemers om zich verder te ontwikkelen zie ik niet. Het werkt eerder andersom: het werkt uiteindelijk demotiverend dat deze mensen waarschijnlijk nooit het minimumloon zullen verdienen, ook al werken ze naar hun vermogen. Veel cliënten zetten zich vanaf het begin volledig in, maar zullen door hun beperking niet veel stijgen in hun loonwaarde. De beperking blijft nu eenmaal bestaan. Als zij dan structureel onder het minimumloon blijven verdienen, ervaren zij zeker geen prikkel om nóg harder te gaan werken of heel hard aan hun ontwikkeling te gaan werken. Alleen voor mensen die niet helemaal gemotiveerd zijn, zou het instrument prikkelend kunnen werken, omdat zij wellicht een stijging van hun loonwaarde kunnen realiseren door harder te werken. Gemotiveerde mensen zullen juist eerder hun motivatie verliezen."

Ook de eerder geconstateerde beperkte financiële prikkel – het inkomen met loondispensatie ligt niet veel hoger dan de uitkering – kan demotiverend werken:

Gemeente aan het woord

"Deelnemers zijn nu erg gemotiveerd, maar als ze erachter komen dat het ze zo weinig oplevert, volgen nog wel wat moeilijke gesprekken."

9.1.3 Niet-financiële prikkels

Zoals hierboven beschreven lijken de financiële prikkels voor de doelgroep, die van het instrument uitgaan, beperkt. Geld speelt voor veel cliënten dan ook geen grote rol in hun motieven om aan de pilot deel te nemen. Cliënten zien de pilot vooral als een kans die zij anders niet zouden krijgen: een kans om weer aan het werk te gaan. Zij hebben het gevoel nog een kans te krijgen, terwijl ze eerder vaak buiten de boot vielen. De eigen motivatie om weer aan het werk te gaan is voor veel van de cliënten waarmee is gesproken de belangrijkste reden om aan de pilot deel te nemen.

Cliënt aan het woord

"Je kunt het wel of niet met loondispensatie eens zijn, maar uiteindelijk is het voor mensen zoals ik de enige manier om ertussen te komen. Als je ziek bent, neemt geen werkgever je meer aan. En ik wil toch aan het werk: nu krijg ik in elk geval de kans om te laten zien wat ik kan."

Daarnaast spelen enkele niet-financiële prikkels die van het instrument uitgaan hierbij een rol.

Focus op de 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 de gemeente eerst vooral gericht was op de legitimiteit van de uitkering, wordt nu veel aandacht besteed aan de mogelijkheden en capaciteiten van een cliënt.

Cliënt aan het woord

"Dat is fijn hoor: je voelt je echt meer serieus genomen. Je voelt je niet meer zo'n uitkeringstrekker, maar ze nemen je serieus in wat je wél kan. Dat is een heel andere benadering en dat geeft toch een heel wat beter gevoel."

In de praktijk kijken gemeenten bovendien niet alleen naar wat een cliënt *kan*, maar komt ook aan de orde wat een cliënt *wil*. Bij het bepalen van de juiste match tussen baan en cliënt, spelen de wensen van de cliënt een belangrijke rol: de cliënt moet gemotiveerd aan een baan beginnen. Gemeenten grijpen de pilot daarom aan het gesprek met de cliënt te beginnen over diens wensen ten aanzien van werk. Cliënten ervaren dit als erg prettig en stimulerend.

De focus op wat zij kunnen en willen vormt voor cliënten een belangrijke prikkel die van loondispensatie uitgaat. Gemeenten kunnen deze prikkel maximaal benutten door deze eigenschappen van het instrument in het gesprek met de cliënt expliciet te benoemen: 'met loondispensatie kijken we vooral naar wat je wel kunt en naar wat je wilt'. Door de inzet van het instrument aan te grijpen om hierover het gesprek met cliënten aan te gaan, vergroten gemeenten de stimulerende werking die van het instrument uitgaat.

Drempelverlagend

Verskillende cliënten geven daarnaast aan dat de inzet van loondispensatie de drempel om de stap naar werk te zetten verlaagt. De stap naar werk is voor veel cliënten behoorlijk groot, waarbij onzekerheden over de beperking en het functioneren daarmee op de werkvloer een grote rol spelen. Dit werpt voor veel cliënten de nodige mentale barrières op: ben ik wel in staat me op de werkvloer te handhaven en houden ze daar wel rekening met mijn beperkingen?

De inzet van loondispensatie neemt een deel van de druk die cliënten ervaren weg en helpt hen deze onzekerheden en mentale barrières te overwinnen. De beperkingen van de cliënt 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 wordt gehouden met de beperkingen. Cliënten ervaren hierdoor de ruimte met hun beperkingen in het werk te kunnen groeien.

Cliënt aan het woord

"Het geeft rust. Ik had altijd heel erg die druk van het moeten presteren en het verbloemen van mijn beperking. Dat ging altijd even goed, maar dan werd het me te veel en dan viel ik weer uit. Nu heb ik dat niet meer: iedereen weet wat er aan de hand is en ik voel me nu ook vrijer om soms ook fouten te maken of misschien iets minder snel te werken. Ik voel veel minder die druk, en juist daarom gaat het veel beter. (...) Het is een soort 'je groeit erin'-idee. Ik blokkeer niet meer, omdat ik die druk niet meer voel. Gek hè, want daardoor krijg ik uiteindelijk juist meer gedaan."

Negatieve prikkel: afhankelijkheid gemeente

Naast enkele positieve prikkels, identificeren cliënten en gemeenten daarnaast een negatieve niet-financiële prikkel in de blijvende afhankelijkheid van de gemeente. Verschillende gemeenten wijzen op het risico van deceptie: cliënten zijn gemotiveerd om aan het werk te

zijn en zijn blij hun eigen inkomen te kunnen verdienen. Dit vormt voor hen een belangrijke stimulans om aan het werk te gaan. Als dan blijkt dat zij voor een deel van hun inkomen alsnog afhankelijk zijn van de gemeente, kan dit leiden tot teleurstelling en motivatieverlies.

Cliënten geven inderdaad aan het demotiverend te vinden nog altijd het gevoel te hebben verantwoording te moeten afleggen aan de gemeente. Dit wordt ervaren als oneerlijk en zelfs als kleinerend: men werkt naar vermogen, maar blijft gevoelsmatig afhankelijk van de 'grillen' van de gemeente.

Cliënt aan het woord

"Dat voelt niet erg respectvol. Dan staat daar 'u moet dit, u moet dat', maar ik werk nu, ik doe netjes mijn best. Ik werk zo hard ik kan om iets terug te doen, maar dan verwacht ik ook respect."

Cliënt aan het woord

"Ik neem toch mijn verantwoordelijkheid, waarom dan nog steeds die controle? Dan hebben ze het over 'werken naar vermogen' en dat iedereen moet werken naar vermogen omdat dat eerlijk is. En dan werk je vervolgens naar vermogen, maar dan word je toch niet behandeld zoals iedereen."

Naast de negatieve prikkel die hiervan richting cliënten uit gaat, bestaat bij cliënten en een aantal klantmanagers ook onduidelijkheid over de 'status' van het aanvullend inkomen dat door de gemeente wordt betaald. Heeft deze aanvulling rechtshalve de status van een uitkering en betekent dit dus dat de cliënt bepaalde verplichtingen richting de gemeente heeft en dat de gemeente inderdaad een contolerende functie op de legitimiteit van deze uitkering heeft? Of heeft de aanvulling de status van loon en heeft de cliënt verder geen (meldings)plicht richting de gemeente?

De status van deze aanvulling heeft zijn doorwerking in de nodige financiële en praktische consequenties. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor het recht op vermogen, erfenis en/of extra bijverdiensten. Moeten deze aan de gemeente worden gemeld en wordt er dan vervolgens gekort op het aanvullend inkomen, of is dit juist niet langer het geval? En hoe zit het met pensioenopbouw: gebeurt dat alleen over het loon dat de werkgever uitbetaalt, of vindt pensioenopbouw ook plaats over het aanvullend inkomen?

Het verdient aanbeveling duidelijk naar gemeenten én cliënten te communiceren over de 'status' van het de aanvullend inkomen dat door de gemeente wordt betaald en de praktische en financiële consequenties hiervan. Gaat het hierbij rechtshalve om een uitkering of betreft het loon? En wat betekent dit in de praktijk voor zaken als (het recht op) vermogensopbouw en pensioenopbouw?

9.1.4 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 hierdoor 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: zij hadden verwacht hele-

maal van de uitkering af te zijn, en nu blijkt dat zij – ondanks dat zij werken – alsnog van de gemeente afhankelijk zijn. 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.

9.2 Prikkel voor werkgevers

Hoe ervaren werkgevers de inzet van loondispensatie? In hoeverre is loondispensatie voor hen stimulerend? Welke prikkels gaan voor hen uit van de inzet van het instrument?

Over de streep trekken...

Een eerste voor de hand liggende prikkel richting werkgevers die door gemeenten veel wordt genoemd, is dat de inzet van loondispensatie werkgevers over de streep trekt een cliënt een kans te geven. Werkgevers lopen weinig risico en het is voor hen financieel aantrekkelijk een cliënt in dienst te nemen. De proefplaatsing biedt bovendien de mogelijkheid een cliënt eerst 'uit te proberen'. Werkgevers laten zich er volgens gemeenten hierdoor gemakkelijker toe overhalen een cliënt te plaatsen.

... of noodzakelijke voorwaarde?

De werkgevers waarmee in de casestudies is gesproken, beaamen dat zij de betreffende cliënten inderdaad niet in dienst hadden genomen wanneer hier geen financiële compensatie tegenover had gestaan. Zij vinden het echter niet meer dan logisch dat zij alleen betalen voor dat deel dat de cliënt productief is.

Werkgever aan het woord

"Natuurlijk betaal ik alleen voor wat hij presteert. Dat lijkt me niet meer dan normaal: je betaalt voor wat je krijgt. Anders had ik er niet eens over nagedacht: je moet wel een bedrijf draaiende houden."

De inzet van loondispensatie is voor hen in die zin eerder een noodzakelijke voorwaarde om een cliënt te plaatsen dan een prikkel die hen over de streep trekt. Aan deze financiële randvoorwaarde moet sowieso zijn voldaan. Prikkel die werkgevers vervolgens over de streep trekken zijn vooral van sociaal-maatschappelijke aard. Genoemd worden ondermeer maatschappelijk verantwoord ondernemen, 'anderen een kans willen geven' of de toegevoegde waarde van de cliënt voor het bedrijf zien.

Toegevoegde waarde loondispensatie

De inzet van loondispensatie wordt door de werkgevers waarmee is gesproken niet gezien als trendbreuk. Loondispensatie biedt voor hen niet meer toegevoegde waarde dan andere instrumenten die de beperking van de werknemer compenseren, zoals loonkostensubsidie of detacheringen. Vaak was de betreffende cliënt ook vóór de pilot al bij de werkgever in

dienst, maar dan onder een andere regeling. Werkgevers kennen geen bijzondere status aan de pilot of de inzet van loondispensatie toe: de compensatie voor het verminderde functioneren is van belang: met welk instrument dit gebeurt veel minder.

Wel geven werkgevers aan loondispensatie naar de cliënt toe iets eerlijker te vinden dan andere instrumenten:

Werkgever aan het woord

"Die subsidie was een eenmalig bedrag en dat komt meer bovenop de grote stapel. Nu is de besparing wel duidelijker aan de werknemer te relateren en wordt die misschien ook sneller voor de werknemer ingezet. Voor het aanpassen van de werkplek of toch voor iets meer begeleiding."

Hoewel het instrument loondispensatie voor werkgevers op zichzelf niet méér toegevoegde waarde biedt dan andere instrumenten, geldt dit wel voor de manier waarop het instrument is ingebed in de pilot. Met name de beschikbaarheid van aanvullende voorzieningen als een no-riskpolis en jobcoaching hebben voor werkgevers veel toegevoegde waarde. Ook de proefplaatsing, waarbij de werkgever vrijblijvend de kans krijgt een cliënt op de werkvloer te leren kennen, vormt volgens werkgevers een belangrijke prikkel.

Hoewel de toegevoegde waarde van loondispensatie op korte termijn volgens werkgevers dus beperkt is, is het een interessante vraag wat de prikkels op (middel)lange termijn zijn. Gaat loondispensatie – meer dan andere instrumenten – werkgevers prikkelen om duurzamer dienstverbanden te creëren? Deze vraag is – ook door werkgevers – op dit moment nog niet te beantwoorden. Wel is al duidelijk dat een belangrijke randvoorwaarde hiervoor in elk geval is dat de overheid zich een betrouwbare partner toont. Werkgevers zijn hiervan nog niet overtuigd en geven aan dat dit hen voorsnog tegenhoudt om langer lopende of vaste dienstverbanden aan te gaan.

Knelpunten voor werkgevers

Werkgevers identificeren enkele knelpunten die voor hen gepaard gaan met de inzet van loondispensatie.

De belangrijkste is dat vooraf voor werkgevers niet duidelijk is hoe groot hun 'voordeel' zal zijn. De loonwaarde wordt immers periodiek opnieuw vastgesteld en dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de loondispensatie. Werkgevers vinden dit weliswaar eerlijk, maar geven aan dat het lastig is om hier in de financiële begroting rekening mee te houden.

Een tweede mogelijk struikelblok is de tijd die gepaard gaat met de loonwaardebepaling. Werkgevers zijn bereid hierin te investeren, maar de halfjaarlijkse herhalingsmetingen kosten hen erg veel tijd. Niet alle werkgevers vinden dit een probleem (*"het hoort erbij, dat is iets dat je terug kunt doen"*), maar vooral werkgevers in kleine organisaties kunnen moeilijk een halve dag op de werkvloer gemist worden.

9.3 Prikkels voor gemeenten

9.3.1 Prikkels

De gemeenten waarmee in de casestudies is gesproken, verwachten dat met de inzet van loondispensatie meer cliënten aan het werk geholpen kunnen worden. Dit vormt voor hen een belangrijke prikkel om met het instrument aan de slag te gaan.

Financieel...

Deze prikkel is echter niet primair financieel van aard. De besparingen die gepaard gaan met een grotere uitstroom uit de uitkering, vormen voor gemeenten niet de belangrijkste reden om aan de pilot mee te doen.

Veel gemeenten verwachten dat besparingen niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden. In tegendeel: gemeenten wijzen erop dat de inzet van loondispensatie in eerste instantie juist de nodige investeringen vergt. Het selecteren en begeleiden van deelnemers aan de pilot is een intensief traject en ook het werven van werkplekken kost gemeenten veel tijd en geld, zeker wanneer hiervoor personen (deels) zijn vrijgesteld. Ook wanneer cliënten eenmaal aan het werk zijn, is bovendien soms nog aanvullende ondersteuning nodig, die voor rekening van de gemeente komt. Deelname aan de pilot kost gemeenten in de eerste aanloop daarom vooral geld en levert nog weinig op.

Pas wanneer cliënten aan het werk gaan, komt het terugverdienmodel in zicht. Het is voorlopig echter nog de vraag of die financiële prikkel ook echt te realiseren is. Dit hangt af van de duurzaamheid van de plaatsingen: hoe duurzamer de plaatsing, hoe meer van de eerste investeringen kunnen worden terugverdiend. Als een plaatsing snel beëindigd wordt, zijn de investeringen nog niet terugverdiend en moeten deze (deels) weer opnieuw worden gedaan. Afhankelijk van de duurzaamheid van de plaatsingen, kan het een aantal jaar duren voor de inzet van loondispensatie gemeenten ook echt geld zal besparen. Gemeenten mikken daarom vooralsnog op een kostenneutrale uitvoering van de pilot, waarbij de eerste investeringen uiteindelijk zullen worden terugverdiend. De verwachting is dat loondispensatie ook op langere termijn eerder een kostenneutraal instrument zal blijken, dan dat het gemeenten heel veel geld gaat besparen. Het terugverdienmodel zoals gepresenteerd door het Ministerie van SZW is volgens gemeenten niet realistisch.

...of sociaal

Dit neemt niet weg dat gemeenten in de kans meer cliënten aan het werk te helpen een belangrijke prikkel zien om met loondispensatie aan de slag te gaan. Deze prikkel heeft echter eerder een sociaal dan een financieel karakter.

Loondispensatie wordt voor veel gemeenten gezien als een nieuwe mogelijkheid om met name de moeilijk bemiddelbare doelgroepen weer aan de slag te helpen. Het biedt een kans aan doelgroepen die met andere instrumenten niet geholpen kunnen worden. Gemeenten hebben zich de laatste jaren erg ingespannen om de bovenlaag van het klantenbestand te laten re-integreren. Wat nu overblijft is het granieten bestand: cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en/of met arbeidsbeperkingen. Gemeenten zien het als hun sociale plicht er alles aan te doen om ook deze mensen een kans op de arbeidsmarkt te bieden. De inzet van loondispensatie voorziet in deze mogelijkheid.

9.3.2 Financiële prikkels in beeld

Besparingen

Inzicht in besparingen

Met behulp van de gegevens in het CVS kunnen de gerealiseerde besparingen in beeld worden gebracht.

Om dit te berekenen, doorlopen we de volgende stappen:

- Vaststellen opbrengsten: hoogte uitkering op moment van instroom – de aanvulling op de uitkering
- Vaststellen eenmalige kosten: de kosten van toegangstoets + kosten van de loonwaardebepaling + eenmalige voorzieningen voor werkgever en werknemer
- Vaststellen structurele kosten: de aanvullingen op het inkomen + de kosten van structurele voorzieningen voor werkgever en werknemer

Door de structurele kosten van de opbrengsten af te trekken, is uit te rekenen na hoeveel tijd de eenmalige kosten terug te verdienen zijn, dus na hoeveel maanden het instrument zichzelf terugverdient. Ook kunnen op deze manier de gerealiseerde besparingen kunnen worden berekend.

Op dit moment zijn in het CVS nog niet genoeg gegevens geregistreerd om de besparingen op deze manier te kunnen uitrekenen. In deze rapportage volstaan we daarom met een overzicht van de opbrengsten en kosten voor zover deze in het CVS zijn geregistreerd.

Opbrengsten

Tabel 9.1 geeft een overzicht van de opbrengsten die op de peildatum van 21 mei 2011 maandelijks werden gerealiseerd met de inzet van loondispensatie voor zover geregistreerd in het CVS.

Tabel 9.1 Opbrengsten loondispensatie per maand

Clïënt	Hoogte uitkering	Aanvullende uitkering	Besparing op uitkering ¹
1	€ 400,- ²	€ 300,-	€ 100,-
2	€ 748,90	€ 411,44	€ 337,46
3	€ 840,00	Onbekend	Onbekend
4	Onbekend	Onbekend	Onbekend
5	Onbekend	Onbekend	Onbekend
6	Onbekend	Onbekend	Onbekend
7	Onbekend	Onbekend	Onbekend

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

Van slechts twee cliënten is de hoogte van de aanvullende uitkering in het CVS geregi-

¹ De definitieve besparingen van gemeenten bestaan uit de besparingen op de uitkering minus de eenmalige kosten. Gezien het lage aantal cases is het nu nog niet mogelijk deze besparingen weer te geven.

² In het CVS is hierbij de opmerking geplaatst: 'cliënt is parttime werkzaam in SW-verband'.

streerd. Van de overige cliënten is de hoogte van de aanvullende uitkering niet bekend en kan de besparing dus niet worden berekend.

Kosten

Eenmalige kosten

Eenmalige kosten bestaan uit de kosten van de toegangstoets, de kosten van de uitvoering van de loonwaardebepalingen en de kosten van eenmalige voorzieningen voor werknemer en werkgever, zoals bijvoorbeeld een werkplekaanpassing.

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde kosten voor elk van deze kostensoorten weer.

Tabel 9.2 Gemiddelde kosten (afgerond op hele euro's)

Kostensoort	Gemiddelde kosten
Toegangstoets	€ 12,-
Loonwaardebepaling	Geen kosten geregistreerd
Ondersteunende voorzieningen	€ 177,-

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

Hierbij dient te worden aangetekend dat de betrouwbaarheid van deze gegevens niet gegarandeerd is. Niet alle gemeenten registreren gemaakte kosten in het CVS: dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat voor de uitvoering van de loonwaardebepalingen (nog) geen kosten waren geregistreerd. De gegevens kunnen hierdoor vertekend zijn. Bovendien dient te worden bedacht dat het hier alleen externe kosten betreft. Interne kosten (bijvoorbeeld voor de inzet van eigen personeel) worden niet in het CVS geregistreerd.

Kosten van voorzieningen

Naast eenmalige voorzieningen (zoals een werkplekaanpassing) noemen gemeenten ook casestudies ook voorzieningen die langduriger ingezet worden ter ondersteuning van werknemer en werkgever. Voorbeelden hiervan zijn nazorg na plaatsing, het afdekken van het verzuimrisico voor de werkgever via een soort no-riskpolis of een opleidingstraject. De inzet van deze instrumenten heeft uiteraard een kostenopdrijvend effect. Op dit moment is er nog weinig tot geen zicht op de omvang van de kosten die hiermee gemoeid zijn. In de toekomst zullen deze elementen verdisconteerd worden in de kostencalculaties.

Structurele kosten

Structurele kosten bestaan uit de aanvulling van het inkomen. Ook wanneer voorzieningen voor werkgever en werknemer structureel worden ingezet, zoals bijvoorbeeld jobcoaching, behoren ze tot deze post.

Over de kosten van structurele voorzieningen was op de peildatum nog geen informatie beschikbaar. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aanvullende uitkeringen die maandelijks door gemeenten worden verstrekt.

Tabel 9.3 Hoogte aanvullende uitkeringen

Clïënt	Hoogte aanvullende uitkering
1	€ 300,-
2	€ 411,44
3	Onbekend
4	Onbekend
5	Onbekend
6	Onbekend
7	Onbekend

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

Wanneer het CVS in de toekomst beter gevuld is en er meer plaatsingen zijn gedaan, dan is er meer informatie te geven over de financiële prikkels van de pilot loondispensatie voor gemeenten.

Bijlage 1 Tabellen

1. Kenmerken doelgroep in pilot

Kenmerken doelgroep				
WSW	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
Geen WSW	2 jaar of langer	25 - 35 jaar	17	2,2%
Geen WSW	2 jaar of langer	35 - 45 jaar	36	4,6%
Geen WSW	2 jaar of langer	45 jaar en ouder	32	4,1%
Geen WSW	2 jaar of langer	Jonger dan 25	1	0,1%
Geen WSW	2 jaar of langer	Totaal	86	10,9%
Geen WSW	6 - 12 maanden	25 - 35 jaar	14	1,8%
Geen WSW	6 - 12 maanden	35 - 45 jaar	7	0,9%
Geen WSW	6 - 12 maanden	45 jaar en ouder	7	0,9%
Geen WSW	6 - 12 maanden	Totaal	28	3,6%
Geen WSW	12 - 24 maanden	25 - 35 jaar	12	1,5%
Geen WSW	12 - 24 maanden	35 - 45 jaar	11	1,4%
Geen WSW	12 - 24 maanden	45 jaar en ouder	12	1,5%
Geen WSW	12 - 24 maanden	Jonger dan 25	1	0,1%
Geen WSW	12 - 24 maanden	Totaal	36	4,6%
Geen WSW	Minder dan een half jaar	25 - 35 jaar	7	0,9%
Geen WSW	Minder dan een half jaar	35 - 45 jaar	4	0,5%
Geen WSW	Minder dan een half jaar	45 jaar en ouder	6	0,8%
Geen WSW	Minder dan een half jaar	Totaal	17	2,2%
Geen WSW	Onbekend	25 - 35 jaar	100	12,7%
Geen WSW	Onbekend	35 - 45 jaar	150	19,1%
Geen WSW	Onbekend	45 jaar en ouder	163	20,7%
Geen WSW	Onbekend	Jonger dan 25	26	3,3%
Geen WSW	Onbekend	Totaal	439	55,9%
Geen WSW	Totaal		606	77,1%
WSW	2 jaar of langer	35 - 45 jaar	2	0,3%
WSW	2 jaar of langer	45 jaar en ouder	1	0,1%
WSW	2 jaar of langer	Totaal	3	0,4%
WSW	12 - 24 maanden	25 - 35 jaar	1	0,1%
WSW	12 - 24 maanden	Totaal	1	0,1%
WSW	Onbekend	25 - 35 jaar	36	4,6%
WSW	Onbekend	35 - 45 jaar	67	8,5%
WSW	Onbekend	45 jaar en ouder	67	8,5%
WSW	Onbekend	Jonger dan 25	5	0,6%
WSW	Onbekend	-	1	0,1%
WSW	Onbekend	Totaal	176	22,4%
Waar	Totaal		180	22,9%
Totaal			786	100,0%

2. Uitkomsten toegangstoets

Uitkomsten toegangstoets		
Uitkomst toegangstoets	N	In procenten
Ja	263	33,5%
Nee, bovengrens	18	2,3%
Nee, geen beperking	19	2,4%
Nee, ondergrens	12	1,5%
Niet gedefinieerd	474	60,3%
Totaal	786	1

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'¹:

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.

¹ 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 over¹:

- 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.

¹ 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.

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
www.research.nl