



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

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

Onderzoek

*Aan de slag met loondispensatie : van
deelnemer naar werknemer IV :
evaluatie van de pilot Werken naar
Vermogen Loondispensatie : vierde
voortgangsrapportage
Einddatum – 17 juli 2012*

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

Aan de slag met loondispensatie

Conclusie

In de vierde pilot in het kader van de pilots Werken naar Vermogen staat het instrument loondispensatie centraal. Dit rapport beschrijft de resultaten van de derde onderzoeks cyclus van deze pilot. De resultaten zijn beschreven op basis van de kwantitatieve informatie uit het cliëntvolgsysteem (CVS), telefonische interviews en vijf casestudies bij deelnemende gemeenten. De casestudies bestonden uit documentanalyse en diepte-interviews met gemeente, werkgevers en cliënten. Het rapport geeft inzicht in de organisatie en de uitvoering van de pilot, waarbij wordt nagegaan welke keuzes gemeenten maken en welke succesfactoren en knelpunten kunnen worden benoemd. Ook worden de effecten van de pilot beschreven. Gaat er een prikkelwerking uit van loondispensatie voor werknemers en werkgevers en wat zijn de kosten en baten van het instrument? De hoofdvraag van het onderzoek is of de inzet van loondispensatie en de wijze waarop het instrument wordt gehanteerd bijdraagt aan bevordering van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking? Omdat de pilot nog niet ten einde is, is deze hoofdvraag nog niet te beantwoorden, maar er kunnen wel voorlopige conclusies worden getrokken over de effectiviteit en hanteerbaarheid van loondispensatie. Het instrument kent een aantal positieve prikkels voor werkgevers, werknemers én gemeenten die hebben bijgedragen aan de voorlopige resultaten van de pilot. Afzonderlijk van elkaar kunnen deze prikkels ook voorkomen in andere re-integratieinstrumenten, maar het is de combinatie van deze elementen die de effectiviteit van het instrument positief kan beïnvloeden. De positieve prikkels worden soms echter teniet gedaan door de negatieve prikkels, die ook van het instrument uitgaan. Om het evenwicht naar de positieve kant te kantelen, worden er hoge eisen gesteld aan de uitvoering door gemeenten. Hoewel de meeste gemeenten aan die randvoorwaarden wel kunnen voldoen, slokt het proces van uitvoering vrijwel alle beschikbare tijd en energie op. Daardoor resteerde er in de pilot loondispensatie voor uitvoerende gemeenten nog (te) weinig tijd om de positieve prikkels en succesfactoren van het instrument uit te buiten.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/se6quokx>



Aan de slag met loondispensatie

Van deelnemer naar werknemer IV: Evaluatie van de pilot Werken naar Vermogen Loondispensatie

Vierde Voortgangsrapportage

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

S. Bouma MA, C.M. van Ommeren MA, ir. A. Vennekens en
S.M. de Visser MA

Projectnummer: B3803

Zoetermeer, 17 juli 2012

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

Voorwoord

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 de pilots Werken naar Vermogen. In deze vierde pilot staat het instrument loondispensatie centraal. Research voor Beleid voert in de jaren 2010 tot en met 2012 de monitoring en evaluatie uit van deze pilot.

Dit rapport beschrijft de resultaten van de derde onderzoekscyclus van de pilot Loondispensatie. 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 32 deelnemende gemeenten.
- Vijf casestudies bij deelnemende gemeenten. Deze casestudies bestonden uit documentanalyse en diepte-interviews met gemeente, werkgevers en cliënten die aan het werk zijn of gaan met loondispensatie.

Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van Mirjam Engelen, Lot Coenen, Suzanne Bouma, Eelco Flapper en Inge Harteveld (allen werkzaam bij Research voor Beleid) en Alexandra Vennekens, werkzaam bij zusterorganisatie Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (IOO).

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

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

Martine van Ommeren
Projectleider



Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Loondispensatie	9
1.2	Pilot loondispensatie: een experiment	10
1.3	Onderzoek naar de pilot	10
1.4	Leeswijzer	13
2	Overview: voortgang van de pilot in beeld	15
2.1	Vorbereiding van de pilot	15
2.2	Stap 1: selectie van de doelgroep	15
2.3	Stap 2: Toeleiding naar werk	17
2.4	Stap 3: Loonwaardebepalingen en Dienstverbanden	18
2.5	Stap 4: Periodieke loonwaardemeting	20
	Deel I: Vorbereiding en organisatie	21
3	Vorbereiding en opzet	23
3.1	Visie en positie	23
3.2	Samenwerkingspartners	26
3.3	Plan van Aanpak	28
3.4	Patronen in opzet van de organisatie	28
3.5	Effect op resultaat pilot	30
4	Organisatie van de uitvoering: knelpunten en succesfactoren	33
4.1	Urgentie	33
4.2	Team en samenwerkingspartners	35
4.3	Visie en plan	36
4.4	Draagvlak	38
4.5	Actieruimte	40
4.6	Resultaten	40
4.7	Successen consolideren	41
4.8	Effect op resultaat pilot	41

Deel II: Proces en uitvoering	43
5 De toegangstoets	45
5.1 Aantallen in beeld	45
5.2 Uitvoering en gebruik van de toegangstoets	46
5.3 Inhoud van de toegangstoets	49
5.4 Knelpunten en succesfactoren	52
5.5 Effect op resultaat pilot	53
6 Doelgroep van de pilot	55
6.1 Deelnemers in beeld	55
6.2 Uitvoering van doelgroepselectie	58
6.3 Knelpunten en succesfactoren van doelgroepselectie	61
6.4 Effect op resultaat pilot	61
7 Voorbereiding op werk	63
7.1 Aantallen in beeld	63
7.2 Uitvoering van trajecten	65
7.3 Redenen aanbieden van trajecten	67
7.4 Uitval tussen selectie en proefplaatsing	69
7.5 Knelpunten en succesfactoren	72
7.6 Effect op resultaat pilot	73
8 Werkgeversbenadering	75
8.1 Verloop van de werving	75
8.2 Uitgangspunten bij de werkgeversbenadering	77
8.3 Organisatie van de werkgeversbenadering	80
8.4 Wijzigingen gedurende de pilot	83
8.5 Knelpunten/succesfactoren	84
8.6 Effect op resultaat pilot	85
9 Loonwaardebepaling	87
9.1 Aantallen in beeld	87
9.2 Uitvoering van de loonwaardebepaling	91
9.3 Knelpunten en succesfactoren	94
9.4 Validiteit en betrouwbaarheid	97
10 Dienstverbanden	101
10.1 Aantallen in beeld	101
10.2 Aard van de dienstbetrekkingen	103
10.3 Ondersteunende voorzieningen	106
10.4 Duurzaamheid en uitval	107

Deel III: Resultaten en effecten	111
11 Prikkels voor werknemers	113
11.1 Loondispensatie: een financiële prikkel voor werknemers?	113
11.2 Psychologische prikkels	118
11.3 Sociale prikkels	119
11.4 Prikkels en beleving afgewogen	120
12 Prikkels voor werkgevers	121
12.1 Loondispensatie: een prikkel om dienstverbanden aan te bieden?	121
12.2 Motieven van werkgevers	127
12.3 Prikkels voor werkgevers afgewogen	128
13 Prikkels voor gemeenten	131
13.1 Financiële prikkels: levert het instrument loondispensatie gemeenten besparingen op?	131
13.2 Niet-financiële prikkels	150
13.3 Prikkels en beleving afgewogen	151
14 Voorlopige conclusie	153
14.1 Loondispensatie: resultaten en effecten.	153
14.2 Effectiviteit van het instrument	153
14.3 Effectiviteit van de uitvoering door gemeenten	156
14.4 Voorlopige conclusie	159
Bijlage 1 Tabellen	161
Toegangstoets	161
Proefplaatsingen en dienstverbanden	162
Loonwaardebepalingen	163
Kenmerken doelgroep in pilot	164
Bijlage 2 Toelichting op kosten-baten analyse	167
Waardering van de data	167
Kosten- en batenanalyse: onderliggende berekeningen	168



1 Inleiding

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 hebben geleid tot de start van vier pilots Wet Werken naar Vermogen. In deze pilots worden een aantal fundamentele wijzigingen in het stelsel van werk en inkomen getoetst. Eén van deze wijzigingen betreft het werken met een nieuw instrument om mensen met een arbeidsbeperking naar de arbeidsmarkt toe te leiden: het instrument loondispensatie.

1.1 Loondispensatie

Systematiek

Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het dan het rechtens geldende loon mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is. De werkgever wordt vrijgesteld voor het deel dat de werknemer verminderd productief is. De werknemer kan daarmee dus een loon ontvangen dat onder het minimumloon ligt. De hoogte van het inkomen hangt voor de werknemer af van zijn arbeidsprestatie. Hoe hoger de loonwaarde, hoe dichter het inkomen het minimumloon nadert. Het salaris is zo de beloning voor de geleverde arbeidsprestatie.

De gemeente vult dit loon aan tot maximaal 100% van het wettelijk minimumloon. Deze aanvulling is bedoeld om te garanderen dat werken altijd loont en dat personen die gaan werken een inkomen ontvangen dat boven het sociale minimum (de uitkeringsnorm) ligt.¹

Deze systematiek is gebaseerd op een aantal basisveronderstellingen. Doordat werkgevers 'loon naar werken' uitbetalen wordt het voor werkgevers aantrekkelijker en makkelijker om mensen in dienst te nemen die niet volledig productief kunnen zijn. Doordat de dispensatie over een dienstverband wordt verstrekt (en dus net zo lang kan doorlopen als het dienstverband) is er bovendien minder sprake van een 'draaideureffect' dan bij andere instrumenten.

Voor werknemers gaat er tot slot een positieve prikkel uit van het systeem. Wanneer hun loonwaarde stijgt, gaan ze er ook in inkomen op vooruit (tot 100% minimumloon). Dit stimuleert – voor zover mogelijk – de ontwikkeling van werknemers.

Wanneer we in dit rapport spreken over het instrument loondispensatie, doelen we echter op meer dan alleen de toestemming aan werkgevers om minder dan het rechtens geldend loon te betalen. We spreken over alles wat met het instrument loondispensatie samenhangt, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelgedachte achter het instrument en de lange looptijd van dispensatie gedurende het dienstverband.

¹ Rapport commissie de Vries, p. 53

1.2 Pilot loondispensatie: een experiment

De pilot: experimenteren met een instrument

Sinds de zomer van 2010 experimenteren 32 gemeenten binnen de pilot Werken naar Vermogen IV: Loondispensatie¹ met het instrument loondispensatie. Deze rapportage beschrijft de *tussentijdse voortgang* van deze pilot, die nog tot eind 2012 doorloopt. In de pilot doen de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten,² ervaring op met het implementeren van loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van het instrument voor de gemeentelijke doelgroep. Deze gemeenten experimenteren met het herinrichten van hun procesorganisatie, met het selecteren van de juiste doelgroep en met het werven van arbeidsplaatsen voor cliënten die soms jarenlang niet hebben gewerkt.

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

1.3 Onderzoek naar de pilot

Research voor Beleid volgt de 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 1 mei 2012, een belronde die is uitgevoerd in april en mei 2012 en casestudies bij 5 gemeenten, uitgevoerd in april en mei 2012.

1.3.1 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?

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

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

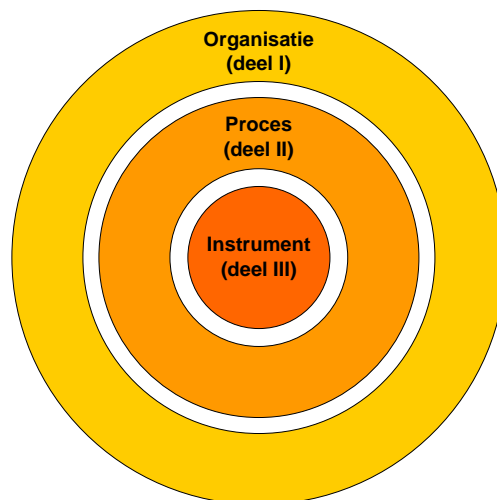
Daarbij is deze hoofdvraag tweeledig:

- 1 Draagt de inzet van het instrument loondispensatie bij aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking?
- 2 Draagt 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?

Proces- en effectevaluatie

Om de eerste deelvraag te beantwoorden is het eerst nodig de tweede deelvraag te beantwoorden en de organisatie en het proces in kaart te brengen. Via inzicht in de keuzes die gemeenten maken, de barrières die ze tegenkomen en de succesfactoren bij het bereiken van het uiteindelijke resultaat is het mogelijk het effect van het instrument te beschrijven (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 Organisatie, proces en instrument



Bron: Research voor Beleid

1.3.2 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 1 mei 2012.

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

Tabel 1.1 Kwaliteit van data in het CVS

<i>Kwaliteit van de data</i>	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Aantal plaatsingen (genoemd in belronde)</i>	<i>Aantal toegangstoetsen in CVS</i>
(Vrijwel) geen gegevens	3	6	14
Gegevens onvolledig en/of onnauwkeurig	3	11	62
Gegevens bijgewerkt, maar nog onvolledig	2	69	360
Gegevens actueel en volledig¹	24	168	1861

Bron: Research voor Beleid, 2012

- *Belronde onder de 32 gemeenten:* om zicht te krijgen op kwantitatieve gegevens over de voortgang van de pilot die niet in het CVS worden geregistreerd, wordt onder de deelnemende gemeenten een telefonische enquête uitgevoerd. Hiervoor is een semi-gestructureerde vragenlijst ontwikkeld. De belronde is in deze onderzoekscyclus uitgevoerd in april en mei 2012.

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. Een case bestaat uit interviews met beleidsmedewerkers, klantmanagers, jobhunters, werkgevers en werknemers. Waar mogelijk zijn ook uitvoeringsstappen (zoals een intakegesprek, de toegangstoets of een loonwaardebepaling) geobserveerd. De precieze invulling van een casus is waar nodig aangepast aan de gemeente (bijv. wanneer klantmanagers nagenoeg geen rol spelen, maar de cliënten overdragen aan een re-integratiebureau of het SW-bedrijf).

Caseselectie

De cases voor deze onderzoekscyclus zijn geselecteerd op basis van de informatie die in de belronde is opgehaald. Om voldoende input van werkgevers en werknemers te realiseren hebben we een minimum van twee gerealiseerde plaatsingen gehanteerd als randvoorwaarde bij de caseselectie. De volgende gemeenten zijn in deze onderzoekscyclus als case geselecteerd: Alphen aan den Rijn, Arnhem, Deventer, Gouda en Leidschendam-Voorburg.

In deze rapportage is ook de informatie meegenomen uit gemeenten die in eerdere cases aan bod zijn gekomen. Met de meeste van deze gemeenten is aanvullend telefonisch of fa-

¹ Deze gemeenten hebben soms nog wel weinig vulling door beperkte voortgang.

ce-to-face contact geweest om na te gaan of er sinds het moment van uitvoering van de case belangrijke wijzigingen in de organisatie zijn geweest. Het gaat om de volgende gemeenten: WNK bedrijven (Alkmaar), Coevorden, Enschede, Oss, Roosendaal (mei 2011) en Amersfoort, Amsterdam, Diamantgroep/18K (Tilburg en omgeving), Doetinchem, Helmond, Lelystad, Oldenzaal, Rotterdam, Smallingerland en Walcheren (november 2011).

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport geeft inzicht in de globale stand van zaken rondom de pilot: hoe ver zijn de deelnemende gemeenten met de opzet en uitvoering van de pilot? Dit is samengevat in **hoofdstuk 2**. In **deel I** van dit rapport staat de organisatie van de pilot door deelnemende gemeenten centraal. **Deel II** gaat vervolgens in op de uitvoering van de pilot, waarbij we de processtappen volgen die in figuur 2.1. zijn weergegeven. Per stap onderzoeken we welke keuzes gemeenten maken, en welke succesfactoren en knelpunten te benoemen zijn. In **deel III** beschrijven we de effecten van de pilot: gaat er een prikkelwerking uit van het instrument voor werknemers en werkgevers? Wat zijn kosten en baten van het instrument voor gemeenten? Dit deel sluit af met een overkoepelende conclusie.

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

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

2 Overview: voortgang van de pilot in beeld

2.1 Voorbereiding van de pilot

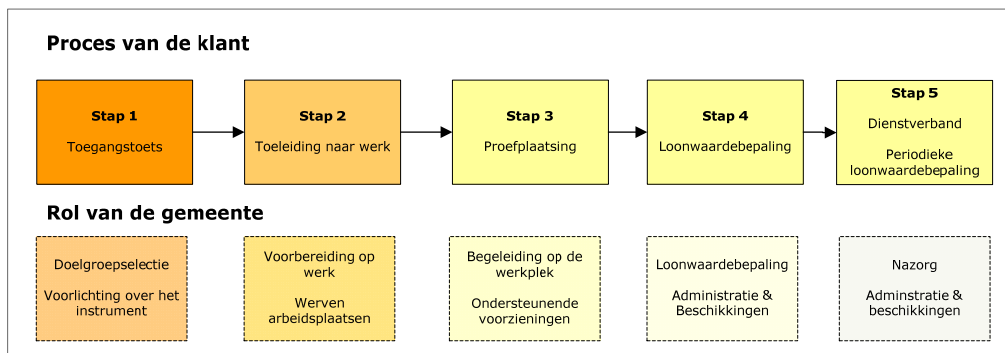
Opstart van de pilot

De pilot loondispensatie is van start gegaan in juli 2010. Aan de pilot loondispensatie doen 32 gemeenten mee. Vrijwel alle pilotgemeenten hebben de eerste zes tot negen maanden nodig gehad als aanloop- en voorbereidingstijd.¹ In deze periode hebben gemeenten gewerkt aan het inrichten van de projectorganisatie, het formuleren van doelstellingen en het opstellen van een projectplan. In de meeste gemeenten was deze fase rond januari 2011 afgerond.

Inrichting van de pilot

Na de opstartfase hebben de deelnemende gemeenten een aantal stappen in de uitvoering doorlopen. Deze stappen zijn visueel weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 2.1 Stappen van uitvoering voor gemeenten



Bron: *Research voor Beleid*, 2011

Tussen pilotgemeenten is er een grote variatie in de snelheid waarmee deze stappen zijn doorlopen. Dit verschil in tempo hangt nauw samen met de wijze van aansturing en organisatie van de pilot (zie hiervoor hoofdstuk 3 en 4).

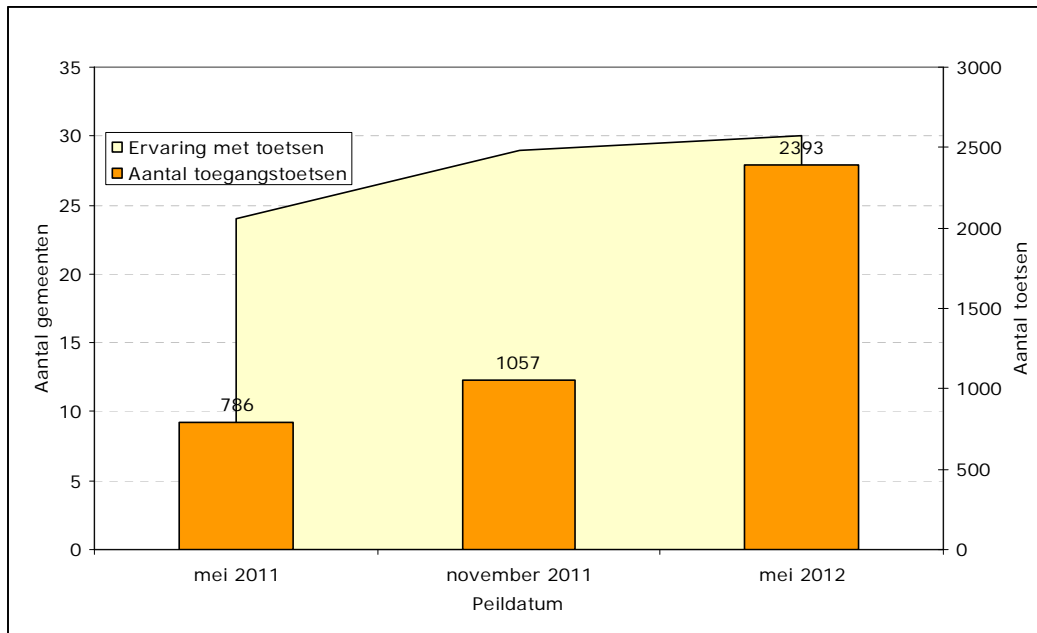
2.2 Stap 1: selectie van de doelgroep

Toegangstoets

In de pilot Loondispensatie hebben gemeenten veel tijd en energie gestoken in de selectie van deelnemers via de toegangstoets. Onderstaand figuur geeft weer hoeveel toegangstoetsen er tijdens de cycli tot dusver zijn uitgevoerd, en welk deel van de gemeenten op dat moment ervaring had met doelgroepselectie via de toegangstoets.

¹ C.M. van & L. Coenen (2011). *Verdielen naar Vermogen. Rapportage over de opstartfase van de pilot Loondispensatie*. Ministerie van SZW.

Figuur 2.2 Aantal toegangstoetsen en ervaring van gemeenten met toegangstoetsen



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011) en cyclus 3 (mei 2012)

In mei 2011 waren in 24 gemeenten de eerste toegangstoetsen uitgevoerd: deze gemeenten waren toen net begonnen met het selecteren van de doelgroep. Deze 24 gemeenten hadden samen 786 toegangstoetsen uitgevoerd.¹ Een half jaar later, in november 2011, is dit aantal fors toegenomen: 27 gemeenten hadden toen samen 1.057 toegangstoetsen uitgevoerd.²

Ook in het afgelopen half jaar hebben gemeenten nog hard gewerkt aan het screenen en toetsen van cliënten voor deelname aan de pilot loondispensatie. Inmiddels hebben 30 gemeenten ervaring met het uitvoeren van de toegangstoets. De overige twee gemeenten werken in de pilot met instromers vanaf de Wsw-wachlijst, waarvoor geen toegangstoets nodig is. Het aantal toegangstoetsen is gestegen tot 2.393.³ Gemiddeld valt ca. 18% van de deelnemers uit tijdens de toegangstoets: zij behoren volgens de toets niet tot de doelgroep. Met de cliënten die volgens de toets wel tot de doelgroep behoren of een Wsw-indicatie hebben (samen 1.972 geregistreerd in het CVS) vervolgen gemeenten het proces.

¹ Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

² Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

³ Hiervan zijn er 1.897 in het CVS geregistreerd.

2.3 Stap 2: Toeleiding naar werk

Inzet van trajecten

Het merendeel van de deelnemers krijgt van de pilotgemeente een werkvoorbereidend traject aangeboden. Het gaat dan vaak om arbeidsdiagnostisch onderzoek, jobcoaching of een werkervaringsplaats. Slechts 165 deelnemers aan de pilot (8,3%) hebben *geen* re-integratietraject gevolgd.

Verloop van de werkgeversbenadering

Gemeenten zetten deze trajecten overwegend in om de motivatie van deelnemers vast te houden of te verbeteren en deelnemers werknemersvaardigheden aan te leren. In de periode dat deelnemers een traject volgen zet de gemeente in op het werven van arbeidsplaatsen. Deze verwerving verloopt in het merendeel van de pilotgemeenten zeer moeizaam, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 2.1 Verloop van de werving van arbeidsplaatsen

	November 2011	Mei 2012
Goed	3	1
Voldoende	8	8
Onvoldoende	14	9
Matig tot slecht	7	14
Totaal	32	32

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

Knelpunten in de werving

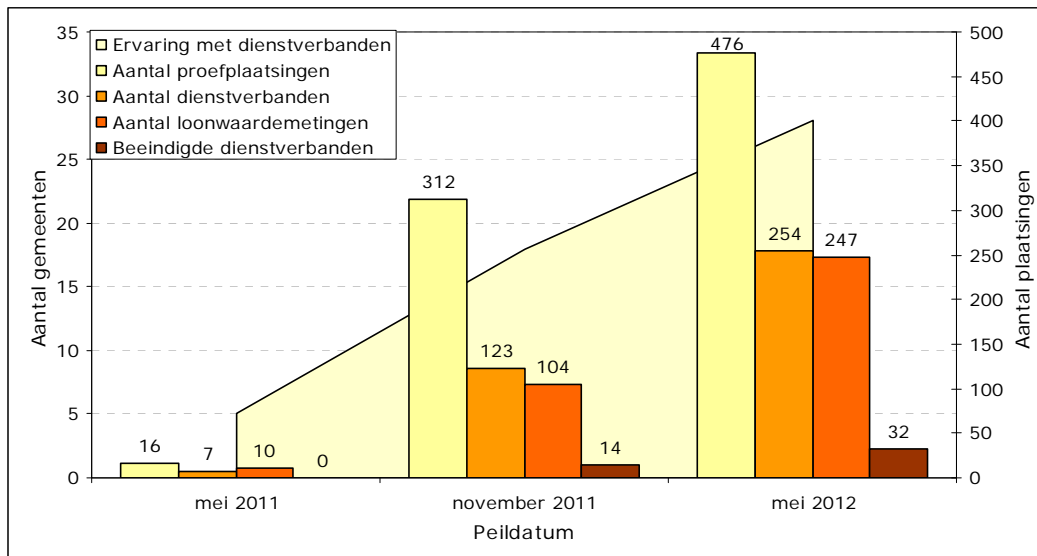
Over het algemeen zijn gemeenten zelf niet tevreden met het verloop van de eigen werkgeversbenadering. Gemeenten ervaren hierbij verschillende knelpunten. De oorzaak ligt soms binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf: er ligt niet altijd genoeg nadruk op de werkgeversbenadering, of er wordt onvoldoende inzet vrijgemaakt om de werkgeversbenadering van de grond te tillen. Ook concurrentie van andere instrumenten (o.a. loonkosten-subsidie en detachingsfaciliteiten) kan het werken met het instrument loondispensatie ophouden. Veel knelpunten liggen echter ook buiten de invloedssfeer van de gemeente. Werkgevers zijn steeds moeilijker te overreden, als gevolg van de aanhoudende recessie. In die moeilijke omstandigheden prikkelt het instrument loondispensatie werkgevers minder dan andere instrumenten, die sneller 'voordeel' voor de werkgever opleveren. Werkgevers ervaren loondispensatie daarbij als een complex instrument. Om goed toe te lichten hoe het instrument in elkaar zit zijn vaak meerdere afspraken met de werkgever nodig. Die tijd kunnen gemeenten met de steeds beperktere bezetting ook niet altijd investeren. Gemeenten waar de werkgeversbenadering wel goed verloopt, zeggen een stevig netwerk onder werkgevers te hebben, maar ook zij melden dat het uitbreiden van dit netwerk moeilijk is.

2.4 Stap 3: Loonwaardebepalingen en Dienstverbanden

Overzicht

Ondanks de knelpunten in het werven van arbeidsplaatsen is het aantal proefplaatsingen en dienstverbanden in de pilot tussen november 2011 en mei 2012 sterk gestegen. Dit is zichtbaar in figuur 2.3.

Figuur 2.3 Proefplaatsingen, loonwaardebepalingen en dienstverbanden



Bron: Belronde en CVS cyclus 1 (mei 2011), cyclus 2 (november 2011) en cyclus 3 (mei 2012), Research voor Beleid

Loonwaardebepalingen

In de pilot loondispensatie zijn inmiddels 247 loonwaardebepalingen uitgevoerd. Gemiddeld hebben deelnemers aan de pilot een loonwaarde van 51%.

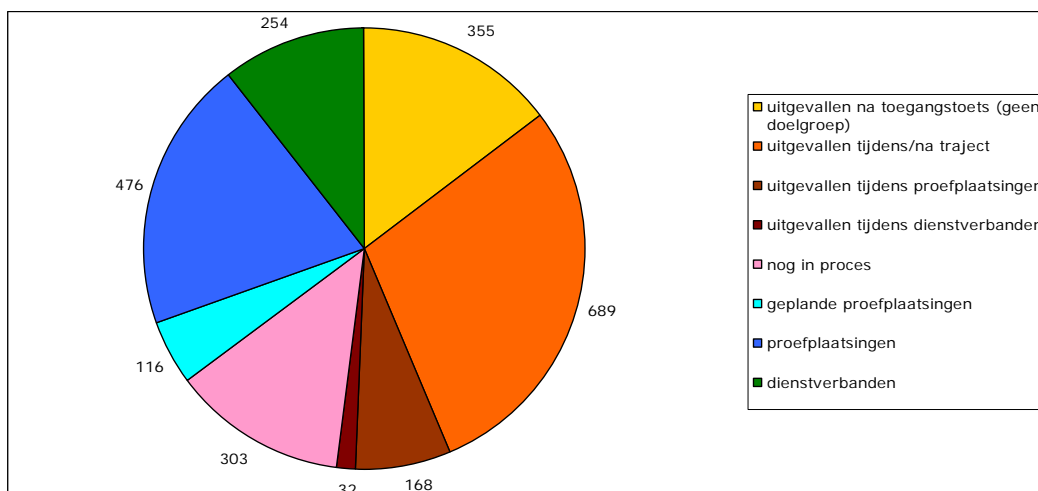
Proefplaatsingen en dienstverbanden

Tijdens de eerste onderzoekscyclus in mei 2011 was het aantal proefplaatsingen (16) en dienstverbanden (7) nog zeer gering. Slechts een klein groepje van pilotgemeenten dat voortvarend van start was gegaan was er toen in geslaagd in de eerste maanden na de feitelijke start van de pilot deelnemers te plaatsen.¹ In november 2011 zagen we dat het aantal proefplaatsingen sterk was gestegen tot 312. Daarnaast waren er 123 dienstverbanden gerealiseerd. In het najaar van 2011 hadden 18 gemeenten ervaring opgedaan met dienstverbanden met loondispensatie.² Inmiddels is dat aantal sterk gestegen. 30 van de 32 pilotgemeenten hebben inmiddels één of meer deelnemers via een dienstverband met loondispensatie geplaatst bij een werkgever. Op 1 mei 2012 waren er 476 proefplaatsingen en 254 dienstverbanden gerealiseerd. Figuur 2.4 geeft een overzicht van aantallen deelnemers, (proef)plaatsingen en uitval in verschillende stadia.

¹ Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

² Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

Figuur 2.4 Overzicht van deelnemers, plaatsingen en uitval



Bron: Research voor Beleid, 2012

Uitval

Gemeenten hebben te kampen gehad met forse uitval. Het eerste uitvalmoment was de toegangstoets. Zo'n 18% van alle cliënten die de toegangstoets hebben doorlopen, viel op dat moment uit: zij behoorden niet tot de doelgroep. Hoewel uitval hier voorzien was, is dit voor een aantal gemeenten die fors hebben geïnvesteerd in preselectie toch tegengevallen. Van de deelnemers die tot de doelgroep behoorden heeft een groot deel een traject aangeboden gekregen. De pilotgemeenten schatten dat ca. 27% van de deelnemers tijdens deze trajecten uitvalt (689 deelnemers). Bij de overige deelnemers proberen gemeenten een dienstverband te realiseren. Gemeenten hebben ook hier last gehad van uitval: in totaal zijn er 32 dienstverbanden beëindigd. Ook in de periode van proefplaatsing vallen veel deelnemers uit: 168 proefplaatsingen zijn niet omgezet in dienstverbanden. Hoofdstuk 10 gaat dieper in op deze aantallen en redenen van uitval.

Verloop voor verschillende doelgroepen

De dienstverbanden die zijn gerealiseerd zijn niet evenwichtig over de doelgroepen verdeeld.

Tabel 2.2 Overview van verloop van de pilot, naar beperking. De percentages tellen op per rij (type doelgroep), niet per kolom.

Aard van de beperking	Mei 2012 Aantal loon- waarde me- tingen	Mei 2012 Gemiddelde loonwaarde	Mei 2012 Aantal Dienstver- banden	Mei 2012 Aantal zon- der onder- steuning	Mei 2012 Aantal deel- nemers
Lichamelijk	70 (14%)	55%	57 (11%)	25 (5%)	491 (100%)
Psychisch	52 (17%)	48%	50 (16%)	29 (10%)	302 (100%)
Psychosociaal	20 (11%)	53%	19 (11%)	7 (4%)	179 (100%)
Verstandelijk	6 (11%)	62%	5 (7%)	1 (2%)	57 (100%)
Beperking niet geregistreerd	99 (22%)	50%	49 (11%)	40 (9%)	457 (100%)
Wsw-geïndiceerd (en geen beperking geregistreerd)	65 (13%)	48%	47 (10%)	23 (5%)	486 (100%)
Totaal	247 (13%)	51%	227 (12%)	109 (6%)	1.972

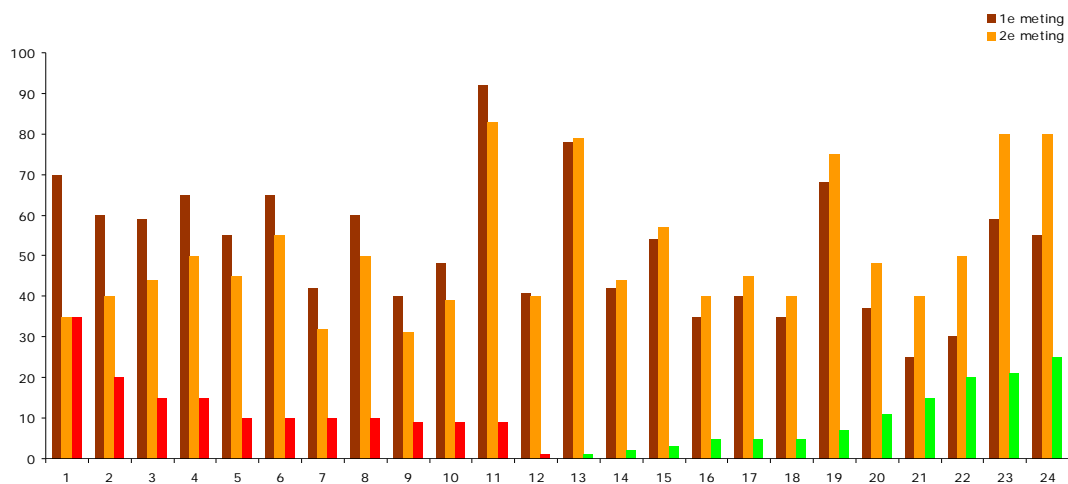
Bron: CVS cyclus 3 (peildatum 1 mei 2012), Research voor Beleid.

Relatief gezien zijn de meeste dienstverbanden gerealiseerd voor de doelgroep die voornamelijk een psychische beperking heeft: 16% van de deelnemers met deze beperking is met loondispensatie aan het werk. Van deze groep werkt 10% in een dienstverband waarbij er geen extra jobcoaching, nazorg of andere ondersteuning wordt ingezet.

2.5 Stap 4: Periodieke loonwaardemeting

In de pilot loondispensatie wordt ieder half jaar de loonwaarde van een werknemer opnieuw vastgesteld. Op 1 mei 2011 was bij 24 werknemers de loonwaarde opnieuw bepaald. De resultaten hiervan zijn zichtbaar in figuur 2.5. De resultaten zijn weergegeven op volgorde van verandering. Aan de linkerkant staan de werknemers waarbij de loonwaarde van de tweede meting lager uitviel dan in de eerste meting. Dit negatieve verschil is in het rood aangegeven. Bij de werknemers aan de rechterkant is de loonwaarde in de tweede meting toegenomen, waarbij het positieve verschil in groen is aangegeven.

Figuur 2.5 Periodieke loonwaardebepaling



Bron: CVS, Peildatum 1 mei 2012, Research voor Beleid 2012.

Van de 24 werknemers waarvan de loonwaarde opnieuw bepaald is, is bij de helft de loonwaarde toegenomen, met een maximum van 25 procentpunt. Bij de andere helft is de loonwaarde afgenomen. De grootste afname betrof een loonwaarde van 70% in de eerste meting naar 35% in de tweede meting. Het aantal deelnemers waarvan de loonwaarde opnieuw bepaald is, is vrij klein. Hoofdstuk 8 gaat dieper in op de achtergronden van deze wijzigingen.

Deel I: Voorbereiding en organisatie

3 Voorbereiding en opzet

In de pilot doen de deelnemende gemeenten ervaring op met het instrument loondispensatie. Daarbij geeft elke gemeente de pilot en het instrument een plaats in de bestaande organisatiestructuur. Dat doen ze elk op hun eigen wijze. Er zijn drie onderwerpen te benoemen in deze voorbereiding en opzet rondom het werken met loondispensatie die bij (vrijwel) alle gemeenten een rol spelen:

- de positie die de pilot inneemt in de organisatie (paragraaf 3.1),
- samenwerkingsverbanden (paragraaf 3.2), en
- de vertaling naar een plan van aanpak (paragraaf 3.3).

Ook zijn er patronen te ontdekken in beleidsmatige en strategische keuzes. Deze keuzes zijn het onderwerp van paragraaf 3.4.

3.1 Visie en positie

De positie die de pilot bij de verschillende gemeente in de organisatiestructuur inneemt, is mede afhankelijk van de visie op het instrument loondispensatie en de visie op de pilot in geheel.

Visie op het instrument loondispensatie

De deelnemende gemeenten verschilden bij aanvang van de pilot in hun visie op het instrument loondispensatie. Onderstaande tabel vat samen welk deel van de gemeenten positief, neutraal of sceptisch ten opzichte van het instrument stond.

Tabel 3.1 Visie op instrument bij aanvang van de pilot

	Aantal	Percentage
Positief: Loondispensatie past binnen de visie van gemeente.	14	45%
Neutraal: de gemeente is bereid om het instrument uit te proberen.	8	26%
Sceptisch, maar de komst van het instrument is onvermijdelijk.	8	26%
Anders	4	13%
Totaal	31	100%

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

Houding: positief

Bijna de helft van de gemeenten (45%) stond op het moment van aanmelden positief tegenover het instrument loondispensatie. Deze gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat het instrument mooi aansloot bij hun visie op re-integratie. Binnen deze gemeenten bestond vaak ook een behoefte aan een nieuw instrument om aan die visie uitvoering te geven.

Gemeente aan het woord

"We hebben in het verleden veel gewerkt met loonkostensubsidie. Op zich is dit een mooi instrument wat ook tot veel uitstroom leidde, maar wanneer de subsidie ophield, hield de baan ook op. Daardoor leidt het instrument tot een 'draaideureffect'. Loondispensatie leek ons een eerlijk instrument dat gericht is op vooruitgang."

Enkele gemeenten hadden daarbovenop een meer strategische motivatie om deel te nemen aan de pilot. Zij zagen het instrument loondispensatie als een mogelijkheid de interne organisatie en/of samenwerkingsverbanden te versterken.

Gemeente aan het woord

"Bij ons is deelname aan de pilot ook een goede aanleiding geweest om meer en beter te gaan samenwerken. Vooral als het gaat om werkgeversbenadering. Dit wilden we al langer, maar kwam niet van de grond."

Houding: neutraal

Ongeveer een kwart van de gemeenten (26%) nam bij aanvang een neutrale positie in ten opzichte van het instrument. Reden om deel te nemen aan de pilot is dan vooral de wens het instrument uit te proberen en op deze manier ervaring op te doen.

Houding: sceptisch

Een even groot deel van de gemeenten (26%) was bij aanvang van de pilot juist sceptisch over het instrument loondispensatie. Vaak sprak de theorie van het instrument wel aan, maar hadden de gemeenten op voorhand al twijfels over de werking van het instrument in de praktijk. De gemeenten die een ander antwoord gaven (13%), waren ook vrij sceptisch. Zij vroegen zich met name af of het instrument in de huidige economische situatie voldoende overredingskracht heeft om werkgevers deel te laten nemen aan de pilot. Ondanks een sceptische visie hebben ook deze gemeenten zich aangemeld voor deelname aan de pilot. Voornaamste redenen waren het opdoen van ervaring met het 'instrument van de toekomst' en om inspraak te hebben op toekomstige ontwikkelingen rondom het instrument.

Soms was er ook sprake van echte weerstand tegen het instrument. Die weerstand bevond zich dan met name op bestuurlijk niveau. Bij een enkele gemeente zien we de weerstand ook op beleidsniveau:

Gemeente aan het woord

"In onze gemeente is er op politiek niveau weerstand tegen het instrument loondispensatie vanwege het loslaten van het Wettelijk Minimumloon. Juist daarom wilden we deelnemen aan de pilot, om inspraak te hebben op het uiteindelijke instrument dat eind 2012 ingevoerd wordt."

Positie van het instrument

De visie op het instrument bepaalde vaak ook de positie die het instrument in het bestaande re-integratie aanbod kreeg.

Tabel 3.2 Positie van het instrument bij aanvang van de pilot

	Aantal	Percentage
Het is het voornaamste instrument om mensen mee naar werk te begeleiden.	3	10%
Het is voor een bepaalde doelgroep het voornaamste instrument.	7	23%
Het is één van de instrumenten die we kunnen inzetten. Per cliënt wordt de inzet van instrumenten beoordeeld.	22	68%
Totaal	32	100%

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

Bij aanvang van de pilot zag de meerderheid (68%) van de gemeenten het instrument loondispensatie als één van de mogelijke instrumenten die de gemeenten kan inzetten ten behoeve van re-integratie. Deze gemeenten plaatsten het instrument loondispensatie naast het bestaande aanbod aan re-integratieinstrumenten. Voor een kleine minderheid (10%) was loondispensatie het voornaamste instrument voor alle uitkeringsgerechtigden binnen de gemeente. Voor ongeveer een kwart van de gemeenten (23%) was loondispensatie het voornaamste re-integratieinstrument voor een bepaalde doelgroep.

Visie op en positie van het instrument

Onderstaande tabel laat zien of er een verband is tussen de visie op het instrument loondispensatie en de positie die het instrument kreeg binnen het bestaande re-integratieaanbod.

Tabel 3.3 Visie versus positie

	<i>Positief</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Sceptisch</i>	<i>Anders</i>	Totaal
Voornaamste instrument	3	-	-	-	3
Voornaamste instrument voor een bepaalde doelgroep	1	1	4	1	7
Eén van de instrumenten.	10	4	3	3	20
Totaal	14	5	7	4	30

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

Tabel 3.3 laat zien dat de gemeenten die het instrument loondispensatie inzetten als voornaamste instrument voor alle uitkeringsgerechtigden binnen de gemeente, bij aanvang allemaal positief tegenover het instrument stonden. De gemeenten die het instrument alleen inzet voor een bepaalde doelgroep waren veelal sceptisch. De grootste groep gemeenten plaatst het instrument naast het bestaande re-integratieaanbod. Bij deze gemeenten was er sprake van een tweedeling: de ene helft stond positief en de andere helft neutraal tot sceptisch tegenover het instrument loondispensatie.

Positie van de pilot binnen de organisatie

Vervolgens was het aan de gemeenten te bepalen op welke manier de pilot werd ingebed in de organisatie. In de pilot is te zien dat gemeenten op hoofdlijnen twee verschillende strategieën hanteren:

- 1) De pilot werd opgetuigd als apart project met een aparte status ten opzichte van het bestaande re-integratieaanbod. Loondispensatie kreeg daarmee de status van een aparte voorziening die inhoudelijk en organisatorisch verschilde van het reguliere re-integratieproces. Gemeenten kozen voor een kleiner team die, indien voldoende capaciteit, werden vrijgemaakt van andere taken.

Gemeente aan het woord

"Er is bewust gekozen om één medewerker vrij te maken. Op die manier heeft één persoon overzicht op het gehele proces, de cliënten en het werkgeversbestand."

- 2) De pilot werd geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod. Loondispensatie werd daarmee gezien als één van de mogelijke re-integratieinstrumenten die een klantmanager ter beschikking stond om de doelgroep naar de arbeidsmarkt te leiden en is daar-

mee onderdeel van het reguliere re-integratieproces. Deelname aan de pilot vond plaats via het reguliere proces, in overleg tussen klant en klantmanager. Er is daarom sprake van een groot team, die daarnaast nog een breder takenpakket heeft.

Gemeente aan het woord

"Wij hebben ervoor gekozen dat alle klantmanagers een preselectie maken van de doelgroep voor loondispensatie. Reden is dat we van mening zijn dat het instrument goed ingebed moet worden in de organisatie en door iedereen mee te laten draaien in de pilot het instrument loondispensatie breed gedragen wordt."

Als een soort middenweg zijn er gemeenten die de pilot allereerst als project hebben opgetuigd, om daarna de stap te maken de pilot, en daarmee het instrument loondispensatie, te integreren in het bestaande re-integratieaanbod. Dit ging veelal geleidelijk, zonder vooropgesteld plan. Gemeente Enschede heeft echter bewust voor deze route gekozen. Zij starten met een relatief klein projectteam en willen gaandeweg de pilot dit projectteam vergroten.

3.2 Samenwerkingspartners

De meeste gemeenten kozen ervoor de pilot niet helemaal op eigen kracht uit te voeren, maar (op onderdelen) samen te werken met partners. In dergelijke samenwerkingsverbanden is het van belang enkele organisatorische keuzes te maken. Belangrijke keuzes gaan over de partijen waarmee samenwerking wordt aangegaan, de mate van samenwerking en welke partij/persoon de regie neemt.

Mogelijke samenwerkingspartners

In de pilot zien we dat, wanneer gemeenten samen werken met andere partijen, er onderdelen zijn waarbij specifieke partijen in beeld komen. Hieronder is dit schematisch weergegeven.

<i>Processtap</i>	<i>Samenwerkingspartners</i>
Uitvoeren van de toegangstoets en loonwaardebepaling	UWV / SW-bedrijf / aanbieders van loonwaarde-methodiek
Vorbereidende trajecten	SW-bedrijf / re-integratiebedrijven
Werkgeversbenadering	UWV / SW-bedrijf / re-integratiebedrijven / andere gemeenten / werkgeversservicepunt
Begeleiding op de werkplek	SW-bedrijf / re-integratiebedrijven / organisaties van jobcoaching

Mate van samenwerking en regie

Gemeenten dienden beslissingen te nemen in de mate van samenwerking. Op hoofdlijnen zijn er drie vormen van samenwerking te benoemen.

1) *Gemeente heeft de regie en voert de pilot grotendeels zelf uit.*

Een aantal gemeenten koos er bewust voor de pilot 'klein' aan te pakken, en de taken te beleggen bij een klein team aan samenwerkingspartners.

Enschede: regie en uitvoering met name bij gemeente

In Enschede zijn het de werkcoaches (klantmanagers) die de spil van de pilot vormen. Zij zijn allrounder. Ze doen de intake, selectie, zij zijn jobhunter en na een plaatsing doen ze ook de jobcoaching. Ze werven dus zowel werkgevers als klanten, wat maakt dat ze een snel oog hebben voor een goede match.

2) *De gemeente heeft de regie, en voert de pilot uit in samenwerking met andere partijen.* Ook hier kunnen gemeenten ervoor kiezen de pilot 'klein' aan te pakken, door alleen op specifieke onderdelen samen te werken en met zo weinig mogelijk partijen. Andere gemeenten kozen juist voor een samenwerkingsverband met een groot aantal partijen. Zij wilden bijvoorbeeld geleidelijk naar een regionale samenwerkingsverband groeien.

Doetinchem: samenwerking voorzetten en versterken

Gemeente Doetinchem werkte in drie grote projecten samen met buurgemeenten, het SW-bedrijf en UWV. De samenwerking beviel, maar diende nog concretere vormen aan te nemen. Het instrument loondispensatie werd gezien als het instrument dat de interne organisatie en samenwerking met externe partners nog meer op elkaar kon afstemmen. Ter voorbereiding op de pilot was gemeente Doetinchem met de samenwerkingspartners alvast begonnen met een eigen pilot loondispensatie genaamd 'pilot de Vries'.

3) *Regie en uitvoering worden uitbesteed.*

In dit scenario wordt de regie doorgaans uitbesteed aan het SW-bedrijf. Het SW-bedrijf krijgt het mandaat om (namens een aantal gemeenten) het instrument loondispensatie te begeleiden en uit te voeren. Hierdoor is een regionale samenwerking tussen gemeenten mogelijk, met een onafhankelijke partner (SW-bedrijf) als regisseur.

WNK-bedrijven (Alkmaar e.o): opdrachtgever – opdrachtnemerstructuur

In de regio Alkmaar heeft WNK-bedrijven (het SW-bedrijf) zich aangemeld voor de pilot. Er is sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemerstructuur: de deelnemende gemeenten zijn opdrachtgever van WNK, dat namens de gemeenten belast is met de uitvoering van de pilot. Gemeenten leveren deelnemers aan, WNK voert de pilot voor deze deelnemers uit.

Deze drie samenwerkingsvormen zijn als volgt over de pilotgemeenten verdeeld:

Tabel 3.4 Regie bij samenwerking

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
1. Gemeente heeft regie en grootste deel uitvoering in eigen hand	13	41%
2. Gemeente heeft regie, uitvoering belegd bij samenwerkingspartners	12	38%
3. Regie en uitvoering in handen van SW-bedrijf	7	22%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Aangevuld met informatie uit casestudies. Research voor Beleid, 2012.

Projectleiding

De derde keuze die in de opzet van de samenwerking van belang is gebleken, betreft de locatie van de projectleiding. Ook hier zien we verschillende manieren waarop gemeenten de projectleiding hebben ingericht. Deze strategieën hoeven overigens geen verband te houden met gemaakte keuze in de mate van samenwerking.

1) *Aansturing van de pilot vanuit beleid.*

Dit kan zowel een interne projectleider zijn vanuit de gemeente of het SW-bedrijf als een externe projectleider vanuit een adviesbureau.

2) *Aansturing vanuit de uitvoering.*

In enkele gemeenten heeft er gaandeweg de pilot een verschuiving plaatsgevonden in de projectleiding. Op het moment dat de pilot uit de 'opstartfase' was, werd de projectleiding in deze gemeenten van het beleidsniveau overgedragen naar het uitvoeringsniveau. Voor één gemeente geldt dat ze bij aanvang van de pilot al de keuze hadden gemaakt om het project alleen te leiden vanuit uitvoeringsniveau.

Leidschendam-Voorburg: alleen projectleider op uitvoeringsniveau

Leidschendam is een kleine gemeente die een groot deel van hun klanten al op een traject hebben zitten. Omdat de pilot loondispensatie een relatief kleine groep klanten betreft, heeft de gemeente er voor gekozen geen projectleider voor de gehele pilot aan te stellen. Er is één klantmanager vrijgesteld voor de uitvoeringsaspecten van de pilot. Zij is in de praktijk degene met de meeste kennis van de pilot, en heeft daardoor geleidelijk aan de positie van uitvoerend projectleider gekregen.

3) *Combinatie van aansturing vanuit beleid en uitvoering.*

Tot slot zijn er gemeenten die hebben gekozen voor gedeelde projectleiding. Zo hebben enkele gemeenten naast de projectleider vanuit het beleid een zogenaamde 'schaduwprojectleider' die de formele projectleider bijstaat met de feitelijke uitvoering van de pilot. Andere gemeenten hebben voor een meer gestructureerde rol- en taakverdeling gekozen door stuurgroepen en projectgroepen te vormen waar alle samenwerkingspartners en niveaus (bestuur, beleid en uitvoering) in zijn vertegenwoordigd.

3.3 Plan van Aanpak

Gemeenten in de pilot verschillen sterk van elkaar in de wijze waarop ze hun uitvoeringsstrategie op voorhand expliciet hebben gemaakt in een Plan van Aanpak. Er zijn gemeenten die meteen aan de slag zijn gegaan. Zij hebben hooguit een korte startnotitie geschreven waarin ze bijvoorbeeld het einddoel presenteren en de strategie kort toelichten. Deze gemeenten hebben ervoor gekozen 'hands on' te beginnen, en de pilot tijdens het uitvoeringsproces bij te sturen. Andere gemeenten kozen er juist voor een uitgebreid en onderbouwd projectplan te schrijven, waarin alle processtappen al zijn uitgewerkt.

Gemeente aan het woord

"Bij ons heeft de aanpak van de pilot lang bij de afdeling beleid gelegen. Het beleid wilde een uitgebreid projectplan schrijven, waar geen discussie meer over mogelijk was"

3.4 Patronen in opzet van de organisatie

Samenvattend zien we twee verschillende strategieën in de opzet van de pilot, die samenhangen met de visie op en de positie van het instrument en ook van invloed is op de inrichting van de organisatie.

1) De pilot wordt opgetuigd als apart project

Loondispensatie krijgt daarmee de status van een aparte voorziening die inhoudelijk en organisatorisch verschilt van het reguliere re-integratieproces. Gemeenten die loondispensatie een aparte status in het re-integratieaanbod geven voor alle uitkeringsgerechtigden staan allemaal positief tegenover het instrument loondispensatie. Zij hebben behoefte aan een nieuw instrument omdat zij van mening zijn dat het huidige instrumentarium onvoldoende (duurzaam) resultaat boekt of een specifieke doelgroep niet bereikt. Gemeenten die het instrument een aparte status geven en daarbij voor een specifieke doelgroep, stonden bij aanvang veelal sceptisch tegenover het instrument. Wel werd loondispensatie voor deze doelgroepen hét aangewezen instrument om te re-integreren. Dit wil niet zeggen dat voor deze doelgroepen geen andere re-integratie-instrumenten 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.

2) De pilot wordt geïntegreerd in het bestaande re-integratieaanbod

Bij gemeenten die de pilot willen integreren in het bestaande re-integratieaanbod, zien het instrument als één van de mogelijke instrumenten. De helft van deze gemeenten stond bij aanvang van de pilot positief tegenover het instrument loondispensatie, de andere helft neutraal tot sceptisch. Het opdoen van ervaring en de betrokkenheid bij toekomstige ontwikkelingen zijn voor deze gemeenten vaak de belangrijkste motieven om deel te nemen aan de pilot. De doelgroep is 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-integratie-instrumenten 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. Er is daarom sprake van een groot team, die daarnaast nog een breder takenpakket hebben.

De patronen lopen niet door naar de keuze in de omvang van samenwerking. Zowel de gemeenten die ervoor kiezen de pilot te integreren in het bestaande re-integratieaanbod als de gemeenten die de pilot als apart project optuigen, kunnen kiezen voor een klein of groot samenwerkingsverband. Voor enkele gemeenten is het samenwerken met een groot aantal partijen een doelbewuste keuze, omdat zij de pilot willen inzetten om de bestaande samenwerkingsstructuren nog verder uit te bouwen. Maar in de meerderheid van de gemeenten zijn samenwerkingsverbanden historisch gegroeid of zijn samenwerkingspartners gekozen naar de hiaten in hun eigen organisatieproces.

3.5 Effect op resultaat pilot

De beleidsmatige en strategische keuzes hebben invloed op de uitvoering en, uiteindelijk, de resultaten van de pilot. Zo leidt de diversiteit aan keuzes tot een diversiteit aan resultaten. Het volgende hoofdstuk beschrijft knelpunten en succesfactoren van de verschillende keuzes, waarna inzichtelijk wordt welke effecten de beleidsmatige en strategische keuzes hebben op de resultaten van de pilot.

4 Organisatie van de uitvoering: knelpunten en succesfactoren

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat gemeenten in de opzet van de pilot verschillende beleidsmatige en strategische keuzes maken. Welke keuzes zijn succesvol te noemen? Welke knelpunten ontstaan in het uitvoeringsproces, en hoe zijn gemeenten hiermee om gegaan?

Om deze succesfactoren en knelpunten 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 en de corresponderende paragrafen zien. De meerderheid van de gemeenten zijn nog niet bij de laatste stappen aangekomen. Deze stappen worden daarom kort belicht.

Tabel 4.1 Organisatieverandering en implementatie in 8 stappen

<i>Fase</i>	<i>Stap</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Paragraaf</i>
Beleidsprobleem	1. Urgentie	Een gevoel van urgentie creëren	4.1
Input	2. Leidend team	Een leidend team samenstellen	4.2
	3. Visie + plan	Een visie en een strategie ontwikkelen	4.3
Uitvoering	4. Draagvlak	De veranderingsvisie communiceren; informeren van alle betrokkenen	4.4
	5. Actieruimte	Aanzetten tot actie door barrières weg te nemen	4.5
Output	6. Resultaat	Korte termijn successen genereren en delen	4.6
	7. Tempo	Verbetering consolideren en meer verandering tot stand brengen	4.7
Outcome	8. Duurzaam	Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren	4.7

Bron: Kotter, Research voor Beleid.

Het hoofdstuk sluit af met de effecten van de beleidsmatige en strategische keuzes op de resultaten van de pilot (paragraaf 4.8).

4.1 Urgentie

Succesfactor: groot gevoel van urgentie bij aanvang

Een breed gedragen urgentiegevoel blijkt een belangrijke succesfactor voor de uitvoering van de pilot. Bij aanvang van de pilot gingen de gemeenten met een hoog urgentiegevoel veelal meteen aan de slag. Bij andere gemeenten was het gevoel van urgentie niet zo prominent aanwezig. Dit betrof met name de gemeenten waar er op bestuurlijk en/of beleidsniveau een sceptische visie op het instrument loondispensatie bestond. Deze gemeenten hebben een tragere start van de pilot gekend.

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

Succesfactor: toegenomen urgentiegevoel

Tijdens de looptijd van de pilot is er een omslagpunt geweest in de mate van urgentie die de pilot had. Tussen januari 2012 en eind april 2012 waren gemeenten volop bezig zich voor te bereiden op de geplande invoering van de Wet Werken naar Vermogen, waarbinnen loondispensatie een prominente rol speelde. De urgentie van de pilot nam daardoor binnen de meeste gemeenten toe. Dat is één van de verklaringen voor de toename van het aantal plaatsingen in deze periode. Een toename in urgentie is dus terug te zien in de resultaten van de pilot. Daarnaast heeft het ook zijn weerslag gehad op de uitvoering van de pilot.

Deventer: omslag in urgentie en positie van de pilot

Bij aanvang van de pilot was er in Deventer op bestuurlijk niveau weinig draagvlak voor het instrument loondispensatie. Het beleid heeft vervolgens gekozen de pilot als apart project te beschouwen en de uitvoering met name bij het SW-bedrijf te beleggen. Vanaf januari 2012 was er een omslag in het bestuurlijke draagvlak. Het instrument werd als het instrument van de toekomst gezien en het bestuur stelde hoge doelen. Op beleidsniveau is vervolgens besloten de pilot groter aan te pakken, door onder andere de doelgroep te verbreden en de pilot te integreren in de organisatie.

Knelpunt: behoud van urgentie

Ook bij gemeenten die bij de start van de pilot in 2010 al urgentie voelden, blijkt het in de praktijk moeilijk dit urgentiegevoel de gehele pilotperiode te behouden. Uit de belronde (mei 2012) kwam naar voren dat bij meer dan de helft (53%) van de gemeenten de gedachten over het instrument loondispensatie in de loop van de pilot is veranderd. Hierbij heeft een evenredig deel een meer positieve of negatieve visie ontwikkeld.

Een aantal gemeenten zijn in het voorjaar van 2012 negatiever naar het instrument loondispensatie gaan denken. Dit komt met name door tegenvallende resultaten.

Gemeente aan het woord

"Het bestuur is geschrokken van de kleine aantallen en vragen zich nu af welke resultaten haalbaar zijn met het instrument loondispensatie. Wij zijn ook wat terughoudender geworden. Loondispensatie is op dit moment één van de instrumenten die we kunnen inzetten."

Ook door (aankomende) bezuinigingen hebben gemeenten hun visie bijgesteld en voelden de urgentie minder om in te zetten op de doelgroep van het instrument loondispensatie.

De gemeenten die een meer positieve visie hebben ontwikkeld, zagen dat het instrument loondispensatie in de nabije toekomst een belangrijke rol zou spelen. Het belang van de pilot nam daarmee toe.

Gemeente aan het woord

"De Pilot Loondispensatie is niet meer een incident, maar loondispensatie is de toekomst. We kunnen loondispensatie niet meer als iets eenmaligs benaderen."

Wanneer de urgentie van de pilot binnen een gemeente toeneemt, heeft dit vaak meer inzet in de pilot op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoeringsniveau tot gevolg. De kans is niet gering dat het afstel van de WWnV heeft geleid tot wegzakken van de urgentie van de pilot bij de uitvoerende pilotgemeenten.

4.2 Team en samenwerkingspartners

4.2.1 Inzet op de pilot

Het voorgaande hoofdstuk liet een tweedeling zien in de capaciteit die gemeenten hebben vrijgemaakt voor de pilot. Een deel van de gemeenten heeft medewerkers (deels) vrijgesteld van hun takenpakket. Andere gemeenten hebben de pilot juist onderdeel gemaakt van de reguliere processen: hier zijn medewerkers niet expliciet vrijgesteld. Beide aanpakken hebben voor- en nadelen.

Succesfactor: capaciteit vrijmaken

Wanneer medewerkers zijn vrijgesteld betekent dit vaak dat zij zich sneller inzetten, waardoor de pilot eerder op gang komt. Op de lange termijn schuilt er ook een risico in deze aanpak, omdat de kennis wordt gebundeld bij een beperkt aantal personen. Wanneer deze personen de organisatie verlaten kan dat leiden tot verlies van kennis en expertise.

Knelpunt: onvoldoende capaciteit

Wanneer de pilot onderdeel is van een breder takenpakket, kan het gebeuren dat medewerkers opgeslokt worden door hun reguliere taken, waardoor de uitvoering van de pilot niet van de grond komt. Soms is het voor gemeenten niet mogelijk hun medewerkers vrij te maken van andere taken, vanwege beperkte personele ruimte op uitvoeringsniveau. Medewerkers kunnen daarnaast dan veel tijd kwijt zijn aan allerlei interne procedures.

Succesfactor: inspelen op duurzaamheid

Op de lange termijn kan het wel voordelen hebben om het instrument breed in de organisatie te beleggen. Gemeenten die ervoor kiezen de pilot onderdeel te laten maken van de bestaande organisatiestructuur zijn hierbij al een stap dichterbij de inbedding van het instrument. Randvoorwaarden zijn echter, zoals al beschreven, dat er voldoende urgentie en capaciteit is om de pilot goed te integreren. Andere gemeenten kiezen er eerst voor de pilot als apart project op te tuigen. Voordeel is dat de medewerkers meer gefocust zijn op het instrument loondispensatie en knelpunten sneller opgepakt worden. Op deze manier is het project een kleine 'leerschool' voor de rest van de organisatie over hoe om te gaan met het instrument loondispensatie.

Knelpunt: wisseling van medewerkers

Een knelpunt is de interne wisseling van medewerkers gedurende de pilot. Dit geldt niet alleen voor de gemeenten die met een klein team werken. Ook een wisseling van projectleider kan bijvoorbeeld voor vertraging zorgen. In één gemeente was de overdracht dermate onvoldoende dat er zelfs opnieuw een projectplan opgesteld moet worden. Ook een wisseling van capaciteit en inzet door een interne reorganisatie kan dergelijke knelpunten met zich mee brengen.

Gemeente aan het woord

"De grootste bottleneck bij ons is nog steeds de reorganisatie en de verschuiving van klantmanagers. Je merkt dat de prioriteiten in de uitvoering daardoor anders zijn."

4.2.2 Samenwerkingspartners

Hoofdstuk 3 toonde drie verschillende vormen van samenwerking: 1) regie en uitvoering bij de gemeente, 2) regie bij de gemeente en een gezamenlijke uitvoering, en 3) regie en uitvoering bij het SW-bedrijf. Er is niet één van deze structuren 'het beste' te noemen. Toch zijn er wel specifieke succesfactoren en knelpunten.

Succesfactor: aansluiting samenwerking op organisatie

De belangrijkste succesfactor is de samenwerking te laten aansluiten op bestaande beleidsregels, samenwerkingsverbanden en organisatorische randvoorwaarden. Gemeenten die de pilot (mede) inzetten om de samenwerkingsverbanden te versterken, lopen vertraging op bij de uitvoer van de pilot omdat er een fase van kennismaking en afstemming aan voorafgaat.

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. Dat werkt door in de inrichting van het proces in Oss, die met dezelfde samenwerkingspartners werkt in de pilot. De cliënten en de werkgevers zijn daardoor al bekend met deze partijen en medewerkers.

Knelpunt: complexe samenwerkingsstructuur

Enkele gemeenten hebben veel tijd gestoken in het opzetten van een samenwerkingsstructuur door een samenwerkingsstructuur te ontwikkelen met vele lagen.

Helmond: Complexe samenwerkingsstructuur

Gemeente Helmond heeft een gecompliceerde start gehad in de pilot. Dit komt onder andere door de opzet van de samenwerking. De pilot was in de uitvoering eerst verspreid over het SW-bedrijf en diverse Re-Integratiebedrijven. Vervolgens kwamen de afspraken met uitvoeringsorganisaties op losse schroeven te staan door financiële ingrepen en heeft de pilot een tijd lang vrijwel stil gelegen. Sinds het najaar van 2011 is de organisatie van de pilot helemaal anders ingericht.

4.3 Visie en plan

4.3.1 Visie

De positie van de pilot in de organisatie is mede afhankelijk van de visie op het instrument.

Succesfactor: positieve visie op het instrument

De pilot laat zien dat een positieve visie op het instrument ook een positieve invloed heeft op de uitvoering van de pilot. Een positieve visie op het instrument op bestuurlijk-, beleids- en/of uitvoeringsniveau zorgt voor meer draagvlak in de organisatie en een gevoel van urgentie. Andersom hebben we gezien dat een sceptische visie op het instrument tot vertraging leidt.

Smallerland: positieve visie op uitvoeringsniveau

Op beleidsniveau is men bij aanvang van de pilot sceptisch over het instrument loondispensatie. Deze visie slaat echter niet door naar het uitvoeringsniveau, waar één klantmanager is vrijgemaakt om de pilot loondispensatie uit te voeren. Hij ziet toekomst in het instrument loondispensatie en zet zich voor de volle 100% in. Deze klantmanager is te kenmerken als de spil van de pilot: hij is het aanspreekpunt in de samenwerking met het SW-bedrijf Caparis en is samen met het SW-bedrijf belast met de intake, doelgroepselectie, toegangstoets, jobhunting, matching én begeleiding van cliënten.

Knelpunt: concurrentie van andere instrumenten

In de pilot hebben we gezien dat in veel gemeenten de pilot onder de concurrentie van andere instrumenten lijdt, zoals participatieplaatsen of loonkostensubsidie. Er is sprake van externe en interne concurrentie. Externe concurrentie ontstaat wanneer werkgevers bekend zijn met de bestaande re-integratieinstrumenten en het instrument loondispensatie voor hen niet altijd de eerste keuze is. Een goede werkgeversbenadering kan de werkgevers wel over de streep trekken. In hoofdstuk 8 wordt de werkgeversbenadering besproken.

Interne communicatie ontstaat wanneer loondispensatie één van de mogelijke re-integratieinstrumenten is die een klantmanager ter beschikking staat om de doelgroep naar de arbeidsmarkt 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.

4.3.2 Plan van aanpak

Een goed uitgewerkt plan van aanpak is een belangrijke succesfactor voor een soepele voortgang van de pilot. Door vooraf goed na te denken over de organisatie van de pilot kan voorkomen worden dat er later in het proces vertragingen ontstaan. Daarbij is het van belang een middenweg te vinden tussen een te onuitgewerkt en een te gedetailleerd plan van aanpak.

Knelpunt: meerdere interpretaties

Een onuitgewerkt plan van aanpak kan leiden tot verschillen in interpretatie van de pilot tussen beleid en uitvoering. Met name wanneer er onderling weinig afstemming is en onvoldoende communicatie over individuele opvattingen, kan dit leiden tot vertraging in de pilot.

Gemeente aan het woord

"Alle kaders ontbraken. Er was niet nagedacht over de volgende stap, waardoor we vaak achter de feiten aanhielden."

Knelpunt: lange planningsfase

Er zijn echter ook gemeenten die in de processtap van het ontwikkelen van een strategie zijn blijven 'hangen'. Deze gemeenten verliezen zich in details en starten soms pas maanden later met de daadwerkelijke uitvoering. Bij deze gemeenten is er teveel gefocust op één van de processtappen: het ontwikkelen van een plan van aanpak.

Gemeente aan het woord

"Bij ons heeft het project lang op de ontwerptafel gelegen. Gevolg is dat de klantmanagers van de gemeente en het SW-bedrijf heel lang weinig kennis hadden van het instrument. Loondispensatie werd daardoor nog maar weinig in overweging genomen."

Succesfactor: vooruit kijken

Bij de gemeenten die direct aan de slag gingen, liep de pilot vanaf het begin voortvarend. Een succesfactor om dit tempo te behouden, is door continu vooruit te kijken naar de volgende processtappen en niet te strak aan een 'lineaire' lijn van processtappen te houden. Zodat gemeenten niet bij elke processtap weer (even) stil moeten staan, maar snel door kunnen.

Succesfactor: communicatie

Wanneer op beleidsniveau alles is uitgedacht, is het van belang de beslissingen goed te communiceren naar het uitvoeringsniveau. Bij de gemeenten die op projectniveau zowel het beleid als de uitvoering hebben belegd, is de uitvoering vaak beter geïnformeerd. Alle beslissingen over de inrichting van de pilot zijn van begin af aan met hen gecommuniceerd. Gemeenten waarbij alleen het beleidsniveau in de projectorganisatie deelneemt, dienen de beslissingen snel en accuraat richting uitvoering te communiceren. Bij gemeenten waar dit niet gebeurt, kan er grote vertraging ontstaan omdat de uitvoerders onvoldoende op de hoogte zijn van de pilot loondispensatie en, daarnaast, de visie op het instrument en het plan van aanpak.

Oldenzaal: kleine gemeente met goede communicatie

De uitvoering van de pilot ligt volledig bij de gemeente Oldenzaal. Alle klantmanagers kunnen klanten aandragen voor de pilot. Twee vrijgestelde klantmanagers gaan er vervolgens mee verder. De twee klantmanagers houden goed in de gaten of de pilot volgens plan loopt en communiceren dit vervolgens naar het beleid. Op beleidsniveau is samenwerking gezocht met Loonbalans en het UWV, waar regelmatig contact mee is. Bij aanvang van de pilot heeft Oldenzaal ook contact gelegd met de pilotgemeente Enschede en wisselen de gemeenten ervaringen met elkaar uit.

4.4 Draagvlak

Kenmerkend voor gemeenten die voortvarend aan de slag gaan, is de investering in het creëren van draagvlak.

Knelpunt: sceptische houding

De urgentie die gevoeld wordt het instrument in de eigen organisatie in te voeren, dient breed gedragen te worden. Indien het bestuurs-, beleid- en/of uitvoerend niveau niet overtuigd is van de pilot, is dit een knelpunt.

Gemeente aan het woord

"Bij ons is er op bestuurlijk niveau grote verdeeldheid over het instrument loondispensatie. Er is daarom gekozen om de pilot kleinschalig op te zetten en geen onderdeel te laten maken van het werkproces van de gehele organisatie. Gevolg van de kleinschalige opzet is dat er niet altijd voldoende tijd is om het maximale uit de pilot te halen en er weinig draagvlak is onder klantmanagers. De meeste klantmanagers zien het als nog een extra instrument en voelen geen druk om alles uit de pilot te halen wat er in zit."

Knelpunt: grote afstand tussen beleid en uitvoering

Een ander knelpunt is een grote afstand tussen beleid en uitvoering, dat tot vertraging in de uitvoering van de pilot leidt. Hieronder een gemeente waarbij letterlijk en figuurlijk sprake is van een grote afstand:

Gemeente aan het woord

"Wij hebben het klantmanagement uitbesteed aan een grotere gemeente en daar leeft loondispensatie niet echt. Dat is voor de uitvoering van de pilot een bottleneck."

Succesfactor: gedeelde verantwoordelijkheid

Een succesfactor is om zowel beleidsmakers als uitvoerders bij het projectteam te betrekken. Hierdoor ontstaat een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en blijven beslissingen niet hangen op beleidsniveau omdat ze op uitvoeringsniveau niet worden gedragen of niet uitvoerbaar blijken.

Doetinchem: alle niveaus betrekken

In Doetinchem is de pilot opgebouwd uit een stuurgroep en een projectgroep. In de stuurgroep nemen vertegenwoordigers van het bestuurlijk- en beleidsniveau plaats. De projectgroep bestaat daarmee uit een vertegenwoordiging van het beleids- en uitvoeringsniveau, van de gemeente en samenwerkingspartners. Het is een bewuste keuze geweest om het uitvoeringsniveau bij de pilot te betrekken. De lijnen tussen beleid en uitvoering én tussen verschillende uitvoeringsinstanties zijn daardoor korter. Deze structuur heeft geleid tot een breed draagvlak en accurate bijsturing van de pilot.

Succesfactor: projectleiding met mandaat en 'schaduwprojectleiding'

In dit verband is ook de invulling van projectleiding van belang. Een projectleider dient mandaat te hebben om snel beslissingen te nemen. Bij een externe projectleider is het extra van belang dat deze voldoende overtuigingskracht bezit. 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. De projectleider kan zo terugvallen op een mede-probleemeigenaar op uitvoeringsniveau, die korte lijnen heeft met de feitelijke uitvoerders van de pilot.

Succesfactor: positieve visie op uitvoeringsniveau

Draagvlak voor de pilot op uitvoeringsniveau is een belangrijke succesfactor. Ook in de gemeenten waarbij op bestuurlijk en/of beleidsniveau geen draagvlak is voor het instrument, kan de pilot goed lopen wanneer de uitvoering enthousiast en effectief te werk gaat. Omgekeerd kan de pilot stagneren bij gebrek aan positieve visie en draagvlak op uitvoeringsniveau.

Gemeente aan het woord

"We hebben onderschat hoe belangrijk draagvlak is. Enthousiasme in de uitvoering is van groot belang. De teamleider was van meet af aan vrij cynisch over het instrument. Een eerste stap was hem meer enthousiast te maken voor het instrument loondispensatie. Vanaf dat moment ging de pilot beter lopen."

4.5 Actieruimte

Tijdens de uitvoering van de pilot zijn er bij gemeenten veel factoren geweest die invloed uitoefenden op het verloop van de pilot, zoals verandering in urgentie en draagvlak, stroeve samenwerkingsverbanden, plotselinge bezuinigingen, interne reorganisaties, etc. Voor een succesvolle uitvoering is het van belang om op een effectieve en efficiënte manier op deze factoren in te spelen. Een verandering in de uitvoering kan namelijk ook een positief effect hebben: hoewel het oorspronkelijke plan niet is uitgevoerd, kunnen er nog wel initiatieven ontstaan die bijdragen aan de doelstelling van de gemeente.

Knelpunt: onvoldoende bewegingsruimte

Om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen is het allereerst van belang dat beleidskaders voldoende flexibel zijn. Voor gemeenten die een strak projectplan volgen, is dit een knelpunt. Daarnaast dient de projectleider voldoende bewegingsruimte te krijgen. In de pilot is een veelgenoemd knelpunt het gebrek aan stuurkracht van de projectleider en het beperkte mandaat om beslissingen te mogen nemen. In veel gemeenten moet elke beslissing op beleidsniveau met het bestuurlijk niveau afgestemd worden.

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."

Succesfactor: sterke projectleider

De positie van de projectleider is ook van belang. Wanneer de projectleider een positie met enig gewicht binnen de organisatie bekleedt en/of directe toegang heeft tot het bestuursniveau, is dat een succesfactor. Tot slot is het van belang dat de projectleider naar aanleiding van de gelokaliseerde knelpunten de organisatie ook daadwerkelijk durft te veranderen.

4.6 Resultaten

Een goede uitvoering van de pilot leidt allereerst tot korte termijn successen. In de pilot loondispensatie zijn enkele momenten waarop deze resultaten zich voordoen. Zoals de uitvoering van de toegangstoets, keuze in trajecten en de werkgeversbenadering.

Succesfactor: Lokaliseren van successen

Successen zijn te lokaliseren door monitoring en voldoende terugkoppelmomenten. Daarbij dient er een goed contact te zijn tussen beleid en uitvoering. Een methode is om per processtap (zoals toegangstoets, werkgeversbenadering, etc.) met de uitvoerders af te stemmen welke vorderingen ze maken.

4.7 Successen consolideren

Naast de ruimte om knelpunten weg te nemen, is het van belang de successen te consolideren en interne processen te veranderen om nog meer successen teweeg te brengen. De meerderheid van de gemeenten zijn nog niet aan deze processtap toegekomen of hebben de stap overgeslagen. De gemeenten die hier wel bij stil staan, maken duidelijk vooruitgang.

Succesfactor: aanpak verstevigen

Het is van belang om vooruit te kijken en de positie van het instrument langzaamaan in de organisatie in te bedden. De pilotgemeenten hebben door deelname aan de pilot ervaring opgedaan met hun aanpak en dienen deze aanpak te verstevigen in de organisatie.

Enschede: van project naar regulier

In Enschede is ervoor gekozen de pilot te starten met een relatief klein projectteam. Dit team heeft ervaring opgedaan met de doelgroepselectie en plaatsbaarheid van deelnemers. Deze ervaring is in de tweede helft van de pilot breder gedeeld binnen de gemeente door het projectteam te vergroten.

Succesfactor: successen delen

Hoewel gemeenten de pilot elk op een andere wijze uitvoeren, zijn er succesfactoren en knelpunten die in meerdere gemeenten voorkomen. Door deze ervaringen met elkaar te delen, kunnen gemeenten van elkaar leren. De pilotgemeenten doen dit o.a. op de terugkomdagen die door het Ministerie van SZW worden georganiseerd. Tips en ervaringen worden ook breder uitgedragen, onder andere op de SZW-dagen. De pilotgemeenten ervaren dit als prettig en nuttig. Verschillende gemeenten hebben de hier gelegde contacten uitgebouwd en onderhouden intensiever contact met een andere (pilot)gemeente.

Gemeente aan het woord

"We zijn nog steeds erg positief over het instrument en willen het graag in eigen beheer blijven uitvoeren. Wel hebben we wat meer uitwisseling met een andere gemeente over hun aanpak. We kunnen immers van elkaar leren."

4.8 Effect op resultaat pilot

De beleidsmatige en strategische keuzes die gemeenten maken, leiden tot een diversiteit aan resultaten van de pilot. Er is niet één organisatiestructuur 'het beste' te noemen. Wel is het duidelijk dat de uitvoering van de pilot soepeler verloopt, wanneer de eerste stappen uit het model van Kotter goed doorlopen worden.

Daarnaast moeten we de verschillende stappen niet los van elkaar zien. Zo is een breed draagvlak voor de pilot een belangrijke succesfactor en wordt draagvlak beïnvloed door de visie, urgentie en de onderlinge communicatie van het uitvoerende team. Een positieve visie op het instrument, een hoog urgentiegevoel en het betrekken van het gehele team bij verschillende beleidskeuzes vergoten het draagvlak.

De processtappen visie, plan en actieruimte zijn ook met elkaar verbonden. Zo zorgt een te gedetailleerd plan van aanpak tot weinig actieruimte en is er daardoor onvoldoende ruimte om bij tegenvallende resultaten snel en accuraat te reageren. Maar ook gemeenten die di-

rect aan de slag zijn gegaan, hebben een verhoogde kans op vertraging wanneer het plan niet is uitgewerkt en ze hierdoor bij elke processtap weer (even) stil moeten staan.

Concluderend zien we in de pilot dat gemeenten bij het organiseren van de pilot vertraging hebben opgelopen, doordat ze lang hebben stilgestaan bij de eerste processtappen. Dit is terug te zien in de resultaten van de pilot, die veelal pas later zichtbaar worden.

Deel II: Proces en uitvoering

5 De toegangstoets

In de Pilot Loondispensatie wordt door de pilotgemeenten een toegangstoets uitgevoerd.¹ Hiermee wordt bepaald of iemand tot de doelgroep van de pilot behoort. Alle potentiële deelnemers – met uitzondering van personen met een Wsw-indicatie – doorlopen in principe de toegangstoets. De toegangstoets is door gemeenten binnen de pilot gebruikt als instrument om deelnemers te selecteren en vormt daarmee zowel voor gemeenten als deelnemers de eerste stap in het proces van uitvoering van de pilot.

Paragraaf 5.1 laat het aantal uitgevoerde toegangstoetsen en de uitkomsten daarvan zien. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 de organisatie besproken: wie voert de toetsen uit en op welk moment? Ook het belang dat gemeenten hechten aan de toegangstoets wordt in de deze paragraaf beschreven. Paragraaf 5.3 gaat in op de kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van de toegangstoets. Het hoofdstuk sluit af met knelpunten en succesfactoren bij het afnemen van de toegangstoets (paragraaf 5.4) en het effect dat de toegangstoets op het resultaat van de pilot heeft (paragraaf 5.5).

5.1 Aantallen in beeld

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

Aantal toegangstoetsen

In het CVS zijn op 1 mei 2012 2.910 records van unieke cliënten die aan de pilot deelnemen ingevoerd. Deze groep is weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Aantal toegangstoetsen

	Mei 2011 (n=786)	Nov. 2011 (n=1.697)	Mei 2012 Aantallen	Mei 2012 Percentages
Aantal deelnemers aan de pilot	100%	100%	2.910	100%
Waarvan:				
Met toegangstoets	40%	62%	1.879	65%
Wsw-ers	23%	19%	478	16%
Toegangstoets niet geregistreerd	37%	20%	601	21%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Tabel 5.1 laat zien dat van 601 deelnemers (21%) geen gegevens over de toegangstoets bekend zijn. Dit kan erop wijzen dat gemeenten de toegangstoets voor deze deelnemers wel doorlopen hebben, maar de uitkomsten hiervan niet hebben geregistreerd in het CVS. Een tweede mogelijkheid is dat voor deze deelnemers de toegangstoets niet is uitgevoerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in Deventer, waar een groep van 167 cliënten voor de pilot is aangemeld en in het CVS geregistreerd. Pas na deze exercitie werd besloten de pilot alleen uit te voeren voor *gehuwde of samenwonende* deelnemers. Bij alle andere deelnemers (153 personen) is vervolgens geen toegangstoets uitgevoerd.

¹ TNO Toegangstoets.

Van de uitgevoerde toegangstoetsen die wel geregistreerd zijn, zien we dat het percentage deelnemers dat de toegangstoets hebben doorlopen nog steeds stijgt. In mei 2012 heeft 65% van deze deelnemers (in totaal 1.879) de toegangstoets doorlopen. 478 deelnemers (16%) beschikken over een Wsw-indicatie en hoeven de toegangstoets niet te doorlopen.

Uitkomsten toegangstoets

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten van de toegangstoets weer voor de 1.879 deelnemers waarvan de toegangstoets wél in het CVS is geregistreerd.

Tabel 5.2 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

	Mei 2011 (n=312)	Nov. 2011 (n=1.057)	Mei 2012 Aantallen	Mei 2012 (n=1.879)
Doelgroep	84%	83%	1.550	82%
Geen doelgroep: bovengrens	6%	5%	83	4%
Geen doelgroep: ondergrens	4%	7%	205	11%
Geen doelgroep: geen beperking	5%	5%	59	3%
Totaal	100%	100%	1.879	100%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Tabel 5.2 laat zien dat ruim 80% van de deelnemers die de toegangstoets doorloopt tot de pilot wordt toegelaten. Het grootste deel van de deelnemers die niet tot de doelgroep behoort (11% van het totaal) 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. Ruim de helft van deze groep (117 van de 205 deelnemers) zijn overigens afkomstig uit één pilotgemeente:

Gemeente aan het woord:

"We worstelen erg met de doelgroepselectie. Alle klanten die door klantmanagers worden aangemeld voor arbeidsdiagnostisch onderzoek bij het SW-bedrijf krijgen direct de toegangstoets. Dat leek in de uitvoering een efficiënte keuze. Maar vrijwel alle deelnemers die voor arbeidsdiagnostisch onderzoek worden aangemeld hebben in het verleden een Wsw-indicatie aangevraagd, zijn toen afgewezen en zijn sindsdien inactief. Een groot deel blijkt na de toegangstoets toch tot de Wsw-populatie te behoren. Het gevolg is dat er een vrij zware doelgroep in de pilot overblijft."

5.2 Uitvoering en gebruik van de toegangstoets

5.2.1 Intensiviteit van toetsing

Belang van de toegangstoets binnen de gehele pilot

De toegangstoets neemt niet in elke gemeente een even prominente plaats in. Sommige gemeenten ervaren de toegangstoets als een erg belangrijk onderdeel van de pilot. Zij wilden precies weten hoe de toegangstoets werkte. Een risico bij deze nadruk op de toets en de doelgroepselectie, is dat gemeenten lang zijn blijven 'hangen' in deze selectiefase.

Gemeente aan het woord

"Het selecteren van cliënten verliep het eerste jaar niet echt gestroomlijnd. Er zijn erg veel toegangstoetsen uitgevoerd, terwijl er maar een klein deel van deze groep door de toegangstoets kwam. Daar is veel energie in gaan zitten."

Andere gemeenten hebben de toegangstoets ondergeschikt gemaakt aan de rest van de pilot. De toegangstoets was voor deze gemeenten een extra hulpmiddel om de doelgroepselectie te maken. De meeste gemeenten die de toets zo opvatten hebben de selectiefase veel sneller doorlopen.

Gemeente aan het woord

"Voor ons heeft de toegangstoets niet veel toegevoegde waarde. Wij gebruiken de toegangstoets niet als selectiemiddel. Zoals andere gemeenten wel doen en een grote doelgroep door de toegangstoets halen. Bij ons selecteren de klantmanagers de doelgroep en wordt de selectie in de praktijk getoetst, door te kijken hoe de cliënt op de werkplek functioneert."

Verschillende versies van toegangstoets

De intensiviteit van toetsing is ook afhankelijk van de wijze waarop de toegangstoets wordt gehanteerd. Hoewel we altijd spreken van dé toegangstoets, zijn er in de praktijk verschillende versies. De oorspronkelijke toegangstoets heeft de vorm van een 'oranje boekje' met een uitgebreide vragenlijst. In de annex is een stroomschema toegevoegd die als 'quick scan' gehanteerd kan worden. In de pilot zien we gemeenten die de doelgroep selecteert op basis van de uitgebreide vragenlijst en gemeenten die alleen het stroomschema gebruiken. Daarnaast zijn er gemeenten die niet de toegangstoets van TNO, maar de aangepaste beslissboom in het CVS als toegangstoets gebruikten.¹

5.2.2 Moment van uitvoering

In de belronde is aan de deelnemende gemeenten gevraagd of er in het voorjaar van 2012 nog steeds toegangstoetsen worden uitgevoerd. Ongeveer tweederde van de gemeenten (71%) voerde op de peildatum 1 mei nog toegangstoetsen uit (en selecteerde dus nog nieuwe deelnemers aan de pilot). De rest van de gemeenten doet dit niet meer (29%).

Geen gebruik: redenen

Ongeveer een derde van de gemeenten voert geen toegangstoetsen meer uit. Daar zijn twee verklaringen voor te geven. Allereerst zijn er gemeenten die bij aanvang van de pilot een grote groep deelnemers met de toegangstoets hebben geselecteerd en met deze doelgroep de gehele pilot doorlopen. Deze gemeenten selecteren geen nieuwe deelnemers en zullen daarom geen toegangstoets meer hanteren. Daarnaast zijn er gemeenten die niet tevreden zijn met de kwaliteit van de toegangstoets. Zij selecteren de doelgroep zonder gebruik van de toegangstoets, maar vaak wel op basis van eigen richtlijnen.

Gemeente aan het woord

"Zoals de toegangstoets nu is opgezet, is hij volstrekt niet bruikbaar. In de toegangstoets moet iemand structureel een beperking hebben, terwijl er veel mensen zijn die wel een structurele afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar geen beperking die structureel is. Wij zijn nu bezig een toets te ontwikkelen met andere selectiecriteria, die andere gemeenten straks wellicht ook kunnen overnemen. Wij vinden continuïteit bijvoorbeeld een belangrijk selectie criterium. Deelnemers moeten lange tijd met een redelijk vaste inzet kunnen werken. We denken dat andere gemeenten deze toets ook kunnen overnemen."

¹ Deze beslissboom is vanaf de start van de pilot tot eind 2011 onderdeel geweest van het CVS.

Wel gebruik: moment van uitvoering

De meerderheid van de gemeenten (71%) zet nog wel de toegangstoets in. Zij gebruiken de toets als preselectie of als formele start van de pilot.

Preselectie

De gemeenten die de toegangstoets als preselectie hanteren, nemen de toets bij een grote groep cliënten af en maken door middel van de toets een ruwe schifting in het klantenbestand. Voor een meer definitieve selectie wordt de toegangstoets gecombineerd met de inzet van andere instrumenten, zoals loonwaarde-assessments. Voor enkele gemeenten geldt een opeenstapeling van andere toetsingsinstrumenten.

Leidschendam-Voorburg: een selectiereeks

In de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn 65 toegangstoetsen afgenomen. 38 cliënten behoorden volgens de toegangstoets tot de doelgroep. De gemeente vindt de toegangstoets echter 'te vaag' om op de uitkomst te kunnen bouwen: het gevoel van de klantmanager speelt een minstens even grote rol. Om die reden hebben deze 38 cliënten ook een test ondergaan van Arbolab. Enkelen bleken niet tot de doelgroep van de pilot te behoren, omdat ze volgens de test van de Arbolab regulier aan het werk konden. De overige klanten zijn in een traject gekomen bij het SW-bedrijf. Vervolgens keek een trajectleider nog eens zorgvuldig naar de groep. Wanneer bleekt dat een klant toch meer tot de Wsw-doelgroep behoorde, werd deze alsnog aangemeld voor de Wsw-wachlijst.

Formele start

Andere gemeenten zetten de toegangstoets in als 'formeel' startmoment. Dat is, in de doorlooptijd, niet altijd de daadwerkelijke start van het traject dat de cliënt binnen de pilot doorloopt. Vaak worden cliënten eerst door medewerkers (klantmanagers, consultants SW-bedrijf of re-integratiebedrijf) geselecteerd, om vervolgens aan een traject deel te nemen. De preselectie vindt dan plaats op basis van één of een aantal gesprekken, in combinatie met dossierstudie. Tijdens het traject, maar vóórdat het dienstverband ingaat, wordt de toegangstoets afgenomen. De gemeenten die voor deze route kiezen zijn veelal van mening dat er eerst meer duidelijk moet zijn over de beperkingen, vaardigheden en motivaties van de cliënten, alvorens de toets goed af te kunnen nemen.

Uitvoerder aan het woord

"Ik ben van mening dat een toegangstoets aan het einde van een traject afgenomen moet worden. Daarvoor is eerst een voorselectie nodig, of je selecteert cliënten die al een traject volgen. Maar pas wanneer je de cliënten kent, kun je de toegangstoets correct invullen."

5.2.3 Uitvoerders

De ene helft van de gemeenten kiest ervoor de toegangstoets zelf uit te voeren, de andere helft besteedt dit uit aan het SW-bedrijf, het UWV of een samenwerking met het SW-bedrijf en/of re-integratiebedrijf. Deze keuze hangt nauw samen met de functie van de toegangstoets als selectie-instrument of formele start. Wanneer gemeenten de toegangstoets inzetten als preselectie van de doelgroep, nemen de klantmanagers (soms in samenwerking met het SW-bedrijf of re-integratiebedrijf) de toegangstoets vaak zelf af.

In de gemeenten die de toegangstoets inzetten als formele start van de pilot, zijn het vaak de klantmanagers die de doelgroep voorselecteren om vervolgens de afname van de toegangstoets bij een andere partij te beleggen. Dit is veelal de organisatie waar de cliënten ook in traject zitten.

5.3 Inhoud van de toegangstoets

5.3.1 Kwaliteit

Ook in de voorgaande voortgangsrapportages is de kwaliteit van toegangstoets al geëvalueerd.¹ Gemeenten hebben met name kritiek op de hanteerbaarheid en de inhoud van de toegangstoets. Het is echter van belang om deze aandachtspunten in perspectief te plaatsen: gemeenten hanteren in de praktijk verschillende versies van de toegangstoets. Hun opmerkingen kunnen dus op verschillende varianten betrekking hebben.

Hanteerbaarheid

De mening over de hanteerbaarheid van de toegangstoets is afhankelijk van de versie die wordt gebruikt. De uitgebreide vragenlijst van TNO en de beslisboom in CVS worden vaak te complex bevonden om snel maar zorgvuldig te kunnen uitvoeren.

Uitvoerder aan het woord

"Je hebt een stroomschema dat makkelijk hanteerbaar is. Je hoeft alleen 'ja' of 'nee' te volgen en het is duidelijk of een klant onder de doelgroep valt. Wanneer ik vervolgens voor dezelfde klant het computerprogramma invul, krijg ik heel veel gedetailleerde vragen die je op verschillende manieren kunt interpreteren. Soms zijn de vragen gewoon helemaal niet te beantwoorden. Dat invullen duurt niet alleen lang, er kan ook een andere beslissing uitkomen. Dan valt een klant volgens het stroomschema onder de doelgroep, maar volgens het computerprogramma niet."

Inhoud

Uit de pilot blijkt dat gemeenten de toegangstoets op verschillende manieren interpreteren. Interpretaties verschillen niet alleen in de wijze waarop ze onderdelen of vragen van de toets opvatten, maar ook in de manier waarop de toets wordt ingezet. In alle varianten van de huidige toegangstoets is er veel aandacht voor het in kaart brengen van de beperkingen van de cliënt. Een deel van de gemeenten is daardoor sterk gaan sturen op het selecteren van deelnemers met een (zichtbare) arbeidsbeperking. Hierdoor is de focus in enkele gemeenten verschoven naar de meer benoembare beperkingen, die makkelijk te bevestigen zijn in de toegangstoets, en vallen cliënten met een minder eenvoudig te duiden beperking (zoals psychosociale problematiek) in deze gemeenten af.

In de voorbereiding op de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) hanteerde het Ministerie van SZW een veel ruimere definitie van 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Loondispensatie was binnen de WWnV bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperking of *om andere redenen* niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. In de praktijk zijn dit vaak ook de cliënten die tot het 'granieten bestand' behoren.

Verschiedende gemeenten handelden in de pilot al volgens deze 'geest van de wet'. Zij vinden dat de toegangstoets en de sterke focus op arbeidsbeperkingen niet passen in het bredere doel van de pilot: evalueren of mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met het instrument loondispensatie een werkplek kunnen krijgen op de reguliere arbeidsmarkt. Deze gemeenten hebben er daarom veelal voor gekozen de toegangstoets ruimer te definiëren. In de pilot zien we dan ook een tweedeling in gemeenten die een de brede definitie van het

¹ Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

ministerie en gemeenten die de smalle definitie van de toegangstoetsen hanteren. Hierdoor kan de ene gemeente aangeven dat 'niemand door de toegangstoets komt' en kan de andere gemeente de toets juist 'zo globaal' vinden dat 'iedereen er doorheen komt'.

5.3.2 Validiteit

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

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

Validiteit in beeld

Met behulp van de gegevens uit het CVS kan de validiteit van de toegangstoets worden getoetst. In de onderstaande secties beschrijven we de resultaten hiervan.

1) Wel doelgroep

Tabel 5.4 maakt inzichtelijk welke loonwaarde is vastgesteld voor cliënten die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren.

Tabel 5.3 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	66	3,3%
40 t/m 59	103	5,2%
60 t/m 79	44	2,2%
80 t/m 99	25	1,3%
100	0	0%
Onbekend/ niet geregistreerd	1.734	87,9%
Totaal	1.972	100%

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid

De tabel laat zien dat van het overgrote merendeel (87,9%) van de deelnemers die volgens de toegangstoets tot de doelgroep behoren niet bekend is of er een loonwaarde is vastgesteld. Mogelijk heeft er nog geen loonwaardemeting plaatsgevonden of heeft de gemeente de gegevens nog niet ingevuld. Voor 238 deelnemers is het wel bekend en zij hebben allemaal een loonwaarde van 20 tot 99%. Daarmee zijn al deze deelnemers door de toegangstoets terecht tot de doelgroep van de pilot gerekend.

2) Geen doelgroep: bovengrens

In het CVS zijn 83 cliënten geregistreerd die voor deelname aan de pilot zijn afgewezen omdat zij op grond van de bovengrens niet tot de doelgroep behoren. Wanneer deze cliënten gaan werken, zullen zij overwegend tenminste het minimumloon moeten gaan verdienen. Van geen van deze cliënten was op de peildatum 1 mei 2012 een loonbedrag ingevoerd. Om die reden is het niet mogelijk uitspraken te doen over de bovengrens.

5.3.3 Betrouwbaarheid

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

Betrouwbaarheid in beeld

Hoewel de gemiddelde uitkomsten van deze cyclus vergelijkbaar zijn met de gemiddelden van de vorige onderzoeksrunde, blijkt uit de pilot dat er verschillen zijn in de uitkomsten tussen gemeenten onderling. Tabel 5.5 geeft hier inzicht in.

Tabel 5.4 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

<i>Resultaat van toegangstoetsen</i>	<i>Aantal toegangstoetsen</i>	<i>Aantal gemeenten</i>
100% behoort tot de doelgroep	90	9
90-99% behoort tot de doelgroep	558	6
80-89% behoort tot de doelgroep	536	6
70-79% behoort tot de doelgroep	398	4
60-69% behoort tot de doelgroep	52	2
50-59% behoort tot de doelgroep	19	1
40-49% behoort tot de doelgroep	263	1
Totaal	1916	29¹

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

De tabel laat zien dat de geaggregeerde uitkomsten per gemeente verschillen: in de helft van de gemeenten komt (vrijwel) elke cliënt door de toegangstoets heen, terwijl in andere gemeenten 20% of meer van de cliënten *niet* tot de doelgroep wordt gerekend.

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

Versillen tussen de gemeenten houden dus niet per definitie een beperkte betrouwbaarheid van de toegangstoets in. Wel blijkt dat gemeenten de toelatingscriteria niet altijd op dezelfde

¹ Twee gemeenten zetten alleen in op Wsw-cliënten en nemen om die reden geen toegangstoetsen af.

manier interpreteren en zelfs verschillende ‘versies’ van de toegangstoets worden gebruikt. 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.

5.4 Knelpunten en succesfactoren

Samenvattend zijn er twee strategieën om de toegangstoets uit te voeren, die samenhangen met het gebruik, de hanteerbaarheid en de resultaten van de toegangstoets. Deze strategieën hebben daardoor elk hun eigen knelpunten en succesfactoren. Daarnaast zijn er overkoepelend nog knelpunten en succesfactoren te noemen.

5.4.1 Toegangstoets inzetten als preselectie

Succesfactor: inzicht in klantenbestand

De gemeenten die de toegangstoets inzetten als selectie-instrument nemen bij een grote groep cliënten de toegangstoets af. Een deel valt dan in de doelgroep, een deel erbuiten. Op deze manier maken de gemeenten een ruwe schifting van het klantenbestand.

Knelpunt: relatief lange selectiefase

Door de toegangstoets in te zetten als selectie-instrument, blijven gemeenten vaak lang ‘hangen’ in de selectiefase. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste omdat de toegangstoets voor een groot aantal cliënten wordt afgenomen en dit voor de uitvoerder veel tijd kost. Ten tweede gebruiken deze gemeenten veelal de gedetailleerde vragenlijst van TNO of de beslisboom van het CVS, wat arbeidsintensiever is dan een stroomschema. Tot slot wordt voor een meer definitieve selectie de toegangstoets gecombineerd met andere instrumenten. De afname van extra toetsen neemt nogmaals extra tijd in beslag.

5.4.2 De toegangstoets inzetten als officiële start

Succesfactor: relatief korte selectiefase

Anders dan de gemeenten die de toegangstoets inzetten als selectie-instrument, kost het gemeenten die de toegangstoets inzetten als formele start relatief weinig tijd. Deze gemeenten hebben zelf al een snelle scan gedaan en hebben daardoor een kleinere groep cliënten waarbij de toegangstoets afgenomen moet worden. Daarnaast zijn dit gemeenten die sneller gebruik maken van het (TNO of eigen) stroomschema, dat minder arbeidsintensief is. Tot slot geeft de toegangstoets het begin van de pilot aan en is het niet nodig andere instrumenten in te zetten.

Succesfactor: de cliënt kennen

Gemeenten die de toegangstoets inzetten als formele start, nemen de toets veelal af tijdens een traject. Middels het traject is er meer inzicht in de beperkingen en de vaardigheden van de cliënten, waardoor de toegangstoets beter in te vullen is.

Knelpunt: betrouwbaarheid van de preselectie

De gemeenten die de toegangstoets inzetten als formele start hebben de toegangstoets ondergeschikt gemaakt aan de rest van de pilot. De toegangstoets is niet het selectiemoment, maar dient de selectie te bekrachtigen. Of de voorselectie betrouwbaar is, is niet te achterhalen. Maar het is mogelijk dat de doelgroep van loondispensatie in werkelijkheid groter is.

5.4.3 Overkoepelend

Succesfactor: uitvoering combineren met andere contactmomenten

Om de tijd in de selectiefase te verminderen is het een succesfactor om de uitvoering van de toegangstoets te combineren met andere contactmomenten, zoals een intakegesprek of voortgangsgesprek van een traject.

Knelpunt: positie toegangstoets in de pilot

In de pilot worden er verschillende 'versies' van de toegangstoets gebruikt en interpreteren gemeenten de toelatingscriteria niet altijd op dezelfde manier. Daarnaast zijn er gemeenten die de uitvoering van de toegangstoets ondergeschikt hebben gemaakt aan de gehele pilot. Hierdoor is het lastig het instrument zelfstandig te bekijken en de meerwaarde van de toegangstoets te bepalen.

5.5 Effect op resultaat pilot

Een eerste stap in de pilot is een goede doelgroepselectie. De pilotgemeenten geven aan dat een selectie-instrument hiervoor noodzakelijk is. Gemeenten geven ook aan het waardevol te vinden dat er een toets is waarmee wordt vastgesteld of de inzet van loondispensatie (met bijbehorende betaling onder het minimumloon) noodzakelijk is.

De toegangstoets die in de pilot loondispensatie is gebruikt, voldoet echter onvoldoende aan beide behoeften van gemeenten. Als selectie-instrument is de toets niet fijngevoelig genoeg: er wordt teveel gefocust op beperkingen, en de toets levert onvoldoende inzicht in *wat* een cliënt kan en op wat voor werkplek hij of zij tot zijn recht kan komen. Gemeenten die de huidige toets inzetten als selectie-instrument werden door de opzet van de toets gedwongen cliënten te selecteren met veelal duidelijke, herkenbare arbeidsbeperkingen. De doelgroep is daardoor in deze gemeenten relatief zwaarder van karakter. De groep cliënten met (alleen) psychosociale beperkingen is daardoor in de pilot deels buiten de boot gevallen.

Als 'formele start' van de pilot was de huidige toegangstoets evenmin bruikbaar. Wanneer gemeenten zich dan strikt aan de criteria hielden, merkten zij dat een (zeer) groot deel van de cliënten uitviel. Andere gemeenten besloten de toegangstoets ruim te interpreteren en een eigen beslisboom in te richten, of te vertrouwen op het 'goede gevoel' van de klantmanager.

De matige kwaliteit van de toegangstoets leverde al met al veel verwarring op voor de pilotgemeenten. De doelgroepselectie werd erdoor bemoeilijkt. Dit is een van de oorzaken geweest voor vertraging in de pilot.

6 Doelgroep van 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? In de eerste paragraaf komen de kenmerken van de cliënten in beeld. Een uitgebreide, geschakelde tabel met alle kenmerken van deelnemers is opgenomen in bijlage 1, tabel 4. De volgende paragrafen beschrijven vervolgens het proces van de doelgroepselectie (paragraaf 6.3) en de knelpunten en succesfactoren die plaatsvinden in dit proces (paragraaf 6.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de effecten die de doelgroepselectie heeft op de resultaten van de pilot (paragraaf 6.5).

6.1 Deelnemers in beeld

6.1.1 Wsw en niet-Wsw

De tabellen in het vervolg van deze rapportage hebben betrekking op de cliënten die volgens de toegangstoets of op grond van hun Wsw-indicatie tot de doelgroep van de pilot worden gerekend. We refereren aan deze groep met de term *deelnemers*. Op de peildatum van 1 mei waren er 1.972 deelnemers aan de pilot. Onderstaande tabel geeft weer welk deel van hen een Wsw-indicatie heeft en welk deel niet.

Tabel 6.1 Voorziening waaruit deelnemers afkomstig zijn (N=1.972)

Voorziening	Mei 2011 N=786	November 2011 N=1.174	Mei 2012 Aantal	Mei 2012 Percentage
Wsw	23%	28%	478	24%
Niet-Wsw (wel doelgroep)	77%	72%	1.494	76%
Totaal	100%	100%	1.972	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Bijna een kwart (24%) van de in het CVS geregistreerde deelnemers is afkomstig van de Wsw-wachtlIJst. De meerderheid van de deelnemers (76%) in de pilot heeft geen Wsw-indicatie.

6.1.2 Duur van de uitkering

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de uitkeringsduur van de in het CVS geregistreerde deelnemers.

Tabel 6.2 Uitkeringsduur deelnemers (N=1.972)

Duur uitkering	Mei 2011	November 2011	Mei 2012	Mei 2012
	N=786	N=1.174	Aantal	Percentage
Minder dan een half jaar	2%	6%	153	8%
6-12 maanden	4%	5%	117	6%
12-24 maanden	5%	7%	149	8%
2 jaar of langer	11%	16%	484	25%
Wsw – duur onbekend	22%	26%	435	22%
Overig – duur onbekend	56%	40%	634	32%
Totaal	100%	100%	1972	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Van ongeveer de helft (54%) van de deelnemers is het niet bekend hoe lang ze een uitkering ontvangen. Binnen deze groep vallen bijna alle Wsw'ers: van hen zijn in het CVS minder achtergrondgegevens bekend, omdat zij de toegangstoets niet hebben doorlopen. Van de overige 903 deelnemers ontvangt meer dan helft twee jaar of langer een uitkering. De pilot lijkt daarom vooral te worden ingezet voor het zittend bestand: loondispensatie moet met name voor deze, vaak moeilijk bemiddelbare, doelgroep uitkomst bieden. Wel is er een lichte stijging te zien in de deelnemers die minder dan twee jaar een uitkering hebben.

6.1.3 Leeftijd

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

Tabel 6.3 Leeftijd deelnemers (N=1.972)

Leeftijd	Mei 2011	November 2011	Mei 2012	Mei 2012
	N=786	N=1.174	Aantal	Percentage
Jonger dan 25 jaar	4%	5%	108	6%
25-34 jaar	24%	24%	474	24%
35-44 jaar	35%	34%	657	33%
45 jaar en ouder	37%	36%	722	37%
Onbekend	-	1%	11	1%
Totaal	100%	100%	1.972	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De samenstelling van de doelgroep is vrijwel niet veranderd tijdens de looptijd van de pilot. De grootste groep deelnemers is die in de leeftijdscategorie 45 jaar en ouder (37%). Ook de groep deelnemers tussen de 35 en 44 jaar is met 33% relatief groot. Daarmee is echter nog altijd bijna een derde (30%) van de deelnemers jonger dan 35 jaar. Hoewel de focus dus vooral ligt op de iets oudere cliënten, wordt de pilot ook benut voor relatief jonge uitkeringsgerechtigden.

6.1.4 Geslacht

Tabel 6.4 laat zien dat mannen in de pilot zijn oververtegenwoordigd.

Tabel 6.4 Geslacht deelnemers

<i>Geslacht</i>	<i>Mei 2011</i> <i>N=786</i>	<i>November 2011</i> <i>N=1.174</i>	<i>Mei 2012</i> <i>Aantal</i>	<i>Mei 2012</i> <i>Percentage</i>
Man	58%	62%	1.188	60%
Vrouw	42%	38%	783	40%
Onbekend	0,4%	0,01%	1	0.01%
Totaal	100%	100%	1.972	100%

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

Mannen maken 60% van de totale doelgroep uit, terwijl slechts 40% van de 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 (314 mannen ten opzichte van 164 vrouwen).

6.1.5 Type beperking

In het CVS is uitgevraagd wat de *belangrijkste* beperking van de doelgroep is.

Tabel 6.5 Type beperking deelnemers (N=1.972)

<i>Aard van de beperking</i>	<i>Mei 2011</i> <i>N=786</i>	<i>November 2011</i> <i>N=1.174</i>	<i>Mei 2012</i> <i>Aantal</i>	<i>Mei 2012</i> <i>Percentage</i>
Lichamelijk	25%	27%	491	25%
Psychisch	20%	18%	302	15%
Psychosociaal	5%	7%	179	9%
Verstandelijk	3%	3%	57	3%
Wsw-geïndiceerd (en geen beperking geregistreerd)	22%	25%	486	25%
Beperking niet geregistreerd	26%	20%	457	23%
Totaal	100%	100%	1.972	100%

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

In totaal zijn er 1.972 deelnemers in de pilot. Van slechts de helft (52%) van deze cliënten is de aard van de voornaamste beperking geregistreerd.

Van de 1.029 deelnemers waarvoor de beperking is aangegeven, heeft ongeveer de helft een lichamelijke beperking. Nog eens ruim een derde heeft een psychische beperking en één op de zes een psychosociale beperking. Een klein deel van de deelnemers heeft een verstandelijke beperking. De instroom van mensen met een psychosociale beperking is gestaag gestegen, de instroom van mensen met een psychische beperking is iets afgenomen.

Waar de beperking is aangegeven, betreft het de *belangrijkste* beperking. Diverse gemeenten geven aan dat het lastig is te duiden wat precies de voornaamste beperking van een cliënt is. Vaak spelen meerdere problemen, of zijn niet alle beperkingen gediagnosticeerd.

Dit kan het relatief lage aandeel deelnemers met een psychosociale beperking verklaren: wanneer er ook andere beperkingen spelen worden die doorgaans als *belangrijkste* beperking opgegeven.

Uitvoerder aan het woord:

"De doelgroep die wij in de pilot hebben is vaak niet onder één noemer te vangen. Wat voor beperking heeft iemand die soms 10-15 jaar niet heeft gewerkt? Soms is vastgesteld dat iemand een psychische stoornis heeft, maar zijn er ook psychosociale belemmeringen. Andere cliënten zijn nooit gediagnosticeerd. Dan benoem je dat als psychosociale problematiek, terwijl het goed kan dat de cliënt ook een psychische stoornis heeft als je daarop zou laten testen."

6.2 Uitvoering van doelgroepselectie

De tabellen uit de voorgaande paragrafen laten samengevat zien dat het gros van de deelnemers instroomt zonder Wsw-indicatie, al langere tijd een uitkering ontvangt en (het vaakst) een lichamelijke arbeidsbeperking heeft. Per gemeente zijn er echter grote verschillen in de karakteristieken van de doelgroep. Zo zijn er gemeenten die overwegend inzetten op deelnemers met een Wsw-indicatie, zoals Walcheren en Amersfoort. Door deelnemers met een Wsw-indicatie te selecteren verkorten zij de wachtlijst. Wanneer wachtlijsters een indicatie voor begeleid werken hadden, bestond bovendien de verwachting dat zij door wijzigingen in regelgeving sowieso niet meer in de Wsw zouden kunnen instromen.

Gemeente aan het woord

"Wij hebben ingezet op de cliënten van de wachtlijst met een indicatie Begeleid Werken. Deze doelgroep viel nu tussen wal en schip. Daarnaast sluit het instrument loondispensatie aan bij de indicaties die als richtlijn gelden voor Begeleid Werken."

Ook zijn er tussen gemeenten verschillen te zien in achtergrond van de deelnemers met een Wwb-uitkering. Die verschillen zijn deels te verklaren door de wijze waarop de toegangstoets wordt gehanteerd. Ook de uitgangspositie van gemeenten speelde een rol.

Toepassing toegangstoets

Zoals het voorgaande hoofdstuk beschrijft, gaan gemeenten op verschillende wijze met de toegangstoets om. De gemeenten die de toegangstoets strikt interpreteren hebben over het algemeen een wat zwaardere doelgroep in de pilot dan de gemeenten die de toets ruimer hebben geïnterpreteerd. Dit is te illustreren aan de hand van de subgroep deelnemers met een psychosociale beperking. Met de striktere interpretatie van de toegangstoets (uitgebreide vragenlijst) is het lastig vast te stellen of een cliënt een psychosociale beperking heeft. Die is immers doorgaans niet gediagnosticeerd en moeilijk aan te tonen. Daardoor komen deelnemers met een psychosociale beperking in deze gemeenten alleen door de toegangstoets wanneer de deelnemers ook andere arbeidsbeperkingen hebben. Bij gemeenten die de toegangstoets strikt hanteren, zullen daardoor weinig tot geen cliënten met *alleen* een psychosociale beperking tot de doelgroep van de pilot behoren.

Uitgangspositie

Bij aanvang van de pilot bestonden er tussen gemeenten al (grote) verschillen, die samenhangen met de omvang, ligging en het beleidsverleden van een gemeente. Zo heeft de ge-

meente Rotterdam een forse en qua achtergrond complexe bijstandspopulatie. Ook de gemeente Enschede noemt dat bij aanvang van de pilot het aantal bijstandsgerechtigden in verhouding tot het totaal aantal inwoners van de stad bovengemiddeld hoog was. De groep inactieve cliënten was navenant groot, wat (mede) een aanleiding was deze groep in de pilot op te pakken.

Ook het beleidsverleden is een belangrijke factor. Gemeenten verschilden al bij aanvang van de pilot in de re-integratieactiviteiten die zij ondernamen. Zo namen bij aanvang van de pilot in de gemeente Leidschendam-Voorburg bijna alle uitkeringsgerechtigde cliënten al deel aan een traject: in principe zat er 'niemand op de bank'. Dit in tegenstelling tot veel andere gemeenten (waaronder Helmond en Roosendaal), waar een aanzienlijk deel van de cliënten niet of nauwelijks in beeld was bij de sociale dienst. Deze gemeenten begonnen daardoor met een heel ander kennisniveau van deze potentiële deelnemers aan de pilot. Zij moesten deze voor hen relatief onbekende doelgroep eerst leren kennen voor er een gedegen selectie gemaakt kon worden.

Uitvoerder aan het woord

"Bij aanvang van de pilot hadden alle cliënten eigenlijk al een traject. We hebben daarom bewust gekozen een deel van de moeilijkere doelgroep in aanmerking te laten komen voor de pilot loondispensatie. De doelgroep is zwakbegaafd, vaak met een laag IQ, en heeft veel lichamelijke klachten. Vaak is er ook sprake van psychosociale problematiek, zoals Asperger en autisme. Maar meestal is het een combinatie van al deze factoren. Deze cliënten zaten op een traject richting vrijwilligerswerk. We zijn erg blij dat we deze cliënten met het instrument loondispensatie nu toch naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen leiden."

Ook verschillen gemeenten in de ervaring die ze hebben in het naar werk bemiddelen van zwaardere doelgroepen.

Uitvoerder aan het woord

"Loondispensatie is wel echt een verandering voor de cliënten met een arbeidsbeperking. Het geeft voor deze groep een concreet traject naar werk. Dat was er eerst nog niet voor deze cliënten, terwijl de groep uiteindelijk best heel veel kan."

Voor gemeenten die minder ervaring hebben met het werken met zwaardere doelgroepen, resulteerde de pilot dan ook vaak in een mentaliteitsverandering in de manier van werken. In plaats van naar de beperkingen van deze doelgroep te kijken (hebben zij terecht een uitkering?), verschoof de focus naar de kansen van de deelnemers (kunnen zij werken?).

Veranderingen in doelgroepselectie

Veel gemeenten hebben hun doelgroep in de loop van de pilot bijgesteld. Enkele gemeenten hebben de doelgroep verbreed. Anderen hebben de doelgroep juist gespecificeerd.

Doelgroep verbreden

De gemeenten die aanvankelijk een smalle doelgroep hanteerden, maar die hebben opge-rekt, geven daarvoor verschillende redenen:

- Tegenvallende resultaten. De zwaardere doelgroepen zijn moeilijker te plaatsen dan in eerste instantie gedacht. Voor sommige gemeenten is dit een reden de doelgroep iets op te rekken. Er zijn ook gemeenten die er voor kiezen de smalle doelgroep te blijven hanteren, maar juist de werkgeversbenadering anders insteken.

- Bezuinigingen. De zwaardere doelgroepen hebben veelal langdurige, kostbare trajecten nodig. Een aantal gemeenten kiest nu liever voor een doelgroep die sneller naar werk te bemiddelen is: 'quick wins'.

Gemeente aan het woord

"We hebben de focus een beetje verlegd. Waar we eerst met name inzetten op de zwaarste doelgroepen, is dat nu vanwege bezuinigingen niet meer mogelijk. Daarom wordt nu vooral gewerkt met de doelgroep die daar iets boven zit, maar waarvan vrij zeker is dat ze ook echt met loondispensatie kunnen uitstromen naar werk."

- Omslag in beleidskeuzes. Veranderingen in visie op bestuurlijk niveau leidden gaandeweg de pilot soms tot een verruiming van de doelgroep, bijvoorbeeld doordat extra beperkende criteria werden losgelaten. Dit was o.a. het geval in Deventer, waar de pilot eerst alleen voor gehuwden ingezet mocht worden, maar vanaf 2012 ook voor een bredere doelgroep.
- Onvoldoende potentieel in het zittend bestand. Enkele gemeenten hebben de doelgroep verruimd van het zittend bestand naar (ook) nieuwe instroom in de WWB. Vooral wanneer cliënten uit het zittende bestand grotendeels al aan trajecten deelnamen (zoals in Leidschendam-Voorburg) was de potentiële doelgroep hier te klein. Een aanvulling vanuit nieuwe instromers was dan nodig om voldoende massa te kunnen maken.
- Bewuste keuze. Er zijn gemeenten die bij aanvang van de pilot met een kleine groep deelnemers zijn begonnen, maar de intentie hadden dit in de loop van de pilot uit te breiden. Dit is onder meer het geval in Oldenzaal, waar met kleine groepjes van maximaal 10 deelnemers de pilot doorlopen wordt. Dit gaf de gemeente de mogelijkheid om te ervaren hoe de pilot werkt. Nu de pilot goed op gang is gekomen, wordt ook geëxperimenteerd met wat grotere groepen, detachering en groepsplaatsing.

Doelgroep specificeren

Ook zijn er gemeenten die de doelgroep juist strikter definiëren dan bij aanvang van de pilot. Zo zijn er gemeenten die zich alleen nog richten op cliënten op participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen.

Gemeente aan het woord

"Cliënten met een arbeidsbeperking werken nu vaak op een participatieplaats. Wanneer de werkgever bereid is een contract aan te bieden, wordt de toegangstoets afgenomen en volgt de periode van proefplaatsing. Dit werkt beter omdat de werkgever de client al kent en de gunfactor hoog is."

Andere gemeenten voegen een extra criterium aan de doelgroepselectie toe. Zo vinden een aantal gemeenten de motivatie van cliënten van groot belang en selecteren ze alleen gemotiveerde deelnemers. Andere gemeenten zijn juist van mening dat motivatie te sturen is en hanteren andere selectiecriteria.

Gemeenten aan het woord

"Het belangrijkste selectiecriteria is dat de cliënten continuïteit kunnen bieden. Ze moeten dus een langere tijd met een redelijk vaste inzet kunnen werken. Andere gemeenten vinden dat motivatie belangrijk is, maar motiveren kun je leren. Veel andere kenmerken kun je niet aangepast krijgen."

6.3 Knelpunten en succesfactoren van doelgroepselectie

De doelgroepselectie verschilt per gemeente. Dit is afhankelijk van vele factoren, zoals de toepassing van de toegangstoets en de omvang, ligging en het beleidsverleden van de gemeente. Er zijn wel een aantal succesfactoren en knelpunten te benoemen.

Succesfactor: evenwicht in de afbakening van de doelgroep

Elke gemeente heeft een andere uitgangspositie en maakt eigen keuzes, die elk andere consequenties hebben. Enkele gemeenten kiezen voor een strenge selectie en ondervinden dat ze onvoldoende massa maken om veel resultaat te zien. Andere gemeenten kiezen voor een ruime definitie van de doelgroep en ondervinden dat het veel tijd kost een grote groep cliënten te plaatsen. Daarnaast heeft elke gemeente een andere uitgangspositie. Gemeenten hebben veel tot geen ervaring met het bemiddelen van een zware doelgroep. Een succesfactor is daarom om goed evenwicht te bewaren in de afbakening van de doelgroep. Zo kan een gemeente met weinig ervaring met de doelgroep met kleine groepen cliënten starten en gaandeweg de pilot de opgedane ervaring meenemen naar een verbreding van de groep, om zo ook gaandeweg meer massa te maken.

Succesfactor: tussentijds bijstellen

Veel gemeenten hebben de doelgroepselectie aangepast op basis van ervaringen uit de pilot. Daarmee maken ze gebruik van de actieruimte de pilot anders in te steken en zodoende meer resultaat te boeken. Zoals gemeenten die naast het zittend bestand ook naar nieuwe instroom in de WWB kijken of de gemeenten die bewust beginnen met een kleine groep deelnemers en in de loop van de pilot de groep uitbreiden. Voor enkele beslissingen ontstaat echter een risico dat de doelgroep zoals bedoeld in de pilot tussen wal en schip raakt. Met name de gemeenten die hun focus verleggen naar de 'quick wins'. Deze gemeenten hebben te kampen met bezuinigingen en/of behalen onvoldoende resultaat. Om een doelgroep niet uit te sluiten kunnen deze gemeenten ook andere processen aanpassen, zoals de (interne en externe) organisatie en werkgeversbenadering.

Knelpunt: geen ervaring met de doelgroep

Uit de pilot blijkt dat ervaring met de bemiddeling van de doelgroep in de pilot meer resultaat levert. Deze gemeenten kunnen snel van start met de trajecten en werkgeversbenadering en hoeven de cliënten niet eerst nog 'te leren kennen'. Bij gemeenten die geen ervaring hebben met deze zwaardere doelgroep dient vaak eerst nog een mentaliteitsverandering plaats te vinden. Voor zowel de medewerkers bij de gemeente als de cliënt zelf. De focus op wat de cliënt niet kan dient verlegt te worden naar wat deze wel kan. Dit kost tijd, waardoor deze gemeenten grotere kans hebben vertraging op te lopen in de fase van doelgroepselectie, voorbereiding en werkgeversbenadering.

6.4 Effect op resultaat pilot

De pilotgemeenten verschillen onderling sterk in de doelgroep die zij hebben geselecteerd. Een deel van de gemeenten werkt met een relatief zware doelgroep (cliënten die een verwachte loonwaarde hebben van 20 tot circa 50%), terwijl een ander deel van de gemeenten inzet op cliënten die dicht bij de arbeidsmarkt staan. Deze variatie hangt enerzijds samen met de wijze van doelgroepselectie en anderzijds met de uitgangspositie van de gemeente

(omvang, ligging en het beleidsverleden).

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

Daarnaast zijn er gaandeweg verschuivingen te zien in de doelgroepselectie. Veranderingen in de (interne en externe) organisatiestructuur zijn de oorzaak of het gevolg van deze verschuiving. Deze veranderingen kosten tijd, waardoor resultaat langer uitblijft.

Hoewel het instrument loondispensatie volgens gemeenten potentie heeft voor de zwaardere doelgroepen, kiezen gemeenten er steeds vaker voor een lichtere doelgroep te selecteren. Dit heeft effect op het type deelnemers dat door de pilot geplaatst wordt op de reguliere arbeidsmarkt en hierdoor is het mogelijk dat de beoogde doelgroep van de pilot nu weer tussen wal en schip raakt.

Een zwaardere doelgroep betekent niet per definitie dat er minder plaatsingen te realiseren zijn¹, maar wel dat ervaring met de doelgroep en inzet in begeleiding en plaatsing belangrijke succesfactoren zijn. Bij gemeenten die inzetten op de onderkant van het cliëntenbestand verloopt de selectie en toegangstoets wellicht wat sneller, maar vergt het meer inzet om de werkgevers te plaatsen. Deze inzet zorgt vaak voor meer doorlooptijd.

Enkele gemeenten kiezen ervoor eerst met een kleine groep deelnemers te starten, om in de loop van de pilot de doelgroep te verbreden. Ook dit zal effect hebben op de absolute resultaten, die pas later in de pilot zullen stijgen.

¹ In het CVS is gekeken naar de doelgroepselectie van de zes gemeenten die meer dan tien plaatsingen hebben gerealiseerd. Hieruit komt naar voren dat zij geen lichtere doelgroep dan de andere gemeenten bedienen. In enkele opzichten is de doelgroep zelfs een beetje zwaarder omdat er iets meer deelnemers zijn die langer dan een jaar een uitkering ontvangen (73% bij deze gemeenten t.o.v. 69% voor alle gemeenten). De arbeidsplaatsen die geworven zijn, zijn bovendien voor een groot deel (48%) belegd bij de groep die langer dan twee jaar een uitkering heeft.

7 Voorbereiding op werk

Tussen de toegangstoets en plaatsing zit vaak een periode van een aantal weken tot maanden. Deze periode benutten verschillende gemeenten om cliënten voor te bereiden op werk. In dit hoofdstuk bespreken we in paragraaf 7.1 welke typen trajecten gemeenten daarvoor inzetten. In paragraaf 7.2 worden de keuze en de uitvoering toegelicht. De volgende paragrafen gaan in op de redenen van het wel of niet inzetten van trajecten (paragraaf 7.3) en de uitval die plaatsvindt tussen de periode van toegangstoets en plaatsing (paragraaf 7.4). Het hoofdstuk wordt wederom afgesloten met een overzicht van knelpunten en succesfactoren (paragraaf 7.5) en de effecten van deze processtap op de resultaten van de pilot (paragraaf 7.6).

7.1 Aantallen in beeld

Type trajecten

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

Tabel 7.1 Activiteiten gericht op toeleiding naar werk (N=1.972)

Activiteit	Mei 2011 N=312	Nov. 2011 N=1.174	Mei 2012 Aantal	Mei 2012 Percentage
Jobcoaching	8%	35%	705	36%
Stage/ Werkervaringsplaats	3%	37%	634	32%
Diagnostisch onderzoek om te bepalen wat voor werk geschikt is	1%	40%	653	33%
Duaaltraject (bijv. AKA-opleiding op participatieplaats)	0%	2%	40	2%
Geen	6%	5%	165	8%
Niet ingevuld	83%	42%	808	41%
Totaal	100%	100%	1.972	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 7.1 laat zien dat voor 41% van de cliënten die door de toegangstoets zijn gekomen niets ingevuld. Dit hoeft niet te betekenen dat deze deelnemers geen traject krijgen. Enkele gemeenten bieden hun deelnemers wel trajecten aan, maar vullen dat pas in het CVS in nádat er een dienstverband is. Een andere gemeente werft eerst werkplekken, en biedt cliënten alleen een kort werkvoorbereidend traject zodra er een mogelijke werkplek is gevonden. Een derde deel van deze groep cliënten zal geen traject ontvangen. Tot slot is het mogelijk dat deze cliënten niet meer actief zijn in de pilot en er eigenlijk sprake is van uitval.

Voor de cliënten waarvan wel gegevens zijn ingevuld, blijkt dat gemeenten vooral inzetten op drie typen activiteiten. Een opvallend grote groep deelnemers wordt in de periode tussen toegangstoets en plaatsing begeleid door een jobcoach (36%). Een activiteit die daarnaast veel wordt ingezet is diagnostisch onderzoek (33%). Ook van een werkervaringsplaats of stageplaats (bijvoorbeeld bij het SW-bedrijf) wordt veel gebruik gemaakt (32%). Ongeveer één op de tien (8%) ontvangt *geen* activiteit gericht op toeleiding naar werk.¹

¹ In voorgaande voortgangsrapportages was dit percentage veel hoger. Oorzaak is dat de percentages 'geen' en 'niet ingevuld' bij elkaar opgeteld waren. Omdat het CVS steeds meer en nauwkeuriger gevuld is, was het in de vierde cyclus mogelijk deze twee categorieën van elkaar te scheiden.

Aantal activiteiten per cliënt

Uit tabel 7.1 blijkt dat cliënten vaak meer dan één activiteit aangeboden krijgen. Onderstaande vat samen aan hoeveel verschillende activiteiten cliënten deelnemen.

Tabel 7.2 Aantal activiteiten gericht op toeleiding naar werk

Aantal trajecten	Aantal cliënten	Percentage
0 trajecten	165	8%
1 traject	402	20%
2 trajecten	260	13%
3 trajecten	337	17%
Onbekend	808	41%
Totaal	1972	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Van de cliënten waarvan bekend is dat ze deelnemen trajecten (50%), is er ongeveer een evenredige spreiding van cliënten met één tot en met drie trajecten. Een kleine groep (8%) krijgt geen trajecten.

Met welk resultaat

Er zijn 254 dienstverbanden gerealiseerd in de pilot Loondispensatie. Daarvan zijn er 227 in het CVS geregistreerd. Onderstaande tabel geeft weer welk deel van de cliënten die nu een dienstverband heeft een voorbereidend traject heeft gehad.

Tabel 7.3 Resultaat van voorbereidende trajecten

Activiteit	Mei 2012	Mei 2012	Mei 2012	% van	Mei 2012
	Aantal trajecten	Percentage Deelnemers op trajecten	Aantal plaatsingen	totaal met traject	Percentage Geplaatste deelnemers
Jobcoaching	705	36%	116	16%	51%
Stage/ Werkervaringsplaats	634	32%	96	15%	42%
Diagnostisch onderzoek	653	33%	119	18%	52%
Duaaltraject	40	2%	6	15%	3%
Geen/Niet ingevuld	165	8%	17	10%	7%
Totaal	1.972	100%	227	12%	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012, Deelnemers kunnen ook meer dan een traject krijgen.

Tabel 7.3 laat zien dat deelnemers die een traject volgen gemiddeld genomen vaker zijn geplaatst dan deelnemers die dit niet doen. Slechts 10% van de deelnemers *zonder* traject is geplaatst. Deelnemers die een traject ontvangen met een diagnostisch onderzoek zijn het vaakst geplaatst: 18% van deze deelnemers heeft een dienstverband gekregen.

7.2 Uitvoering van trajecten

7.2.1 Regie: inzet trajecten

In hoofdstuk 3 beschreven we drie vormen van regie en samenwerking binnen gemeenten:

- 1 De gemeente heeft de regie en voert de pilot grotendeels zelf uit,
- 2 Het SW-bedrijf heeft de regie en voert de pilot grotendeels zelf uit, en
- 3 De gemeente heeft de regie, en voert de pilot in samenwerking met andere partijen (met name SW-bedrijf) uit.

Tabel 7.4 geeft inzicht in het verband tussen deze vormen van regie en samenwerking enerzijds en het aantal ingezette trajecten anderzijds.

Tabel 7.4 Regie, samenwerking en inzet van trajecten

Activiteit	Gemeente	Gemeente	SW-bedrijf	SW-bedrijf	Gemeente	Gemeente
	regie + uitvoering	regie + uitvoering	regie + uitvoering	regie + uitvoering	regie, uit- voering samen	regie, uit- voering samen
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Aantal
Jobcoaching	96	19%	519	70%	90	13%
Stage/ Werkervarings- plaats	89	17%	451	61%	94	14%
Diagnostisch onder- zoek	169	32%	392	53%	76	11%
Duaaltraject	35	7%	5	0%	0	0%
Geen	23	4%	46	1%	96	14%
Niet nader gespecifi- ceerd	233	45%	165	22%	420	60%
Gemiddeld/totaal	516	100%	743	100%	696	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Wanneer het SW-bedrijf de regie heeft en de uitvoering grotendeels bij hen ligt, worden er vaker trajecten ingezet. Het betreffen met name trajecten met jobcoaching en werkervaringsplaatsen. Dit komt waarschijnlijk doordat de SW-bedrijven deze trajecten in huis kunnen uitvoeren. Een andere mogelijke verklaring is, volgens enkele gemeenten, dat SW-bedrijven uit gewoonte eerder geneigd zijn trajecten in te zetten. Tot slot kan een financiële prikkel voor SW-bedrijven een rol spelen, wanneer zij per uitgevoerd traject een vergoeding ontvangen.

Gemeenten die zelf de regie in hand hebben en in de uitvoering met verschillende partijen samenwerken, hebben voor relatief veel cliënten het type traject niet nader gespecificeerd. Over meer dan de helft (60%) van de cliënten is geen informatie. Ook het deel cliënten dat *geen* traject krijgt (14%) is bij deze gemeenten hoger. In de casestudies is gebleken dat deze gemeenten na de toegangstoets vaak direct aan de slag gaan met de werkgeversbenadering, terwijl SW-bedrijven juist vrijwel alle cliënten een traject aanbieden. Deze verschillende strategieën kunnen soms botsen.

Gemeente aan het woord

"Zij (SW-bedrijf) denken alleen maar in trajecten. Daar moeten ze eens van af. Je kunt ook zonder traject, of tijdens een traject al beginnen met de werkgeversbenadering. Uiteindelijk zijn we er samen uitgekomen. Zij bieden wel trajecten aan, maar niet langer dan 3 tot 6 maanden en ze proberen tijdens het traject al werkgevers te zoeken."

7.2.2 Wie beslist?

In de belronde (mei 2012) is gevraagd wie binnen de gemeente het besluit neemt om trajecten in te zetten. Bij de meerderheid van de gemeenten is het de klantmanager, casemanager of jobcoach die hierover beslist. Bij andere gemeenten geldt dat de klantmanager en jobcoach het samen beslissen. Tot slot zijn er gemeenten waarbij het afhankelijk is van het type deelnemer, zoals bij de Diamantgroep (Tilburg e.o.).

Diamantgroep (Tilburg e.o.): beslissing afhankelijk van deelnemer

Bij de Diamantgroep (Tilburg e.o.) verschilt de inzet van trajecten per doelgroep. Bij deelnemers van de Wsw-wachlijst is het aan de medewerkers die onder de pilotcoördinatie van het SW-bedrijf vallen om de deelnemers een traject aan te bieden. Voor de deelnemers uit de WWB volgt er na de toegangstoets een driegesprek met de casemanager, coördinator van het SW-bedrijf en de deelnemer. Op basis van dit gesprek, en eventueel aanvullende dossierinformatie, wordt de keuze voor een traject gemaakt.

7.2.3 Voor wie?

De kosten van trajecten zijn vaak hoog (in hoofdstuk 13, waar de kosten en baten van de pilot wordt besproken, komen we hier op terug). Gemeenten moeten dus zorgvuldig afwegen welke deelnemers een traject krijgen aangeboden. Hierbij zijn verschillende strategieën te benoemen: maatwerk leveren per cliënt, inzet van (één type) traject voor alle deelnemers en het inzetten van (één type) traject voor alle deelnemers van een specifieke doelgroep.

Maatwerk

Een aantal gemeenten vindt dat de inzet van trajecten individueel bepaald moet worden. Zo laten Coevorden en Deventer de inzet van een traject afhangen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het type werk wat de deelnemers uiteindelijk gaan uitvoeren. Een andere vorm van maatwerk, gehanteerd door o.a. de Diamantgroep (Tilburg e.o.), ontstaat door te kijken vanuit het perspectief van de deelnemer: wat heeft de deelnemer nodig om zich goed voor te bereiden op de arbeidsplaats.

Voor iedereen

Enkele andere gemeenten kiezen ervoor om voor alle deelnemers trajecten in te zetten. Zo volgen in Leidschendam-Voorburg en Alphen aan den Rijn alle deelnemers een traject. Sommige gemeenten zetten alle deelnemers op hetzelfde traject, zoals in Helmond, waar iedereen die door de toegangstoets heen komt een gecombineerd traject volgt van arbeidsdiagnostisch onderzoek en werkvoorbereiding.

Gemeente aan het woord

"Deelnemers moeten niet thuiszitten, maar bezig zijn."

Voor specifieke doelgroepen

Naast deze beide uitersten zijn er uiteraard ook gemeenten die voor een tussenvariant kiezen. Zij zetten bijvoorbeeld alleen trajecten in voor specifieke doelgroepen. Zo biedt gemeente Enschede gericht trajecten aan voor deelnemers van de Wsw-wachtlIJst, *"omdat zij soms al jaren thuis zitten."* Andere gemeenten zetten extra trajecten in voor deelnemers zonder werknemersvaardigheden of met beperkte motivatie. Ook deelnemers met een beperkt cognitief vermogen worden vaak extra begeleid. Tot slot zet een deel van de gemeenten extra in op cliënten met multiproblematiek en/of omgevingsproblemen, omdat het wegnemen van deze problematiek vaak een voorwaarde is voor succesvolle, duurzame plaatsing.

7.3 Redenen aanbieden van trajecten

Motieven om trajecten aan te bieden

Niet alle cliënten zijn in staat direct bij een werkgever aan het werk te gaan. Soms is een voorbereidend traject nodig om een deelnemer arbeidsfit te maken. Gemeenten hebben verschillende motieven om trajecten in te zetten voor de doelgroep. We bespreken hier de belangrijkste motieven.

Gangbare procedure

Eén van die redenen om trajecten in te zetten is hierboven al kort aangestipt: het bestaande beleid binnen de gemeente. Voor sommige gemeenten of SW-bedrijven is het de standaard procedure om trajecten in te zetten.

Uitvoerder aan het woord

"We hebben intern nog wel de discussie gehad of we trajecten moesten aanbieden of niet. Wat is het doel van de pilot? Alleen werken met loondispensatie en kijken of het instrument werkt? Of mag je ook extra instrumenten inzetten om te zorgen dat het werkt? Wij hebben voor het laatste gekozen. En dat moest ook wel. Ik ken de arbeidsmarkt en de Wsw-doelgroep, en daar zit al een grote afstand tussen, maar voor de deelnemers die ik kreeg aangereikt was de afstand nog veel groter."

Vasthouden van motivatie

Een tweede motief is het vasthouden of vergroten van de motivatie van cliënten. Werkgevers vinden arbeidsmotivatie een van de belangrijkste eigenschappen van een potentiële werknemer. Om de bemiddelbaarheid van de deelnemers te vergroten zetten veel gemeenten daarom in op het versterken van deze motivatie. Soms gebeurt dit in gerichte motivatietrainingen, maar in veel gevallen is dit aspect onderdeel van bijvoorbeeld een werkervaringstraject.

Gemeente aan het woord

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

Verkleinen van de kans op uitval

Gemeenten streven naar het realiseren van zo duurzaam mogelijke plaatsingen. Voorafgaand aan de plaatsing anticiperen zij op het terugdringen van het risico op uitval, door frequente 'oorzaken' van uitval vast aan te pakken. Soms gaat het dan om het aanleren van specifieke vaardigheden, die vooralsnog ontbreken en de kans op uitval vergroten. Voor deze cliënten zijn aanvullende (re-integratie)activiteiten nodig om voldoende voorbereid aan het werk te gaan.

Uitvoerder aan het woord

"Voor cliënten is vaak de afstand tussen hen en de arbeidsmarkt te groot om zonder traject te overbruggen. En helemaal bij de cliënten uit de pilot. Dan is het instrument loondispensatie echt niet voldoende. De cliënten moeten eerst goed voorbereid zijn."

Vacaturegerichte voorbereiding

Een laatste reden om trajecten in te zetten bestaat uit het gericht voorbereiden van een deelnemer op een specifieke functie. Zo biedt de gemeente Deventer alleen vacaturegerichte opleidingen en trajecten. Een deelnemer kan dan bijvoorbeeld een leerwerktraject volgen, waarmee hij zich de basisvaardigheden van een vakgebied alvast eigen kan maken.

Motieven om geen trajecten aan te bieden

Niet alle gemeenten zetten trajecten in om deelnemers voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Ook deze keuze kan diverse achtergronden hebben.

Geen tussenliggende periode

Een aantal gemeenten, zoals Coevorden, heeft de strategie om na het screenen van cliëntdossiers eerst werkplekken te zoeken en pas wanneer er een werkplek beschikbaar is de toegangstoets uit te voeren. Hierdoor is er, vanuit de optiek van de cliënt, geen 'tussenliggende' periode.

Deelnemers hebben al trajecten gevolgd

Er zijn ook gemeenten waarbij de groep deelnemers uit cliënten bestaat die al aan trajecten deelnamen. In de gemeenten Lelystad, Oss en Amersfoort wordt de pilot bijvoorbeeld ingezet als vervolg op een al bestaand re-integratieprogramma.

Gemeente aan het woord

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

De pilot als vervolg op participatieplaatsen

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

Wijzigingen gedurende de pilot

Versillende gemeenten hebben gedurende de pilot de inzet van trajecten gewijzigd. In de meeste gevallen worden trajecten *minder* frequent ingezet, als gevolg van de (aankomende) bezuinigingen in combinatie met de hoge kosten van trajecten. Andere gemeenten be-

sluiten trajecten in te korten of het aantal deelnemers te verkleinen door strenger te selecteren. Een enkele gemeenten kiest voor een *andere* invulling van het aanbod aan trajecten, bijvoorbeeld doordat de aanpak van de pilot is gewijzigd.

Deventer: minder inzet van trajecten door verandering van aanpak

In Deventer heeft gedurende de pilot een omslag plaatsgevonden in de aanpak van de pilot. Tot het einde van 2011 was de gemeente gericht op cliënten op de Wsw-wachlijst, die na de toegangstoets en een extra selectie criterium (samenwonend of gehuwd) overgedragen werden naar het SW-bedrijf. Het SW-bedrijf zette vervolgens trajecten in, die aansloten bij de individuele cliënten. Na een ommekeer in bestuurlijk draagvlak, is er een verbreding van de doelgroep ontstaan en wordt ook de nieuwe instroom in de WWB meegenomen in de pilot. De samenwerking met het SW-bedrijf is er nog steeds, maar is minder intensief dan voorheen. Er is bijvoorbeeld geen projectleider voor de uitvoering meer, die daardoor vanuit het SW-bedrijf was aangesteld. Op het moment van schrijven heeft er nog geen overdracht plaatsgevonden van nieuwe deelnemers naar het SW-bedrijf.

Ook zijn er gemeenten die nu juist *meer* trajecten inzetten dan bij aanvang van de pilot. Wanneer gemeenten aanvankelijk geen trajecten wilden inzetten, komen ze daar soms op terug omdat een zekere voorbereiding op werk toch noodzakelijk blijkt. Een andere gemeente geeft aan dat arbeidsdiagnostisch onderzoek voor de gemeente een noodzaak is om de doelgroep beter te leren kennen. Zonder die kennis is de werkgeversbenadering niet effectief genoeg.

Gemeente aan het woord

"In eerste instantie maakten we geen gebruik van trajecten, maar toen bleek dat wij eigenlijk onvoldoende kennis van de deelnemers hadden. Er kwam geen goede match. Vervolgens hebben we intern een soort 'tussen-traject' opgestart. Deze is deels vergelijkbaar met andere trajecten die we aanbieden om cliënten voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Extra is dat deze trajecten ook inzicht geven in de wensen en vaardigheden van de cliënten.

7.4 Uitval tussen selectie en proefplaatsing

Aantallen in beeld

Gemeenten hopen door de inzet van trajecten uitval na plaatsing te voorkomen. Voor cliënten kan deze werkvoorbereidende fase soms echter ook behoorlijk pittig zijn. Omdat verschillende gemeenten signalen gaven dat het grootste deel van de uitval van cliënten plaatsvindt tijdens of na trajecten, is in de belronde (mei 2012) aan de gemeenten gevraagd wat de omvang van de uitval tussen toegangstoets en proefplaatsing is. In totaal zijn er 698 deelnemers in deze fase uitgevallen; gemiddeld 22 deelnemers per gemeente. Tabel 7.5 geeft een overzicht van deze uitval.

Tabel 7.5 Uitval tussen selectie en proefplaatsing.

	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Percentage</i>
0 cliënten	7	22%
1 tot 10 cliënten	10	31%
10 tot 50 cliënten	11	34%
50 tot 100 cliënten	2	6%
Meer dan 100 cliënten	2	6%
Totaal	32	100%

Bron: belronde Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012. Voor 7 gemeenten betreft het een schatting van de aantallen. De andere gemeenten hebben exacte aantallen aangedragen.

Voor de meerderheid van de gemeenten (87%) geldt dat er maximaal 50 deelnemers uitvallen in de periode tussen selectie en plaatsing. Er zijn enkele uitschieters naar boven. Bij zes gemeenten is er geen sprake van uitval en bij twee gemeenten (Enschede en WNK-bedrijven, het SW-bedrijf van Alkmaar e.o.) vallen meer dan 100 deelnemers uit.

Redenen voor uitval

Tabel 7.6 presenteert absolute aantallen die in hun eigen context geplaatst moeten worden. De belangrijkste verklaringen voor de hoge uitval tussen toegangstoets en proefplaatsing lichten we navolgend toe.

Veel uitval: aanpak van de doelgroepselectie

In de twee gemeenten die meer dan 100 uitvallers hebben, wordt de toegangstoets uitgevoerd door een partij die vervolgens niet betrokken is bij de vervolgtrajecten. De uitvoerder van de toegangstoets hanteert een snelle, korte versie van deze toets. Dit resulteert in een grote groep deelnemers. Wanneer de deelnemers het vervolgtraject ingaan, wordt nauwkeuriger ingeschat wat de verwachte loonwaarde is en of een cliënt tot de doelgroep behoort. Daardoor vindt er in deze gemeenten na de toegangstoets feitelijk een tweede selectiefase plaats.

Veel uitval: onzorgvuldige voorselectie

In andere gemeenten blijkt de selectie die ten tijde van de toegangstoets is gemaakt niet adequaat genoeg te zijn. Belangrijke eigenschappen, zoals continuïteit (in staat zijn langere tijd aaneengesloten te werken) en motivatie zijn dan bijvoorbeeld onvoldoende meegewogen. Die selectiecriteria worden dan in een later stadium alsnog toegepast.

Gemeente aan het woord

"Het komt met name door een verkeerde voorselectie. De cliënt blijkt onvoldoende gemotiveerd of toch niet in staat om bij een reguliere werkgever te werken."

Geen uitval: toegangstoets na plaatsing

Eén van de gemeenten die aangeeft dat er *geen* uitval is, ligt toe dat de toegangstoets regelmatig ná proefplaatsing plaatsvindt. In dit geval is er geen periode tussen selectie en toegangstoets en is tussentijdse uitval niet mogelijk.

Concurrentie van andere voorzieningen

Een aantal deelnemers met een Wsw-indicatie valt uit de pilot doordat er een plek in het SW-bedrijf vrijkomt. Het instrument loondispensatie kent daarnaast ook concurrentie van andere re-integratievoorzieningen. Zo gaat een deel van de cliënten met loonkostensubsidie aan de slag – waardoor men uit de pilot valt.

Uitval door deelnemer

Naast deze verklaringen vanuit de gemeenten, komt het ook voor dat deelnemers (moeten) stoppen met de pilot. De redenen hiervoor zijn divers: deelnemers komen afspraken niet na, verliezen hun motivatie of blijken grotere beperkingen te hebben dan vooraf kon worden ingeschat. Ook liggen de oorzaken soms in de privésfeer, zoals verhuizing of ziekte. Een minder frequent voorkomende reden is dat deelnemers in de tussentijd een reguliere baan vinden.

Verband met type cliënt

Gemeenten vinden het moeilijk in te schatten of er specifieke groepen cliënten zijn die frequenter uitvallen dan andere groepen. Er lijkt geen verband te zijn tussen de aard van de beperking en uitval tijdens trajecten.

Wel merken gemeenten op dat deelnemers met een Wsw-indicatie vaker uitvallen, omdat een SW-dienstverband aantrekkelijker is. Ook slagen gemeenten er niet altijd in cliënten met een beperkte motivatie te activeren; dit blijkt een groep die relatief vaak uitvalt. Tot slot vallen deelnemers met multiproblematiek volgens een paar gemeenten meer uit dan andere groepen. Verslaving of schuldsituaties leggen vaak zo'n groot beslag op deelnemers dat een focus op werk (nog) niet aan de orde kan zijn.

Wat gebeurt er na uitval?

Aan de gemeenten is gevraagd waar de deelnemers na uitval uit de pilot terecht komen. De meerderheid van de gemeenten (20) plaatst deze deelnemers (terug) in een ander traject. Andere gemeenten (3) geven aan dat de deelnemers terug gaan in het reguliere proces van klantmanagement. Dit betekent dat ze nog periodiek contact hebben met hun klantmanager, maar verder geen specifiek traject aangeboden krijgen. Een enkele deelnemer krijgt een (tijdelijke) ontheffing van arbeidsverplichting. Twee gemeenten hebben geen inzicht in het vervolgtraject van uitgevallen deelnemers.

Helmond: doorverwijzing naar team zorg

In Helmond gaan vrijwel alle deelnemers na de toegangstoets naar een arbeidsdiagnostisch onderzoek bij het SW-bedrijf. Voor deelnemers die niet geschikt blijken voor de pilot, wordt uitgebreid gemotiveerd welke belemmeringen toeleiding naar werk in de weg staan. De deelnemers worden dan, samen met deze toelichting, doorverwezen naar de klantmanagers van team zorg van de sociale dienst. Deze klantmanagers kunnen in hun contact met de klant sturen op het wegnemen van deze belemmeringen.

Voorkomen van uitval

Het voorkomen van uitval tussen selectie en proefplaatsing is geen sinecure. De meeste gemeenten zoeken de oplossing in een betere en zorgvuldigere doelgroepselectie.

Gemeente aan het woord

"De pilot is bedoeld voor de moeilijk plaatsbaren, maar toch zou je strenger moeten selecteren om geen uitval te krijgen."

Andere gemeenten geven aan dat ze meer moeten inzetten op samenwerking rond de deelnemer. Door deelnemers al meer te activeren wanneer ze nog in de kaartenbakken zitten en ook dan al intensiever in te zetten op het wegnemen van belemmeringen kunnen deelnemers beter geprikkeld worden. Samenwerking met ketenpartners is hiervoor noodzakelijk:

Gemeente aan het woord

"We zouden meer moeten inzetten in ketensamenwerking. Ketensamenwerking levert het voordeel van intensivering in begeleiding, door een goede verdeling te maken tussen taken en deskundigheid. Het is een kwestie van verdelen en begeleiden."

Toch is uitval bij deze doelgroep niet geheel te voorkomen. De problematiek van de deelnemers is vaak weerbarstig. Enkele gemeenten geven dan ook aan dat uitval 'erbij hoort'.

Gemeente aan het woord

"In de pilot willen we kijken naar wat de mensen wél kunnen. We kunnen wel strenger gaan selecteren of allerlei keuringen uitvoeren, maar dan wordt de focus weer gelegd op datgene wat ze niet kunnen. Als je een positieve benadering kiest hoort uitval er gewoon bij. Misschien moeten we er niet te zwaar aan tillen."

7.5 Knelpunten en succesfactoren

Knelpunt: het roer om

De pilot loondispensatie wordt altijd uitgevoerd binnen een bestaande gemeentelijke context. Of trajecten grootschalig worden ingezet of juist helemaal niet, is sterk afhankelijk van die context: hoe werken de uitvoeringspartijen in die gemeente, hoeveel ondersteuning hebben deelnemers al gehad, etc. In de pilot loondispensatie hebben een aantal gemeenten geprobeerd te breken met die bestaande structuren. In de praktijk blijkt dit echter een weerbarstig en moeizaam proces, waarbij verschillende gemeenten zich genoodzaakt zagen toch weer te investeren in voorbereidende trajecten.

Gemeente aan het woord

"We wilden eigenlijk geen trajecten inzetten. Deelnemers moeten immers werken naar vermogen: we doen het met wat ze kunnen en we gaan daar niet nog aan sleutelen. Maar onze uitvoeringspartners hebben toch een voorbereidingstraject nodig om deelnemers te kunnen plaatsen. Ik vind het jammer, zo gaat loondispensatie steeds meer op andere re-integratie-instrumenten lijken. Maar wat moet, dat moet."

Succesfactor: specialisten inzetten voor specifieke groepen

Sommige doelgroepen vergen een specifieke behandeling. Meerdere gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat de groep deelnemers met een beperkt cognitief vermogen moeilijk naar werk te bemiddelen is, en dat het begeleiden van deze groep een vak apart is. Deze gemeenten zoeken dan voor dergelijke deelnemers samenwerking met specialisten. Dit vergroot de kans op succesvolle uitstroom.

7.6 Effect op resultaat pilot

Een aanzienlijk deel van de deelnemers in de pilot volgt een werkvoorbereidend traject: bijna 60% van de deelnemers krijgt een activiteit aangeboden in de periode tussen doelgroepselectie en proefplaatsing. De motieven van gemeenten om dergelijke trajecten aan te bieden lopen uiteen. De inzet van trajecten heeft op meerdere wijzen effect op het resultaat van de pilot. Ten eerste kan een diagnostisch onderzoek noodzakelijk zijn om gericht vacatures te werven voor de doelgroep en de juiste match te kunnen maken tussen deelnemer en werkgever. Een goede voorbereiding in de periode tussen toegangstoets en plaatsing kan bovendien de duurzaamheid van de arbeidsplaatsen vergroten.

Voor gemeenten heeft de inzet van trajecten echter ook een keerzijde. De kosten van deze voorbereiding kunnen sterk oplopen, zeker wanneer deelnemers uitvallen en (dus) deze kosten niet terugverdienen. Door deze hoge kosten van de trajecten en de relatief hoge uitval tijdens deze fase, zijn gemeenten behoedzamer geworden met de inzet van deze trajecten. Gemeenten beperken met de inzet van trajecten zich steeds meer tot vacaturegerichte voorbereiding en het opdoen van werknemersvaardigheden voor de deelnemers die naar waarschijnlijkheid geplaatst zullen worden. Dit vergt voor sommige gemeenten een nieuwe selectieslag, die in een aantal gevallen door de nodige doorlooptijd de voortgang van het pilotproces heeft vertraagd.

8 Werkgeversbenadering

In dit hoofdstuk staat de werkgeversbenadering centraal. In de volgende paragrafen geven we eerst een schets van het verloop van de werving (paragraaf 8.1). Vervolgens gaan we in op de organisatiestructuur en de keuzes die gemeenten maken in de opzet van de werkgeversbenadering (paragraaf 8.2). In paragraaf 8.3 zijn de verschillende wervingstactieken uiteengezet. Daarnaast hebben veel gemeenten in de loop van de pilot geëxperimenteerd met een andere opzet in de werkgeversbenadering. Dit is onderwerp van paragraaf 8.4. Het hoofdstuk wordt wederom afgesloten met een paragraaf over knelpunten en succesfactoren (paragraaf 8.5) en een overzicht van het effect van de werkgeversbenadering op de resultaten van de pilot (paragraaf 8.6).

8.1 Verloop van de werving

Op 1 mei 2012 waren er 476 proefplaatsingen en 254 dienstverbanden gerealiseerd. Hoofdstuk 10 gaat in op de aard van de proefplaatsingen en dienstbetrekkingen. Deze paragraaf geeft het verloop van de werving vanuit het perspectief van de gemeenten weer. Zijn gemeenten tevreden over de werving? Om welke redenen? En verloopt de werving voor de ene doelgroep anders dan voor andere doelgroepen?

8.1.1 Waardering van de werving

Tabel 8.1 geeft inzicht in de mate waarin gemeenten tevreden zijn met het verloop van het werven van arbeidsplaatsen.

Tabel 8.1 Verloop van de werving van arbeidsplaatsen

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
	<i>Nov. 2011</i>	<i>Nov. 2011</i>	<i>Mei 2012</i>	<i>Mei 2012</i>
Goed	3	10%	1	3%
Voldoende	8	25%	8	25%
Onvoldoende	14	45%	9	28%
Matig tot slecht	7	23%	14	45%
Totaal	32	100%	32	100%

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 november 2011 en 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012.

Bijna drie kwart van de gemeenten is, net als eind 2011, niet tevreden met het verloop van de werkgeversbenadering. Daarnaast is het percentage van gemeenten dat het verloop matig tot slecht beoordeeld, gestegen van 23% naar 45%. Over het algemeen zijn gemeenten niet te spreken over het verloop van de eigen werkgeversbenadering. Zij geven hiervoor verschillende verklaringen.

Overtuigingskracht van het instrument loondispensatie

Gemeenten geven aan dat het instrument loondispensatie op zichzelf werkgevers niet voldoende prikkelt. De overtuigingskracht die van het instrument uitgaat, is niet doorslaggevend. Eén van de belangrijkste bottlenecks is dat de werkgever het risico van verzuim blijft

behouden. Zeker in tijden van economische crisis is dit voor werkgevers een hoge drempel. Het instrument is daarnaast nog relatief onbekend bij werkgevers. En onbekend maakt onbemind. Werkgevers kiezen eerder voor instrumenten waar ze al ervaring mee hebben. Een aantal gemeenten merkt op dat het ontvangen van een groter bedrag in één keer (zoals vaak mogelijk is met loonkostensubsidie) een sterkere incentive is voor werkgevers.

Organisatie van de werkgeversbenadering

Binnen gemeenten is vaak onvoldoende capaciteit om de werkgeversbenadering goed op te pakken. Soms is er slechts één medewerker of een heel klein team belast met de werkgeversbenadering. Deze medewerker is daarnaast niet altijd geheel vrijgesteld van andere taken.

Gemeente aan het woord

"Er zijn meer bezoeken per werkgever nodig om tot een plaatsing te komen, dan bij reguliere werkgeversbenadering. Er moet meer energie dan anders ingestoken worden en meer tijd worden besteed. En die mogelijkheid is er niet altijd."

De medewerkers die met de werving worden belast, zijn ook niet altijd de aangewezen personen om voor deze doelgroep vacatures te werven. Soms hebben deze medewerkers onvoldoende kennis van de deelnemers en/of de arbeidsmarkt om de werkgeversbenadering goed in te steken. In een aantal gevallen is ook de kennis van het instrument loondispensatie (zeer) gering.

Ruimte tussen beleid en uitvoering

Ook wanneer uitvoerders een andere visie op het instrument hebben dan de beleidsafdeling, kan dat het verloop van de werkgeversbenadering verstoren. In een aantal gemeenten heerst er op uitvoeringsniveau een sceptische houding ten opzichte van het instrument. Dat maakt het moeilijk – zo niet onmogelijk – om het instrument te ‘verkopen’ aan een werkgever.

Gemeente aan het woord

"De werkgevers zijn wel welwillend, maar wij zijn niet echt enthousiast."

Samenwerking met andere partijen

Bij gemeenten die de werkgeversbenadering bij meerdere partijen hebben belegd, komt deze samenwerking soms niet voldoende van de grond. De taken en verantwoordelijkheden zijn niet altijd goed gecommuniceerd, en over cruciale aspecten (zoals de inzet van begeleiding of aanvullende voorzieningen) is niet altijd informatie beschikbaar.

Uitvoerder aan het woord

"Ik heb heel lang moeten wachten voordat ik iets mocht doen. De deelnemers waren al aangeleverd, maar ik wist bijvoorbeeld niet hoeveel uren ik mocht besteden aan de begeleiding en of ik zelf trajecten kon uitzoeken. Op een gegeven moment ben ik maar begonnen, want er werd in de tussentijd niets met deze mensen gedaan. Voor één deelnemer had ik ook al snel een werkgever gevonden. Die heb ik verteld dat de gemeente naast loondispensatie een no-risk-polis biedt. Pas later hoorde ik dat de gemeente had besloten dit niet meer te doen."

Succesvol verloop

Gemeenten die tevreden zijn over hun werkgeversbenadering, hebben goede contacten met werkgevers en zetten zich sterk in op de werkgeversbenadering. De contacten bevinden zich bij veel gemeenten in hun huidige netwerk. Gemeenten geven aan het nog steeds moeilijk te vinden om hun netwerk uit te breiden met nieuwe werkgevers.

Gemeente aan het woord

"We zitten redelijk goed in ons eigen netwerk. Maar nieuwe netwerken opbouwen is moeilijker. Nog steeds. Dat kan nog beter."

Verskil in verloop voor verschillende doelgroepen

De meerderheid van de gemeenten (66%) ervaart geen onderscheid in het verloop van de werkgeversbenadering voor verschillende doelgroepen. Elf gemeenten benoemen wel doelgroepen waarvoor de werving moeizamer kan verlopen. De aard van de beperking lijkt hierbij nauwelijks een rol te spelen. Belangrijkere belemmeringen in de werving zijn bijvoorbeeld een detentieverleden, multiproblematiek of een slechte beheersing van het Nederlands.

8.2 Uitgangspunten bij de werkgeversbenadering

In de opzet van de werkgeversbenadering kunnen gemeenten verschillende keuzes maken. Belangrijke keuzes zijn: het uitgangspunt bij de werving en het introduceren van het instrument.

8.2.1 Uitgangspunt bij werkgeversbenadering

Gemeenten kunnen bij het werven van arbeidsplaatsen verschillende uitgangspunten hantieren. Sommige gemeenten werken aanbodgericht waarbij er een passende baan wordt gezocht bij een cliënt. Andere gemeenten werken meer vraaggericht waarbij de beschikbare of gecreëerde vacatures het uitgangspunt vormen.

Tabel 8.2 Uitgangspunt bij de werving

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
Wij zoeken in het algemeen een baan bij een cliënt	16	50%
Wij zoeken in het algemeen een cliënt bij een geworven baan	3	9%
Wij zoeken in het algemeen een baan/werkgever bij het instrument loondispensatie	1	3%
Combinatie van uitgangspunten	12	38%
Totaal	32	100%

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

De helft van de gemeenten (50%) werft vooral vanuit de cliënt. Deze gemeenten geven aan dat de beperkingen en talenten van een deelnemer diens mogelijkheden op de arbeidsmarkt vaak sterk beïnvloeden. Voor veel deelnemers zijn slechts een paar specifieke banen geschikt. De kans op een duurzame match wordt bovendien vergroot wanneer de baan zo goed mogelijk aansluit bij de interesse en capaciteiten van een werknemer.

Gemeente aan het woord

"Als een baan niet past, en er is geen goede match, dan kan het nooit een succes worden. Daarom stellen wij de cliënt centraal."

Het komt veel minder vaak voor dat gemeenten eerst een arbeidsplaats werven, en daarna pas een cliënt selecteren (9%). Een combinatie van beide uitgangspunten komt wel frequent voor. Vaak krijgen beide uitgangspunten dan ook fysiek gestalte: een deel van de jobhunters gaat actief vanuit cliënten op zoek naar werk, terwijl een ander deel van de jobhunters zich meer richt op accountmanagement en relatiemanagement met werkgevers.

Een paar gemeenten hanteren een meer specifieke werkgeversbenadering, zoals het omzetten van participatieplaatsen en werkervaringsplaatsen naar een plaatsing met loondispensatie. Andere gemeenten, zoals Arnhem, zetten sterk in op de zelfredzaamheid van de deelnemers. De deelnemers dienen zelf ook actief te zoeken naar vacatures.

8.2.2 Introduceren van het instrument

Welk uitgangspunt een gemeente ook kiest, op enig moment vindt een introductie van de pilot en het instrument loondispensatie plaats. Gemeenten kiezen verschillende momenten en manieren om het instrument te introduceren.

Moment van introductie

We zien een tweedeling in gemeenten die het instrument loondispensatie bij het eerste contact met de werkgever introduceren en gemeenten waarbij de introductie in een later stadium plaatsvindt. Gemeenten die voor een later moment kiezen, verwachten daarmee een beter resultaat. De 'gunfactor' is volgens deze gemeenten groter, omdat de werkgever de deelnemer al kent. De werkgever wordt dan vaak tijdens een proefplaatsing, stage of vrijwilligerswerk geïnformeerd. In enkele gevallen komt het instrument pas ter sprake wanneer de werkgever de deelnemer een dienstverband wil aanbieden en zelf om compensatie vraagt.

Wijze van introductie

De introductie van het instrument kan op verschillende manieren plaatsvinden.

Persoonlijke benadering

De meeste gemeenten geven de voorkeur aan een persoonlijk gesprek met de werkgever, waarin de pilot en het instrument loondispensatie rustig worden toegelicht. Enkele gemeenten kiezen voor plenaire bijeenkomsten, zodat ze werkgevers gelijktijdig kunnen informeren.

Gemeente aan het woord

"Via een klankbordgroep worden er ondernemersavonden georganiseerd. Dit gaat niet alleen over loondispensatie, maar het instrument is wel tijdens deze ondernemersavonden geïntroduceerd. Vervolgens wordt er een afspraak gemaakt met individuele werkgever om te kijken welke doelgroepen mogelijk te plaatsen zijn. Er wordt uitgelegd wat loondispensatie is en vooral met het doel enthousiasme te wekken."

Inzet van informatiemateriaal

Daarnaast bezitten de gemeenten vaak informatiemateriaal, zoals flyers en folders, om na een persoonlijk gesprek te overhandigen. Gemeenten die geen persoonlijke benadering hanteren en alleen gebruik maken van informatiemateriaal, hebben minder succes in het vinden van geïnteresseerde werkgevers.

Gemeente aan het woord

"We hebben een publiciteitscampagne opgezet over loondispensatie, maar de stand blijft op nul."

Presentatie van het instrument

Het instrument loondispensatie wordt in elke gemeente weer anders gepresenteerd. Sommige gemeenten zijn stellig overtuigd van het instrument en benadrukken vooral de positieve kanten van loondispensatie. Deze gemeenten hebben de idee dat ze een latente personeelsbehoefte bij werkgevers activeren. Zij informeren de werkgever op een eerlijke wijze over het instrument, maar benadrukken vooral de positieve prikkels waarbij ze bijvoorbeeld loondispensatie introduceren als ontwikkelinstrument.

De meer sceptische gemeenten zijn er van overtuigd dat werkgevers niet zitten te wachten op de deelnemer en/of het instrument. Zij zijn eerder van mening dat het instrument loondispensatie voor de werkgever onvoldoende compensatie biedt. In de werkgeversbenadering van deze gemeenten zit de idee besloten dat werkgevers overtuigd moeten worden.

Gemeente aan het woord

"We hebben het liefst contact met bedrijven die we qua ontwikkeling, cultuur en product kennen. De eerste reactie van werkgevers zal zijn dat het een complex instrument is. Met die bedrijven gaan we dan de dialoog aan."

Concurrentie van andere instrumenten

Loondispensatie kan naar de werkgever gepresenteerd worden als het enige of als één van de beschikbare instrumenten. De keuze is uiteraard afhankelijk van de positie die het instrument inneemt in het re-integratieaanbod. Wanneer gemeenten kiezen om meerdere instrumenten in te zetten, ervaren ze vaak een concurrentiedruk van de andere – vaak bekendere – instrumenten.

Gemeente aan het woord

"Pas sinds januari 2012 is loonkostensubsidie in onze gemeente niet meer beschikbaar als re-integratie-instrument. Dat maakt voor de pilot een groot verschil. Klantmanagers zagen eerst de noodzaak niet zo om met een nieuw instrument te gaan werken, ze vonden het makkelijker om de bekende wegen te kiezen. Voor werkgevers gold hetzelfde: die waren bekend met de eisen en administratie rond loonkostensubsidie, maar wisten niet hoeveel werk voor hen zou samenhangen met loondispensatie. Werkgevers kozen daarom liever voor een subsidie. Nu dat geen optie meer is krijgt loondispensatie een betere kans."

8.3 Organisatie van de werkgeversbenadering

8.3.1 Wie werft? Inzet op werkgeversbenadering

Positie binnen de organisatie

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

Werving binnen de gemeente

- Werving door de klantmanager/jobcoach: 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.

Werving buiten de gemeente

- De werving door een externe partij wordt vaak belegd bij het SW-bedrijf, Re-integratiebedrijf, UWV of geregistreerde jobcoachorganisaties. Deze partijen zetten jobcoaches of jobhunter in, die ook vaak een caseload hebben met andere cliënten waarvoor ze een werkplek moeten vinden.

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 erg 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 vereist die niet altijd aansluit bij de kerntaken van een klantmanager.

Uitvoerder aan het woord

"Bij de beleidsafdeling heerst het idee dat ik de hele dag bezig ben met werkgevers bellen en bezoeken. Maar ik moet intussen ook alle cliënten die naar mij worden doorverwezen de toegangstoets afnemen, een traject voor ze organiseren, afstemmen met samenwerkingspartners en alle administratie doen. Dan blijft er niet zo veel tijd over om te bellen."

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 valkuil hierbij is dat voor sommige gemeenten de jobhunter onvoldoende focus heeft op het instrument loondispensatie, waardoor de doelen die de gemeente met de pilot heeft niet worden gerealiseerd.

Gemeente aan het woord

"Loondispensatie is één van de instrumenten die een jobhunter kan inzetten. Voor de jobhunter is het vooral van belang iemand te plaatsen, dat is zijn taak. Hij is minder gefocust op hoe hij dat doet, met óf zonder loondispensatie"

Een accountmanager mist vaak kennis van de cliënt, 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. Deze relatie 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.

In een aantal gemeenten zien we een gecombineerde werkgeversbenadering. Zo maken enkele gemeenten gebruik van het werkgeversservicepunt, waar jobhunters van een aantal partijen een gezamenlijke werkgeversbenadering vormgeven. Ook samenwerking tussen individuele medewerkers van organisaties is mogelijk, zoals een samenwerking tussen een klantmanager vanuit de gemeente en een jobhunter vanuit het SW-bedrijf. Zij nemen gezamenlijk een besluit welke werkgevers te benaderen en voeren ook samen de gesprekken. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente en de andere partij(en) elk hun eigen netwerk aanboren en regelmatig samenkomen om de vorderingen te bespreken.

Gemeente aan het woord

"De werkgeversbenadering is in tweeën opgedeeld. Participatiecoaches werken aan plaatsingen bij kleine bedrijven. Zij kunnen snel schakelen en sneller plekken vrij maken. De grotere bedrijven worden door accountmanagers benaderd."

8.3.2 Wervingstactiek: regulier of specifiek

Tabel 8.4 geeft een overzicht van de aanpakken die gemeenten hanteren bij de werving van arbeidsplaatsen.

Tabel 8.3 Aanpak in werving van arbeidsplaatsen

	Aantal	Percentage
De werving van arbeidsplaatsen doen we voor de pilot niet anders dan regulier	20	63%
Voor de pilot is speciale werfcapaciteit vrijgemaakt	9	28%
Voor de pilot is extra werfcapaciteit vrijgemaakt	6	19%
Bij de werving trekken we op met de dienst Economische Zaken	1	3%
Bij de werving van arbeidsplaatsen trekken we op met een andere organisatie	5	16%
De werving van arbeidsplaatsen hebben we belegd bij een externe organisatie	4	13%
Anders	2	6%
Totaal	32	100%

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk; percentages tellen niet op tot 100%

Voor de meerderheid van de gemeenten (63%) is de werkgeversbenadering in de pilot niet anders dan voor andere instrumenten. De werkgeversbenadering is onderdeel van het reguliere proces. Ongeveer de helft van de gemeenten (47%) heeft voor de pilot wel speciale of extra werfcapaciteit vrijgemaakt. De gemeenten die met andere organisaties optrekken (16%) of de gehele werkgeversbenadering bij een andere organisatie beleggen (13%), doen dit bij het werkgeversservicepunt, SW-bedrijf, Re-integratiebedrijf, UWV en/of jobcoach- en jobfinding organisaties.

8.3.3 Beschikbare capaciteit

Capaciteit, omvang van de gemeente en resultaat

Aan gemeenten is gevraagd hoeveel capaciteit (in FTE) ze inzetten voor het werven van arbeidsplaatsen voor deelnemers in de pilot. Onderstaande tabel geeft de antwoorden weer van de 19 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord. In totaal hebben deze gemeenten 169 dienstverbanden gerealiseerd.

Tabel 8.4 Inzet capaciteit (FTE) in werkgeversbenadering

	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Percentage</i>	<i>Aantal gerealiseerde dienstbetrekkingen</i>	<i>Percentage</i>
minder dan 1 FTE	5	26%	7	4%
1 tot 2 FTE	7	37%	69	41%
2 tot 5 FTE	6	32%	88	52%
meer dan 5 FTE	1	5%	5	3%
Totaal	19	100%	169	100%

Bron: Belronde loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Gemiddeld zetten gemeenten ongeveer 2 FTE in voor de werkgeversbenadering. We zien grote verschillen tussen gemeenten. Zo geeft één kleine gemeenten aan helemaal geen specifieke capaciteit vrij te maken en heeft een andere gemeente een heel team vrijgemaakt voor de werkgeversbenadering.

Beperkte capaciteit, beperkt resultaat

De gemeenten die minder dan 1 FTE inzetten zijn zonder uitzondering kleine gemeenten buiten de Randstad. Mogelijk is hier ook slechts beperkte capaciteit beschikbaar. Deze gemeenten kunnen door hun ligging wellicht ook moeilijker arbeidsplaatsen realiseren.

Afgebakende inzet, wisselend resultaat

De meeste arbeidsplaatsen worden gerealiseerd door de 13 gemeenten die 1 tot 5 FTE inzetten. Deze groep bestaat uit één G4-gemeente, voor de helft uit kleine gemeenten (6) en voor de andere helft uit middelgrote gemeenten (6). Hier lijkt wel een verband te zijn tussen de mate van inzet en het resultaat: binnen deze categorie zet Enschede de meeste capaciteit in, en met 63 plaatsingen loopt deze gemeente ook qua resultaat voorop. Daartegenover staan ook enkele gemeenten die ondanks 2FTE geen of slechts een handjevol plaatsingen realiseert.

Capaciteitstekort

Zoals eerder genoemd ervaren gemeenten dat er een capaciteitstekort is en zien veel gemeenten liever dat er meer FTE voor de werkgeversbenadering beschikbaar is. Het is voor gemeenten over het algemeen lastig in te schatten hoeveel FTE voldoende is.

Gemeente aan het woord:

"We hebben de werkgeversbenadering eerst projectmatig ingestoken en vier medewerkers met totaal 1,4 FTE ingezet. Nu willen we het onderdeel maken van de reguliere processen. Het moet vanuit de centrale werving plaatsvinden. Maar hoeveel FTE we daarvoor vrij moeten maken is voor ons nog onduidelijk."

Verdeling van de capaciteit: geconcentreerd of verspreid

Gemeenten kunnen de beschikbare FTE op verschillende wijze verdelen. De ene gemeente kiest voor een klein team, waarbij medewerkers zijn vrijgemaakt van hun overige taken. De andere gemeente kiest ervoor de beschikbare capaciteit te verdelen over een groot team. Beide hebben voor- en nadelen. Een klein team geeft overzicht en genereert sneller probleemeigenaren: medewerkers die het doel van de pilot serieus nemen en zich vol inzetten dit doel te behalen. Bij een groot team is de kans groter dat rol- en taakverdelingen niet helder zijn en medewerkers daardoor onvoldoende inzet tonen. Een groot team geeft echter meer garantie voor continuïteit. Wanneer er een interne wisseling is binnen een klein team is de kennis en motivatie sneller verdwenen.

8.4 Wijzigingen gedurende de pilot

De werkgeversbenaderingen is één van de processtappen die bij gemeenten vrijwel continu aan verandering onderhevig is. Reden is dat gemeenten de werkgeversbenadering als een belangrijk onderdeel zien van een succesvolle pilot. De veranderingen zijn soms minimaal, zoals een verschuiving van 1 FTE naar 2 FTE of het benaderen van andere type werkgevers.

Oss: alleen richting op het MKB

De ervaring die gemeente Oss in de pilot heeft opgedaan in de werkgeversbenadering, heeft ertoe geleid dat de gemeente zich alleen richt op het MKB. De veronderstelde 'massa' die bij grote bedrijven te maken is, stond volgens de gemeente niet in verhouding met de inspanning die het kost om langs alle HR-afdelingen te komen.

Maar een meer rigoureuze verandering, waarbij gemeenten besluiten de werkgeversbenadering helemaal om te gooien, komt ook steeds vaker voor. Hieronder een aantal voorbeelden.

Oldenzaal: extra fase toevoegen van 'probeerplaatsen'

De gemeente Oldenzaal heeft relatief veel deelnemers kunnen plaatsen, maar heeft ook te maken met uitval. Eén van de oorzaken is een slechte match tussen de deelnemer en de werkgever. Dit komt deels omdat de deelnemers 'koud van de bank' bij de werkgever geplaatst worden. Oldenzaal is nu met een aantal werkgevers in gesprek om daar zogenaamde 'probeerplaatsen' te realiseren, waar deelnemers gaan werken die ze nog onvoldoende kennen. Wanneer blijkt dat de match tussen deelnemer en werkgever onvoldoende is, is het vaak wel duidelijk welke werkgever wél een goede match voor de deelnemer is.

Gouda: Re-integratiebureau als back-up

Gemeente Gouda was niet tevreden over het verloop van de wervingsactiviteiten. De werkgeversbenadering was belegd bij enkele klantmanagers en een accountmanager, maar er was onduidelijkheid over de taakverdeling en de verantwoordelijkheid. Medio 2011 heeft Gouda besloten een extern re-integratiebureau erbij te betrekken, die als back-up geldt voor de werkgeversbenadering en jobcoaching. Omdat het re-integratiebureau uit een andere regio komt, heeft het zich de laatste periode met name gericht op het opbouwen van een netwerk en is het bureau nog niet als back-up ingeschakeld.

Alphen aan den Rijn: van extern naar intern

Aanvankelijk had de gemeente Alphen aan den Rijn de werkgeversbenadering belegd bij het werkgeversservicepunt. Gedurende de pilot is dit verschoven naar een klantmanager, die werkzaam is bij de gemeente zelf. Het werkgeversservicepunt had in de ogen van de gemeente onvoldoende kennis van de doelgroep in de pilot, waardoor een goede match moeilijk te maken was. De klantmanager kent de deelnemers en kan wel vanuit een deelnemer een werkgever zoeken. Ook heeft de gemeente gezien dat het niet goed werkt wanneer loondispensatie naast andere instrumenten wordt aangeboden. De klantmanager kan voor de deelnemers daarom alleen het instrument loondispensatie inzetten.

8.5 Knelpunten/succesfactoren

Knelpunt: veranderingen zijn tijdrovend

Gemeenten zijn in de pilot zoekend geweest naar de meest effectieve strategie van werkgeversbenadering. Veranderingen in inzet en aanpak die gemeenten hebben doorgevoerd hebben tijd en energie gekost. Met name wanneer het gaat om rigoureuze veranderingen in de organisatiestructuur.

Knelpunt: te mooie afspiegeling van de werkelijkheid

Sommige gemeenten zijn geneigd in de werkgeversbenadering een aantrekkelijk plaatje voor de werkgever te schetsen: de gemeente ontzorgt, de beperkingen van de deelnemer zijn te overzien of de loonwaarde wordt veel lager ingeschat dan hij uiteindelijk blijkt te zijn. Wanneer de realiteit dan tegenvalt en de werkgever meer loonkosten kwijt is dan vooraf berekend, bestaat het risico dat de werkgever de deelnemer geen dienstverband wil aanbieden.

Succesfactor: werkgeversbenadering afstemmen met overige processen

Een succesfactor in het opzetten óf veranderen van de werkgeversbenadering, is deze af te stemmen met de overige processen in de pilot. Gemeenten die hebben gekozen de regie zelf in handen te houden bij het selecteren en voorbereiden van de deelnemers in de pilot, doen er goed aan dit te behouden in de werkgeversbenadering. Hetzelfde geldt voor gemeenten die de implementatie van het instrument in samenwerkingsverband hebben opgezet. Het draagt bij aan het overzicht om de werkgeversbenadering bij dezelfde partijen neer te leggen en geen nieuwe partijen voor één processtap toe te voegen.

Succesfactor: gemeente is zichtbaar voor werkgevers

Niet alleen de gemeente, maar ook de pilot en het instrument loondispensatie, moeten bekend zijn bij werkgevers. De gemeente moet hierin gezien worden als een belangrijke leverancier van arbeidskrachten. Gemeenten doen er daarom goed aan te participeren in regionale ondernemersplatforms en netwerkfora. Dit gebeurt vaak op bestuurs- of hoog beleids-

niveau. Naast acquisitie door klantmanagers, jobcoaches en accountmanagers, is ook deze top-down benadering belangrijk.

Succesfactor: als partner opstellen richting werkgever

De opstelling van de gemeente in de richting van de werkgever is van belang bij de werkgeversbenadering. Een gemeente dient niet het idee te geven dat er bij de werkgever iets te halen valt, maar dat er een gezamenlijk belang is. Dit betekent concreet dat er aandacht moet zijn voor de vraag van de werkgever, de gemeente moet meedenken en vervolgens hierop kan inspelen met een aanbod. Daarbij is het ook van belang de 'taal' van de werkgever te spreken en niet te vervallen in ambtelijke taal. Een keuze voor medewerkers die voorheen afkomstig waren uit het bedrijfsleven kan hier bijvoorbeeld een succesfactor zijn.

8.6 Effect op resultaat pilot

Een meerderheid van de gemeenten is niet tevreden met het verloop van de werving van arbeidsplaatsen. Oorzaken zijn onder andere onvoldoende capaciteit, motivatie en kennis van de arbeidsmarkt en/of de deelnemers. Veel gemeenten zijn daarom (continu) bezig de werkgeversbenadering anders in te steken. Dit kost tijd, en heeft als effect op de pilot dat gemeenten vertraging oplopen bij het behalen van hun doelen.

In de Pilot Loondispensatie neemt de werkgeversbenadering een belangrijke positie in bij het behalen van de doelstelling. Ook wanneer de interne processen goed op elkaar zijn afgestemd, de doelgroepselectie snel en accuraat is uitgevoerd en de gemeente een positieve visie hanteert over het instrument loondispensatie, kan de pilot enorme vertraging oplopen wanneer de werkgeversbenadering niet goed is ingericht. Veel gemeenten benoemen de werkgeversbenadering dan ook als de 'bottleneck' van de pilot.

9 Loonwaardebepaling

Zodra een deelnemer klaar is voor werk en er een werkplek is gevonden, start de deelnemer met een proefplaatsing van maximaal drie maanden. Deze periode geldt als een proeftijd en inwerkperiode, die alle partijen de gelegenheid geeft aan elkaar en de nieuwe situatie te wennen. Teven wordt in deze periode de loonwaarde van de deelnemer bepaald. De eerste paragraaf schetst een overzicht van de uitkomsten van de geregistreerde loonwaardebepalingen, afgezet naar achtergrondkenmerken van de deelnemers. In paragraaf 9.2 wordt de uitvoering van de loonwaardebepaling besproken, waarna in de volgende paragraaf de knelpunten en succesfactoren aan bod komen. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de validiteit en betrouwbaarheid van de loonwaardemeting. Deze paragraaf geeft een globale kijk op de validiteit en betrouwbaarheid door de ogen van gemeenten, werkgevers en werknemers. Voor een uitgebreide analyse verwijzen we naar het onderzoek 'Aan de slag met loonwaardemeting' dat de Raad voor Werk en Inkomen in 2009 heeft uitgevoerd en de resultaten van het experiment dat in de derde voortgangsrapportage is beschreven.¹

9.1 Aantallen in beeld

9.1.1 Overzicht uitkomsten

Op de peildatum van 1 mei 2011 waren er in het CVS 247 loonwaardebepalingen geregistreerd.

Tabel 9.1 Uitkomsten loonwaardebepaling

<i>Voor naamste beperking</i>	<i>Mei 2011 Aantal metingen</i>	<i>Mei 2011 gemiddelde loonwaarde</i>	<i>November 2011 Aantal metingen</i>	<i>November 2011 gemiddelde loonwaarde</i>	<i>Mei 2012 Aantal metingen</i>	<i>Mei 2012 gemiddelde loonwaarde</i>
Lichamelijk	4	73%	30	55%	70	55%
Psychisch	1	43%	29	44%	52	48%
Psychosociaal	-	-	3	65%	20	53%
Verstandelijk	1	49%	3	42%	6	62%
Wsw-indicatie	2	43%	31	49%	65	48%
Niet geregistreerd	2	55%	8	52%	34	53%
Totaal	10	60%	104	50%	247	51%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildata mei 2011, november 2011 en mei 2012. Research voor Beleid, 2012

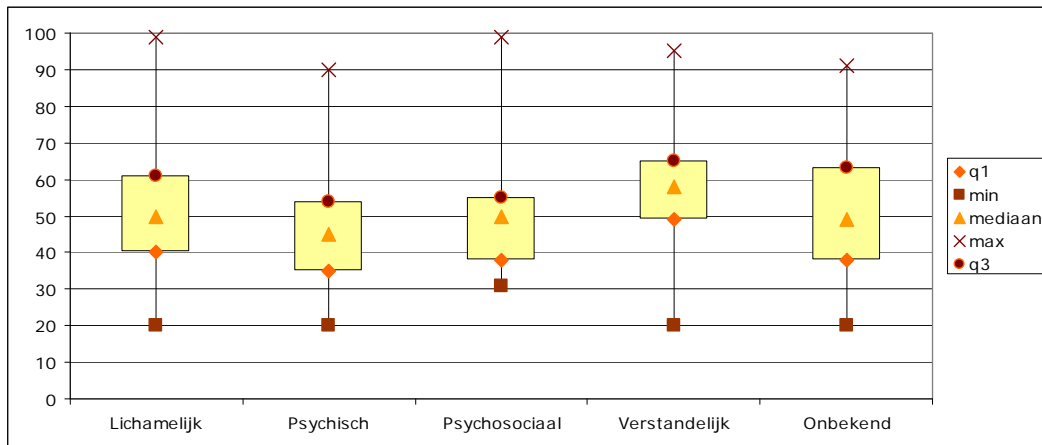
De gemiddelde vastgestelde loonwaarde is 51%. Afgaande op deze tabel lijkt de gemiddelde loonwaarde van cliënten met een verstandelijke beperking (gemiddeld 62%) iets hoger uit te vallen dan dit gemiddelde. Hieraan kunnen geen zwaarwegende conclusies worden verbonden: het gaat hier maar om zes waarnemingen. Bovendien is van een groot deel van

¹ Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

de cliënten geen beperking in het CVS geregistreerd. In het algemeen zien we geen grote verschillen in de gemiddelde loonwaarde van cliënten met verschillende beperkingen.

In dit verband is het ook interessant te kijken naar de spreiding van de vastgestelde loonwaardes voor de verschillende beperkingen. Is het bijvoorbeeld zo dat mensen met een bepaald type beperking opvallend vaker een hoge of juist lage loonwaarde hebben? Figuur 9.1 maakt de spreiding van de vastgestelde loonwaardes voor de verschillende beperkingen inzichtelijk.

Figuur 9.1 Spreiding loonwaardes naar beperking



Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De figuur laat een evenwichtige spreiding van de hoogte van de loonwaarde naar beperking zien. Het is dus niet zo dat mensen met een bepaald type beperking opvallend vaker een hoge of juist lage loonwaarde hebben: elk type beperking kent mensen met hoge en lage loonwaardes.

9.1.2 Aantallen nader bekeken

Ook wanneer we de vastgestelde loonwaardes verder uitsplitsen, zien we geen opvallende verschillen tussen groepen cliënten.

Onderstaande tabel laat per leeftijdscategorie de gemiddelde loonwaardes zijn.

Tabel 9.2 Loonwaarde naar leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie	Aantal	Gemiddelde loonwaarde
Jonger dan 25 jaar	7	43%
25 – 34 jaar	63	51%
35 – 44 jaar	92	54%
45 jaar en ouder	74	49%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Tabel 9.2 laat zien dat cliënten jonger dan 25 jaar een lagere loonwaarde hebben dan gemiddeld. Het betreft echter maar 7 loonwaardemetingen, waardoor er geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden. Tussen de cliënten van 25 jaar en ouder zijn geen significante verschillen te zien.

Tabel 9.3 Loonwaarde naar geslacht

<i>Geslacht</i>	<i>Aantal</i>	<i>Gemiddelde loonwaarde</i>
Man	159	49%
Vrouw	78	56%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

In tabel 9.3 is te zien dat vrouwen gemiddeld een iets hogere loonwaarde dan mannen. Dit verschil is met 7% echter maar klein.

Tabel 9.4 Loonwaarde naar uitkeringsduur

<i>Uitkeringsduur</i>	<i>Aantal</i>	<i>Gemiddelde loonwaarde</i>
Korter dan 6 maanden	22	53%
6 – 12 maanden	16	54%
12 – 24 maanden	28	49%
Langer dan 24 maanden	58	53%
Wsw en duur onbekend	62	48%
Geen Wsw en duur onbekend	56	52%

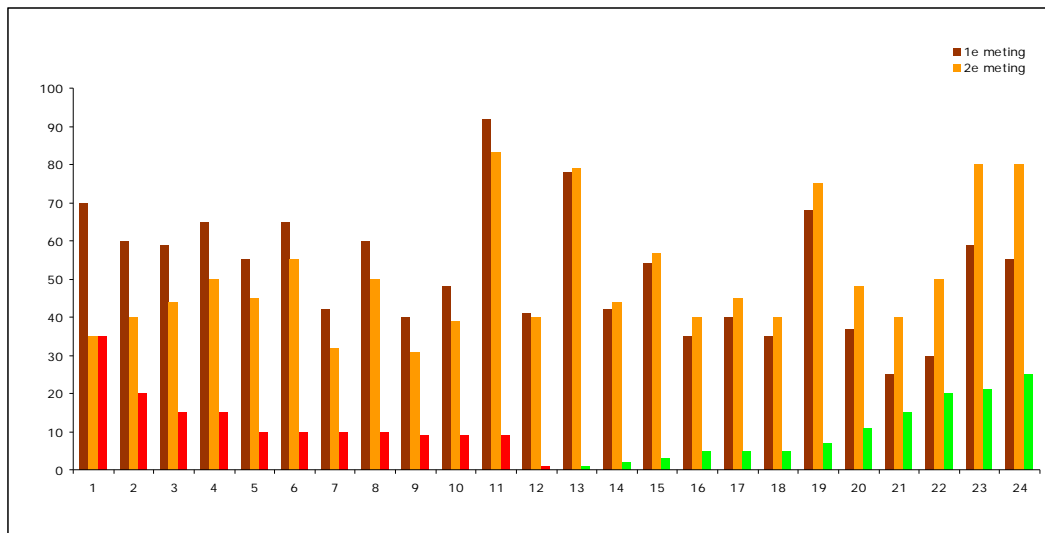
Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Ook uitkeringsduur lijkt niet van grote invloed te zijn op de hoogte van de loonwaarde. Het is dus niet zo dat mensen die al lang in de uitkering zitten altijd een lagere loonwaarde hebben dan mensen voor wie dit niet geldt.

9.1.3 Herhalingsmetingen

Van de 247 metingen, betroffen 24 metingen een herhalingsmeting. Dat betekent dat van 24 cliënten de loonwaarde na een half jaar opnieuw is vastgesteld. Dit geeft ons de kans te kijken naar de manier waarop de vastgestelde loonwaardes zich na een half jaar ontwikkelen. Figuur 9.2 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 9.2 Uitkomsten herhalingsmeting



Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De figuur laat zien dat de loonwaarde van de helft van deze cliënten na een half jaar is toegenomen. Deze toename varieert van 1% tot 25%. De gemiddelde toename bedraagt 10%. Opvallend is dat van de andere helft van de cliënten de loonwaarde na een half jaar juist is afgenomen. Het betreft hier een daling van gemiddeld 13%.

Dit relatief grote aandeel gedaalde loonwaardes is opvallend: de gedachte achter het instrument loondispensatie is immers juist dat mensen zich – naarmate zij langer op een werkplek werken – ontwikkelen en daardoor een hogere loonwaarde realiseren. Tegelijkertijd is deze daling vaak ook te verklaren. In de praktijk blijkt dat soms pas na een aantal maanden volledig duidelijk wordt welke impact iemands beperking op de werkvloer eigenlijk precies heeft. Deze impact kan na een aantal maanden toch groter blijken dan op grond van de proefplaatsing werd gedacht. Het gevolg is dat de loonwaarde bij de herhalingsmeting na een half jaar lager uitkomt dan tijdens de eerste meting. Dat neemt daarmee niet weg dat de loonwaarde bij een volgende herhalingsmeting mogelijk wel (weer) kan stijgen, omdat mensen zich wel blijven ontwikkelen. Hierover is nu echter nog geen informatie beschikbaar.

De cijfers maken in elk geval duidelijk dat de loonwaarde van cliënten zich gedurende het eerste half jaar blijft ontwikkelen. Op grond van de huidige cijfers is nog niet te zeggen na welke periode de loonwaarde zich zal stabiliseren en dus niet of nauwelijks meer verandert. Hiervoor is het aantal herhalingsmetingen in de pilot nog te beperkt.

9.2 Uitvoering van de loonwaardebepaling

9.2.1 Mate van ervaring

Gemeenten hebben nog niet allemaal evenveel ervaring opgedaan met het uitvoeren van loonwaardebepalingen. In drie gemeenten is nog geen enkele loonwaardebepaling uitgevoerd, terwijl in meer dan de helft van de gemeenten (17) hooguit drie metingen hebben plaatsgevonden. Slechts in zes gemeenten is met twintig of meer loonwaardebepalingen inmiddels redelijk wat 'massa' gemaakt. Deze gemeenten hebben inmiddels voldoende ervaring om uitspraken te kunnen doen over de werking van de loonwaardebepalingen in de praktijk.

9.2.2 Wie voert uit?

In tabel 9.5 is weergegeven welke partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de loonwaardebepaling.

Tabel 9.5 Uitkomsten loonwaardebepaling

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

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2011. Research voor Beleid, 2012

Voor- en nadelen van verschillende uitvoerders

De verschillende uitvoeringstypen kennen elk hun eigen voor- en nadelen. Als belangrijk voordeel van uitvoering door een externe partij wordt door veel gemeenten genoemd dat de meting door werkgevers als objectiever een daarmee geloofwaardiger ervaren wordt. Dit leidt tot minder discussie over de uitkomst van de loonwaardebepaling. Een aantal gemeenten geeft bovendien aan dat het volume van de loonwaardebepalingen te klein is voor interne uitvoerders om voldoende ervaring en routine op te doen. Interne uitvoerders moeten zich daardoor voor elke loonwaardebepaling weer opnieuw 'inwerken'. Dat kost tijd en gaat bovendien ten koste van de kwaliteit van de meting. Het is dan beter en efficiënter de ervaring te bundelen bij een aan de methode gelieerde externe partij, die immers ook in andere gemeenten en SW-bedrijven loonwaardebepalingen uitvoert.

Eén gemeente geeft juist aan dat het lage aantal loonwaardebepalingen in de gemeente reden is geweest de uitvoering intern te beleggen. Externe uitvoering was – door de reistijd van de externe uitvoerder – erg tijdsintensief. Een andere reden om voor interne uitvoering door de eigen medewerkers te kiezen, is dat enkele gemeenten van mening zijn dat het voor werkgevers als minder belastend ervaren wordt. Bij interne uitvoering wordt de loonwaardebepaling namelijk vaak gecombineerd met een regulier voortgangsgesprek tussen werkgever en klantmanager of jobcoach. De loonwaardebepaling wordt dan niet ervaren als 'extra' afspraak, die wel gemaakt zou moeten worden wanneer de loonwaardebepaling door een externe partij zou zijn uitgevoerd.

Het belang van een goede uitvoerder

Nu gemeenten meer ervaring opdoen met het proces van de loonwaardebepaling, kennen zij steeds meer belang toe aan de persoon van de uitvoerder. Deze moet professioneel en vakbekwaam zijn, ongeacht of het hier een interne of externe uitvoerder betreft. De uitvoerder heeft vaak een belangrijke rol in de meting en moet daarom in staat zijn de meting adequaat te begeleiden en indien nodig bij te sturen.¹ De uitvoerder waarborgt zo de kwaliteit en objectiviteit van de uitkomsten.

Verschillende gemeenten geven in de belronde aan dat de uitvoerders niet altijd over de benodigde deskundigheid beschikken. Dit geldt voor interne uitvoerders, vooral wanneer het aantal loonwaardebepalingen in de gemeente laag is en zij daardoor niet voldoende ervaring en routine kunnen opdoen.

Gemeente aan het woord

"Er zou verbetering moeten komen in het opbouwen van deskundigheid in de uitvoering van de loonwaardebepaling. Door te weinig praktische ervaring is er onder onze medewerkers nauwelijks toename van deskundigheid. Het zou eigenlijk centraal geregeld moeten worden."

Ook de keuze voor een aan de methodiek gelieerde uitvoerder is echter niet altijd een garantie voor voldoende vakbeheersing en deskundigheid:

Gemeente aan het woord

"De externe adviseurs zijn geen arbeidsdeskundigen: het zijn jonge mensen, die niet altijd even kritisch of doortastend zijn. Ik zie liever mensen met wat meer ervaring in de beoordeling werkplek en de bijhorende competenties."

9.2.3 Werkwijze

Elke methodiek kent zijn eigen werkwijze. De pilot laat zien dat alle methoden voor de loonwaardebepaling uitgaan van hetzelfde achterliggende principe: de methoden bieden allen inzicht in de arbeidsprestatie van een werknemer in een specifieke functie. Hierbij is het *verschil* in arbeidsprestatie tussen de werknemer en die van een (eventueel fictieve) reguliere collega in dezelfde functie leidend voor de hoogte van de loonwaarde.

Het principe van de loonwaardebepaling is voor alle methoden dus gelijk. Als het gaat om de uitvoering, zien we echter ook verschillen tussen methoden:

Gemeten competenties

Bij alle methoden vormen competenties een belangrijke sleutel tot loonwaardebepaling. Het aantal en type competenties dat wordt gemeten, laat echter verschillen zien. Zo onderscheidt de ene methode slechts vier competenties, terwijl andere methoden ruim veertig competenties meten. Ook meten methoden niet allemaal dezelfde competenties: zij maken hierin elk hun eigen inhoudelijke keuzes.

¹ Zie hiervoor ook de voorgaande voortgangsrapportage over het experiment loonwaarde en 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.

Dataverzameling

Alle methoden verzamelen informatie over de werknemer, de werkgever en de functie. Waar het zwaartepunt ligt in de informatieverzameling verschilt per methode. Zo gebruikt een aantal methoden de werkgever als belangrijkste bron van informatie, terwijl andere methoden de data juist vooral verzamelen bij de werknemer. Ook zijn er methoden waarbij de werkgever en werknemer in ongeveer gelijke mate aan bod komen. Daarbovenop zien we verschillen in de meetinstrumenten die methoden gebruiken. Deze variëren van vragenlijsten, interviews en gestandaardiseerde psychologische tests tot observatieonderzoek. Ook de setting van de dataverzameling varieert: afhankelijk van de methode wordt de data schriftelijk, computergestuurd of in de spreekkamer (in de vorm van een gesprek) verzameld.

De rol van de uitvoerder

Voor alle methoden geldt dat de uitvoerder van de loonwaardebepaling een belangrijke rol speelt bij het waarborgen van de betrouwbaarheid en het interpreteren van de data. De mate waarin professionals hun stempel op de uitkomst van de meting drukken, verschilt echter. Soms heeft een uitvoerder een sterk sturende rol, waarbij hij uiteindelijk degene is die de score op de verschillende competenties bepaalt. In andere gevallen zijn de antwoorden en inzichten van de werknemer en/of de werkgever leidend en beperkt de rol van de uitvoerder zich tot het controleren hiervan op juistheid en consistentie. Deze verschillen doen zich overigens niet alleen voor *tussen* methodieken. Ook *binnen* methodieken doen zich op dit punt verschillen voor, zeker wanneer de loonwaardebepaling niet wordt uitgevoerd door een aan de methodiek gelieerde uitvoerder en, in sterkere mate, de uitvoerders minder ervaren zijn.

Belasting voor gebruikers en diepgang

De tijdsinvestering die door een methode van werknemer en/of werkgever wordt gevraagd, kan sterk verschillen. Snelle methoden kunnen in een half uur worden uitgevoerd, terwijl meer uitgebreide methoden soms wel tot een halve dag tijd kosten. Hiermee ontstaan ook verschillen in de diepgang van methoden. Methoden die sneller zijn uit te voeren, leveren vaak ook een globaler resultaat op. Hierbij ontstaat bijvoorbeeld minder inzicht in de ontwikkelaspecten van werknemers en is het resultaat minder uitgebreid onderbouwd.

9.2.4 Van bepaling naar loonwaarde

Gemeenten gaan er over het algemeen van uit dat de uitkomsten van de loonwaardebepaling kloppen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat deze uitkomsten ook altijd één-op-één de hoogte van de loondispensatie bepalen. Nu gemeenten meer cliënten met loondispensatie plaatsen, krijgen zij ook vaker te maken met zogenaamde 'randgevallen' waarbij van de uitkomst van de meting afgeweken moet worden. Dit geldt met name wanneer werkgevers het niet eens zijn met de uitkomsten van de meting.

Gemeente aan het woord

"De klantmanagers bewegen nu mee met de werkgever. Het is belangrijker om de klant te plaatsen dan om de uitkomst van de loonwaardebepaling te handhaven."

In de praktijk is de uitkomst van de loonwaardebepaling daarom soms vooral een indicatie waarover nog onderhandeld kan worden. Wanneer een werkgever zich echt niet in de uitkomst van de meting kan vinden, wordt de definitieve loonwaarde vastgesteld in onderhandeling met de klantmanager of jobcoach.

Andere gemeenten proberen meningsverschillen met werkgevers op een wat meer geobjectiveerde manier op te lossen:

Gemeente aan het woord
"Wij hadden een probleem bij de herhalingsmeting van een klant. Hij had eerst een loonwaarde van 48%, maar na de tweede meting steeg die naar 74%. Een forse stijging, waar de werkgever het niet mee eens was. Volgens de werkgever was de klant dat echt niet waard. We hebben toen als 'second opinion' een meting laten uitvoeren met een andere methode. Die uitkomst was inderdaad iets lager. Vervolgens is toen een gemiddeld genomen en zijn we met de werkgever uitgekomen op 70%."

Een aantal gemeenten kiest er daarnaast voor wél strak de hand te houden aan de uitkomsten van de loonwaardebepaling.

Gemeente aan het woord
"Er is wel eens een dienstverband niet doorgegaan omdat de loonwaarde volgens de werkgever te hoog uitviel. Dat is jammer, maar het is dan toch de vraag of die cliënt daar op de lange duur goed zou zitten. Bij een werkgever die voor een dubbeltje op de eerste rij wil zitten, moet je met deze doelgroep eigenlijk sowieso niet zijn. Een werkgever moet gewoon betalen voor wat een klant waard is. Wat iemand waard is, blijkt uit de loonwaardebepaling. Dat hebben we nu eenmaal met elkaar afgesproken."

9.3 Knelpunten en succesfactoren

9.3.1 Succesfactoren

In de belronde is gemeenten gevraagd naar de tevredenheid met de loonwaardebepaling.

Tabel 9.6 Tevredenheid met methodiek

<i>Uitvoerende partij</i>	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Percentage</i>
Tevreden	22	79%
Niet tevreden	6	21%
Totaal	28	100%

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

Een ruime meerderheid van de gemeenten (79%) is tevreden met de manier waarop de loonwaardebepaling wordt uitgevoerd. Vooral de herkenbaarheid van de uitkomsten voor werkgevers, werknemers en de gemeente zelf draagt bij aan deze tevredenheid: alle partijen hebben over het algemeen het gevoel dat de resultaten 'kloppen'.

De methoden (de wijze van meten) komen op het merendeel van de gemeenten degelijk en betrouwbaar over. Bovendien vormt de loonwaardebepaling vaak een aanleiding voor een goed en open gesprek met werkgever en werknemer. Werkgevers delen deze ervaring:

Werkgever aan het woord

"Ik vond het echt goed hoeveel er eigenlijk aan bod kwam. Dingen die we eerder nog nooit besproken hebben, terwijl hij hier toch al een tijdje werkt. Dan helpt het dus wel, als je door zo'n meting een lijstje met onderwerpen hebt, waarover je in gesprek gaat. Dat er dan iemand bij zit die daar ook nog op doorvraagt, maakt dan dat je gesprek veel opener en dieper is. Ik wist heel veel dingen niet, van hoe hij dingen ervaart hier en hoe dingen hier voor hem zijn. Daar ga ik nu wel over nadenken. Zo helpen we elkaar weer verder."

Voor werknemers levert de loonwaardebepaling daarmee soms nieuwe (zelf)inzichten op:

Cliënt aan het woord

"Ik heb een Wsw-indicatie omdat ik psychosociale beperkingen heb. Te onzeker, laag zelfbeeld, geen zelfvertrouwen. Dat zeggen ze dan tegen je hè, zelf zag ik dat nooit zo. Waar dat hem nou echt in zat. Na dit gesprek is dat me wel veel meer duidelijk geworden. Het maakt het concreet, het klopt ook echt als een bus. Ik heb echt iets over mezelf geleerd nu."

Een duidelijke succesfactor volgens gemeenten, werkgevers en werknemers, is dat zowel werkgever als werknemer de mogelijkheid krijgen input te leveren voor de meting. Dat leidt tot draagvlak onder alle betrokkenen.

Werkgever aan het woord

"Uiteindelijk is het natuurlijk raar als je het niet met de uitkomst eens bent. Die uitkomst bepaal je als werkgever toch zelf, samen met je werknemer. Dat is juist zo goed."

9.3.2 Knelpunten

Hoewel gemeenten, werkgevers en werknemers over het algemeen tevreden zijn met de loonwaardebepaling en hiervan ook de toegevoegde waarde zien, benoemt een deel van hen ook een aantal knelpunten.

Het meest genoemde knelpunt is de belasting voor uitvoerder, werkgever en werknemer. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op de gevraagde tijdsinvestering. Gemeenten noemen de loonwaardebepaling bewerkelijk en arbeidsintensief. Ook werkgevers geven aan dat de loonwaardebepaling hen erg veel tijd kost. Zeker nu ook de eerste herhalingsmetingen zijn uitgevoerd, wordt dit knelpunt sterker zichtbaar.

Werkgever aan het woord

"Het is de eerste keer al best veel werk en tijd, en de tweede keer nog steeds evenveel. Nu is er net weer een herhaalmeting geweest. De loonwaarde ging van 49% naar 51%. Dan heb ik zoiets van: moet er nu echt een heel circus opgezet worden voor die 2%?"

Ook cliënten ervaren de meting soms als belastend. Het gaat voor hen dan niet zozeer om de gevraagde tijdsinvestering, maar vooral om de psychische belasting die de meting voor hen met zich meebrengt.

Cliënt aan het woord

"Het gaat sowieso al best wel diep. Je moet toch je hele ziel en zaligheid op tafel leggen, waar dan ook nog eens je leidinggevende bij zit. Die heeft ook niet altijd alleen maar positieve dingen over jou te vertellen. Maar als zo'n man van die meting dan ook nog eens gaat zeggen dat je eigenlijk niet geschikt bent voor je beroep, waar je bovendien net een opleiding voor hebt afgerond, dan komt dat wel hard aan."

Werkgevers zien bovendien niet altijd de relevantie van alle onderdelen van de meting.

Werkgever aan het woord

"Ik heb nu twee keer zo'n rapport ingevuld voor mijn werknemer. Dan krijg ik een dikke envelop met een pak papier. Dat zijn heel veel vragen, die ik dan moet beantwoorden. Daar moet ik wel echt even voor gaan zitten, want dat kost zo een uur of anderhalf. De meeste van die vragen zijn trouwens niet eens relevant. Dan gaat het over dingen die helemaal niet van toepassing zijn in de baan waar het hier over gaat. Dat is voor mij dus wel wat frustrerend. Ik wil best zo'n pak vragen beantwoorden, maar niet als ik drie kwartier lang 'niet van toepassing' zit aan te vinken."

Een ander knelpunt is dat de metingen niet altijd als even objectief worden ervaren.

Gemeente aan het woord

"De methode is erg subjectief. De werkgever heeft een grote stem in de uitkomst van de loonwaardebepaling. Die geeft dan natuurlijk een lage productiviteit aan, waardoor de loonwaarde lager uitkomt dan eigenlijk zou moeten."

Verschillende werkgevers geven in dit verband aan het vreemd te vinden dat de loonwaardebepaling resulteert in een exact percentage. Dat de loonwaarde tot op de procent nauwkeurig bepaald wordt, geeft volgens hen schijnobjectiviteit. Beter zou het zijn om voor de loonwaarde een bandbreedte te hanteren of de loonwaarde af te ronden op vijf- of tientallen. Dat biedt bovendien meer ruimte voor onderhandeling.

Een specifiek knelpunt kan zich voordoen wanneer de werknemer tussentijds te maken krijgt met een andere eigenaar of leidinggevende.

Gemeente aan het woord

"Wij hadden een cliënt naar tevredenheid bij een bedrijf geplaatst en net de loonwaardebepaling laten uitvoeren. Prima, iedereen was het over de uitkomst eens, dus geen probleem. Toen werd het bedrijf overgenomen door een nieuwe eigenaar en die werkgever kon zich helemaal niet in de vastgestelde loonwaarde vinden. Hij was natuurlijk ook niet betrokken geweest bij de meting, dus dan heb je toch minder begrip en draagvlak. Maar ja, dan heb je dus wel een probleem. De herhalingsmeting kwam zelfs nog hoger uit. De cliënt had natuurlijk al een tijdje een bepaald inkomen, dus je kan dan niet opeens zomaar de loonwaarde gaan verlagen. Dat is niet uit te leggen als de meting dat niet ondersteunt."

Tot slot werken verschillende methoden met zogenaamde 'indicatieve loonwaardes' die een eerste beeld geven van de hoogte van de loonwaarde. Het is een probleem als de definitieve loonwaarde hier uiteindelijk sterk van afwijkt:

Gemeente aan het woord

"Leg dat dan maar eens aan een werkgever of klant uit. Je kunt hier dan niet te sterk van afwijken, want er zijn al bepaalde verwachtingen gewekt. Achteraf dus heel vervelend, want één van de partijen is dan altijd teleurgesteld."

9.4 Validiteit en betrouwbaarheid

9.4.1 Validiteit

Validiteit geoperationaliseerd

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)

In de eerste voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie is ingegaan op de theoretische achtergrond van de methoden (het vierde aspect van validiteit).² Het eerstgenoemde aspect (toepassing op één persoon) is nader onderzocht in een experiment loonwaarde.³ Dit experiment liet grote verschillen in de uitkomsten van de methodieken zien. De methoden worden op basis hiervan aangepast. Een herhaling van het experiment moet aantonen of dit de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de methodieken ten goede komt.

De voorgaande paragraaf wijst uit dat het derde aspect (indruksvaliditeit) grotendeels wordt onderschreven. Gemeenten rekenen de herkenbaarheid van de resultaten voor alle betrokkenen tot één van de succesfactoren van de loonwaardebepaling. Niettemin wijzen de voorbeelden in dit hoofdstuk uit dat de uitkomsten van de meting door werkgevers niet altijd worden onderschreven. In een enkel geval ontstaat daardoor discussie over de uitkomsten van de meting en wordt de validiteit in twijfel getrokken.

Het tweede aspect (vergelijking van gemiddelden) wordt hieronder nader toegelicht. In deze paragraaf geven we een globale kijk op de validiteit en betrouwbaarheid door de ogen van gemeenten, werkgevers en werknemers.

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*. Research voor Beleid, Zoetermeer.

³ Zie vorige voortgangsrapportage: Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

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.

Omdat de doelgroep in de ene gemeente iets kan afwijken ten opzichte van de andere gemeente, moet de populatie waarvan de loonwaarde is gemeten (statistisch) gecorrigeerd worden voor afwijkingen. 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 1 mei 2012 was het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen nog relatief beperkt: het aantal waarnemingen is nog te klein om betrouwbare statistische toetsen op uit te voeren. Het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen is bovendien onevenredig verdeeld over de methodieken. Hierdoor is het op basis van de cijfers (nog) niet mogelijk met cijfers onderbouwde uitspraken te doen over de validiteit van de methoden.

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

Validiteit in beeld

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

Tabel 9.7 Gemiddelde loonwaarde per methode

<i>Methode</i>	<i>Aantal loonwaardebepalingen</i>	<i>Gemiddelde loonwaarde</i>
Activa	33	57%
Arbolab	9	69%
Dariuz	93	49%
Loonbalans	92	49%
Matchcare	2	40%
VTA	18	57%
Totaal	247	51%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De tabel laat zien dat de gemiddelde vastgestelde loonwaarde per methode op de peildatum varieert tussen 40% en 69%. Als gezegd zijn hieraan in dit stadium nog geen conclusies te verbinden: hiervoor zijn per methode minimaal 30 waarnemingen nodig¹, terwijl voor drie van de methoden op de peildatum minder dan 20 waarnemingen in het CVS waren ingevoerd.

¹ Zie bijvoorbeeld: Jay L. DeVore en Roxy L. Peck, *Introductory Statistics*, 1994.

9.4.2 Betrouwbaarheid

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

Het is op dit moment nog niet mogelijk deze analyse uit te voeren. Hoewel het merendeel van de gemeenten een loonwaardebepaling heeft uitgevoerd, staan bij de meer dan de helft van de gemeenten hooguit drie metingen in het CVS geregistreerd. Hiermee kunnen nog geen gemiddelden per gemeenten te berekend worden. Een overzicht van de loonwaardes per gemeente is weergegeven in bijlage 1.

Op grond van het experiment loonwaarde¹ zijn er wel kwalitatieve uitspraken te doen over de betrouwbaarheid van de methoden. Het experiment liet zien dat betrouwbaarheid niet altijd gewaarborgd is. Verschillende uitvoerders van dezelfde methodiek namen tijdens het experiment soms sterk verschillende rollen aan. Waar de ene uitvoerder zich terughoudend opstelde en vooral bij de meting aanwezig was om het invullen van de vragenlijsten door werkgever en werknemer procesmatig te begeleiden en de beantwoording van de vragen aan werkgever en werknemer overliet (begeleidende rol), waren andere uitvoerders juist sterk sturend en waren zij in feite degene die de antwoorden op de vragen bepaalden (sturende rol). Omdat de uitvoerder vaak erg belangrijk is in het proces van de loonwaardebepaling, leidde dit in het experiment soms tot verschillen in de uitkomsten van de loonwaardebepaling.

De betrouwbaarheid van de metingen is daarmee een punt van aandacht, zeker wanneer de meting wordt uitgevoerd door een niet aan de methodiek gelieerde uitvoerder. De kans op uitvoeringsverschillen binnen, maar vooral ook tussen gemeenten, neemt dan immers toe. Een goede en degelijke training voor beoogde uitvoerders is dan van belang. Hoewel alle methoden trainingen aanbieden, zijn deze in de huidige vorm blijkbaar niet altijd diepgaand of gericht genoeg om (grote) uitvoeringsverschillen te voorkomen.

¹ Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van SZW.

10 Dienstverbanden

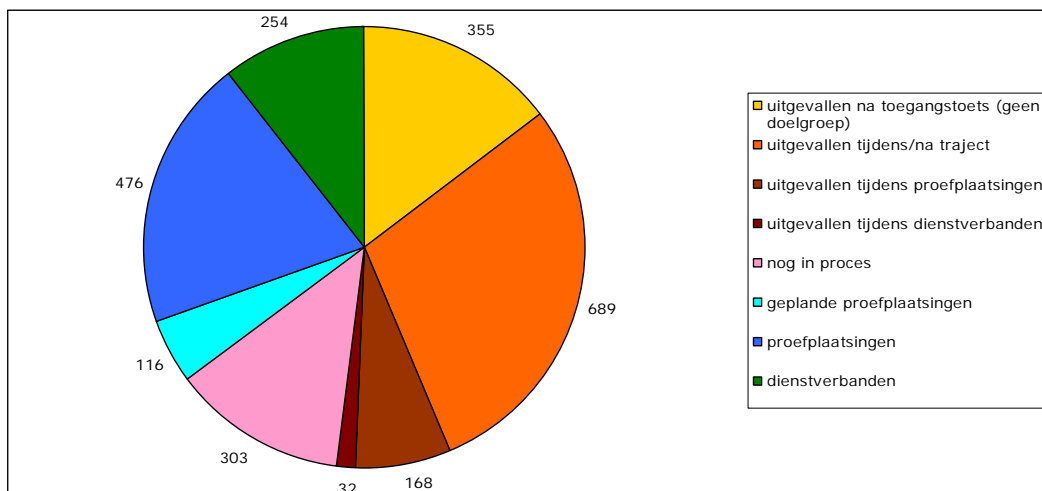
Wat is nu het resultaat van de inspanningen die gemeenten tot nu toe binnen de pilot hebben verricht? Hebben de voorbereiding en opzet van de pilot, de selectie van de deelnemers en de activiteiten gericht op toeleiding naar arbeid effect gehad? Een belangrijke effectmaat voor het succes van de pilot 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 van het aantal dienstbetrekkingen (paragraaf 10.1), de aard van de banen (paragraaf 10.2), de ondersteuning die werknemers krijgen na plaatsing (paragraaf 10.3) en uitval uit dienstbetrekkingen (paragraaf 10.4).

10.1 Aantallen in beeld

Aantal proefplaatsingen en dienstverbanden

Onderstaande figuur geeft het aantal proefplaatsingen en dienstverbanden weer. In mei 2012 waren er 467 proefplaatsingen gerealiseerd en nog eens 116 proefplaatsingen staan gepland voor de maanden juni en juli.¹ Daarnaast zijn 254 proefplaatsingen inmiddels al voortgezet in een dienstverband met loondispensatie.

Figuur 10.1 Proefplaatsingen, dienstverbanden en uitval



Bron: CVS en belronde Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

¹ Proefplaatsingen staan 'in de planning' als de afspraken met de werkgever in principe rond zijn, maar de plaatsingen nog niet van start zijn gegaan.

Noot: 254 dienstverbanden, 227 geregistreerd

Dit aantal is berekend door informatie uit de belronde (peildatum 1 mei) te vergelijken met de registratie in het CVS (peildatum 1 mei). Niet alle gerealiseerde dienstverbanden staan geregistreerd in het CVS. In het CVS staan 227 dienstverbanden geregistreerd. Tabellen en berekeningen in de volgende paragrafen zijn gebaseerd op dit aantal van 227 dienstverbanden.

Omvang van de baan

Tabel 10.1 geeft een overzicht van de omvang van de gerealiseerde dienstverbanden.

Tabel 10.1 Omvang van de gerealiseerde dienstverbanden

<i>Belangrijkste beperking</i>	<i>Nov. 2011</i>		<i>Mei 2012</i>	
	<i>Aantal</i>	<i>Gem. uren/week</i>	<i>Aantal</i>	<i>Gem. uren/week</i>
Lichamelijk	23	29	57	27
Psychisch	30	31	50	31
Verstandelijk	3	32	5	33
Psychosociaal	5	32	19	31
Wsw/beperking onbekend	26	30	47	30
Niet geregistreerd	9	30	49	30
Totaal	96	30	227	29

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De meeste dienstverbanden zijn gerealiseerd voor cliënten met een lichamelijke of psychische beperking. Dat is niet verwonderlijk, aangezien dit ook de groepen zijn die het sterkst in de pilot vertegenwoordigd zijn (zie ook tabel 6.5). Gemiddeld werken deelnemers 29 uur per week. Er is geen noemenswaardig verschil in omvang van de baan tussen verschillende typen beperkingen te benoemen.

Leeftijd

Bij de doelgroepselectie zagen we dat de oudere leeftijdsgroepen sterker in de pilot vertegenwoordigd zijn.

Tabel 10.2 Leeftijd van werknemers en dienstverbanden

<i>Leeftijdsklasse</i>	<i>Nov. 2011</i>		<i>Mei 2012</i>	
	<i>Aantal</i>	<i>Gem. uren/week</i>	<i>Aantal</i>	<i>Gem. uren/week</i>
Jonger dan 25	3	37	7	32
25-35 jaar	27	31	62	31
35-45 jaar	29	28	90	28
45 jaar en ouder	37	31	67	29
Totaal	96	30	227	29

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De jongste leeftijdsklasse beslaat slechts een beperkte doelgroep aan cliënten, aangezien cliënten jonger dan 23 jaar van deelname aan de pilot zijn uitgesloten. De andere drie leeftijdsgroepen worden ongeveer even vaak geplaatst. Jongeren werken gemiddeld iets meer uren per week dan ouderen.

Contractvorm

Onderstaande tabel laat de verhouding zien tussen de dienstverbanden in november 2011 en mei 2012 voor onbepaalde tijd, bepaalde tijd en andere contractvormen.

Tabel 10.3 Contractvorm van de dienstverbanden

Contractvorm	Nov. 2011		Mei 2012	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Contract voor bepaalde tijd	85	88%	209	92%
Contract voor onbepaalde tijd	4	4%	3	1%
Oproep of nuluren contract	3	3%	3	1%
Niet geregistreerd	4	4%	12	5%
Totaal	96	100%	227	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Bijna alle dienstbetrekkingen (92%) 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 contract voor een half jaar. Er wordt vaak gekozen voor een termijn van 6 maanden omdat de loonwaardemeting elke 6 maanden wordt herhaald, waarna inkomen en aanvullende uitkering aangepast moeten worden. Een klein aantal cliënten (1%) heeft een contract voor onbepaalde tijd aangeboden gekregen.

10.2 Aard van de dienstbetrekkingen

Aard van de geworven dienstbetrekkingen

De werknemers in de pilot werken op een keur aan verschillende dienstverbanden, van assistent bij een fietsenmaker of magazijnmedewerker bij een grote firma tot communicatiemedewerker op een kantoor of medewerker bij een groenvoorzieningsbedrijf. Hoe verschillend deze werkplekken ook zijn, er vallen een aantal overeenkomsten te ontdekken:

1. Bestaande werkervaringsplaatsen omgezet in dienstverbanden

Het werven van nieuwe werkplekken is nog steeds de grootste bottleneck voor veel gemeenten. Dit is ook terug te zien in de aard van de geworven dienstbetrekkingen. Gemeenten geven aan dat de gerealiseerde plaatsingen voor een groot deel bestaan uit participatieplaatsen 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.

2. Benutten van bestaande stabiele werkgeverscontacten

Gemeenten die deelnemers op nieuw geworven werkplekken plaatsen, hebben vaak al langer contact met deze werkgevers. Zij proberen het instrument eerst uit bij werkgevers waar ze een stabiele relatie mee hebben. Deze werkgevers behoren tot hun netwerk en nemen geregeld mensen (tijdelijk) in dienst met een arbeidsbeperking. Voorheen ontvingen deze werkgevers meestal een andere compensatie, zoals loonkostensubsidie. Het komt voor dat deze werkgevers, wanneer er geen compensatie zoals loonkostensubsidie gegeven wordt, zelf aankloppen bij de gemeente om te vragen naar een alternatief.

3. Veel plaatsingen in het Midden- en Kleinbedrijf...

De meeste banen worden gerealiseerd bij werkgevers in het MKB. Daarvoor zijn een aantal verklaringen. Ten eerste beschikt het MKB over veel werkplekken die geschikt zijn voor de doelgroep. Veel ondersteunend werk, productiewerk of praktijkgericht werk bevindt zich in de detailhandel, bij logistieke bedrijven of in de zakelijke en publieke dienstverlening (groenvoorziening, schoonmaak, etc.). Een tweede factor is de lokale gerichtheid van deze bedrijven. Ze zijn vaak nauw verbonden aan een bepaalde gemeente of regio, waardoor dit de ondernemingen zijn die in de netwerken van jobhunters zitten. Door de overzichtelijke omvang van de bedrijven (tot ca. 100 man personeel) is het voor de jobhunter mogelijk snel tot de juiste contactpersonen door te dringen en de handen op elkaar te krijgen voor het plaatsen van medewerkers met een arbeidsbeperking. Daarnaast kan een accountmanager die vanuit bedrijfsrelaties werkt ook vrij snel analyseren waar jobcarving kan worden toegepast of waar functies te creëren zijn.

4. ... en weinig bij grote werkgevers.

Omgekeerd is het vaak erg moeilijk door te dringen tot de juiste beslissers in grote organisaties of landelijk opererende partijen. Ook landelijk gesloten convenanten (bijv. door Locus) worden niet altijd gedragen door lokale vestigingen. Grote bedrijven zijn bovendien meer geïnteresseerd in groepsplaatsing. Loondispensatie is daarvoor niet het meest voor de hand liggende instrument, omdat dan voor alle geplaatste individuen afzonderlijk afspraken gemaakt moeten worden op basis van de individuele loonwaardes. Detacheringconstructies krijgen dan vaak de voorkeur.

Uitvoerder aan het woord

"Ik ben eigenlijk verbaasd dat we niet meer plaatsingen kunnen realiseren bij grote ketens, zoals supermarkten. Je zou zeggen dat die dat makkelijk kunnen organiseren: het werk leent zich ervoor en met een ploeg mensen uit de doelgroep die tegen lagere loonkosten werken kun je als bedrijf iemand vrijmaken voor de begeleiding. Maar dat verhaal landt steeds maar niet, supermarkten hebben denk ik het personeel niet dat kundig is om die begeleiding te bieden. Ze kunnen alleen saaie en vervelende klusjes bedenken voor de doelgroep, waardoor die medewerkers uiteindelijk dan geen onderdeel van het echte team zijn."

Jobcarving

Onderstaande tabel laat zien of de aard van de baan regulier werk of 'jobcarving' betreft.

Tabel 10.4 Aard van de baan: jobcarving of regulier

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen	Percentage
Regulier werk	Verstandelijk	4	2%
	Psychosociaal	19	9%
	Lichamelijk	53	25%
	Psychisch	48	23%
	Niet geregistreerd	88	42%
Totaal regulier		212	100%
Jobcarving	Verstandelijk	1	7%
	Psychosociaal	0	0%
	Lichamelijk	4	27%
	Psychisch	2	13%
	Niet geregistreerd	8	53%
Totaal jobcarving		15	100%
Totaal		227	-

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De meeste dienstbetrekkingen die zijn gerealiseerd betreffen reguliere functies. Jobcarving (het creëren van aangepaste functies) komt nog relatief weinig voor. In de praktijk worden ook reguliere functies echter vaak aan het niveau van de cliënt aangepast, bijvoorbeeld door het schrappen van bepaalde (deel)taken of het bijstellen van de voor de functie geldende eisen.

Type werkgever

In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt op wat voor type dienstbetrekking deelnemers werkzaam zijn. Werknemers kunnen formeel in dienst zijn bij het SW-bedrijf of bij een detachingsorganisatie (en zijn doorgeplaatst naar een reguliere werkgever), of ze kunnen direct in dienst zijn genomen door een reguliere werkgever.

Tabel 10.5 Aard van de baan: gedetacheerd, bij SW-bedrijf of regulier

Aard van de baan	Beperking volgens de toegangstoets	Aantal banen	Percentage
Detachering	Lichamelijk	4	50%
	Psychisch	1	13%
	Niet geregistreerd	3	38%
Totaal detachering		8	100%
SW-bedrijf	Niet geregistreerd	5	100%
Totaal SW-bedrijf		5	100%
Regulier	Verstandelijk	4	2%
	Psychosociaal	19	9%
	Lichamelijk	52	25%
	Psychisch	49	23%
	Niet geregistreerd	87	41%
Totaal reguliere werkgever		211	100%
Niet geregistreerd	Verstandelijk	1	33%
	Lichamelijk	1	33%
	Niet geregistreerd	1	33%
Totaal niet geregistreerd		3	100%
Totaal		227	-

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Tabel 10.5 laat zien dat het merendeel van de dienstbetrekkingen wordt gerealiseerd bij een reguliere werkgever. Ten opzichte van de laatste meting (november 2011) is er een nieuwe 'type' werkgever bij gekomen: detachering. Enkele gemeenten experimenteren met deze detacheringconstructie, omdat dit volgens hen meer risico uit handen neemt bij de werkgever en daardoor voor meer plaatsingen kan zorgen.

Roosendaal: detachering als oplossing voor de werkgeversbenadering

De gemeente Roosendaal heeft begin 2012 een detachingsconstructie opgezet. Deze dienst is aanbesteed en gegund aan een externe partij (gelieerd aan een loonwaardemethodiek). Deze externe organisatie neemt de klanten in dienst met loondispensatie en detacheren ze door naar werkgevers. De gemeente Roosendaal betaalt alleen de jobcoaching die voor deze deelnemers nodig is. Tegelijkertijd is er een jobhunter specifiek vrijgemaakt voor de doelgroep van de pilot. Deze jobhunter kan direct plaatsnemen of gebruik maken van de detachingsfaciliteit. In mei 2012 waren de eerste 16 kandidaten aangemeld voor deze procedure en was dit traject net gestart.

10.3 Ondersteunende voorzieningen

Na de plaatsing in een dienstverband zijn er vaak nog ondersteunende voorzieningen noodzakelijk om de dienstbetrekking tot een succes te maken.

Aantallen in beeld

Vrijwel alle gemeenten zetten een nazorgtraject in

In de belronde is specifiek doorgevraagd naar de inzet van ondersteunende voorzieningen. 28 van de 32 gemeenten (88%) gaven aan nazorg of jobcoaching in te zetten na de start van een dienstverband. Van deze gemeenten kiest het overgrote deel (27 van de 28 gemeenten; 96%) voor het verlenen van nazorg door eigen medewerkers of medewerkers van het SW-bedrijf. Slechts 2 gemeenten geven aan de nazorg extern in te kopen bij een organisatie die is gespecialiseerd in jobcoaching.

Niet alle nazorg wordt geregistreerd in het CVS

Onderstaande tabel geeft weer welke ondersteunende voorzieningen door gemeenten zijn ingezet én geregistreerd in het CVS.

Tabel 10.6 Ondersteunende voorzieningen (meerdere mogelijk per cliënt)

Voorziening	Nov. 2011	Nov. 2011	Mei 2012	Mei 2012
	Aantal keer ingezet	Percentage	Aantal keer ingezet	Percentage
Werkplekaanpassing	10	10%	6	3%
Vervoersregeling	3	3%	5	2%
Nazorg	28	29%	84	37%
Jobcoaching door geregistreerde jobcoach	4	4%	29	13%
Geen/ niet geregistreerd	55	57%	109	48%
Totaal	96	100%	227	100%

Bron: CVS Pilot Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Meest ingezet: nazorg door eigen medewerkers

Uit de tabel blijkt dat voor een aanzienlijk deel van de dienstbetrekkingen in het CVS geen ondersteunende voorziening is geregistreerd (48%). Vergeleken met de respons in de belronde zijn deze percentages opvallend laag. Waarschijnlijk registreren gemeenten dus niet altijd de ondersteunende voorzieningen in het CVS.

Net als een half jaar geleden wordt nazorg nog steeds het meest ingezet als ondersteuning. Deze begeleiding wordt bijna altijd (96%) door eigen medewerkers gegeven. Lang niet alle gemeenten kunnen concreet maken welke activiteiten precies worden ondernomen bij zo'n nazorgtraject. Gemeenten spreken over 'consolideren van dienstverbanden' 'maatwerk leveren' en 'gesprekken voeren'. Over het algemeen lijkt deze vorm van nazorg echter niet heel intensief te zijn.

Gemeente aan het woord

"Nazorg is voor ons: de vinger aan de pols houden, een keer in de twee weken eens bellen. Zo iets."

Werkgever aan het woord

"Of ik hulp en coaching krijg? Ik weet eigenlijk niet precies wat je bedoelt. De gemeente belt wel eens, ja. Maar bij coaching denk ik toch aan iets heel anders. Er is hier nog nooit iemand geweest die me echt tips heeft gegeven over hoe ik met de beperkingen van mijn werknemer om moet gaan."

Een aantal gemeenten heeft wel uitgewerkt wat er onder nazorg wordt verstaan. Eén van deze gemeenten geeft aan dat de medewerker die nazorg verleent een paar keer een dagdeel meewerkt op de werkplek, om daarna in gesprekken met werkgever en werknemer mogelijke knelpunten te kunnen benoemen en al te kunnen anticiperen op eventuele problemen. Andere gemeenten geven aan dat de nazorg zich vooral richt op het oplossen van belemmeringen bij de werknemer, zoals schuldenproblematiek.

Gemeente aan het woord

"Wij zien nazorg meer als life-coaching. Dat is een persoonlijke benadering van de werknemer, waarbij we helpen bij het plannen van leven en werken. Mensen zijn niet gewend die dingen te combineren. We kijken dus breder dan alleen de manier waarop de baan wordt uitgevoerd."

Inzet van jobcoaching

Enkele gemeenten biedt (aanvullend op de eigen nazorg) begeleiding door een jobcoach. Doorgaans wordt deze voor 1 tot 2 uur ingezet vanuit een geregistreerde organisatie. Soms is er een maximum gesteld aan de tijdsbesteding of duur van deze coaching. De meeste jobcoaches zijn gelieerd aan een SW-bedrijf of re-integratiebedrijf.

Diamantgroep (Tilburg e.o.): standaard nazorg

Alle deelnemers die worden geplaatst, krijgen vanuit de Diamantgroep (Tilburg e.o.) een nazorgtraject. Vanaf het moment van indiensttreding duurt die nazorg standaard 6 maanden. De nazorg wordt gegeven door daarvoor opgeleide en getrainde jobcoaches die in dienst zijn bij het SW-bedrijf. De zorg is zowel gericht op werknemer als werkgever. De intensiteit van de zorg verschilt per geval, met een maximum van 18 uur in 6 maanden (ca. 0,5-1 uur per week).

Overige voorzieningen

Andere voorzieningen (zoals werkplekaanpassingen en vervoersregelingen) worden slechts mondjesmaat ingezet.

Ondersteuning naar doelgroep

Er zijn geen opmerkelijke verschillen te zien tussen doelgroepen met verschillende beperkingen voor wat betreft de inzet van voorzieningen. Alleen deelnemers met een verstandelijke beperking maken allemaal gebruik van een ondersteunende voorziening. Bij de overige doelgroepen functioneert ongeveer de helft van de deelnemers zonder aanvullende ondersteuning, terwijl de andere helft wel ondersteuning krijgt – in wat voor vorm dan ook.

10.4 Duurzaamheid en uitval

Beëindigde dienstverbanden

In de pilot zijn niet alleen nieuwe dienstverbanden gerealiseerd, maar ook weer enkele dienstverbanden beëindigd. In totaal hebben 24 gemeenten 254 dienstverbanden gerealiseerd. Dit aantal had hoger kunnen zijn, wanneer er geen sprake was van tussentijdse uitval. Figuur 10.1 liet al zien dat 168 proefplaatsingen niet geresulteerd hebben in een dienstbetrekking en dat 32 dienstverbanden inmiddels geëindigd zijn.

Bij de ene gemeente vallen meer deelnemers uit, dan bij de andere. In enkele gevallen betreft het één werkgever die met een aantal deelnemers gelijktijdig niet verder gaat. Zo is er in Rotterdam een werkgever failliet gegaan die vijf deelnemers een proefplaatsing bood.

Daarbij zijn het absolute en geen relatieve aantallen. Zo heeft Enschede meer beëindigde proefplaatsingen (26) en dienstverbanden (6) dan andere gemeenten. Deze gemeente heeft echter in vergelijking met de andere gemeenten ook substantieel meer proefplaatsingen (119) en dienstverbanden (63).¹

Redenen voor uitval uit proefplaatsing of dienstverband

Hoewel de omvang van de uitval fors is, had de totale uitval in de pilot nog veel hoger kunnen zijn. Veel gemeenten lukt het namelijk om deelnemers bij uitval vrijwel direct weer op een andere werkplek te plaatsen. Van de 32 beëindigde dienstbetrekkingen zijn er 24 cliënten daadwerkelijk uit de pilot gevallen: in de overige gevallen is een cliënt 'doorgeplaatst' naar een andere functie. Dit is het vaakst voorgekomen in de gemeente Oldenzaal.

Oldenzaal: 'doorplaatsen' van cliënten

Voor een duurzame arbeidsrelatie is een goede match tussen werkgever en werknemer heel belangrijk. Als de klik tussen deze twee niet optimaal is, of als een werknemer zich niet goed kan ontwikkelen op de gevonden werkplek, kiest de gemeente Oldenzaal ervoor een werknemer 'door te plaatsen'. Er wordt dan gezocht naar een beter passende werkplek. Het contract op de oude werkplek wordt beëindigd en zo mogelijk opgevuld door een andere – beter bij die werkplek passende – deelnemer. In deze gemeente is dus niet zozeer sprake van uitval als wel van doorstroming.

Onderstaande tabel laat voor de 24 werknemers die structureel uit de pilot zijn gevallen, zien wat de reden van uitval is geweest.

Tabel 10.7 Redenen van uitval

Reden	Aantal	%
Het werk is te belastend voor de werknemer	12	50%
De werkgever ziet bij nader inzien de kandidaat niet zitten	10	42%
Werknemer is niet hanteerbaar	9	38%
Te veel ziekteverzuim van de werknemer	5	21%
Administratieve lasten van het instrument loondispensatie voor de werkgever	2	8%
De werknemer had teveel begeleidingsbehoefte	2	8%
Geen goede match	2	8%
De werkgever vindt de loonwaarde te hoog	2	8%
Werkgever failliet	2	8%
Bezuinigingen van werkgever	2	8%
Verhuizing van de werknemer	1	4%
Detentie	1	4%
Werknemer ziet het niet meer zitten	1	4%
Wsw-plaatsing	1	4%
Heropening van de WAO door het UWV, valt niet meer onder de doelgroep	1	4%
Totaal	24	100%

Bron: Belronde loondispensatie, Peildatum 1 mei 2012, Research voor Beleid, 2012. Meerdere antwoorden mogelijk, percentage loopt niet op tot 100%.

¹ Een overzicht van gerealiseerde proefplaatsingen en dienstverbanden per gemeente is gegeven in bijlage 1.

De tabel laat zien dat er de werkzaamheden vaak toch de belastend zijn, of dat de werkgever bij nader inzien de werknemer toch niet ziet zitten. Er is dan dus sprake van een mismatch. Ook een groot ziekteverzuim of de onhandelbaarheid van de werknemer zijn redenen voor een werkgever om een dienstverband te beëindigen.

Werkgever aan het woord

"De kwaliteit en inzet van de werknemer zijn onder de maat. Het contact en het werk dat hij levert zijn van zo'n aard dat ik niet echt meer toekomst zie in de samenwerking."

Een enkele keer ziet de werknemer het niet meer zitten of behoort de werknemer niet meer tot de doelgroep van de pilot (doordat hij in de Wsw instroomt, verhuist of tot de doelgroep van het UWV gaat behoren). Het komt een paar keer voor dat de uitval direct verband houdt met het instrument loondispensatie. Dan zijn het met name een te hoge loonwaarde (2x genoemd) of de hoge administratieve lasten (2x genoemd) die een werkgever doen beslissen het dienstverband niet te verlengen.

Verband met type deelnemer

Loonwaarde

Gemeenten vinden het moeilijk in te schatten of er specifieke groepen cliënten zijn die frequenter uitvallen dan andere groepen. In de belronde geven enkele gemeenten aan dat uitval naar hun idee vaker voorkomt bij deelnemers met een lage loonwaarde. Deze bevinding wordt echter niet ondersteund met gegevens uit het CVS. De deelnemers waarvan het dienstverband is beëindigd en waarvan de loonwaarde in het CVS bekend is (28), hadden een gemiddelde loonwaarde van 47,5%. Dit is redelijk vergelijkbaar met de gemiddelde loonwaarde van alle deelnemers, die 51% is.

Beperking

Ook zijn er enkele gemeenten die van mening zijn dat deelnemers met psychosociale beperking meer kans hebben op uitval. Ook dit laat het CVS niet zien. Van 13 uitgevallen deelnemers is bekend welke *belangrijkste* beperking de toegangstoets heeft vastgesteld. Een deelnemer heeft een psychosociale beperking, de andere deelnemers hebben lichamelijke (6) of psychische beperkingen (6).

Andere kenmerken

Van de deelnemers waarvan het dienstverband is beëindigd, heeft een opvallend groot deel een Wsw-indicatie. Ruim 40% van de uitgevallen deelnemers (14 mensen) heeft een Wsw-indicatie. Van het totaal aantal deelnemers met een dienstbetrekking (227 mensen) is slechts 21% Wsw-geïndiceerd. Voor het overige laat het CVS geen kenmerken zien die bepalend kunnen zijn voor uitval. Het gemiddeld uren dat uitgevallen deelnemers per week werkten is ook verspreid van 10 tot 40 uur per week. Concluderend is het niet mogelijk de uitval in verband te brengen met een specifiek type deelnemer.

Vervolg na uitval

Enkele gemeenten geven aan moeite te hebben met de term 'uitval'. Er is volgens deze gemeenten meer sprake van een slechte match: de deelnemer kan nog wel ergens anders geplaatst worden en voor de werkgever is een andere deelnemer te vinden. Deze gemeenten hanteren, net als Oldenzaal, een 'doorplaats-tactiek'. Ook zijn er veel gemeenten die de werkgever wel andere pilotdeelnemers aanbiedt, maar de uitgevallen werknemer buiten de pilot op een ander traject plaatsen of op de Wsw-wachtlIJst. In dat geval is er voor de deel-

nemer wel degelijk sprake van uitval uit de pilot. Indien de deelnemer de beëindiging van de proefplaatsing of dienstverband te verwijten is, heeft dit in sommige gemeenten consequenties voor de uitkering.

Hoe te voorkomen?

Gemeenten is tot slot gevraagd of en op welke wijze uitval is te voorkomen. Enkele gemeenten zijn van mening een zekere mate van uitval 'hoort' bij het werken met deze doelgroep, en dat uitval daarom niet te voorkomen is. Andere gemeenten wijten de uitval aan een slechte match tussen deelnemer en werkgever. Slechts enkele gemeenten komen met mogelijke oplossingen deze match beter tot stand te brengen. Genoemde oplossingsmogelijkheden zijn:

- Deelnemers beter leren kennen door een langer en intensiever voortraject;
- In voortrajecten nog meer richten op werknemersvaardigheden;
- Beter en langer begeleiden tijdens de plaatsing;
- Relatie met de werkgever goed houden en eerlijk informeren over wat ze kunnen verwachten.

Een enkele gemeente heeft deze oplossingsrichtingen ook al verwerkt in de aanpak van de pilot.

Gemeente aan het woord

"We hebben veel meer uitval dan verwacht, maar we leverden ook helemaal geen begeleiding na de plaatsing omdat werkgevers niet nog een contactpersoon wilden hebben. Daar komen we nu toch een beetje van terug. Als werkgevers langere tijd met hun werknemer willen werken, is begeleiding gewoon nodig. Dan moeten ze die extra contactpersoon maar accepteren."

Deel III: Resultaten en effecten

11 Prikkels voor werknemers

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van cliënten centraal. Hierbij is zo veel mogelijk ruimte gegeven aan het perspectief van cliënten zelf en de professionals die dagelijks met hen samenwerken. Het bevat daardoor een groot aantal quotes en voorbeelden. In het hoofdstuk maken we een onderscheid tussen de *prikkelwerking* voor werknemers die van het instrument uitgaat (paragraaf 11.1) en de *beleving* van het instrument door werknemers (paragraaf 11.2). Het hoofdstuk sluit af met een afweging van deze prikkels en beleving (paragraaf 11.3).

11.1 Loondispensatie: een financiële prikkel voor werknemers?

Eén van de basisveronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat het instrument werknemers motiveert om (regulier) te gaan werken en zich binnen dat werk te ontwikkelen. De trigger hiervoor is in de eerste plaats financieel van aard: het inkomen stijgt immers naarmate de loonwaarde toeneemt. Wanneer werknemers zich in hun werk ontwikkelen, neemt de loonwaarde toe en ontvangen zij meer inkomen. Op deze manier kan het instrument cliënten stimuleren zich te blijven ontwikkelen.

In de basis richt het instrument zich dus vooral op het realiseren van een *financiële prikkel*. In deze paragraaf onderzoeken we in welke mate deze veronderstelde prikkelwerking in de pilot daadwerkelijk is gerealiseerd. Hiervoor bekijken we eerst of deze prikkel daadwerkelijk manifest is: gaan cliënten er in de pilot loondispensatie financieel op vooruit?

11.1.1 Financiële prikkel in beeld

In het CVS wordt van deelnemers die een dienstverband hebben geregistreerd welk *netto-loon* zij verdienen. Ook de *netto* aanvullende uitkering bij het dienstverband wordt genoteerd. Wanneer we dit afzetten tegen de hoogte van de uitkering op het moment van instroom in de pilot, is te berekenen welk deel van de cliënten er in inkomen op voor- of achteruit gaat.

Op 1 mei 2012 was voor 104 cliënten al deze informatie beschikbaar. Voor een iets groter aantal cliënten is wel een deel van de informatie beschikbaar. Van deze cliënten is bijvoorbeeld wel de hoogte van het loon bekend, maar niet de hoogte van de aanvullende uitkering. In onderstaande tabel is steeds gerekend met een zo groot mogelijk aantal beschikbare gegevens.

Tabel 11.1 Uitkering, loon en aanvulling

	A. Uitkering bij start	B. Loon	C. Aanvullende uitkering	D. Totaal inkomen	Vershil tussen A en D
Gemiddeld	€ 918,59	€ 576,40	€ 508,85	€ 1.071,32	€ 144,79
Aantal records	149	153	109	104	

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Toename in inkomen

Afgaand op deze cijfers gaan cliënten er gemiddeld €144,79 op vooruit wanneer ze gaan werken. Een dergelijke toename in inkomen is voor de doelgroep van de pilot een substantieel bedrag. Tijdens de vorige cyclus vonden we een gemiddelde toename van €106,16 (op basis van 33 records). De positieve toename in het verschil tussen uitkering bij start en inkomen in de pilot is vooral toe te schrijven aan een daling van het gemiddelde uitkeringsbedrag bij instroom in de pilot (eerst gemiddeld €966,66, nu €918,59).¹ Het gemiddelde totale inkomen in de pilot is wel nagenoeg gelijk gebleven (eerst gemiddeld €1.0173,- t.o.v. €1.071,- nu).

Uitvoerder aan het woord

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

Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat tegenover deze toename in inkomen van gemiddeld €145,- een forse tegenprestatie staat.

Gemeente aan het woord

"Ik blijf het een lastig dilemma vinden. Je laat iemand die een uitkering ontving 40 uur per week werken, vaak in een vrij zwaar beroep. Dat is heftig, als je jarenlang op de bank hebt gezeten! En aan het eind van de maand zeg je dan: hier, 100 euro extra, voor de moeite. Ik ben niet verbaasd dat er mensen zijn die zeggen: voor die 100 euro blijf ik wel lekker thuis."

Afname in inkomen

Hoewel de meeste cliënten er gemiddeld op vooruitgaan, geldt dit niet voor alle deelnemers. Van de 104 records waarvoor alle gegevens bekend zijn, zijn er 19 cliënten waarvoor er sprake is van een negatief verschil. Deze cliënten gaan dus achteruit in hun inkomen. Tabel 11.2 geeft de inkomenscijfers weer voor deze groep.

Tabel 11.2 Uitkering, loon en aanvulling voor cliënten die inkomen inleveren

	A.	B.	C.	D.	Vershil
	Uitkering	Loon	Aanvullende	Totaal	tussen
	bij start		uitkering	inkomen	A en D
Gemiddeld	€ 1.114,15	€ 412,69	€ 564,65	€ 977,35	-- € 136,81
Aantal records	19	19	19	19	

Bron: CVS Loondispensatie, peildatum 1 mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Hieruit blijkt dat voor een deel van de cliënten in de pilot werken niet lonend is: 19 deelnemers zijn er gemiddeld €136,81 op achteruit gegaan. Het inleveren van een dergelijk bedrag per maand valt deelnemers erg zwaar.

¹ Dit komt waarschijnlijk doordat de gemeente Enschede in de voorgaande cyclus wat oververtegenwoordigd was in de data. Door een participatiebonus van €50,- per maand liggen uitkeringen in die gemeente gemiddeld hoger dan bij andere pilotgemeenten.

Er kunnen diverse verklaringen zijn voor deze afname in inkomen:

- De hoogte van de uitkering bij start van de pilot is voor deze deelnemers aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van alle cliënten in de pilot, met een verschil van bijna 200 euro. Mogelijk ontvangen deze deelnemers diverse aanvullende uitkeringen en/of vergoedingen, die vervallen wanneer een cliënt gaat werken. De deelnemer gaat er dan per saldo op achteruit.
- Ook voor gehuwden, voor wie de WWB-norm gelijk is aan het minimumloon, betekent inkomen geen toename in inkomen.
- Tot slot zien we dat de loonwaarde en aantal werkuren per week de toe- of afname in inkomsten kan beïnvloeden. Werknemers die er in inkomsten op achteruit gaan hebben een gemiddelde loonwaarde van 43%, wat lager is dan het totale gemiddelde van 51%. Wat betreft de werkuren zien we dat werknemers die in inkomen achteruit gaan gemiddeld 5 uur per week minder werken (25 uur) dan de werknemers die er in inkomen op vooruit gaan (gemiddeld 30 uur per week). Het gaat echter om de *combinatie* van loonwaarde en aantal werkuren, dat kan leiden tot een daling in inkomen. Wanneer een werknemer een loonwaarde van 20% heeft maar 40 uur per week werkt, moet het inkomen voor deze werknemer toenemen. Maar als de loonwaarde laag is en er sprake is van een parttime dienstverband, kan die combinatie leiden tot een daling in het inkomen. We spreken dan om een *feitelijke arbeidsproductiviteit* van onder de 20% waardoor de werknemer er per saldo op achteruit gaat.

Op de langere termijn kan deelname aan de pilot ook voor cliënten met een SW-indicatie ongunstig uitvallen. Hoewel werken met loondispensatie meer oplevert dan de uitkerings-situatie, is het voor hen uiteindelijk financieel gunstiger om in een SW-dienstverband aan de slag te gaan, omdat ze hier minimaal WML verdienen.¹ Werken met loondispensatie is voor hen daarom alleen lonend zolang ze op de wachtlijst staan.

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

Gemeente aan het woord

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

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

Uitvoerder aan het woord

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

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

11.1.2 Begrip van de financiële prikkel

Uit de tabellen 11.1 en 11.2 blijkt dat het merendeel van de cliënten die met loondispensatie aan de slag gaat een substantiële toename in inkomen kan verwachten. Tegelijkertijd is werken niet altijd lonend voor werknemers. Hoe ervaren zij zelf deze financiële prikkel? Werkt de toename in inkomen zo stimulerend als verondersteld werd?

Begrip van het instrument

Het merendeel van deze werknemers waarmee in het onderzoek naar de pilot is gesproken was niet goed op de hoogte van het principe van loondispensatie. In sommige gevallen is het instrument niet goed aan de deelnemers uitgelegd. Deelnemers begrepen daardoor niet dat zij onder het minimumloon zouden gaan werken, en ook de samenhang tussen de hoogte van de loonwaarde en de hoogte van het inkomen is hen niet altijd uitgelegd.

Clïent aan het woord

“Zoals ik nu in dit gesprek krijg uitgelegd wat loondispensatie is, zo had ik het nog nooit eerder van iemand gehoord. En ik werk hier nu al bijna een jaar. Het was wel fijn geweest als iemand dat eerder zo had uitgelegd. Dat had veel gedoe gescheeld, dan had ik me niet zo druk gemaakt over dat mijn salaris niet klopte.”
Even later: “En nu ik er eens over denk vind ik het nog wel slim bedacht ook. Ik ga er een beetje op vooruit, mijn baas betaalt niet te veel en de gemeente heeft er ook winst van. Dat snap ik wel, ook. Ik heb jarenlang van de gemeente betaald gekregen, nu moeten zij er ook wat aan hebben.”

De hier beschreven deelnemer is duidelijk in staat te begrijpen wat de systematiek achter loondispensatie inhoudt. Dit is echter lang niet altijd het geval. Voor ongeveer de helft van de deelnemers blijkt het instrument loondispensatie een te complex concept. Het lage niveau van cliënten speelt hierbij een belangrijke rol, en ook taalproblemen kunnen een be-grip van het instrument in de weg staan.

Uitvoerder aan het woord

“Voor deelnemers die door de toegangstoets heen zijn organiseren we voorlichtingsbijeenkomsten om ze te informeren over loondispensatie en het traject dat ze gaan afleggen naar werk. In de eerste bijeenkomsten vertelden we steeds wat loondispensatie precies is. We vertelden dat ze een deel salaris krijgen, en een deel aanvulling uit de uitkering. Maar dat is te ingewikkeld. Een groot deel van de groep snapte het niet en werd daar nerveus van, en onzeker. Nu vertellen we alleen iets over het proces: of ze een traject krijgen, waar dat is, wanneer dat begint en hoe lang dat duurt.”

Clïent aan het woord

“Ik had een gesprek met mijn klantmanager. Volgens mij ging het erover dat ik me zou aanmelden voor een Wsw-indicatie. Daarna weet ik niet meer precies hoe het ging. Ik heb een poosje bij Caparis gewerkt (het SW-bedrijf) en daarna werden we in een busje gestopt, en nu werk ik hier.”

Bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat het proces rond de pilot voor cliënten al complex genoeg is. Wanneer ze in het proces instromen, hebben veel deelnemers al moeite om te begrijpen dat ze aan het werk gaan, en hoe het traject daar naartoe zal verlopen. Het gros van de cliënten beseft echter niet dat hiervoor loondispensatie wordt ingezet, laat staan dat ze zich bewust zijn van de consequenties die het instrument heeft voor hun inkomen.

Begrip van de ontwikkelingsprikkel

Ook als deelnemers de systematiek achter loondispensatie en uitbetaling onder het minimumloon begrijpen, is de 'ontwikkelsgedachte' in het instrument voor hen moeilijk te bevatten. Cliënten geven aan de 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 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?"

Cliënt aan het woord

"Mijn salaris is lager geworden. Ik wist niet hoe dat kwam, maar de gemeente zegt dat het is omdat mijn loonwaarde van 55% naar 50% is gegaan. Daar heb ik zelf eigenlijk niks van gemerkt. Hoe kun je weten of je loonwaarde omhoog of omlaag gaat?"

11.1.3 Beleving van de financiële prikkel

Teleurstelling: werken onder minimumloon

Wanneer deelnemers dan eenmaal aan de slag zijn, blijkt het voor een deel van hen toch moeilijk te verkroppen dat ze geen minimumloon ontvangen.

Cliënt aan het woord

"Ik liet mijn loonstrookje aan mijn zus zien, die me helpt bij mijn financiën. Die zei dat het onmogelijk was dat ik zo weinig verdien. Het minimumloon is immers een recht, iedereen die werkt krijgt dat. Minder verdienen kan niet. Daardoor dacht ik dat er iets mis was gegaan en heb ik heel veel gebeld met de gemeente. Maar daar wist ook bijna niemand hoe het zat."

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

Twee inkomstenbronnen

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

Uitvoerder aan het woord

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

11.2 Psychologische prikkels

Hoewel de veronderstellingen achter het instrument loondispensatie voor een belangrijk deel uitgaan van een financiële stimulans, vormen zij in de praktijk niet de enige, noch de belangrijkste motivatiebron van cliënten. Ook *sociale* en *psychische* prikkels spelen hierbij een rol. Deze typen prikkels komen in de volgende paragrafen aan bod.

Focus op mogelijkheden van de cliënt

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

Uitvoerder aan het woord

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

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

Wegnemen van druk

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

Cliënt aan het woord

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

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

Vertrouwen van de werkgever

De focus op mogelijkheden van de cliënt en het wegvallen van druk doordat beperkingen expliciet besproken worden, hebben in een aantal gevallen een duidelijk positief effect gehad op de werkrelatie. De werkgever geeft de werknemer dan ruimte op de terreinen waar hij of zij wel goed functioneert, waarbij vaak gebruik gemaakt wordt van de informatie die in de loonwaardemeting naar boven kwam.

Cliënt aan het woord

"Ik heb nu zo'n onderzoek gehad, en daaruit kwam wat ik voor dingen ik niet zo goed kan. Ik ben bijvoorbeeld niet zo'n prater, en nogal rommelig. Maar de dingen die ik dus wel goed kan, daar vertrouwt mijn werkgever me helemaal mee. Dat is wel zó fijn om dat te merken!"

Zekerheid

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

11.3 Sociale prikkels

Meedoen aan de maatschappij

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

Werkgever aan het woord

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

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

Cliënt aan het woord

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

Afhankelijkheid van de gemeente en andere instanties

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

Cliënt aan het woord

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

11.4 Prikkel en beleving afgewogen

Financiële prikkel

Voor het grootste deel van de deelnemers die met loondispensatie aan de slag gaan, betekent dit een substantiële toename in het netto inkomen. Deelnemers ervaren dit echter niet altijd als zodanig. Veel deelnemers begrijpen niet waarom ze een deel van het inkomen van de werkgever ontvangen en een deel van de gemeente. Dat het inkomen (ver) onder het minimumloon ligt, kan bovendien demotiverend werken.

Voor de meeste cliënten is het concept dat de loonwaarde (en het inkomen) stijgt wanneer de deelnemer zich ontwikkelt een brug te ver. In de praktijk blijkt de financiële prikkel dus te complex en te omslachtig om effectief te kunnen zijn.

Dit onderstreept het belang van een goede uitleg over het instrument bij de start van het proces. Bij aanvang van dit proces moeten gemeenten in elk geval duidelijk toelichten dat deelnemers minder dan het minimumloon gaan verdienen. Dit kan onrust, demotivatie en teleurstelling na plaatsing voorkomen.

Psychische en sociale prikkels

Inkomen is echter niet de enige stimulans tot (meer) werken en ontwikkelen. Voor veel deelnemers heeft loondispensatie positieve, stimulerende neveneffecten. Zo is het voor een deel van de werknemers erg prettig dat beperkingen expliciet gemaakt worden, waardoor druk wegvalt en er een opener werkrelatie met de werkgever kan ontstaan. Ook de focus op mogelijkheden in plaats van beperkingen wordt door veel deelnemers positief ervaren.

Gemeenten investeren nog nauwelijks in het (nogmaals) toelichten van het concept van loondispensatie op het moment dat het dienstverband loopt en de loonwaardebepaling is geweest. Dit moment kan echter wel aangegrepen worden om het concept nog eens goed aan een cliënt uit te leggen. Doordat de deelnemer al eens een loonwaardemeting heeft meegemaakt, kan hij de 'ontwikkelingsgedachte' van het instrument loondispensatie ook beter bevatten.

12 Prikkels voor werkgevers

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van werkgevers centraal: waarom kiezen zij ervoor werknemers een dienstverband met loondispensatie aan te bieden en wat vinden zij van het instrument? In de eerste paragraaf beschouwen we de overtuigingskracht van het instrument: is loondispensatie een prikkel voor werkgevers om dienstverbanden aan te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt? In paragraaf 12.2 komen andere prikkels en neveneffecten van het instrument loondispensatie aan bod. Deze prikkels en de beleving van het instrument door werkgevers worden samengevat in paragraaf 12.3.

12.1 Loondispensatie: een prikkel om dienstverbanden aan te bieden?

Bij de start van de pilot werd verwacht dat het instrument loondispensatie een stevige bijdrage kon leveren aan het over de streep trekken van werkgevers. Doordat werkgevers 'loon naar werken' uitbetalen wordt het immers voor werkgevers aantrekkelijker en makkelijker om mensen in dienst te nemen die niet volledig productief kunnen zijn. Het weg nemen van financiële risico's vormt dan een prikkel voor werkgevers om werk te bieden voor mensen met een arbeidsbeperking.

Daarnaast verwachtte men dat er minder sprake zou zijn van een 'draaideureffect' dan bij andere instrumenten, omdat de loondispensatie over een dienstverband wordt verstrekt. In deze paragraaf beschouwen we of deze prikkels werken zoals verondersteld.

Een financiële tegemoetkoming is een randvoorwaarde

Wanneer werkgevers een vacature hebben of een functie creëren voor een werknemer met een beperking, zien ze daarbij vrijwel altijd het financiële risico dat met het werken met deze doelgroep samenhangt. Dat financiële risico bestaat uit de verminderde productiviteit van werknemers met een beperking, maar ook uit de nodige investeringen in begeleiding en een mogelijk hoger ziekteverzuim. Een financiële compensatie van deze risico's zien werkgevers vaak als een randvoorwaarde: zonder die compensatie beginnen ze er niet aan om werknemers uit de doelgroep in dienst te nemen.

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."

Werkgever aan het woord

"Ik neem deze mensen niet in dienst zonder een vergoeding. De kosten en het risico zijn dan veel te hoog."

Dat een financiële compensatie een randvoorwaarde is geldt voor alle re-integratie-instrumenten, dus ook voor loondispensatie. De mate waarin die compensatie wordt ervaren als een *randvoorwaarde* of een *prikkel* verschilt wel tussen instrumenten.

Uitvoerder aan het woord

"Loonkostensubsidie is in onze gemeente afgeschaft, we hebben alleen nog loondispensatie. Ik vind het werken van werkplekken daarmee moeilijker geworden. Loonkostensubsidie leidde toch wel tot meer prikkeling van de werkgever. Het gaat uiteindelijk misschien om hetzelfde bedrag, maar als je dat als werkgever in één keer kunt ontvangen spreekt dat toch wel meer aan."

De inzet van loondispensatie wordt door de werkgevers waarmee in dit onderzoek is gesproken niet gezien als trendbreuk. Loondispensatie is voor hen vaak simpelweg één van de instrumenten die de beperking van de werknemer compenseren, net zoals loonkostensubsidie of detacheringen. Bij aanvang van het dienstverband zijn de meeste werkgevers zich dan ook niet bewust dat het een nieuw instrument is.

Werkgever aan het woord

"De gemeente begon tegen mij over loondispensatie. Ik heb eerder mensen met een beperking in dienst gehad, en elke keer met een ander soort regeling. Ik was dus niet verbaasd dat het nu weer anders is."

Het instrument loondispensatie kent – volgens werkgevers – echter wel een aantal specifieke eigenschappen die andere instrumenten niet of in mindere mate hebben.

Loondispensatie: voordelen voor de werkgever

Loondispensatie is langdurig

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

Werkgever aan het woord

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

Loondispensatie is inzichtelijk

Niet alle werkgevers staan erbij stil, maar wanneer werkgevers de systematiek van het instrument doorzien, geven ze aan dit een eerlijke methode te vinden. Dit heeft te maken met twee aspecten van het instrument:

- Het belang van de gemeente wordt inzichtelijk. Dat de gemeente een belang heeft bij de plaatsingen speelt voor werkgevers in het contact altijd een rol, hoe goed de relatie met de jobhunter ook is. Het instrument loondispensatie maakt dat belang van de gemeente zichtbaar: het wordt duidelijk dat er voor de gemeente 'winst' zit in het plaatsen van de klant.
- Het voordeel voor werkgever en gemeente wordt objectief vastgesteld. De dispensatie zowel als de besparing van de gemeente zijn afhankelijk van de loonwaarde. Werkgevers ervaren het als fair voor de klant én eerlijk naar werkgevers toe dat deze loonwaarde

geen onderwerp van onderhandeling is, maar dat deze objectief wordt vastgesteld. Om deze kracht van het instrument te behouden is het belangrijk dat gemeenten de loonwaardebepaling op objectieve wijze (blijven) inzetten. Een deel van de werkgevers heeft overigens wel moeite met de (beperkte) hoogte van de aanvullende uitkering die werknemers ontvangen. Hoewel ze de wijze waarop de aanvulling wordt vastgesteld waarderen, kunnen zij het moeilijk verkroppen dat een medewerker zoveel inspanning levert tegen zo weinig extra inkomen.

Werkgever aan het woord

"Hij werkt hier zo hard als hij kan, vijf dagen per week. Dat hij er dan maar 150 euro op vooruitgaat vind ik wel weinig. Zeg nou zelf: zou jij 40 uur per week gaan werken voor 150 euro meer? Ik vind dat nogal wat. Ik stop hem nog wel eens wat extra toe, voor de moeite. En ik denk maar: hij heeft het hier naar zijn zin, en dat is ook wat waard."

Ontwikkelgedachte in het instrument

Eén van de meest positieve aspecten aan het werken met loondispensatie, is dat het instrument expliciet de focus legt op het monitoren van ontwikkeling. Veel werkgevers stellen werkplekken beschikbaar uit sociale overwegingen. Het uitgangspunt van het instrument dat meer werken en groei van werknemers moet lonen, versterkt deze sociale motieven.

Gemeente Oldenzaal: uitbuiten van de ontwikkelimpuls

De gemeente Oldenzaal benoemt bij werkgevers expliciet de 'ontwikkelingsgedachte' van het instrument loondispensatie. Door te onderstrepen dat loondispensatie persoonlijke ontwikkeling beloont, druk bij cliënten wegneemt en daardoor juist hun groei mogelijk maakt buit de gemeente het gegeven uit dat werkgevers mensen een eerlijke en goede kans willen geven. De gemeente voert dit uitgangspunt ver door: wanneer werkgevers niet willen/kunnen meewerken aan de ontwikkeling van een deelnemer gaat de gemeente op zoek naar een andere werkplek voor de werknemer. Zo mogelijk wordt de opengevallen arbeidsplaats dan wel door een andere, beter passende, cliënt ingevuld.

Wanneer de werkgever deze systematiek goed doorheeft en daar ook aandacht aan besteedt, kan dat een positieve uitwerking hebben op zowel de werknemer als de werkgever.

Werkgever aan het woord

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

Hoewel er een positieve prikkel van deze methode uit kan gaan voor werkgevers, wordt deze prikkel in de pilot nog niet optimaal benut. In opvallend veel gemeenten is er weinig tot geen aandacht voor het ontwikkelaspect van het instrument. Werkgevers worden daardoor soms slecht geïnformeerd.

Werkgever aan het woord

"Ik word niet door de gemeente gestimuleerd om werknemers te ontwikkelen. Ik wist ook helemaal niet dat dat de bedoeling van het instrument is."

Uitvoerder aan het woord

"Bij één van de plaatsingen bleek de loonwaarde in een half jaar met bijna 20% gestegen te zijn. De werkgever was er helemaal niet op voorbereid dat dit kon gebeuren, hij wist eigenlijk niet dat de loonwaarde überhaupt kon stijgen. Het koste heel wat inzet om de situatie uit te leggen. Uiteindelijk was de werkgever zelfs wel trots dat het gelukt was de werknemer zo op zijn plek te laten zijn. Dat positieve gevoel hadden we veel beter kunnen benutten."

De hoogte van de dispensatie is niet statisch

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

Werkgever aan het woord

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

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

Werkgevers die vaker met cliënten hebben gewerkt, zijn gewend te kunnen onderhandelen over de hoogte van subsidie. Sommige werkgevers vinden het prettig dat dit 'handjeklap' met cliënten nu minder is. Dit is echter niet altijd het geval: in de onderhandeling was het juist ook vaak mogelijk maatwerk te leveren voor een werkgever, waarbij de voorziening werd aangepast aan de eisen en verwachtingen van een bedrijf. Die ruimte is met loonminderder.

Loondispensatie: nadelen voor de werkgever

Tegelijkertijd kent loondispensatie ook een aantal specifieke nadelen, die de prikkelwerking van de positieve eigenschappen deels teniet doen. Vooral de administratieve en procedurele 'rompslomp' worden als belemmerend ervaren.

Administratie en bureaucratie

Het belangrijkste nadeel van het instrument loondispensatie is volgens werkgevers het vele geregeld dat samenhangt met het instrument. Een groot deel van dit geregeld is vermijdbaar. Doordat werknemers niet altijd beseffen waaruit hun inkomen is opgebouwd en waarom ze minder dan het minimumloon verdienen, komen ze in de praktijk met veel vragen over hun inkomen bij de werkgever.

Ook voor gemeenten is het instrument ingewikkeld. Gemeenten noemen loondispensatie tijdrovend en bureaucratisch: er moeten veel beschikkingen geregeld worden, alle administraties moeten snel en vlekkeloos op elkaar aansluiten en alle betrokkenen moeten de specificaties in loonwaarde en aanvulling van individuele gevallen kennen om hun taken goed uit te voeren.

Gemeente aan het woord

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

Door die interne druk op de gemeentelijke organisatie is de ruimte beperkt om de sores van werkgevers en werknemers te adresseren. Wanneer de pilot door een beperkt aantal medewerkers wordt uitgevoerd, is er bovendien het risico dat werkgever en werknemer verkeerd worden geïnformeerd door medewerkers van de gemeente die niet op de hoogte zijn van de pilot.

Werkgever aan het woord

"Ik vind het behoorlijk veel gedoe. Die loonwaardebepaling kost veel tijd, en het is niet het leukste werk om te doen want ik moet een enorme stapel papier door met allerlei vragen die ik niet zo relevant vind. Ook met de gemeente gaan er steeds dingen verkeerd. De ene keer houden ze de reiskostenvergoeding die ik heb gegeven in op de aanvullende uitkering, de andere keer is er gedoe over de hoogte van de loonwaarde. Als ik kijk hoeveel tijd daarin gaat zitten, dan word ik eigenlijk helemaal niet gedispenseerd."

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

Werkgever aan het woord

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

Complexiteit bij meerdere plaatsingen

Het instrument loondispensatie draait in de basis om één werkgever en één werknemer. De loonwaardebepaling richt zich bijvoorbeeld specifiek op één werkplek. Daarmee past het instrument niet altijd bij de vraag van de werkgever, die soms meerdere arbeidsplaatsen beschikbaar heeft.

Uitvoerder aan het woord

"Ik heb geprobeerd bij een groepsplaatsing loondispensatie aan de werkgever uit te leggen. Maar dan moet je voor meerdere cliënten het papierwerk regelen en loonwaardebepalingen uitvoeren, en dat allemaal ongeveer tegelijkertijd. Dat vond de werkgever te ingewikkeld: 'doe mij toch maar gewoon detachering'."

Onzekerheid over hoogte dispensatie

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

Focus op dienstverbanden

Steeds meer bedrijven die praktisch, laagopgeleid werk aanbieden – het werk dat geschikt is voor de doelgroep in de pilot – vormen een vaste kernformatie met daaromheen een flexibele schil van arbeidskrachten, waarmee ze wisselingen in seizoenen en conjunctuur kunnen opvangen. Het 'in dienst laten nemen' van werknemers is daardoor steeds moeilij-

ker. Loondispensatie gaat toch sterk uit van het realiseren van dienstverbanden. Het instrument past daarmee volgens werkgevers niet goed bij de huidige tijdgeest.

Frequentie van loonwaardebepalingen

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

Werkgever aan het woord

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

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

Kosten van begeleiding en ziekteverzuim

Hoewel de verminderde arbeidsproductiviteit door het instrument wordt gecompenseerd, ervaren werkgevers de overige risico's die horen bij het in dienst nemen van een cliënt in deze doelgroep als een nadeel. Het gaat dan zowel om de extra begeleiding die nodig is als ook om het mogelijke ziekteverzuim van de werknemer. Het instrument loondispensatie biedt hier geen (volledige) oplossing voor.

Hoewel een deel van de werknemers externe begeleiding krijgt van een jobcoach of medewerker van de gemeente (zie hoofdstuk 10) is dit niet altijd het geval. En de begeleiding die er is, is niet altijd voldoende. Er blijven vaak situaties voorkomen waar werkgevers moeilijk begrip voor kunnen opbrengen of waar ze extra tijd moeten investeren om de werknemer aan het werk te zetten. Die extra tijd wordt door het instrument loondispensatie niet vergoed.

Gemeente aan het woord

"Er was een werknemer geplaatst in een recreatiepark. De klant moest tijdens zijn proefplaatsing een lamp vervangen in een huisje. Er bleken 2 lampen kapot, maar de opdracht was 1 lamp te vervangen, dus vangt de werknemer slechts 1 lamp. Vervolgens moet er dus weer iemand naar het huisje, om de andere lamp te vervangen. De werkgever kon met dit soort situaties niet omgaan, en hij kon niet goed aanvoelen hoe hij de opdrachten wel duidelijk kon maken. De proefplaatsing is daardoor opgehouden."

Werkgever aan het woord

"De werknemer werkt prima, hoor. Maar hij heeft de hele dag door instructies nodig. Ik maak dus de hele dag door lijstjes en verzin opdrachten. En hij ontwikkelt geen routine. Als hij dan alleen in de loods aankomt, en ik ben er nog niet, dan gaat hij op een stoel zitten wachten tot ik er ben om opdrachten te geven. Ik krijg wel tips en hulp van een coach, maar het blijft mij heel veel tijd en geduld kosten."

Ook ziekteverzuim kan voor werkgevers een barrière zijn. Werkgevers zijn bang dat het

verzuim onder deze groep cliënten hoog zal zijn. Verschillende gemeenten bieden dan ook een no-risk polis¹ aan om dit risico voor de werkgever af te dekken.

Werkgever aan het woord

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

12.2 Motieven van werkgevers

Het instrument loondispensatie is vaak niet van doorslaggevend belang bij het realiseren van werkplekken. In de meeste gevallen is het instrument hooguit het laatste duwtje dat werkgevers, die in de basis al positief zijn over het aannemen van deze doelgroep, nodig hebben. Die positieve grondhouding bij werkgevers komt niet voort uit het instrument, maar wordt vooral veroorzaakt door andere redenen. We geven een overzicht van de belangrijkste motieven.

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

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

Financiën

Dat werkgevers alleen betalen voor de productiviteit is een randvoorwaarde. Maar financieel voordeel kan voor werkgevers ook een belangrijk motief zijn. Bijvoorbeeld wanneer een werkgever graag een fulltime arbeidskracht wil, maar niet de middelen heeft om een fulltime salaris uit te betalen. Dit is niet de bedoeling van het instrument, maar blijkt in de praktijk toch voor te komen, zoals wordt geïllustreerd door onderstaand voorbeeld:

Werkgever aan het woord

"Ik heb eigenlijk fulltime iemand nodig in de zaak om kleine klusjes te doen, bestellingen af te halen en op te ruimen. Maar ik kon het me niet veroorloven daar iemand voor in dienst te nemen. Toen zei de gemeente dat gesubsidieerde arbeid wel wat voor mij kan zijn. Deze oplossing, met loondispensatie, vind ik inderdaad ideaal."

Verschillende gemeenten wijzen wel op het risico dat een plaats niet duurzaam kan zijn wanneer een financieel motief het enige of belangrijkste motief van werkgevers is.

Gemeente aan het woord

"Werkgevers moeten bereid zijn de volle mep te betalen als de loonwaarde 100% zou zijn. Als ze dat niet willen, en ze willen niet meewerken aan het ontwikkelen van een deelnemer, dan gaat de plaatsing niet door. Als het werkgevers alleen maar om het geld gaat kan het op de lange termijn toch niets worden, en dan houden wij alleen een gedemotiveerde klant over."

¹ Vaak door de gemeente zelf afgesloten bij een zorgverzekeraar.

Feeling met de doelgroep

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

Werkgever aan het woord

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

12.3 Prikkel voor werkgevers afgewogen

Veel werkgevers zien de meerwaarde in van de systematiek van loondispensatie. Eén van de meest positieve aspecten aan het werken met loondispensatie, is dat het instrument expliciet de focus legt op het monitoren van ontwikkeling. Wanneer de werkgever deze systematiek goed doorheeft en daar ook aandacht aan besteedt, kan dat een positieve uitwerking hebben op zowel de werknemer als de werkgever. Daarnaast is loondispensatie volgens werkgevers eerlijker en duurzamer dan veel andere instrumenten. Het instrument bevat daarmee een aantal prikkels dat werkgevers stimuleert (duurzaam) een werknemer met een beperking in dienst te nemen. De financiële compensatie voor de verminderde arbeidsproductiviteit zien werkgevers hierbij als een minimale randvoorwaarde.

Hoewel het instrument positieve prikkels kent, zijn deze niet heel evident en daarnaast sterk afhankelijk van de kwaliteit van de voorlichting door de uitvoerende gemeente. Het positieve effect van deze prikkels wordt maar al te vaak teniet gedaan door de negatieve prikkels, die werkgevers vaak duidelijk ervaren. De nodige tijdsinvestering rond de loonwaardebepaling en de bureaucratie rond de uitbetaling van het inkomen dragen bij aan het gevoel van een tijdrovend en nodeloos ingewikkeld instrument. Daarnaast geeft het instrument nog onvoldoende antwoord op de extra risico's (uitval, ziekte en nodige begeleiding) die het met zich meebrengt om een werknemer met een beperking in dienst te nemen. Dit argument weegt extra zwaar voor ondernemers die hun organisatie inrichten met een kleine vaste kern en een grotere flexibele schil. Zij zijn eerder geneigd werknemers met hogere risico's een plek in de flexibele schil te geven.

Loondispensatie is daarom, net als andere re-integratieinstrumenten, vooral overtuigend voor werkgevers wanneer het wordt aangeboden in combinatie met aanvullende instrumenten. Hiertoe horen goede begeleiding, snelle toegang tot een vast aanspreekpunt bij de gemeente en een no-risk polis. Werkgevers laten zich daarbij overtuigen door het gehele pakket aan ondersteuning van de gemeente en niet zozeer door de inzet van loondispensatie 'an sich'.

Om werkgevers over de streep te trekken werkplekken met loondispensatie te bieden voor de doelgroep is tot slot een vlekkeloos functioneren van de dienstverlening van de gemeente noodzakelijk: werkgevers hoeven niet op alle punten ontzorgd te worden, maar er kan geen sprake zijn van onnodige sores. Daarnaast is een goede voorlichting en uitleg over de werking van het instrument een randvoorwaarde om de werkgever de positieve prikkels te laten inzien en ervaren.

Een aantal pilotgemeenten (o.a. Oss en Oldenzaal) is er in geslaagd op zo'n manier werkgevers te bedienen. Zij laten zien dat het toegevoegde waarde heeft helder te communiceren over loondispensatie en de positieve eigenschappen van het instrument. Loondispensatie heeft volgens deze gemeenten zeker meerwaarde boven andere instrumenten.

13 Prikkels voor gemeenten

Eén van de veronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat gemeenten, door de besparingen die zij kunnen realiseren op het inkomensdeel, gemotiveerd worden om zich in te spannen om cliënten naar werk te begeleiden. In dit hoofdstuk nemen we de kosten en besparingen onder de loep die samenhangen met het instrument loondispensatie (paragraaf 13.1). De prikkels voor gemeenten zijn echter niet alleen financieel van aard. In paragraaf 13.2 gaan we daarom in op de niet-financiële prikkels die gemeenten ervaren. We vatten deze prikkels samen in paragraaf 13.3.

13.1 Financiële prikkels: levert het instrument loondispensatie gemeenten besparingen op?

Financiële prikkel

In deze paragraaf gaan we in op de kosten en baten van loondispensatie zoals deze zichtbaar zijn geworden over de duur van de pilot tot dusver. Daarbij geven we een cijfermatig inzicht in de verschillende kostenposten die samenhangen met de processtappen die gemeenten doorlopen. Hieronder wordt weergegeven van welke data gebruik is gemaakt bij de totstandkoming van deze berekeningen.

Basis voor de berekeningen

De derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie bevatte een eerste overzicht van kosten en baten van het instrument. Dit overzicht was gebaseerd op schattingen van kostenposten die gemeenten in de belronde van november 2011 hadden gegeven. Op een aantal punten waren deze schattingen onzeker. Daarom is besloten de kostenanalyse te herhalen. Alle pilotgemeenten hebben een factsheet ontvangen met daarin een samenvatting van de opgegeven informatie. De gemeenten hebben deze informatie geactualiseerd, gecorrigeerd en waar nodig toegelicht en aangevuld. Bovendien is voor grote kostenposten vastgesteld of ze volledig of slechts deels toerekenbaar zijn aan het instrument. Dat maakt de data in het voorliggende hoofdstuk aanzienlijk duidelijker en betrouwbaarder. Een uitgebreide toelichting op de analyses is te vinden in bijlage 2.

Dit hoofdstuk maakt overwegend gebruik van de informatie in deze factsheets, waar nodig gecombineerd en aangevuld met data uit het CVS en de belronde. Kengetallen (totalen, aantallen deelnemers etc.) kunnen daardoor licht afwijken van de eerder gepresenteerde cijfers.

13.1.1 Kosten

De totale kosten per gemeente bestaan uit de optelsom van:

- A. **Directe** kosten die direct voortvloeien uit inzet van het instrument (toegangstoets, loonwaardebepaling en administratieve afhandeling);
- B. **Additionele organisatiekosten** die gerelateerd zijn aan loondispensatie;
- C. **Indirecte kosten** (toeleiding, werving en nazorg) die niet perse specifiek samenhangen met loondispensatie. Een toelichting op de kostentypen is gegeven in bijlage 2.

A. Directe variabele kosten

Bij *directe kosten* gaat het om de kosten die specifiek gemaakt worden met het oog op het instrument loondispensatie: uitvoering van de toegangstoets, de loonwaardebepalingen en de additionele organisatiekosten. Een deel van deze kosten zijn 'vaste' kosten: de additionele organisatiekosten. De kosten voor de toegangstoets en loonwaardebepalingen zijn (gemiddeld) per stuk of per cliënt te specificeren.

Toegangstoets

Inmiddels hebben vrijwel alle gemeenten uitgebreid ervaring opgedaan met de toegangstoets. Het is daardoor goed bekend hoeveel tijd en geld de uitvoering van de toets kost. Onderstaande tabel geeft hier inzicht in.

Tabel 13.1 Kosten van de toegangstoets

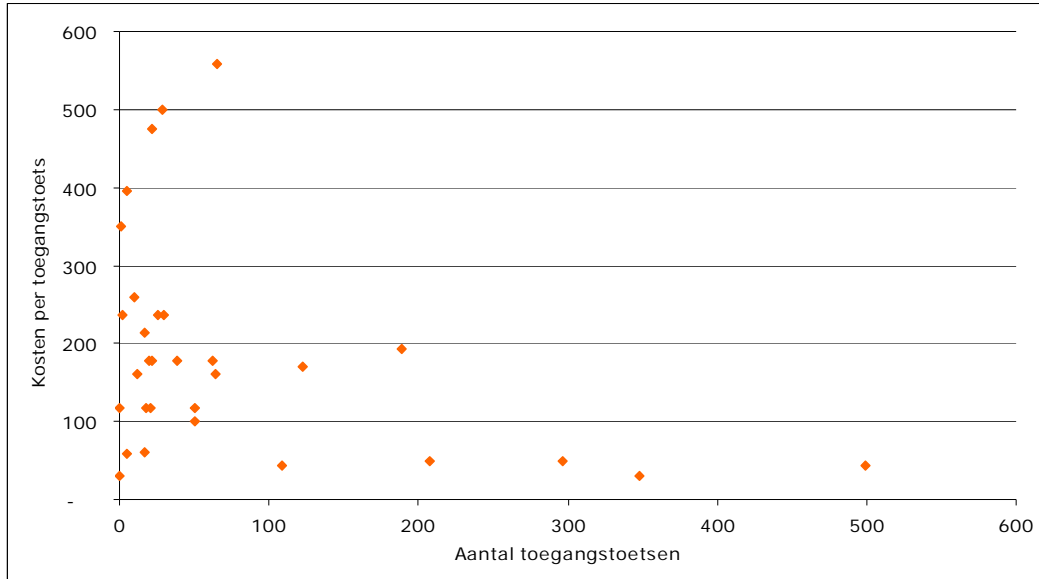
<i>Kosten Toegangstoets (éénmalig)</i>	<i>Aantal gemeenten/ uitvoerders</i>	<i>Gemiddelde kosten per toets €</i>	<i>Aantal toegangs-toetsen uitgevoerd</i>	<i>Kosten totaal €</i>	<i>Gemiddelde kosten per cliënt loondispensatie €</i>
Per grootteklasse					
0-50.000	10	205	177	36.372	136
50.001-100.000	15	105	1.154	120.717	92
>100,000	5	71	768	54.502	83
G4	2	139	298	41.300	113
Naar: toegangstoets belegd bij:					
Gemeente (intern)	14	160	500	79.892	135
SW-bedrijf	7	191	381	72.770	150
UWV-Werkbedrijf	3	79	269	21.197	53
Anders	5	65	1.210	79.032	88
Geen TGT	3	-	-	-	-
Laagste gem. Kosten per Toegangstoets					
	1	30	348	10.266	73
Hoogste gem. Kosten per Toegangstoets					
	1	559	65	36.335	1.346
Totaal gemiddeld	32	106	2,397	252,891	97

Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Gemiddeld kost de uitvoering van een toegangstoets €106,- per toegangstoets. Dit is veel lager dan in de vorige meting (november 2011), toen de toegangstoets gemiddeld nog €248,- kostte. Verschillende gemeenten hebben dan ook aangegeven de toegangstoets economischer te hebben georganiseerd. Vanwege directe instroom doen niet alle deelnemers aan de pilot een toegangstoets, zodat de kosten per cliënt gemiddeld op €97 liggen.

Gemeenten die de toegangstoets intern of bij het SW-Bedrijf beleggen, zijn doorgaans duurder uit dan gemeenten die de toegangstoets bij het UWV-Werkbedrijf beleggen of de toets in combinatie met een extern bedrijf uitvoeren. Ook zijn kleinere gemeenten over het algemeen duurder uit per toegangstoets, omdat ze minder toetsen afnemen. Dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn blijkt ook uit figuur 13.1.

Figuur 13.1 Aantal toegangstoetsen en kosten per gemeente



Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De hoogste kosten per toegangstoets worden gemaakt door een gemeente die de uitvoering van de toegangstoets extern inkoop. De kosten bedragen daar €500,- met daarnaast 1 uur interne personeelsinzet. De laagste kosten per toegangstoets worden gerealiseerd door een SW-bedrijf die meer dan 350 toegangstoetsen door een (externe) partner heeft laten verrichten, met een tijdsbesteding van 0,5 uur per toets.

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

Loonwaardebepaling

Gezien de doorlooptijd van de voorbereidende trajecten en jobhunting (ca. 4 maanden) en de termijn van proefplaatsing (ca. 3 maanden) zijn de meeste cliënten die worden geplaatst in het eerste jaar van hun deelname ca. 5 maanden werkzaam in een dienstverband. Dit betekent dat de meeste cliënten in het eerste jaar van hun deelname slechts één loonwaardebepaling krijgen. Tabel 13.2 tabel geeft een overzicht van de minimale, maximale en gemiddelde kosten van de eerste loonwaardemeting.

Tabel 13.2 Methodiek, wijze van uitvoering en kosten 1e loonwaardemeting

<i>Methodie</i>	<i>Uitvoering</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Gemiddeld</i>
Activa	Extern methodiek	550	736	654
Activa	Intern	380	436	408
Arbolab	Extern methodiek	990	1049	1020
Arbolab	Extern SW-bedrijf	695	1167	918
Arbolab	Intern	695		
Dariuz	Extern methodiek	625	877	763
Dariuz	Extern SW-bedrijf	354	850	650
Dariuz	Extern, ander bedrijf	500	870	623
Dariuz	Intern	175	236	206
Loonbalans	Extern methodiek	240	884	635
Matchcare	Intern	236	360	298
VTA-methodiek van Pantar	Intern, SW-Bedrijf	236		
Gemiddeld				618

Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De uitvoering van deze eerste loonwaardebepaling kost gemiddeld €618,-, inclusief de tijd die klantmanagers of jobcoaches investeren in het bijwonen en/of uitvoeren van de bepaling. Dit was bij in de vorige meting (november 2011) nog €657,-.

Variatie in kosten verklaard

De kosten van de loonwaardebepaling hangt af van twee factoren: de gehanteerde methode en de uitvoerder van de bepaling (intern of extern). De kosten van uitvoering van de bepalingen lopen sterk uiteen tussen de methodieken¹. Het aantal uitgevoerde loonwaardebepalingen is geen factor van belang.

Bij het beschouwen van de kosten van loonwaardebepalingen valt op dat het intern uitvoeren van de methodiek intussen goedkoper kan zijn dan een externe uitvoering door de ontwikkelaar. Dit is een verschil met de vorige rapportage, toen het intern uitvoeren van loonwaardebepalingen overwegend duurder uitviel dan het extern laten uitvoeren door de ontwikkelaar. Er lijkt dus sprake te zijn van een leereffect. Ook zijn enkele gemeenten de loonwaardebepalingen bewust economischer gaan uitvoeren.

Herbepalingen

Inmiddels heeft een aantal gemeenten ook ervaring opgedaan met de tweede loonwaardebepaling. Deze kost gemiddeld €548,- per loonwaardebepaling. Twee metingen in het tweede jaar (en verder) kosten daardoor samen gemiddeld €1.096,-.²

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

² De prijsaanneem in de vorige rapportage was twee volgende metingen voor gemiddeld € 1.176,-.

Kosten per cliënt

Tabel 13.3 toont de totale kosten voor alle tot nu toe binnen de pilot uitgevoerde loonwaardebepalingen en de gemiddelde kosten van loonwaardebepalingen per cliënt, met een uitsplitsing naar grootteklasse van de gemeente.

Tabel 13.3 Totale kosten loonwaardebepalingen (per cliënt)

Kosten Loonwaardebepaling	Aantal gemeenten/ uitvoerders	Kosten totaal loonwaardebepaling €	Aantal 1e LWB uitgevoerd	Aantal 2e / volgende LWB uitgevoerd	Gewogen gemiddelde kosten LWB per cliënt €
<i>Per grootteklasse (inwoners)</i>					
0-50.000	10	37.017	66	9	494
50.001-100.000	15	102.662	128	36	626
>100.000	5	91.143	91	30	753
G4	2	11.564	38	3	282
Totaal gemiddeld	32	242,386	323	78	604

Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De twee G4 gemeenten hebben relatief lage gemiddelde kosten voor hun loonwaardebepalingen. Zij maken gebruik van verschillende methodieken. Bij beide gemeenten doet het SW-bedrijf de uitvoering.

B. Directe vaste kosten

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

Vaste kosten naar omvang van de gemeente

Van 26 gemeenten is bekend hoeveel tijd er gemoeid is met additionele werkzaamheden¹ Om de kosten vergelijkbaar te maken, hebben we deze uitgedrukt in euro per, in het CVS geregistreerde, cliënt.²

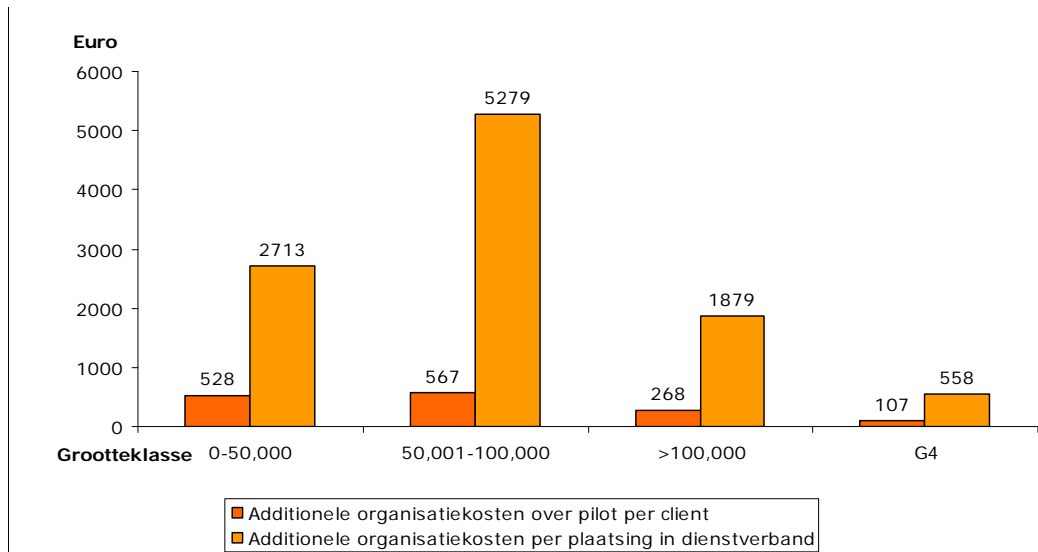
De pilotgemeenten waarvoor deze informatie bekend was besteedden in totaal gemiddeld €428,- per cliënt aan additionele koste over de pilot tot dusver. Dit komt neer op ongeveer €27,- per cliënt per maand.

Er zijn echter aanzienlijke verschillen te zien tussen gemeenten in hun additionele organisatiekosten.

¹ Bij de vorige peiling waren deze kosten bekend voor slechts 19 gemeenten.

² De kosten zijn dus omgeslagen over het aantal cliënten in het CVS met een WSW-indicatie plus het aantal cliënten in het CVS met een positief toegangstoetsbesluit.

Figuur 13.2 Additionele kosten naar grootteklasse van gemeenten



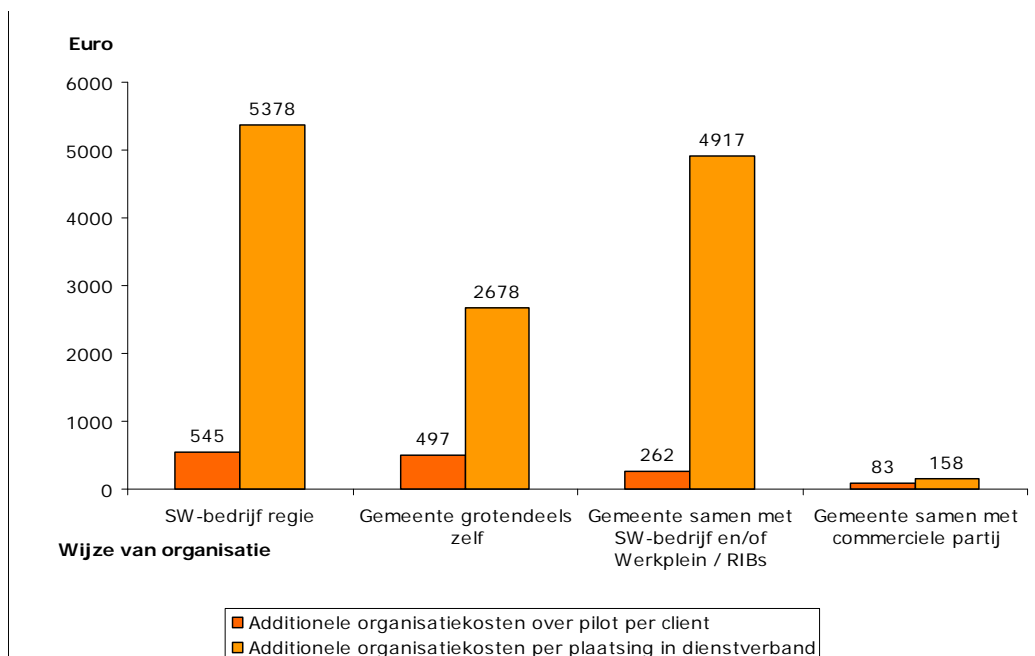
Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

In figuur 13.2 is te zien dat deze verschillen deels samenhangen met de omvang van de gemeente. Dit is niet verwonderlijk, omdat de additionele kosten per cliënt afnemen naarmate deze kosten over meer cliënten gedeeld kunnen worden. Echter, ondanks hun relatief kleinere totale aantal cliënten (226 over 8 gemeenten), slagen de gemeenten met 0 tot 50.000 inwoners er doorgaans beter in de additionele organisatiekosten laag te houden dan de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners (1.062 cliënten over 12 gemeenten). Dit heeft wellicht te maken met de kleinere, meer slagvaardige wijze van organisatie binnen kleine gemeenten, waarin de lijnen tussen beleid en uitvoering kort zijn.

Vaste kosten naar organisatie van de pilot

Gemeenten verschillen in de manier waarop zij de pilot hebben georganiseerd. Sommige gemeenten voeren de pilot grotendeels in eigen beheer uit, andere gemeenten hebben de regie voornamelijk bij het SW-bedrijf belegd, en bij weer andere gemeenten is er sprake van een samenwerkingsverband. De organisatievorm is mogelijk van invloed op het de additionele organisatiekosten. Figuur 13.4 vat dit samen.

Figuur 13.4 Additionele kosten naar organisatie van pilot loondispensatie



Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Een samenwerkingsverband tussen gemeente en een SW-bedrijf of Re-integratiebureau leidt doorgaans tot lagere kosten per cliënt. Dit verschil blijft ook bestaan wanneer wordt gekeken naar de additionele organisatiekosten per plaatsing in dienstverband. Deze cijfers worden echter enigszins vertekend doordat een deel van de gemeenten de post additionele kosten breed opvat en hier ook andere kostensoorten in onderbrengt. Bovendien is de post *additionele kosten* een post waarvan de exacte omvang vaak niet bekend is: gemeenten hebben deze post vaak moeten schatten.

Totale additionele organisatiekosten

Onderstaande tabel toont een overzicht van de totale organisatiekosten voor de 26 gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en de gemeenten met de hoogste en laagste kosten.

Tabel 13.4 Overzichtstabel totale additionele kosten en gemiddelden

<i>Additionele organisatiekosten</i>	<i>Totaal / gemiddeld voor 26 gemeenten</i>	<i>Laagste</i>	<i>Hoogste</i>
	€	€	€
Totale additionele organisatiekosten over de pilot	917.685	12.805	17.829
Additionele organisatiekosten per maand	57.355	711	1.114
Aantal cliënten in aanmerking voor Loondispensatie	2.144	317	5
Additionele organisatiekosten over pilot per cliënt	428	40	3.566
Additionele organisatiekosten per cliënt per maand	27	3	223

Bron: Belronde, CVS en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Een voorbeeld van een gemeente met lage additionele kosten is Enschede, met €711 aan additionele kosten per maand en 71 gerealiseerde dienstverbanden. Deze gemeente voert de pilot grotendeels in eigen beheer uit en heeft alleen kosten voor administratie, het CVS en beschikkingen opgevoerd. Speciaal voor deze administratieve handelingen heeft de gemeente een administrateur voor een aantal uren per week vrij gemaakt. Omdat de gemeente al redelijk wat plaatsingen heeft, ontwikkeld de administrateur een routine en zijn de administratieve handelingen sneller uitvoerbaar. Dit drukt vervolgens op de additionele kosten. Per maand komt Enschede uit op €3 aan additionele kosten per cliënt per maand.

C. Indirecte kosten

Kosten van trajecten naar werk

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

In de Factsheet Kosten Loondispensatie is gevraagd welke trajecten worden ingezet voor welk percentage van de cliënten die in aanmerking komen voor loondispensatie. Een overzicht van deze trajecten en de hieraan gerelateerde kosten is te vinden in onderstaande tabel.

Tabel 13.5 Trajecten, deelnemers en kostprijs

Type traject (meerdere per gemeente mogelijk):	Aantal gemeenten / uitvoerders	Gemiddelde kosten per Traject €	Aantal trajecten ingezet als % van cliënten (totaal 2.606)	Aantal trajecten ingezet (meerdere trajecten per cliënt mogelijk)	Totale kosten trajecten €
a. Diagnostisch onderzoek om te bepalen welk werk geschikt is voor de cliënt	22	1.391	67	1.734	2.412.178
b. Scholing of training (incl. sollicitatietraining)	11	211	19	494	104.391
c. Training in werknemersvaardigheden	14	869	24	619	362.196
d. Arbeidsmatige dagbesteding	8	603	13	349	210.269
e. Ander traject of combinaties van trajecten a-d	9	933	20	510	402.481
f. Totaalbedrag per cliënt betaald	1	7.000		50	350.000

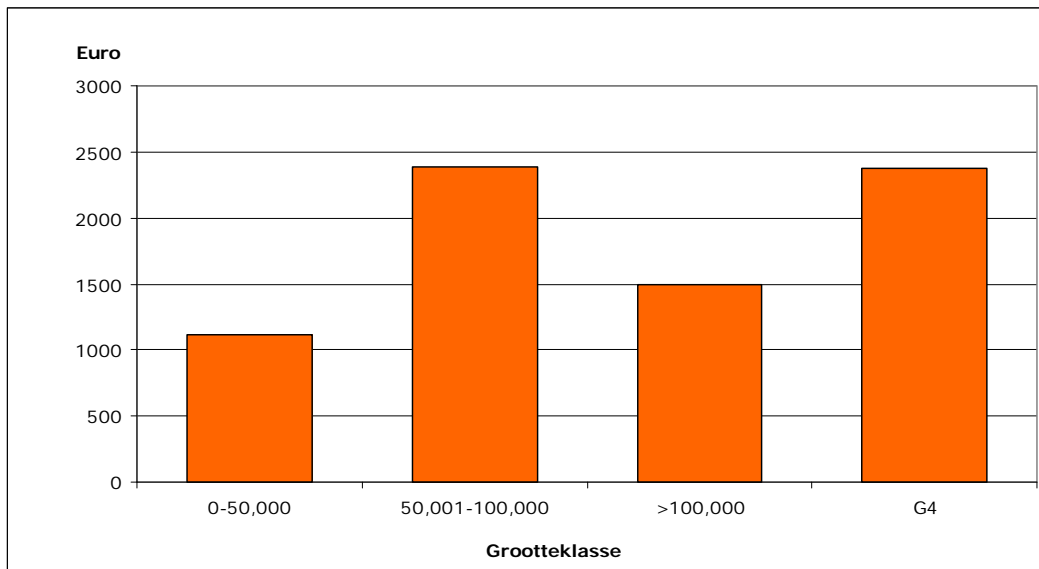
Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Een aantal gemeenten zet per cliënt meerdere trajecten in. Hierdoor kan het totale aantal ingezette trajecten hoger zijn dan het aantal cliënten. Diagnostisch onderzoek wordt het meest ingezet. Aan dit traject zijn tevens hoge gemiddelde kosten per traject verbonden.

Indirecte kosten naar omvang van de gemeente

In onderstaande grafiek is af te lezen dat de trajectkosten per deelnemer relatief hoger zijn in de G4 en de gemeenten met 50.001 tot 100.000 inwoners.

Figuur 13.5 Gemiddelde kosten trajecten per cliënt naar grootteklasse gemeente



Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Een kanttekening bij bovenstaande gegevens over deelname aan trajecten en hieraan gerelateerde kosten is op zijn plaats. Voor het merendeel van de gemeenten zijn deze gegevens gebaseerd op schattingen. Daarnaast zijn er gemeenten die voor de doelgroep van loondispensatie sowieso toeleidingstrajecten inzet, ook zonder de pilot loondispensatie. In onderstaande tabel hebben we daarom de kosten aan trajecten als volgt ingedeeld:

- De gemeente zet de trajecten specifiek in voor loondispensatie.
- De gemeente zet de trajecten deels specifiek in voor loondispensatie.
- De inzet van de trajecten is niet specifiek gerelateerd aan loondispensatie.

Op basis van deze indeling kunnen de kosten van toeleidingstrajecten nauwkeuriger aan de pilot loondispensatie worden toegerekend.

Tabel 13.6 Trajecten, deelnemers en kostprijs

<i>Kosten Toeleidingstrajecten</i>	<i>Aantal gemeenten /uitvoerders</i>	<i>Aantal trajecten ingezet</i>	<i>Totale kosten trajecten</i>	<i>Totaal aantal cliënten</i>	<i>Gem. kosten Trajecten per cliënt</i>
<i>Naar inzet:</i>					
a) Specifiek voor Loondispensatie	15	2.440	2.642.350	1.658	1.594
b) Deels specifiek voor Loondispensatie	6	391	472.872	262	1.805
c) Trajecten ook zonder Loondispensatie voor doelgroep ingezet	11	876	1.133.720	686	1.653
Laagste gem. kosten Toeleidingstrajecten (specifiek ingezet)	1	17	5.593	17	329
Hoogste gem. kosten Toeleidingstrajecten	1	544	420.000	272	7.000
<i>Totaal / gemiddeld</i>	<i>32</i>	<i>3.706</i>	<i>4.248.942</i>	<i>2.606</i>	<i>1.630</i>
Waarvan toe te rekenen aan Loondispensatie			3.043.810		1.168

**Meerdere trajecten per cliënt zijn mogelijk*

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

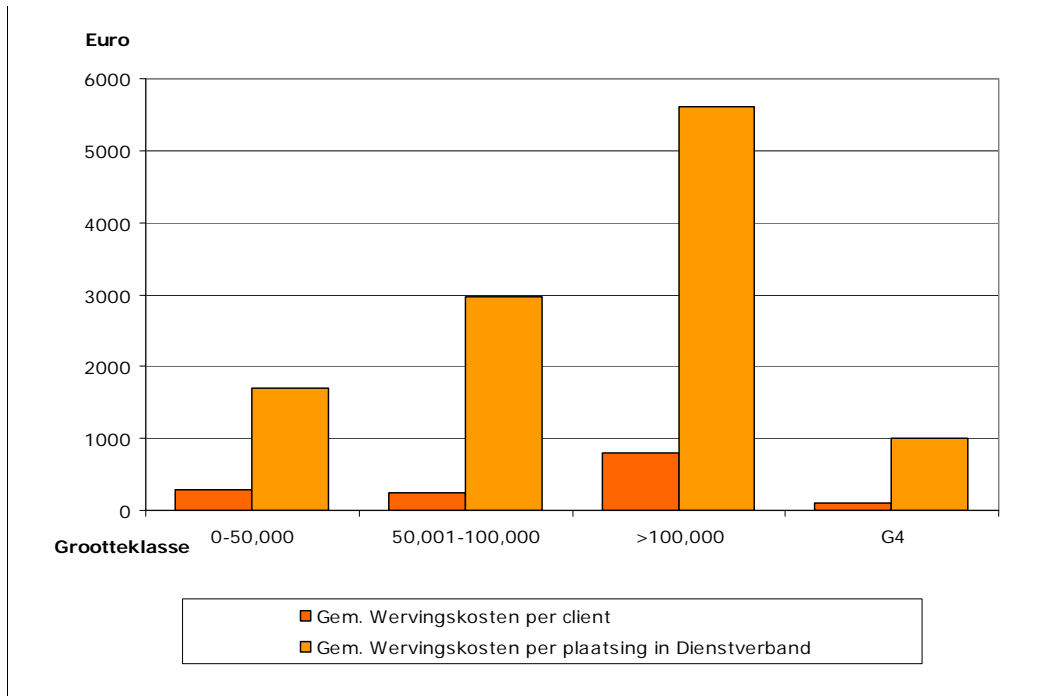
De totale kosten aan toeleidingstrajecten in het kader van pilot loondispensatie bedragen dan €3 miljoen. De gemiddelde kosten aan trajecten per cliënt komen daarmee uit op €1.168,- per cliënt. De gemiddelden zijn genomen over het totaal van 2.606 cliënten van alle gemeenten, dus ook gemeenten die geen trajecten hebben ingezet.

De gemeente met de laagste trajectkosten per deelnemer is een kleine gemeente, die uiteindelijk 9 plaatsingen heeft gerealiseerd, overigens alle met 100% loonwaarde. De gemeente met de hoogste trajectkosten heeft een vast totaalbedrag per cliënt betaald aan een externe uitvoerder, waarvan per cliënt maximaal €7.000 aan trajecten wordt besteed. Dit is een fors bedrag, maar dit wordt enigszins gecompenseerd door bijvoorbeeld lagere additionele organisatiekosten. Desondanks kunnen de kosten per cliënt mogelijk lager worden onderhandeld, wanneer het gemiddelde bedrag van €1.168,- per cliënt als uitgangspunt wordt genomen.

Wervingskosten

Een aantal gemeenten zet wervingsactiviteiten in voor de werkgeversbenadering. De wervingskosten verschillen per grootteklasse van gemeenten (o.b.v. aantal inwoners). Dit is af te leiden uit figuur 13.6.

Figuur 13.6 Gemiddelde wervingskosten naar grootteklasse gemeenten



Bron Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Verschillen tussen gemeenten

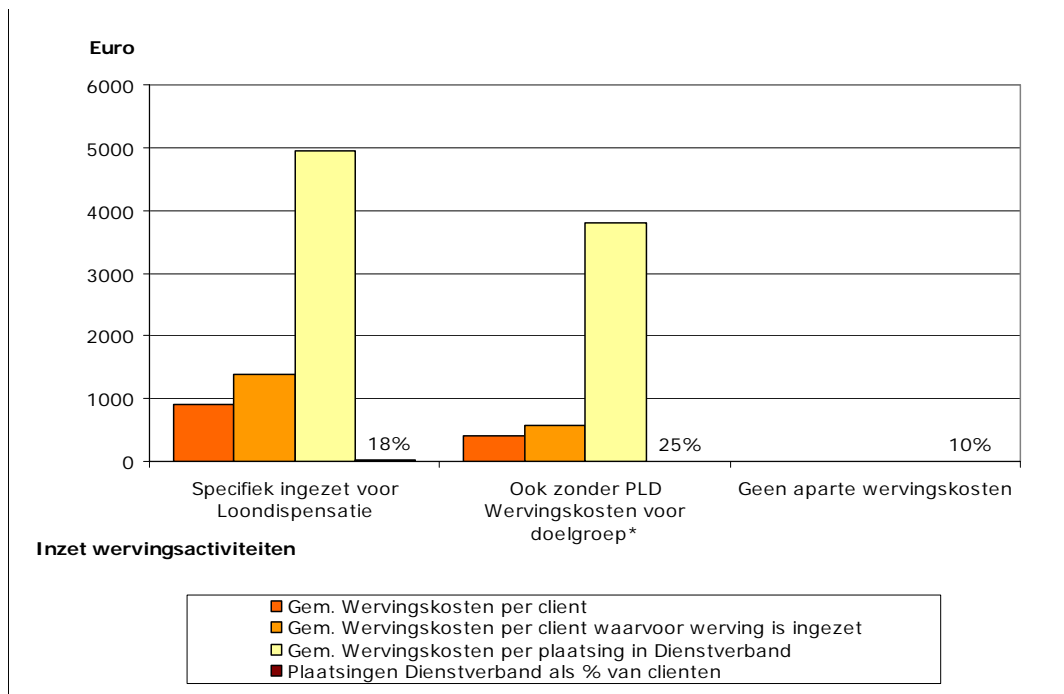
Uit deze grafiek is af te leiden dat de G4-gemeenten gemiddeld de laagste wervingskosten maken. Dit geldt voor zowel de wervingskosten per cliënt als per plaatsing in dienstverband. De lage gemiddelde wervingskosten zijn deels te verklaren doordat maar één van de G4-gemeenten in het kader van de pilot aparte wervingskosten heeft. Echter, zelfs wanneer de wervingskosten worden gemiddeld over alleen de cliënten van die G4-gemeente waarvoor wervingsactiviteiten zijn ingezet, vallen de wervingskosten per cliënt (€236,-) en per plaatsing (€567,-) lager uit dan gemiddeld in de andere grootteklassen.

De verschillen in wervingskosten tussen gemeenten zijn ook binnen de grootteklassen substantieel. Binnen de categorie 0-50.000 inwoners, besteden sommige gemeenten 4 tot 8 interne uren per cliënt aan werving, terwijl andere gemeenten meer dan €2.000 (extern of intern) per cliënt besteden.

In de categorie 50.001 tot 100.000 inwoners, varieert de investering in wervingskosten van 1 of 2 uur per cliënt, tot €1.000,- per cliënt plus 5 of zelfs 60 interne uren. De verschillen tussen de 100.000+ gemeenten zijn kleiner, maar ook daar zet de ene gemeente per cliënt 8 uur in en de andere gemeente 30 uur. De G4-gemeente die wervingskosten registreert besteedt gemiddeld 4 uur per cliënt aan werving.

Enkele gemeenten registreren geen aparte wervingskosten omdat deze kosten al zijn opgenomen in de trajectkosten of in een totaalprijs, bijvoorbeeld bij externe uitbesteding. Andere gemeenten hebben (nog) geen wervingsactiviteiten ingezet. Daarnaast zijn er gemeenten die dezelfde wervingsactiviteiten – helemaal of gedeeltelijk - ook zonder de pilot loondispensatie voor de cliënten zouden inzetten. In onderstaande grafiek is dit onderscheid zichtbaar gemaakt. Bij elke categorie is tevens het percentage geplaatste cliënten (in dienstverband) aangegeven.

Figuur 13.7 Gemiddelde wervingskosten naar inzet wervingsactiviteiten



Bron: Belronde, case studies en Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat gemeenten die geen wervingskosten maken, gemiddeld ook minder plaatsingen in dienstverband hebben gerealiseerd.

Het meest efficiënt blijken de gemeenten die sowieso al wervingskosten maakten voor de doelgroep. Zij realiseren het hoogste percentage dienstverbanden (25%) bij relatief lage gemiddelde wervingskosten per cliënt en per plaatsing. Dit is niet verwonderlijk, aangezien deze gemeenten lopende activiteiten en contacten hebben waarbij de deelnemers ook zijn aangesloten. Omdat deze wervingskosten ook buiten de pilot loondispensatie voor de doelgroep worden gemaakt, zijn deze kosten niet toe te schrijven aan het instrument loondispensatie. In onderstaande tabel is de toerekening van wervingskosten aan loondispensatie inzichtelijk gemaakt.

Tabel 13.7 Totale wervingskosten en toerekening aan loondispensatie

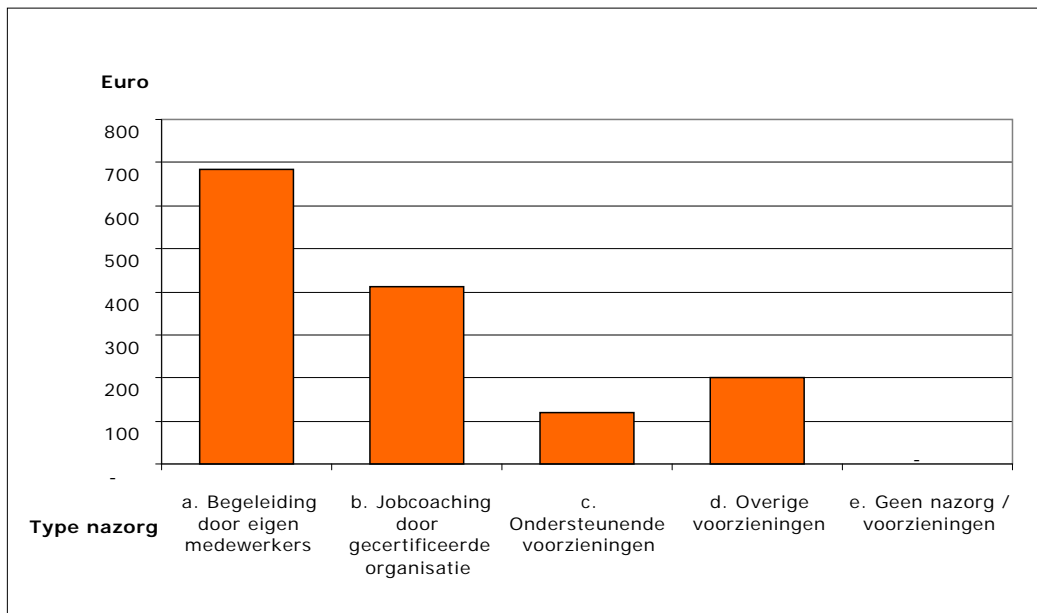
Wervingskosten	Totale wervingskosten
<i>Naar:</i>	
Specifiek ingezet voor Loondispensatie	739.576
Onbekend	472
Ook zonder loondispensatie wervingskosten voor doelgroep*	417.031
Geen aparte wervingskosten	-
<i>Totaal / gemiddeld</i>	<i>1.157.079</i>
Toe te rekenen aan loondispensatie	739.576

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Nazorg

Ook na de plaatsing van cliënten kunnen kosten blijven doorlopen. De belangrijkste kostenpost na de plaatsing bestaat uit de investeringen in jobcoaching door een geregistreerde jobcoach of nazorg door eigen medewerkers.¹ Daarnaast kunnen ondersteunende voorzieningen (werkplekaanpassing, reiskosten, woon-werkverkeer, etc.) worden ingezet. Dit gebeurt doorgaans in combinatie met jobcoaching of interne nazorg. Nazorg is van toepassing op zowel proefplaatsingen als op plaatsingen in dienstverband. Aangenomen kan worden dat na verloop van tijd, de nazorg wordt afgebouwd. 25 gemeenten hebben uitgaven in deze categorie geregistreerd. Figuur 13.8 geeft inzicht in de gemiddelde kosten per type nazorg.

Figuur 13.8 Gemiddelde kosten nazorg per type



Bron Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

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

Opvallend is dat begeleiding door eigen medewerkers gemiddeld genomen duurder blijkt dan jobcoaching door een geregistreerde organisatie. De ondersteunende en overige voorzieningen zijn ingezet in combinatie met begeleiding door een interne medewerker of externe jobcoach.

Verschillen in omvang van de kosten

Er zijn 7 gemeenten die geen kosten voor nazorg hebben geregistreerd, terwijl een aantal andere gemeenten zowel interne als externe begeleiding inzet. Onderstaande tabel zet het uitvalpercentage en de gemiddelde nazorgkosten per plaatsing tegen elkaar af.

Tabel 13.8 Gemiddelde nazorgkosten bij uitvalpercentage

	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Ongewogen gem. nazorgkosten per plaatsing €</i>
Uitvalpercentage: 0%	8	1.344
Uitvalpercentage: 1-22%	12	805
Uitvalpercentage: 23-80%	10	500
Geen (proef)plaatsingen	2	NVT
Gemiddeld: 22% uitval		820

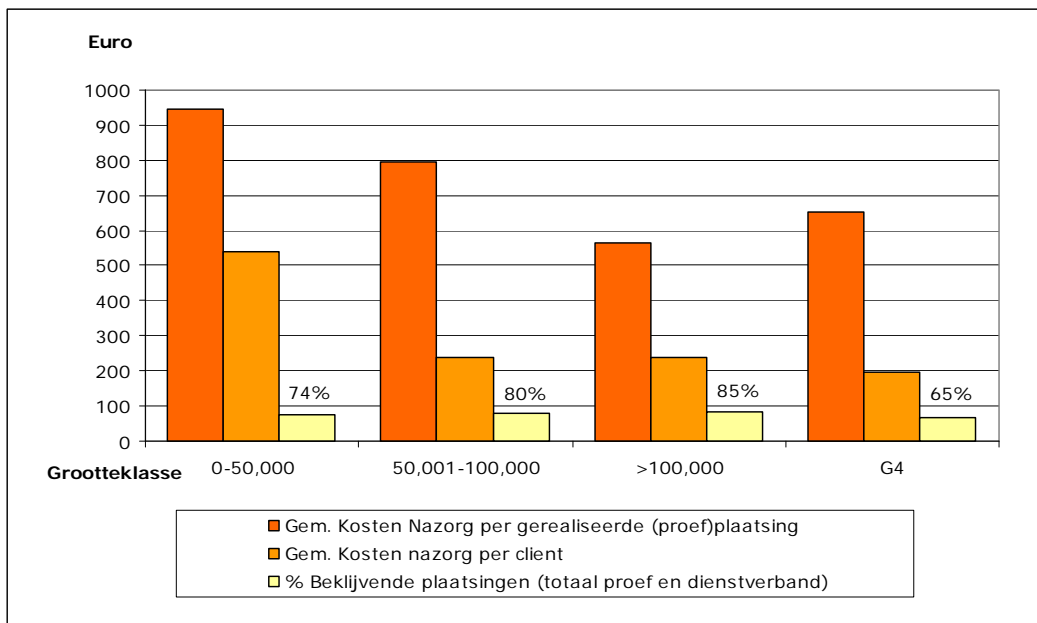
Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Gemiddeld hebben de gemeenten per geplaatste cliënt €820,- aan nazorg besteed (ongewogen). Het gemiddelde uitvalpercentage over alle (proef)plaatsingen is 22 procent. Uit de tabel blijkt ook dat de hoogte van de investering in nazorg samenhangt met het uitvalpercentage uit (proef)plaatsingen: gemeenten met een lager uitvalpercentage investeren gemiddeld meer in nazorg. Overigens geldt omgekeerd ook dat gemeenten die helemaal niet investeerden in nazorg, doorgaans een hoger dan gemiddeld uitvalpercentage hebben (gemiddeld 40%).

De totale nazorgkosten over de pilot bedragen naar schatting €686.591. De gewogen gemiddelde nazorgkosten komen uit op €743,- per gerealiseerde plaatsing en op €263,- per cliënt.

Er zijn echter verschillen tussen de grootteklassen wat betreft de gemiddelde nazorgkosten per gerealiseerde plaatsing (proef en dienstverband) en per cliënt. Figuur 13.9 geeft dit weer.

Figuur 13.9 Gemiddelde kosten nazorg naar grootteklasse



Bron Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De gemiddelde nazorgkosten liggen relatief hoog in de kleine gemeenten tot 50.000 inwoners. Ondanks de hogere gemiddelde nazorgkosten, hebben deze gemeenten niet het hoogste percentage van cliënten dat 'beklijft': ook hier vallen cliënten uit tijdens plaatsing. De kleine gemeenten maken relatief veel gebruik van interne begeleiding. Maar ook daarbinnen zijn de verschillen groot, met kosten per cliënt variërend van €118 tot €2.100 voor alleen de interne begeleiding. Daarnaast zijn er relatief veel kleine gemeenten die wel plaatsingen hebben, maar geen nazorgkosten (geregistreerd).

De gemeenten met de laagste kosten voor nazorg zijn twee gemeenten in de categorie 50.001-100.000 inwoners. De nazorgkosten van deze gemeenten bedragen ongeveer €250,- per cliënt. Interessant is dat het uitvalpercentage bij deze gemeenten niet hoger is dan gemiddeld. Hetzelfde geldt voor grotere gemeenten met lagere dan gemiddelde nazorgkosten per cliënt: een G4-gemeente (€304,- per cliënt), gevolgd door een 100.000+ gemeente (€354,- per cliënt). Zij hebben veel plaatsingen en proefplaatsingen maar geen hoger dan gemiddeld uitvalpercentage voor proef- en dienstverbandplaatsingen. Dat laat zien dat lagere kosten in nazorg niet altijd samenhangen met een hoger uitvalpercentage.

Samenvatting: kostenoverzicht

Totale kosten

Wanneer we de kostenposten uit voorgaande secties onder elkaar zetten resulteert dit in het onderstaande kostenoverzicht,

Tabel 13.9 Kostenopbouw Loondispensatie over duur pilot

<i>Kostenopbouw Loondispensatie over duur pilot</i>	<i>Totaal €</i>	<i>% van Totale Kosten</i>
Kosten toegangstoets	252.891	4
Kosten loonwaardebepaling	242.386	4
Additionele organisatiekosten	917.685	16
Directe kosten gerelateerd aan Loondispensatie:	1.412.961	24
Kosten toeleidingstrajecten (toerekenbaar)	3.043.810	52
Wervingskosten	728.248	12
Kosten nazorg	686.591	12
Indirecte kosten niet specifiek gerelateerd aan Loondispensatie:	4.458.649	76
Totale Kosten Loondispensatie	5.871.610	100

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

De totale kosten van de pilot loondispensatie worden, voor de 32 gemeenten samen, geschat op €5,9 miljoen. Hierbij valt op dat de indirecte kosten die niet specifiek gerelateerd zijn aan loondispensatie samen goed zijn voor ongeveer driekwart van deze totale kosten. Dit heeft vooral te maken met de kosten voor toeleidingstrajecten.

Een aandachtspunt in een aantal gemeenten zijn de additionele organisatiekosten, die in totaal 16 procent van de totale kosten beslaan. In vijf gemeenten bestaat ongeveer de helft van de kosten uit additionele organisatiekosten (exclusief projectleiding), terwijl dit in andere gemeenten 10% of minder is. Dit wijst erop dat in een aantal gemeenten de het instrument loondispensatie wellicht efficiënter uitgevoerd kan worden.

Kosten per cliënt en per plaatsing

De kosten die gemeenten maken zijn afgezet tegen het aantal plaatsingen dat is gerealiseerd. Deze vergelijking is relevant omdat de kosten voor de pilot deels terugverdiend kunnen worden door plaatsingen in dienstverbanden, waarbij de gemeente bespaart op de uitkeringslasten.

Kosten naar grootteklasse

Tabel 13.10 toont de gemiddelde kosten per cliënt per maand en maakt de verschillen tussen de grootteklassen inzichtelijk over de duur van de pilot (16 maanden).

Tabel 13.10 Gemiddelde kosten loondispensatie over duur pilot

<i>Totale Kosten Pilot Loondispensatie per categorie</i>	<i>Totaal €</i>	<i>Aantal cliënten</i>	<i>Gemiddeld per cliënt €</i>	<i>Aantal gerealiseerde plaatsingen in dienstverband</i>	<i>Gemiddeld per gerealiseerde plaatsing in Dienstver- band €</i>	<i>Gemiddeld per plaatsing in Dienstverband per maand €</i>
<i>Per grootteklasse</i>						
0-50,000	520.809	268	1.943	44	11.837	740
50,001-100,000	3.635.577	1.319	2.756	113	32.173	2.011
>100,000	1.275.325	653	1.953	93	13.713	857
G4	439.899	366	1.202	39	11.279	705
Totaal	5.871.610	2.606	2.253	290	20.247	1.265

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Opvallend zijn de relatief hoge kosten per cliënt bij de middelgrote gemeenten. Dit hangt vooral samen met de relatief hoge totale kosten voor trajecten in deze gemeenten. Daarnaast zijn ook de kosten per plaatsing in dienstverband voor deze gemeenten relatief hoog, wat wijst op een minder efficiënte inrichting van de pilot.

Kosten naar uitvoeringsstrategie

In onderstaande tabel zijn de kosten afgezet tegen de gekozen werkwijze.

Tabel 13.11 Gemiddelde kosten loondispensatie naar werkwijze

<i>Werkwijze</i>	<i>Gemiddelde kosten per cliënt (ongewogen) €</i>	<i>Gemiddelde kosten per plaatsing €</i>
Gemeente grotendeels zelf	2.165	11.289
Gemeente samen met commerciële partij	1.861	3.516
Gemeente samen met SW-Bedrijf en /of werkplein	1.799	35.182
SW-Bedrijf regie	2.858	28.418

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012

Uit deze tabel is af te leiden dat gemeenten die de pilot grotendeels zelf uitvoeren, niet de laagste gemiddelde kosten per cliënt hebben, maar de gemiddelde kosten per plaatsing zijn lager dan bij samenwerking met SW-bedrijf of wanneer de regie bij het SW-bedrijf ligt. Er is een gemeente die samenwerkt met een commerciële partij. Deze gemeente heeft de pilot zowel qua gemiddelde kosten per cliënt als per gerealiseerde plaatsing het meest economisch georganiseerd.

13.1.2 Baten

De financiële opbrengsten van de pilot loondispensatie bestaan uit de besparingen die gemeenten realiseren op de uitkering. Het betreffen directe en indirecte baten. Tabel 13.12 vat de *directe baten* samen voor alle deelnemers waarbij besparingen zijn gerealiseerd.

Tabel 13.12 Overzicht gemiddelde baten per cliënt

	A.	B.	C.	Gemiddelde
	<i>Uitkering bij start</i>	<i>Loon</i>	<i>Aanvullende uitkering</i>	<i>Gerealiseerde besparing</i>
Gemiddeld	€ 918,59	€ 576,40	€ 508,85	€ 393,88
Aantal records	149	153	109	99

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

Uit deze tabel is af te lezen dat geplaatste cliënten op het moment van instroom gemiddeld €918,59 aan uitkering ontvingen. De cliënten ontvangen tijdens hun dienstverband gemiddeld nog €508,85 aanvullende uitkering. Dit impliceert een gemiddelde besparing op de uitkering van €393,00 per cliënt. Deze gemiddelde besparing valt iets lager uit dan bij de vorige meting (november 2011). Dit is vooral te verklaren door de iets hogere aanvullende uitkering die wordt uitbetaald.

De hoogte van de besparing kan per cliënt wel variëren, maar uit de resultaten van de gemeenten met relatief veel plaatsingen is op te maken dat een gemiddelde besparing van ca. €380,- tot €420,- per maand een redelijke inschatting is.

Daarnaast is er bij de geplaatste cliënten vaak sprake van multiproblematiek, zoals het hebben van een slechte gezondheid, schulden en verslavingsproblematiek. Doordat de cliënten werkzaam zijn, verminderd de problematiek.¹ Voor de gemeente is er hierdoor op langere termijn sprake van *indirecte baten* omdat er minder behoefte is aan zorg, verslavingszorg en er minder sprake is van huisuitzettingen.

13.1.3 Kosten en baten vergeleken

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

Manier van berekenen

Bij berekeningen is gebruik gemaakt van de gemiddelde kosten van alle deelnemende gemeenten (gebaseerd op de kostenopgaves van gemeenten zoals deze in de belronde zijn gedaan) én de gemiddelde besparing van alle geplaatste cliënten (gebaseerd op de hoogte van loon en uitkering in het CVS). De berekeningen zijn uitgevoerd op basis van de *gehele looptijd* van de pilot tot dusver.

Kosten in de pilot tot dusver

Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de *gemiddelde* kosten van alle pilotgemeenten, uitgesplitst naar gemiddelde additionele kosten, gemiddelde investeringskosten en de terugkerende kosten.

Tabel 13.13 vat de kosten per cliënt voor de hele looptijd van de pilot (16 maanden) samen. In deze tabel is een uitsplitsing gemaakt naar de kosten die direct samenhangen met

¹ Zie bijvoorbeeld: Radar, *Toekomstschets inrichting sociaal domein. Arbeidstoeliding van multiprobleemcliënten centraler*, maart 2012.

het instrument en de totale kosten, waarin ook de indirecte (vermijdbare) kosten van o.a. trajecten en nazorg zijn opgenomen.

Tabel 13.13 Samenvatting: kosten per cliënt voor de duur van de pilot

	Totaal €	Aantal cliënten	Gemiddeld per cliënt €	Gemiddeld per cliënt per maand €	Aantal gerealiseerde plaatsingen in dienstverband	Gemiddeld per gerealiseerde plaatsing in dienstverband €	Gemiddeld per plaatsing in dienstverband per maand €
Directe kosten	1.412.961	2.606	452	34	290	4.872	305
Totale kosten	5.871.610	2.606	2.253	141	290	20.247	1.265

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012. Zie ook tabel 13.9 en 13.10

Besparingen in de pilot tot dusver

In tabel 13.12 zagen we dat de gemiddelde besparing per maand per cliënt in de pilot €394,- bedraagt. We gaan er vanuit dat cliënten die geplaatst worden gemiddeld een voortraject van 5 maanden hebben voordat het dienstverband begint. We rekenen daarom met gemiddeld 11 maanden (16-5 maanden) aan besparingen. Dat levert een totaal van €4.389,- aan besparingen per geplaatste cliënt op. Deze aantallen zijn samengevat in het volgende overzicht op (de informatie over kosten is herhaald uit tabel 13.13).

Tabel 13.14 Samenvatting: kosten en opbrengsten per cliënt voor de duur van de pilot

	Aantal cliënten	Gemiddelde kosten per cliënt €	Besparing na plaatsing €	Aantal gerealiseerde plaatsingen	Gemiddelde kosten per plaatsing €	Besparing na plaatsing €
Directe kosten	2.606	452	4.389	290	4.872	4.389
Totale kosten	2.606	2.253	4.389	290	20.247	4.389

Bron: Factsheets Kosten Loondispensatie, mei 2012. Research voor Beleid, 2012. Zie ook tabel 13.9 en 13.10

Uit tabel 13.14 is het volgende af te leiden:

Resultaat per cliënt

Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, zou het financiële plaatje er vrij gunstig uit zien: de besparingen over de looptijd van de pilot overtreffen zowel de directe als de totale kosten ruimschoots.

Resultaat per geplaatste cliënt

In de realiteit dienen we, net als bij andere re-integratie-instrumenten, rekening te houden met uitval van cliënten. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste cliënten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen.

Wanneer we deze niet-geplaatste deelnemers en uitgevallen deelnemers verrekenen in de kosten, ontstaat een veel minder rooskleurig beeld. Echter, wanneer gemeenten meer ervaring opdoen met het instrument, de doelgroepselectie en de werkgeversbenadering is het

mogelijk dat uitvalcijfers dalen. Over de looptijd van de pilot (16 maanden) zijn tot dusver de directe kosten bijna inverdiend. Het inverdienden van alle kosten (incl. toerekenbare kosten voor de inzet van traject en werkgeversbenadering) is echter nog niet in beeld.

13.2 Niet-financiële prikkels

De meeste gemeenten die aan de pilot loondispensatie deelnemen, verwachtten bij aanvang van de pilot met dit instrument meer cliënten aan het werk te helpen. Dit vormde voor hen een belangrijke motivatie om met het instrument aan de slag te gaan. Deze prikkel heeft echter eerder een sociaal dan een financieel karakter.

Gemeente aan het woord

"Het is een van de kerntaken van de sociale dienst om mensen aan het werk te helpen: niemand aan de kant, iedereen doet mee. Loondispensatie is een middel om dat te bereiken, waarmee we die kans op werk misschien voor meer mensen bereikbaar kunnen maken. Dat stimuleert!"

Meerwaarde van de pilot: inzicht in uitkeringsbestand

In de pilot loondispensatie hebben gemeenten veel tijd en energie gestoken in de doelgroepselectie. De pilot is in vrijwel alle gemeenten ingezet voor een groep cliënten die – binnen het totale WWB-bestand – een moeilijke achtergrond heeft: langdurig in de uitkering, vaak meerdere beperkingen en in veel gevallen ook aanpalende problematiek, zoals schulden, een strafblad of een matige gezondheid. Lang niet alle gemeenten hadden een helder inzicht in de precieze eigenschappen van deze doelgroep. Cliënten waren hooguit ingedeeld op een trede van de participatieladder, waarmee inzichtelijk is gemaakt wat de te verwachten afstand tot de arbeidsmarkt is. Maar welke onderliggende redenen die afstand verklaarden was voor gemeenten nog niet duidelijk.

Het uitvoeren van de pilot loondispensatie heeft voor een deel van de gemeenten geresulteerd in een beter inzicht in de doelgroep. Daarnaast hebben gemeenten ook ervaring opgedaan met de mate waarin deelnemers bemiddelbaar zijn naar werk: welke kenmerken zijn (te) zware barrières naar werk?

Gemeente aan het woord

"De opstartfase heeft in Helmond vrij lang geduurd. Maar het heeft een belangrijk resultaat opgeleverd. We weten straks van onze hele doelgroep wat de reden is dat iemand niet werkt, welke subgroepen we het eerst kunnen oppakken en voor welke groep we die investeringen beter kunnen uitstellen."

Nieuw perspectief voor delen van de doelgroep

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.

Gemeente aan het woord

"Voor de re-integratie van mensen met een blijvende beperking geeft loondispensatie een heel nieuw perspectief. Voorheen was het: je werkt fulltime, of je hebt een uitkering. Loondispensatie slaat daar een brug tussen. Je kunt nu ook deels uit de uitkering zijn."

Gemeenten zien het als hun sociale plicht er alles aan te doen om ook deze mensen een kans op de arbeidsmarkt te bieden. Voorafgaand aan de pilot gebeurde dit vaak door trajecten in te zetten die tot doel hadden cliënten te motiveren, vaardigheden aan te leren of anderszins te ontwikkelen. Met loondispensatie kwam voor deze groep een direct perspectief op werk beschikbaar.

Uitvoerder aan het woord

"Met deze doelgroep waren we toch steeds bezig om van een 6 een 8 te maken. Dan zetten we nog maar een traject in om iemand te ontwikkelen. Ik vind het 't belangrijkste van de pilot dat we nu zeggen: we plaatsen iemand bij een werkgever, ook al is het een 6 en wordt het misschien nooit meer dan dat."

De inzet van loondispensatie voorziet daarmee voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een nieuwe kans op werk.

Meer inzicht in eigen organisatie

Gemeenten gebruiken de pilot loondispensatie ook om te reflecteren op hun eigen organisatie. Gemeenten krijgen een praktisch inzicht in de kwaliteit van hun werkgeversbenadering, in de kennis die ze hebben van de doelgroepen en in de efficiëntie van de interne gemeentelijke organisatie. Die kennis heeft een aantal van de pilotgemeenten ook geholpen bij het maken van beleid voor de toekomst.

Gemeente aan het woord

"We weten nu veel meer over hoe re-integratie in onze gemeente gaat. We hebben bijvoorbeeld geleerd hoe verschillende instrumenten zich tot elkaar verhouden, en wat het gevolg kan zijn van concurrentie tussen instrumenten."

13.3 Prikkel en beleving afgewogen

De meeste gemeenten die aan de pilot loondispensatie deelnemen, verwachtten bij aanvang van de pilot met dit instrument meer cliënten aan het werk te helpen. Hiermee kunnen zij besparingen op de uitkering realiseren (financiële prikkel). Voor gemeenten heeft het werken met het instrument echter ook (vooral) een sociale prikkel.

Financiële prikkel

De berekeningen die in dit hoofdstuk gepresenteerd zijn, geven aan welke kosten en besparingen pilotgemeenten realiseren bij de inzet van loondispensatie. Eén van de belangrijkste bevindingen is dat de hoogte van de kosten en het aantal plaatsingen (en dus ook de hoogte van de besparingen op de uitkeringen) sterk verschillen tussen de gemeenten. Hoewel dit rapport inzicht geeft in de mogelijke kosten en baten van het instrument, is de variatie tussen gemeenten zo groot dat de hier gepresenteerde berekeningen sterk zullen afwijken van de kosten en baten in een willekeurige andere gemeente.

Hoewel deze berekeningen dus geenszins als maatgevend beschouwd kunnen worden, is het wel mogelijk de volgende voorlopige conclusies te trekken:

- Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, gaat er een stevige financiële prikkel uit van het instrument. De besparingen die gemeenten dan kunnen realiseren overtreffen in relatief korte tijd zowel de directe als de totale kosten die worden gemaakt om een plaatsing te realiseren.

- In de pilot zien we echter dat gemeenten er niet in slagen alle deelnemers te plaatsen. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste cliënten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen. Dit kan de mogelijke financiële prikkel van het instrument vrijwel volledig teniet doen. Met de besparing die gemeenten realiseren op de geplaatste deelnemers kunnen zij ongeveer quitte spelen op de kosten die direct samenhangen met het instrument (toegangstoets, loonwaardebepaling en administratieve inspanningen). Er kan echter ook sprake zijn van indirecte baten, zoals een vermindering aan zorgbehoefte en schuldhelpverlening. Deze indirecte baten zijn alleen nog niet inzichtelijk.

Sociale prikkels

Financiële prikkels vormen niet de enige motivatie voor gemeenten om te werken met het instrument loondispensatie. Loondispensatie geeft volgens een deel van de gemeenten personen met een grote afstand een nieuw perspectief. Re-integratieactiviteiten gericht op deze doelgroep waren voorheen vooral gericht op activering en ontwikkeling. Gezien de vaak structurele aard van de beperkingen van de doelgroep behoorde (duurzame) uitstroom naar de arbeidsmarkt vaak niet of zeer beperkt tot de mogelijkheden. Het instrument loondispensatie heeft voor deze doelgroep een nieuw perspectief op regulier werk gebracht.

Gemeenten ervaren het als een sterke sociale prikkel dat het instrument loondispensatie voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nieuwe kansen biedt, doordat er een perspectief op regulier werk ontstaat dat voorheen moeilijker bereikbaar was.

14 Voorlopige conclusie

14.1 Loondispensatie: resultaten en effecten

Sinds de zomer van 2010 experimenteren 32 gemeenten binnen de pilot Werken naar Vermogen IV: Loondispensatie¹ met het instrument loondispensatie. Loondispensatie betekent dat de werkgever minder dan het rechtens geldende loon mag betalen als de werknemer door zijn arbeidsbeperking verminderd productief is.

In de pilot doen de deelnemende pilotgemeenten, of samenwerkingsverbanden van gemeenten,² ervaring op met het implementeren van loondispensatie in de eigen organisatie en het inzetten van het instrument voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De hoofdvraag van de pilot, en daarmee ook de hoofdvraag van het onderzoek naar de pilot, luidt als volgt:

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?

Deze vraag bestaat in essentie uit twee delen: een evaluatie van de *effectiviteit* van het instrument, en een evaluatie van de *hanteerbaarheid* van het instrument voor gemeenten en de wijze waarop gemeenten het uitvoeringsproces hebben ingericht. In de volgende paragrafen gaan we op deze twee deelaspecten in. Omdat de pilot nog niet ten einde is, betreffen het voorlopige conclusies.

14.2 Effectiviteit van het instrument

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

Gemeenten in de pilot loondispensatie hebben zich ingezet voor een doelgroep met (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deelnemers aan de pilot ontvangen vaak al geruime tijd (2 jaar of langer) een uitkering, waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt nog wordt vergroot door de aanwezigheid van één of meerdere arbeidsbeperkingen, vaak in combinatie met aanpalende sociale problematiek (schuldsituaties, verslaving, etc.). Ruim een kwart van de doelgroep heeft een Wsw-indicatie. De doelgroep van de pilot heeft vaak al meerdere andere trajecten achter de rug zonder dat dit tot werk heeft geleid.

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

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

De inzet van het instrument loondispensatie heeft bij deze doelgroep geleid tot het realiseren van 254 dienstverbanden, verspreid over 30 verschillende gemeenten.

→ *Dit leidt tot de conclusie dat het instrument loondispensatie bij een juiste hanteling van het instrument bijdraagt aan het vergroten van de arbeidsparticipatie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.*

Positieve eigenschappen van het instrument

Op basis van het onderzoek naar de pilot loondispensatie blijkt dat verschillende eigenschappen van het instrument bijdragen aan dit effect. Een eerste belangrijke eigenschap is het *langdurige karakter* van het instrument. Loondispensatie kan in principe worden verleend zolang het dienstverband loopt. Een tweede eigenschap is de intrinsieke *focus op ontwikkeling* van het instrument. Dit sluit goed aan bij de sociale motieven van werkgevers om werkplekken beschikbaar te stellen. Samen kunnen deze twee eigenschappen van het instrument een 'draaideureffect' voorkomen.

→ *Er kan van het instrument een prikkel uitgaan tot langdurige, duurzame dienstverbanden waarin er ruimte is voor groei en ontwikkeling van de werknemer.*

Loondispensatie geeft, volgens een deel van de gemeenten, personen met een grote afstand een *nieuw perspectief*. Dit kan gezien worden als een derde eigenschap die bijdraagt aan het effect. Re-integratieactiviteiten gericht op deze doelgroep waren voorheen vooral gericht op activering en ontwikkeling. Gezien de vaak structurele aard van de beperkingen van de doelgroep behoorde (duurzame) uitstroom naar de arbeidsmarkt vaak niet of zeer beperkt tot de mogelijkheden. Het instrument loondispensatie heeft voor deze doelgroep een nieuw perspectief op regulier werk gebracht.

→ *Loondispensatie kan voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nieuwe kansen bieden, doordat er een perspectief op regulier werk ontstaat dat voorheen moeilijker bereikbaar was.*

Loondispensatie kent voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt enkele positieve effecten. Voor het grootste deel van de doelgroep betekent een dienstverband met loondispensatie een substantiële toename in het netto inkomen. Daarnaast is het voor een deel van de werknemers prettig dat *beperkingen expliciet gemaakt worden*. Dit kan de ervaren druk om 'regulier' te moeten presteren wegnemen. Bij het instrument loondispensatie ligt daarnaast een grotere *focus op mogelijkheden* van deelnemers dan op beperkingen. Deze paradigmashift kan een motiverende werking hebben op deelnemers.

→ *Er kan van de inzet van loondispensatie een motiverende werking uitgaan op deelnemers doordat het instrument een intrinsieke focus heeft op mogelijkheden.*

Tot slot refereren werkgevers aan het instrument loondispensatie als een '*eerlijk*' en '*inzichtelijk*' instrument. De loonwaardebepaling maakt immers inzichtelijk dat een werknemer een (structurele) beperking heeft die (structureel) ten koste gaat van de arbeidsprestatie. Een objectieve vaststelling van het effect van deze beperking op de arbeidsprestatie draagt bij aan het begrip tussen werknemer en werkgever en kan een positief effect hebben op de arbeidsrelatie.

→ *De loonwaardemeting kan bijdragen aan inzicht bij de werkgever in de aard van de beperking en het effect daarvan op de arbeidsprestatie. Dat kan een positief effect hebben op de (duurzaamheid van) de arbeidsrelatie.*

Bovengenoemde elementen van het instrument loondispensatie hebben bijgedragen aan het resultaat van de pilot loondispensatie. Afzonderlijk van elkaar kunnen deze elementen ook voorkomen in andere re-integratie-instrumenten. Zo begint de inzet van een loonwaarde-meting bij het vaststellen van o.a. een loonkostensubsidie steeds gangbaarder te worden. Het is echter de combinatie van deze elementen die het instrument loondispensatie karakteriseert, en de wijze van hanteren die het effect sorteert. Om als instrument te kunnen slagen moet het concept van loondispensatie integraal worden uitgevoerd: wanneer onderdelen van de uitvoering (zoals de loonwaardebepaling, of het ontwikkelaspect) worden weggelaten boet het instrument aan kracht in.

→ Het is de combinatie van eigenschappen die het instrument loondispensatie karakteriseert. Wanneer een deel van deze eigenschappen wordt weggelaten boet het instrument aan kracht in.

Uitwerking van de verwachte prikkels

De beschreven prikkels van het instrument loondispensatie zijn vrijwel allemaal niet-financieel van aard. Dit contrasteert met de oorspronkelijke verwachtingen van het instrument loondispensatie, waarin juist een aantal financiële prikkels werden verondersteld.

Een van de basisveronderstellingen achter het instrument loondispensatie is dat het instrument werknemers motiveert om (meer) te gaan werken en zich binnen het werk te ontwikkelen. De trigger hiervoor is in de eerste plaats financieel van aard: het inkomen stijgt immers wanneer de loonwaarde toeneemt. Werknemers ervaren in de praktijk echter vrijwel geheel geen financiële prikkel. De meeste deelnemers hebben moeite te begrijpen waarom ze een deel van hun inkomen ontvangen via de werkgever, en een ander deel via de gemeente. Dat het inkomen soms ver onder het minimumloon ligt, werkt bovendien voor een deel van de werknemers demotiverend. Het concept dat de loonwaarde (en dus het inkomen) stijgt wanneer de deelnemer zich ontwikkelt is voor nagenoeg alle deelnemers een brug te ver: dit concept wordt niet begrepen.

→ In de praktijk blijkt de veronderstelde financiële prikkel van het instrument loondispensatie voor de doelgroep te complex en te omslachtig om effectief te kunnen zijn.

Bij aanvang van de pilot werd verwacht dat het instrument loondispensatie een stevige bijdrage kon leveren aan het over de streep trekken van werkgevers. Doordat werkgevers alleen betalen voor de arbeidsprestatie zou het voor werkgevers makkelijker worden personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voor werkgevers is dit uitgangspunt echter een vanzelfsprekendheid en geen pluspunt van de regeling. Daarnaast is de financiële tegemoetkoming van het instrument in tijden van economische crisis vaak onvoldoende om werkgevers over die streep te trekken.

→ Werkgevers ervaren de financiële tegemoetkoming als een minimale randvoorwaarde. De toegevoegde waarde van het instrument moet voor hen uit andere aspecten komen.

De intrinsieke focus op ontwikkeling van het instrument loondispensatie appelleert op de sociale gevoelens van werkgevers. Wanneer het ontwikkelaspect van het instrument voldoende wordt belicht, worden werkgevers die hun 'sociale gezicht' willen laten zien sneller overtuigd. Omdat gemeenten relatief weinig tijd en aandacht hebben geïnvesteerd in het

doorgronden van de werking van het instrument, wordt het ontwikkelaspect vaak nog onvoldoende benadrukt om deze werkgevers te overtuigen.

→ Een belangrijk motief voor deelname aan de pilot, is voor werkgevers het maatschappelijk verantwoordelijk ondernemen. Het ontwikkelaspect van het instrument wordt door gemeenten echter nog onvoldoende belicht.

Hoewel het instrument loondispensatie voor werkgevers positieve prikkels kent (langdurigheid, focus op ontwikkeling en transparantie), kent het instrument tegelijkertijd een aantal belangrijke nadelen voor werkgevers. Ten eerste is voor werkgevers de hoogte van de dispensatie pas bekend nadat een groot deel van de kennismakingsperiode (de proefplaatsing) is verstreken. Daarnaast geeft het instrument nog onvoldoende antwoord op de extra risico's (ziekte, inspanningen op begeleiding) die werken met de doelgroep voor werkgevers met zich meebrengt. De nodige tijdsinvestering rond de loonwaardebepaling en de bureaucratie rond de uitbetaling van het inkomen dragen bovendien bij aan het gevoel van een tijdrovend en nodeloos ingewikkeld instrument. Deze bureaucratie belemmert ook het realiseren van groepsplaatsingen of meerdere dienstverbanden bij één werkgever.

→ De positieve prikkels voor werkgevers die van het instrument uitgaan, kunnen worden teniet gedaan door de negatieve prikkels: onzekerheid over de hoogte van de dispensatie, onvoldoende afdekking van risico's en administratieve lasten.

Een derde veronderstelling achter het instrument loondispensatie is dat gemeenten, door de besparingen die zij kunnen realiseren op het inkomensdeel, gemotiveerd worden om zich in te spannen om cliënten naar werk te begeleiden. Wanneer gemeenten alle deelnemers aan de pilot zouden plaatsen, kan er inderdaad een financiële prikkel uitgaan van het instrument. In de pilot zien we echter dat gemeenten er bij lange na niet in slagen alle deelnemers te plaatsen waarvoor een traject wordt ingezet. Dit betekent dat gemeenten via de besparing op de uitkering van geplaatste cliënten ook de gemaakte kosten moeten terugverdienen voor deelnemers die niet geplaatst kunnen worden of die uitvallen.

→ Gemeenten moeten veel inspanningen verrichten om een relatief beperkt deel van de doelgroep te plaatsen. De besparingen die worden gerealiseerd middels de plaatsingen blijven achter bij de kosten die gemeenten voor de totale doelgroep moeten maken. Dit kan de mogelijke financiële prikkel van het instrument teniet doen.

14.3 Effectiviteit van de uitvoering door gemeenten

Hanteerbaarheid van het instrument voor gemeenten

In de pilot loondispensatie hebben 32 gemeenten geëxperimenteerd met het herinrichten van hun organisatie, selecteren van de juiste doelgroep en werven van arbeidsplaatsen voor cliënten die soms jarenlang niet hebben gewerkt. Met deze inspanningen is het 30 aantal gemeenten gelukt om op effectieve wijze deelnemers te plaatsen. Het implementeren van het instrument loondispensatie in de gemeentelijke organisatie is in veel gevallen echter geen sinecure gebleken.

Voor de meeste gemeenten betekende deelname aan de pilot niet simpelweg het toevoegen van een nieuw re-integratieinstrument aan het bestaande aanbod. De implementatie van het instrument stelt gemeenten voor allerlei strategische en beleidsmatige keuzes en –

soms onverwachte – ontwikkelingen in de uitvoering. Gemeenten hebben daarbij soms keuzes in de uitvoering gemaakt die niet de juiste bleken of hebben voor strategieën gekozen die moesten worden bijgesteld. Er is dus met recht sprake van een *pilot*, waarin werkwijzen worden uitgetest.

Organisatie en visie

Voor een aanzienlijk deel van de gemeenten had de pilot lange tijd een te mineure positie in de gemeentelijke organisatie. Vanaf het begin van de pilot in de zomer van 2010 tot aan het najaar van 2011 was het commitment voor de pilot te beperkt, zowel in FTE als in stuurkracht en bestuurlijk draagvlak. Zodra deze urgentie toenam en de pilot een prominenter positie binnen de gemeenten kreeg nam het aantal plaatsingen fors toe. In de resultaten van de pilot is dit goed te zien: tussen november 2011 en mei 2012 is het aantal proefplaatsingen van 312 gestegen tot 476 en het aantal dienstverbanden meer dan verdubbeld.

→ De inzet van een nieuw instrument vergt keuzes voor de gemeentelijke organisatie. Zowel op bestuurlijk niveau, beleidsniveau als bij de uitvoering is een gevoel van urgentie en een draagvlak voor de visie op de uitvoering essentieel. Gebrek aan draagvlak kan implementatie van een nieuwe aanpak fors vertragen.

Voor tweederde van de gemeenten in de pilot was het instrument loondispensatie slechts één van de instrumenten die in de gemeente werden ingezet. Naast loondispensatie hanterden deze gemeenten ook loonkostensubsidies, participatieplaatsen en andere regelingen voor werkgevers. Deze regelingen zijn zowel bij uitvoeringspartijen als werkgevers bekender en daarmee beminder. De motivatie om met een nieuw instrument te gaan werken was vaak gering. Vooral in iets grotere organisatiestructuren kwam daardoor de inrichting van het instrument loondispensatie niet of onvoldoende van de grond.

→ In het merendeel van de gemeenten heeft het resultaat van het instrument loondispensatie lange tijd geleden onder concurrentie van andere instrumenten.

Ten derde hebben gemeenten in de pilot loondispensatie relatief weinig tijd en aandacht geïnvesteerd in het goed doorgronden van de werking van het instrument. Zelfs na 1,5 jaar zijn er nog altijd gemeenten die nog niet hebben stilgestaan bij het ontwikkelaspect van het instrument, die de precieze status van een loonwaardebepaling niet kennen of die niet op de hoogte zijn van de beoogde doelgroep van de pilot. Om de beschreven positieve prikkels van het instrument goed te kunnen benutten is goede voorlichting aan werkgever en werknemer essentieel. Een volledig begrip van het instrument is daarvoor een randvoorwaarde.

→ Een groot deel van de gemeenten heeft zich onvoldoende verdiept in de mogelijke prikkelwerking van het instrument loondispensatie, waardoor de positieve prikkels van het instrument onvoldoende benut zijn.

Uitvoeringsproces

Een eerste stap in de pilot vormde een goede **doelgroepselectie**. Gemeenten hebben ervaren dat hierbij twee typen instrumenten noodzakelijk zijn: een selectie-instrument en een indicatiestellend instrument. De toegangstoets die in de pilot loondispensatie is gebruikt voldeed echter onvoldoende aan beide behoeften van gemeenten. Als selectie-instrument was de toets niet fijngevoelig genoeg, door de sterke focus op beperkingen. Als indicatiestellend instrument was de toets door de dubbelzinnige formuleringen niet eendui-

dig genoeg.

→ *Door de matige kwaliteit van de toegangstoets hebben gemeenten onnodig veel tijd en energie moeten steken in het formuleren van eigen selectiecriteria en/of of het inrichten van een eigen beslisboom die als indicatiestelling kon fungeren.*

Gemeenten die de fase van doelgroepselectie snel en globaal hebben doorlopen merkten later in de pilot dat een te brede of te smalle selectie van de doelgroep het proces alsnog vertraagde: zij kampten met veel uitval doordat niet de juiste deelnemers waren geselecteerd, of ze slaagden er juist niet in genoeg massa te creëren.

→ *Een zorgvuldige doelgroepselectie is een noodzakelijke stap om vertraging in latere fasen van het proces te voorkomen.*

Een aanzienlijk deel van de deelnemers in de pilot volgt een **werkvoorbereidend traject**: bijna 60% van de deelnemers krijgt een activiteit aangeboden in de periode tussen doelgroepselectie en proefplaatsing. De inzet van trajecten heeft op meerdere wijzen effect op het resultaat van de pilot gehad. Ten eerste kan een diagnostisch onderzoek noodzakelijk zijn om gericht vacatures te werven voor de doelgroep en de juiste match te kunnen maken tussen deelnemer en werkgever. Een goede voorbereiding in de periode tussen toegangstoets en plaatsing kan bovendien de duurzaamheid van de arbeidsplaatsen vergroten. Voor gemeenten heeft de inzet van trajecten echter ook een keerzijde. De kosten van deze voorbereiding kunnen sterk oplopen, zeker wanneer deelnemers uitvallen en (dus) deze kosten niet terugverdienen.

→ *De inzet van voorbereidende trajecten is noodzakelijk gebleken om een deel van de afstand tot de arbeidsmarkt van de geselecteerde doelgroep te overbruggen. De kosten van deze trajecten hebben echter een forse impact op het kostenplaatje van de gemeente.*

Over het algemeen zijn gemeenten zelf niet tevreden met het verloop van de eigen **werkgeversbenadering**. De oorzaak voor de matige voortgang ligt soms binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf: er ligt niet altijd genoeg nadruk op de werkgeversbenadering, of er wordt onvoldoende inzet vrijgemaakt om de werkgeverbenadering van de grond te tillen. Veel knelpunten liggen echter ook buiten de invloedssfeer van de gemeente. Werkgevers zijn steeds moeilijker te overreden, als gevolg van de aanhoudende recessie.

→ *Voor veel gemeenten is de werkgeversbenadering de bottleneck van de pilot gebleken. Gemeenten hebben over het algemeen te laat in het proces op werkgeversbenadering ingezet, hebben regelmatig te weinig capaciteit vrijgemaakt en/of niet de juiste bezetting in het team gerealiseerd. Het economisch tij heeft daarnaast een positief resultaat bemoeilijkt.*

Voor werkgevers is het een randvoorwaarde dat de gemeente de **administratieve processen** op orde heeft: beschikkingen moeten tijdig verstrekt worden, de aanvullende uitkering moet een correct bedrag bevatten en werkgevers moeten tijdig weten hoeveel inkomen ze moeten uitkeren. Dit vergt een grote inzet van gemeenten.

14.4 Voorlopige conclusie

Omdat de pilot nog niet ten einde is, is de hoofdvraag van het onderzoek naar de Pilot Loondispensatie nog niet te beantwoorden. Wel zijn er voorlopige conclusies te trekken over de effectiviteit en hanteerbaarheid van het instrument loondispensatie.

Het instrument loondispensatie kent een aantal positieve prikkels voor werkgevers, werknemers én gemeenten, die hebben bijgedragen aan de voorlopige resultaten van de pilot. Afzonderlijk van elkaar kunnen deze prikkels ook voorkomen in andere re-integratie-instrumenten, maar het is de combinatie van deze elementen die de effectiviteit van het instrument positief kan beïnvloeden. De positieve prikkels worden soms echter teniet gedaan door de negatieve prikkels, die ook van het instrument uitgaan.

Om het evenwicht naar de positieve kant te kantelen, worden er hoge eisen gesteld aan de uitvoering door gemeenten. Hoewel de meeste gemeenten aan die randvoorwaarden wel kunnen voldoen, slokt het proces van uitvoering vrijwel alle beschikbare tijd en energie op. Daardoor resteerde er in de pilot loondispensatie voor uitvoerende gemeenten nog (te) weinig tijd om de positieve prikkels en succesfactoren van het instrument uit te buiten.

Bijlage 1 Tabellen

Toegangstoets

	<i>Gemeente</i>	<i>Aantal</i>	<i>Doelgroep</i>	<i>Geen doelgroep</i>
1	Alphen a/d Rijn	20	78%	22,2%
2	Amersfoort	50	Geen info	Geen info
3	Amsterdam	109	95%	4,6%
4	Arnhem	123	86%	13,8%
5	Brummen	10	90%	10,0%
6	Coevorden	1	100%	0,0%
7	Deventer	0	Geen info	Geen info
8	Diamantgroep	348	46%	54,4%
9	Doetinchem	29	94%	5,6%
10	Enschede	208	78%	22,4%
11	Gouda	18	73%	26,7%
12	Groningen	39	62%	34,6%
13	Helmond	297	84%	15,8%
14	Heumen	5	100%	0,0%
15	Leidschendam - Voorburg	17	100%	6,7%
16	Lelystad	65	84%	16,0%
17	Oldenzaal	1	100%	0,0%
18	Oss	64	93%	7,5%
19	Peel en Maas	62	82%	1,7%
20	Purmerend	2	100%	0,0%
21	Reestmond	37	100%	0,0%
22	Rheden	12	100%	0,0%
23	Roosendaal	17	100%	0,0%
24	Rotterdam	50	84%	15,9%
25	Smallingerland	189	75%	25,3%
26	Stadskanaal	22	81%	18,8%
27	Velsen	22	58%	42,1%
28	Venray	21	100%	0,0%
29	Walcheren	0	Geen info	Geen info
30	Weststellingwerf	26	62%	38,5%
31	Wijchen	499	99%	0,8%
32	WNK - bedrijven	30	91%	9,1%
	TOTAAL	2393	81%	19%

Bron: Belronde (peildatum 1 mei 2012) & CVS (peildatum 1 mei 2012)

Proefplaatsingen en dienstverbanden

	<i>Gemeente</i>	<i>Proefplaatsin- gen</i>	<i>Uitval uit proefplaatsin- gen</i>	<i>Geplande proefplaatsin- gen tot 1-7- 2012</i>	<i>Dienstverban- den</i>	<i>Beëindigde dienstverban- den</i>
1	Alphen a/d Rijn	2	0	0	3	0
2	Amersfoort	2	0	6	1	0
3	Amsterdam	27	8	1	18	2
4	Arnhem	1	2	2	11	1
5	Brummen	1	4	0	1	0
6	Coevorden	7	0	12	4	1
7	Deventer	3	0		1	1
8	Diamantgroep	22	5	0	5	0
9	Doetinchem	6	0	0	4	0
10	Enschede	119	26	15	63	8
11	Gouda	3	1	6	4	0
12	Groningen	2	0	10	4	0
13	Helmond	2	10	40	2	1
14	Heumen	6	0	4	0	0
15	ISD Walcheren	10	8	1	3	0
16	Leidschendam - Voorburg	4	1	0	3	0
17	Lelystad	1	0	4	1	0
18	Oldenzaal	44	24	10	19	1
19	Oss	71	19	-	24	1
20	Peel en Maas	1	0	1	1	0
21	Purmerend	6	6	0	1	0
22	Reestmond	0	3	1	2	0
23	Rheden	1	0	0	5	0
24	Roosendaal	4	2	0	3	1
25	Rotterdam	17	19	-	10	9
26	Smallingerland	6	0	2	6	1
27	Stadskanaal	2	3	0	3	2
28	Velsen	0	0	1	0	0
29	Venray	8	3	0	3	0
30	Weststellingwerf	6	2	0	0	0
31	WNK - bedrijven	92	22	0	49	3
32	Wijchen	0	0	0	0	0
	TOTAAL	476	168	116	254	32

Bron: Belronde (peildatum 1 mei 2012) & CVS (peildatum 1 mei 2012)

Loonwaardebepalingen

Aantal loonwaardebepalingen				
Pilotgemeente	Methode	Aantal deelnemers in gemeente (volgens CVS)	Uitgevoerde Bepalingen (volgens CVS)	Gemiddelde Loonwaarde (volgens CVS)
Arnhem	Activa	86	4	50
Deventer	Activa	14	1	79
Oss	Activa	49	24	56
Peel en Maas	Activa	1	1	50
Roosendaal	Activa	37	3	68
Gouda	Arbolab	26	5	76
Leidschendam-Voorburg	Arbolab	21	4	61
Purmerend	Arbolab	24	0	-
Rheden	Arbolab	17	0	-
Velsen	Arbolab	33	0	-
Venray	Arbolab	11	0	-
Amersfoort	Dariuz	13	1	21
Brummen	Dariuz	9	0	-
Diamantgroep	Dariuz	133	5	49
Doetinchem	Dariuz	25	0	-
Groningen	Dariuz	30	3	73
Helmond	Dariuz	271	1	20
Heumen	Dariuz	5	2	47
Rotterdam	Dariuz	178	16	47
Smallingerland	Dariuz	39	9	51
Stadskanaal	Dariuz	32	2	45
Weststellingwerf	Dariuz	17	6	71
Wijchen	Dariuz	10	0	-
WNK	Dariuz	407	48	46
Alphen aan de Rijn	Loonbalans	12	2	67
Coevorden	Loonbalans	1	1	64
Enschede	Loonbalans	270	66	49
Oldenzaal	Loonbalans	46	21	46
Reestmond	Loonbalans	28	2	70
ISD Walcheren	Matchcare	21	0	-
Lelystad	Matchcare	2	2	40
Amsterdam	Pantar	105	18	57
Totaal		1.972	247	51

Kenmerken doelgroep in pilot

Wsw	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
Geen Wsw	2 jaar of langer	Jonger dan 25	6	0,3%
		25 – 35 jaar	69	3,5%
		35 – 45 jaar	171	8,7%
		45 jaar en ouder	219	11,1%
		Onbekend	3	0,2%
		Totaal	468	23,7%
	12 - 24 maanden	Jonger dan 25	11	0,6%
		25 - 35 jaar	46	2,3
		35 - 45 jaar	37	1,9
		45 jaar en ouder	44	2,2
		Onbekend	2	0,1
		Totaal	140	7,1
	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	3	0,2%
		25 - 35 jaar	39	2,0%
		35 - 45 jaar	28	1,4%
		45 jaar en ouder	36	1,8%
		Onbekend	3	0,2%
		Totaal	109	5,5%
	Minder dan een half jaar	Jonger dan 25	20	1,0%
		25 - 35 jaar	44	2,2%
		35 - 45 jaar	41	2,1%
		45 jaar en ouder	37	1,9%
		Onbekend	1	0,1%
		Totaal	143	7,3%
	Onbekend	Jonger dan 25	43	0,1%
		25 - 35 jaar	160	8,1%
35 - 45 jaar		207	10,5%	
45 jaar en ouder		223	11,3%	
Onbekend		1	0,1%	
Totaal		634	32,2%	
Totaal		1.494	75,8%	
Wsw	2 jaar of langer	25-35 jaar	2	0,1%
		35 - 45 jaar	10	0,5%
		45 jaar en ouder	4	0,2%
		Totaal	16	0,8%
12 - 24 maanden	Jonger dan 25	2	0,1%	
	25 - 35 jaar	1	0,1%	
	35 - 45 jaar	5	0,3%	
	45 jaar en ouder	1	0,1%	
	Totaal	9	0,5%	
Wsw	6 - 12 maanden	Jonger dan 25	3	0,2%
		25 - 35 jaar	3	0,2%
		35 - 45 jaar	1	0,1%
		45 jaar en ouder	1	0,1%
		Totaal	8	0,4%

Wsw	Duur uitkering	Leeftijd	N	In procenten
	Minder dan een half jaar	Jonger dan 25	1	0,1%
		25 - 35 jaar	3	0,2%
		35 - 45 jaar	4	0,2%
		45 jaar en ouder	2	0,1%
		Totaal	10	0,5%
	Onbekend	Jonger dan 25	22	1,1%
		25 - 35 jaar	106	5,4%
		35 - 45 jaar	155	7,9%
		45 jaar en ouder	151	7,7%
		Onbekend	1	0,1%
		Totaal	435	22,1%
	Totaal	478	24,2%	
Totaal		1.972	100%	

Bijlage 2 Toelichting op kosten-baten analyse

Waardering van de data

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

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

Bovendien betreffen het doorgaans **schattingen** en **voorlopige cijfers**. Nog steeds heeft een aantal gemeenten wel aanzienlijke investeringen gemaakt, maar nog (relatief) weinig plaatsingen gerealiseerd. De inzichten in een mogelijk verdienmodel van het instrument loondispensatie zijn daarom voorlopige inzichten: toekomstige ontwikkelingen in de pilot kunnen en zullen deze cijfers nog beïnvloeden. Het was daarom noodzakelijk om de berekeningen te baseren op een serie onderliggende **aannames**, waarvan sommigen in de toekomst bijgesteld zullen moeten worden. Deze aannames betreffen bijvoorbeeld de stabiliteit van de loonwaarde en het gemiddelde uurtarief voor personeelskosten bij gemeenten.

Ten derde hebben de pilotgemeenten zonder uitzondering **leergeld** betaald: ze hebben gepioneerd, en hadden vooraf weinig tot geen kennis over welke keuzes tot de meest efficiënte toepassing van het instrument zouden leiden. In de opzet en uitvoering van het instrument loondispensatie hebben deze gemeenten keuzes gemaakt die verkeerd uitpaktten, ze hebben kostbare tijd gestoken in het uitwerken van processtappen die door beleidswijzigingen vanuit het ministerie of door bestuurlijke druk vanuit de eigen gemeente vervolgens overbodig bleken. Tijd investeren in experimenteren is inherent aan een pilot.

Berekeningen zijn tussentijdse ramingen

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

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

Kosten- en batenanalyse: onderliggende berekeningen

De kosten-batenanalyse is via drie stappen verlopen.

Stap 1: inventariseren kostenposten

Als eerste stap zijn de gegevens over de kostenposten en de bijbehorende kosten uit de vorige belronde en CVS, door de deelnemende geverifieerd en waar nodig bijgesteld op basis van de meest recente gegevens en inzichten. Hierdoor is in deze rapportage een completer, actueler en nauwkeuriger beeld te schetsen van de kosten gemoeid met het instrument loondispensatie. Nog niet alle gemeenten konden alle kosten (exact) in kaart brengen, met name voor wat betreft de additionele organisatiekosten. Daarom blijven bovenstaande kanttekeningen van kracht.

Op basis van deze meest recente gegevens hebben wij uitgerekend wat de *directe kosten* zijn die gerelateerd zijn met het Instrument Loondispensatie, namelijk de kosten voor de Toegangstoetsen en de Loonwaardebepalingen. Dit zijn beide variabele kosten, welke nauw samenhangen met het aantal cliënten en aantal plaatsingen.

Vervolgens is uitgerekend wat de (min of meer) *vaste additionele organisatiekosten* per gemeente zijn voor uitvoering van het instrument loondispensatie. Hiervoor is een optelsom gemaakt van de jaarlijkse kosten aan organisatie, administratie, opstellen beschikkingen, verwerking gegevens in CVS, etc.: de *additionele kosten*.

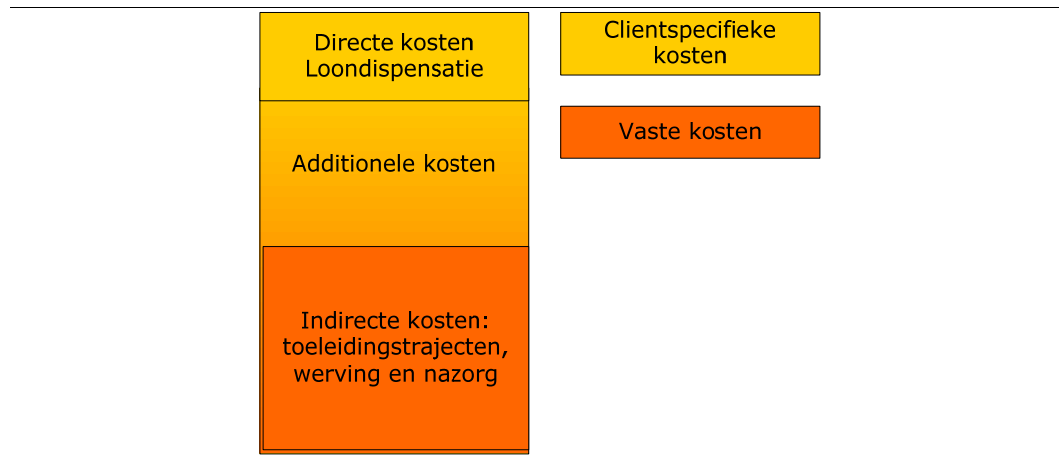
Additionele kosten zullen grotendeels ook in latere jaren doorlopen. Ook in het tweede jaar en verder zullen gemeenten bijvoorbeeld de aanvullende uitkering moeten aanpassen op de hoogte van de (opnieuw vastgestelde) loonwaarde.

Een uitzondering hierop zijn de kosten voor projectleiding, die relatief hoog zijn door de projectmatige opzet van de Pilot. Om tot een scherper inzicht te komen in de kosten die samenhangen met de inzet van het instrument loonwaarde (in plaats van het opzetten en uitvoeren van een pilot op zich), zijn waar mogelijk de kosten voor projectleiding niet meegenomen.

Daarnaast is in kaart gebracht wat de *indirecte kosten* zijn die gemeenten hebben gemaakt in het kader van het instrument loondispensatie. Dit zijn kosten die gemeenten niet alleen maken voor cliënten die in aanmerking komen voor loondispensatie, maar ook voor andere cliënten. Het gaat hier om kosten die gemoeid zijn met deelname van cliënten aan toeleidingstrajecten, het werven van arbeidsplaatsen, en nazorg (begeleiding en voorzieningen) voor geplaatste cliënten. Een aantal gemeenten maakte ook zonder de pilot loondispensatie, gebruik van toeleidingstrajecten en wervingsactiviteiten voor de doelgroepcliënten. In die gevallen zijn alleen de traject- en wervingskosten meegenomen voor zover deze specifiek in het kader van loondispensatie zijn ingezet.

Van de hierboven genoemde kosten, zijn met name de loonwaardebepaling en de additionele organisatiekosten, *terugkerende kosten*. Deze kosten blijven voor geplaatste cliënten doorlopen in latere jaren.

Figuur B2.1 Typen kosten



Bron: *Research voor Beleid, 2012*

Stap 2: gemiddelde kosten per deelnemende cliënt

In de tweede stap van de berekeningen is per gemeente bepaald wat de gemiddelde kosten *per cliënt* zijn. Alle kosten, inclusief de additionele organisatiekosten, zijn hiervoor omgeslagen over het aantal cliënten in een gemeente. Hierbij is gebruik gemaakt van *het feitelijk geregistreerde aantal cliënten dat in aanmerking komt voor loondispensatie*¹. Dit is doorgaans *lager* dan de totale doelgroep in een gemeente. De kosten zijn hierdoor wel een vrij accurate benadering van de feitelijk gemaakte kosten.

De consequentie hiervan is ook dat de gemiddelde kosten per deelnemende cliënt in deze berekeningen relatief hoger uitvallen dan (in theorie) mogelijk zou zijn indien een groter deel van de doelgroepcliënten bij loondispensatie zou worden betrokken.

Stap 3: besparing op de uitkering

Voor geplaatste cliënten is de besparing op de uitkering berekend.² Op basis hiervan is berekend wat de *gemiddelde besparing* per cliënt en per plaatsing is, en wat de *totale besparing* per gemeente is.

Aannames bij de berekeningen

Op basis van de beschikbare gegevens over kosten en baten zijn twee typen berekeningen gemaakt: een kosten-batenanalyse en een berekening van mogelijke verdienmodellen. Deze berekeningen worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

¹ Bronnen voor deze aantallen: Belronde mei 2012, CVS, incl. positieve toegangstoetsten en toestroom uit WSW.

² Berekening: hoogte uitkering op het moment van instroom – hoogte aanvullende uitkering.

Aannames bij de berekeningen

Om de analyses te kunnen uitvoeren, was het nodig enkele (onderliggende) aannames te doen. Het betreft de volgende keuzes:

- *Stabiliteit loonwaarde*: op dit moment is nog niet bekend hoe de loonwaarde van cliënten zich door de tijd heen ontwikkelt. In de berekening is daarom uitgegaan van een *stabile* loonwaarde. Dat betekent: de loonwaarde stijgt noch daalt en de maandelijkse besparing op de uitkering blijft gelijk.
- *Aantal gewerkte maanden per jaar*: het aantal gewerkte maanden voor cliënten die zijn geplaatst in dienstverband ligt gemiddeld op 5,2 (in totaal) over de gehele pilotperiode. Dit is inclusief uitval. Voor de dienstverbanden waarvan de looptijd is beëindigd, bedroeg de gemiddelde duur van het dienstverband 6,6 maanden. Voor de lopende dienstverbanden is de duur van het dienstverband gemiddeld 4,8 maanden.
- *Uitvalpercentage*: in de pilot zien we dat 34% van de deelnemers vóór het dienstverband begint uitvalt. De cliënten die wél gaan verdienen moeten ook voor deze uitvallers de investeringen 'terugverdienen'. In de gepresenteerde berekeningen is dit – voorlopige – uitvalpercentage van 34% verdisconteerd.
- *Personeelskosten*: gemeenten is gevraagd aan te geven wat de kosten zijn geweest in euro's of in manuren. De ingezette manuren die zijn opgegeven, zijn omgerekend naar kosten in euro's. Gemeenten hebben niet altijd de uurtarieven van het personeel opgegeven. Wanneer deze tarieven niet bekend waren, is uurtarief van €59,- aangehouden. Dit tarief is gebaseerd op salarisschaal 8 van de salaristabel gemeenteambtenaren per 1 januari 2011, nieuwe structuur.¹ Dit uurtarief is inclusief overheadkosten.²
- *Kosten van begeleiding*: onze berekeningen zijn gebaseerd op de werkelijk opgegeven gemiddelde kosten aan begeleiding en nazorg per cliënt over de duur van de pilot (18 maanden). Veel gemeenten geven aan 'dat begeleiding altijd noodzakelijk blijft'. Het is echter aannemelijk dat de inzet op begeleiding terugloopt naarmate de plaatsing langer duurt. Op de lange termijn zullen de gemiddelde kosten van nazorg en begeleiding per geplaatste cliënt dan ook verhoudingsgewijs afnemen.
- *Beschikbaarheid werkplekken*: op een aantal momenten rekenen we in deze analyses met fictieve aantallen geplaatste cliënten. Hoewel kosten voor jobhunting in de berekeningen zijn meegewogen, blijft het een aanname te veronderstellen dat er voldoende werkplekken beschikbaar zijn voor deze cliënten.

¹ In personeelsadvertenties is nagekeken welke schalen doorgaans worden gehanteerd voor klantmanagers, jobhunters en jobcoaches. Salarisschaal 8 bleek hierbij de meest voorkomende schaal te zijn.

² De berekening van een kostendekkend uurtarief (zonder winstopslag en excl. BTW) is gemaakt op basis van: Ministerie van Financiën (2011). Handleiding Overheidstarieven 2012, p.4.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus / P.O. Box 7001
2701 AA ZOETERMEER
tel: + 31 079 3 222 222
fax: + 31 079 3 222 212
The Netherlands
info@research.panteia.nl
www.research.panteia.nl

