

Afdeling **Beleid**
Steller **L. Zwanenberg**
Onderwerp **Stand van zaken pilot loondispensatie**

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 56 95 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk SZ 12.3091737

Datum **13 JUL 2012** Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 5 oktober 2010 stuurden wij u het plan van aanpak voor de pilot loondispensatie 'Meerwaarde door loonwaarde'. Samen met 31 andere gemeenten doen wij mee aan deze landelijke pilot. Het instrument loondispensatie wordt in de pilot ingezet om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag te helpen. In deze brief berichten wij u over de stand van zaken van de pilot loondispensatie in Groningen.

Waarom doen we mee?

Eén van de redenen dat wij deelname aan de pilot loondispensatie belangrijk vonden, is dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de ervaringen uit de pilots mee zou laten wegen bij de plannen voor de toekomst van de sociale zekerheid. Met de nieuwe wet Werken naar Vermogen aan de horizon, was dat voor ons een belangrijke reden voor aanmelding bij de pilot. Daarnaast wilden we met de pilot kansen bieden aan mensen die anders aan de kant blijven staan. Ook wilden we zelf ontdekken wat de inzet van loondispensatie betekent voor de arbeidsmarktpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van werkzoekenden met een beperking. Tot slot zagen we in de uitvoering van de pilot loondispensatie de mogelijkheid een bijdrage te leveren aan geïntegreerde dienstverlening voor verschillende groepen werkzoekenden in onze gemeente.

We hechten eraan nogmaals op te merken dat wij het wettelijk minimumloon een belangrijke verworvenheid vinden ter bescherming van de inkomenspositie van werknemers. De reden dat we destijds besloten hebben om deel te nemen aan de pilot is dat we betrokken wilden zijn bij de vormgeving van een nieuwe regeling en dat we een groep mensen de kans wilden geven zich te ontwikkelen en financieel te verbeteren. Verder hadden we besloten dat deelname aan de pilot op vrijwillige basis zou plaatsvinden.



Tenslotte zetten we, conform de toezegging aan uw raad, in op de ontwikkeling van de loonwaarde van de deelnemers aan de pilot.

De landelijke pilot loondispensatie loopt door tot en met 31 december 2012. De bedoeling van het kabinet-Rutte was dat op 1 januari 2013 de wet Werken naar Vermogen ingevoerd zou worden. Met de invoering van die wet zou loondispensatie een regulier instrument worden voor alle gemeenten. Deelnemers aan de pilot zouden dan op basis van de nieuwe wet tegen loonwaarde bij hun werkgever kunnen blijven werken. Na de val van het kabinet is het wetsvoorstel Werken naar Vermogen controversieel verklaard.

Wat levert het op: verbeteringen in het proces

We willen in onze pilot een aantal zaken uitproberen. Zo willen we onze dienstverlening aan klanten en werkgevers verbeteren. We doen dit door integrale dienstverlening vanuit SOZawe en iederz en door samenwerking met het UWV. Uitgangspunten zijn daarbij: het voorkomen van dubbelingen in het werk en het werk laten uitvoeren door de mensen die dit het beste kunnen. Zodoende voert het UWV de toegangstoets uit.

Gaandeweg hebben we gezien dat ons werkproces te veel stappen kent. De vele overdrachtmomenten tussen de klantmanager (contactpersoon en aanspreekpunt voor de klant) en de jobcoach (vinden van een baan, begeleiding op de werkplek) dragen niet bij aan een betere dienstverlening. Waar mogelijk hebben we dit aangepast.

We verwachten, mede op basis van ervaring in de pilot, dat we onze werkgeversbenadering steviger neer moeten zetten om grotere groepen mensen met een beperking aan het werk te helpen.

Wat levert het op: aantallen deelnemers

We hebben tot nu toe (medio juni 2012) 70 aanmeldingen gehad van klanten die aan de pilot wilden deelnemen. Het UWV heeft 45 toegangstoetsen afgenomen. Op dit moment zijn er 37 deelnemers aan de pilot, 9 daarvan zijn op proef geplaatst bij een werkgever. Een proefplaatsing gaat vooraf aan een contract. Er zijn vier deelnemers met een arbeidscontract bij een werkgever geplaatst, bij alle vier is inmiddels een loonwaardemeting uitgevoerd.

Landelijk wordt de voortgang van de pilot loondispensatie bij de 32 deelnemende gemeenten bijgehouden. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onlangs de derde voortgangsrapportage van de pilot loondispensatie uitgegeven. Wij sturen u de samenvatting van deze rapportage als bijlage mee. De gehele rapportage vindt u in de visietrommel. In de landelijke voortgangsrapportage wordt aan de hand van thema's verslag gedaan van de voortgang. Deze thema's gebruiken we als leidraad voor ons



verslag over de voortgang in onze eigen pilot. We hebben dit in bijgevoegd schema weergegeven. De 'landelijke' gegevens in dit schema dateren van november 2011; de informatie over de pilot in Groningen is van begin mei 2012. Hiermee geven wij u de meest recente beschikbare gegevens.

Voorlopige conclusie

Procesmatig leren we veel van deelname aan deze pilot. Wat betreft het aantal deelnemers vinden we de resultaten van de pilot nog teleurstellend.

Bij het vergelijken van de voortgang van de pilot loondispensatie in Groningen met de voortgang in andere gemeenten, is het belangrijk te realiseren dat deelname aan de pilot in Groningen vrijwillig is. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering en de bereikte deelnemersaantallen, zeker in vergelijking met de andere gemeenten waar deelname verplicht is. We merken dat het ons extra tijd en inzet kost om klanten te vertellen over de voordelen van werken tegen loonwaarde bij een reguliere werkgever, door het vrijwillige karakter van de pilot. De consequentie is ook dat klanten soms in een vergaand stadium nog afhaken; zelfs afspraken tussen jobcoaches en werkgevers zijn dan voor niets geweest.

Nader onderzoek

We willen graag weten hoe deelnemers het werken tegen loonwaarde ervaren. Wat dit betekent voor hun inkomen, voor hun ontwikkelingsmogelijkheden. Maar ook hoe werkgevers het instrument loondispensatie waarderen. We hebben daarom Bureau Onderzoek en Statistiek gevraagd dit te onderzoeken. In december 2012 verwachten wij de rapportage.

Hoe nu verder: de gevolgen van het Lenteakkoord

De pilotperiode liep in eerste instantie tot 1 januari 2013. Naar verwachting zou het instrument daarna onderdeel worden van de Wet werken naar vermogen. De wet is inmiddels ingetrokken. Van het Ministerie van SZW hebben we het bericht ontvangen dat we na 1 januari 2013 door kunnen gaan met de pilot, waarbij de einddatum echter ongewis is. Dit is geen ideale situatie. Dat betekent dat we de activiteiten gaan afbouwen: we gaan door met de huidige groep, maar laten geen nieuwe mensen instromen in de pilot. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- er is een groep mensen die al is voorbereid op werken in het kader van loondispensatie. Deze groep heeft zelf aangegeven op deze manier aan de slag te willen. Zij doen hier vrijwillig aan mee omdat zij denken hiermee hun kansen op werk te vergroten. Wanneer we de activiteiten binnen de pilot volledig stoppen, kan deze groep geen gebruik meer maken van dit instrument. Ook wij denken dat voor deze groep mensen dit momenteel de enige manier is om hen inkomen te laten



- verdienen. We willen hen dus de mogelijkheid geven dit traject af te ronden.
- we willen graag ervaring opdoen met een iets grotere groep deelnemers en werkgevers opdoen en deze inbrengen in de planvorming rondom een eventuele nieuwe wet. Met de inspanningen voor de groep die zich nu heeft aangemeld, kan dat;
 - we verwachten dat de belangrijkste reden om mee te doen aan de pilot (beïnvloeding) nu weer actueel is met de vorming van een nieuw kabinet in het vooruitzicht;
 - we willen graag ervaring op blijven doen met een instrument dat mogelijk alsnog opgenomen wordt in toekomstige wetgeving.
 - Gezien de onzekerheid over de toekomstige regelgeving vinden we het niet reëel om nieuwe deelnemers te werven waarvoor we dit instrument toepassen.

In zijn algemeenheid willen we nog wel een opmerking maken over het instrument loondispensatie. In de afgelopen periode hebben wij op verschillende momenten gemeld dat wij sterk hechten aan het minimumloon. De huidige vormgeving van het instrument loondispensatie zet dit onder druk: het leidt er niet alleen toe dat werkgevers minder mogen betalen dan het minimumloon, maar zorgt er ook voor dat de inkomsten van werknemers onder het minimumloon liggen. In het advies van de commissie De Vries is indertijd een andere uitwerking van het instrument voorgesteld. Hierbij lag het inkomen van mensen hoger. Dat betekent dat er ook mogelijkheden zijn om het instrument zodanig vorm te geven dat werknemers op of boven het minimumloon uitkomen. Hier blijven we ons op verschillende manieren hard voor maken.

Omdat niet helder is hoe lang de pilot nog door blijft gaan, informeren we werkgevers en deelnemers helder over de gevolgen van deze onzekerheid. In de meeste gevallen zal dat betekenen dat werkgevers contracten aangaan met een beperkte looptijd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Bijlage 1: Globale schematische vergelijking landelijke rapportage en stand van zaken pilot loondispensatie Groningen.

Gegevens 'landelijk' komen uit de derde voortgangsrapportage van het ministerie en dateren van november 2011. Informatie over de pilot in Groningen is van begin juni 2012.

Onderwerp	Landelijk stand v zaken (nov 2011)	Groningen stand v zaken (mei 2012)	Vergelijking Groningen met landelijke	Overige opmerkingen
Voortgang	Overall trage start Toegangstoets en proefplaatsingen komen op gang	Werkproces kostte veel tijd Deelnemers vinden het een lang traject Inmiddels veel ervaring met toegangstoets, ook ervaring met proefplaatsingen	Hetzelfde beeld	In Groningen wordt gewerkt aan een vereenvoudiging van het uitvoeringsproces. Daarmee wordt het traject korter en klantvriendelijker.
Organisatie	Zeer divers, soms groot projectteam en veel samenwerkingspartners, soms maar 2 klantmanagers	Projectteam met iederz, SOZAWE en UWV	We vallen in de categorie 'breed projectteam'	
Aantallen: toegangstoets	1.057 toegangstoetsen afgenomen, dit is gemiddeld 33 per gemeente 83% behoort tot de doelgroep	40 toegangstoetsen afgenomen, 28 behoren tot de doelgroep (69%). 12 behoren niet tot de doelgroep, waarvan 8 vanwege de bovengrens (loonwaarde van 100% WML mogelijk) en 4 vanwege de ondergrens (loonwaarde van 20% WML niet haalbaar).	We hebben iets meer toegangstoetsen afgenomen dan het landelijk gemiddelde	N.B. vergelijking landelijke gegevens (november 2011) en Groninger gegevens (mei 2012)

Onderwerp	Landelijk stand v zaken (nov 2011)	Groningen stand v zaken (juni 2012)	Vergelijking Groningen met landelijk	Overige opmerkingen
Aantallen: geplaatst bij werkgever	123 dienstverbanden landelijk, dat is gemiddeld 3,8 per gemeente	4 dienstverbanden, waarvan er 4 loonwaardemetingen zijn gedaan	We zitten landelijk gezien gemiddeld	N.B. vergelijking gegevens november 2011 (landelijk) en juni 2012 (Groningen)
Deelnemers	Vooraf zittend bestand Gemeenten richten zich op gemotiveerde klanten	Zowel nieuwe instroom als zittend bestand, voornamelijk zittend bestand Vrijwillige deelname	We lijken vrij gemiddeld hierin	Niet iedere gemeente hanteert vrijwillige deelname. In totaal zijn er 37 klanten actief in het proces (70 aangemeld)
Prikkels en beleving	Klanten gaan er gemiddeld 100 euro op vooruit, maar achteruitgang van inkomen tot 100 euro komt ook voor Instrument loondispensatie is lastig voor klant, werken onder WML lastig.	Onderzoek naar inkomen en beleving loopt via een opdracht aan Bureau Onderzoek en Statistiek. Klantmanagers merken de 'concurrentie' met trajecten met een vaste premie, vooral de onzekerheid over het inkomen is lastig uit te leggen. Ook enthousiaste deelnemers	Bureau Onderzoek en Statistiek komt in december 2012 met een rapport. Verder herkennen we ons in het landelijke beeld.	Groningen kent vrijwillige deelname, hierdoor is vergelijken met landelijk lastig.
Vorbereiding op werk	Veel gemeenten investeren fors in de deelnemer vóór men overgaat op (proef)plaatsing	We hebben dit nog niet gedaan, maar bieden wel de mogelijkheid tot het inzetten van extra (deel)trajecten, daar waar nodig.		We hebben 9 klanten op een proefplaatsing.

Onderwerp	Landelijk stand v zaken (nov 2011)	Groningen stand v zaken (juni 2012)	Vergelijking Groningen met landelijke	Overige opmerkingen
Werkgeversbenadering	68% van de gemeenten is niet tevreden over verloop van de werving van arbeidsplaatsen Gemeenten hebben vooral moeite hun netwerk van werkgevers uit te breiden. Concurrentie van andere regelingen, die werkgevers al kennen.	Omdat het aantal deelnemers nog vrij laag is, heeft de jobcoach met ondersteuning van het werkgeversteam op dit moment nog geen grote moeite om werkgevers te vinden.	We herkenden ons lange tijd niet in het landelijke beeld. Nu we wat verder zijn en meer ervaring hebben met het zoeken naar werkgevers voor onze deelnemers, verwachten we dat onze werkgeversbenadering steviger neergezet moet worden voor de langere termijn.	We hebben als tegemoetkoming voor de werkgever no-risk polissen ingekocht bij Achmea. Hiermee wordt het risico bij ziekte voor de werkgever beperkt. Niet alle gemeenten zetten dit instrument in.
Loonwaardebepalingen	Te grote verschillen tussen de ingezette instrumenten en methodieken. Verschil in loonwaarde van 1 deelnemer kan oplopen tot 50%.	Groningen werkt met Dariuz. Er zijn momenteel 4 loonwaardemetingen uitgevoerd. Alle vier zijn vrij hoog uitgekomen met hun loonwaarde.	Groningen heeft in de pilot geen vergelijking gemaakt met andere loonwaarde-instrumenten (dat was ook niet de opzet van de pilot)	In het verleden hebben we een vergelijking gemaakt tussen Loonbalans en Dariuz, dat heeft geleid tot de keuze voor Dariuz.

Bijlage 2: Samenvatting landelijke voortgangsrapportage

Van deelnemer naar werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk Derde voortgangsrapportage

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
C.M. van Ommeren MA en S.M. de Visser MA
Projectnummer: B3802, B3881
Zoetermeer, 21 februari 2012
Research voor Beleid

Samenvatting

Inleiding

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

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

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

Onderzoek naar loondispensatie

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

Noot: gegevens in het CVS

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

Om zicht te krijgen op de validiteit van de in de pilot gebruikte loonwaardemethodieken¹, is in deze onderzoekscyclus daarnaast een experiment loonwaarde uitgevoerd. In dit experiment is de loonwaarde van een aantal werknemers met een arbeidsbeperking vastgesteld met behulp van verschillende methodieken. Van elke deelnemer aan het experiment is op deze manier de loonwaarde met verschillende methoden gemeten. Door de uitkomsten van deze metingen voor elke deelnemer naast elkaar te zetten, ontstaat inzicht in de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de methodieken. Op deze manier kan worden vastgesteld in hoeverre toepassing van verschillende methodieken leidt tot dezelfde loonwaarde.

¹ Een de loonwaardemethodiek van UWV.

Gemeenten in de pilot

Voortgang van de pilot

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

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

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

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

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

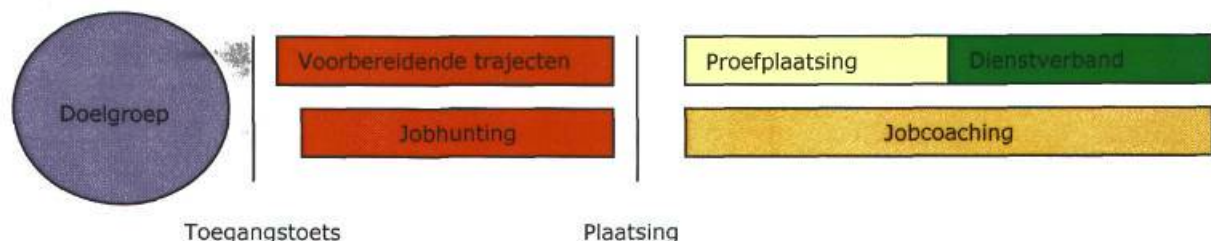
Organisatie van de pilot

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

Klein & Cyclisch

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

Figuur 0.1 Uitvoeringsstrategie Klein & Cyclisch

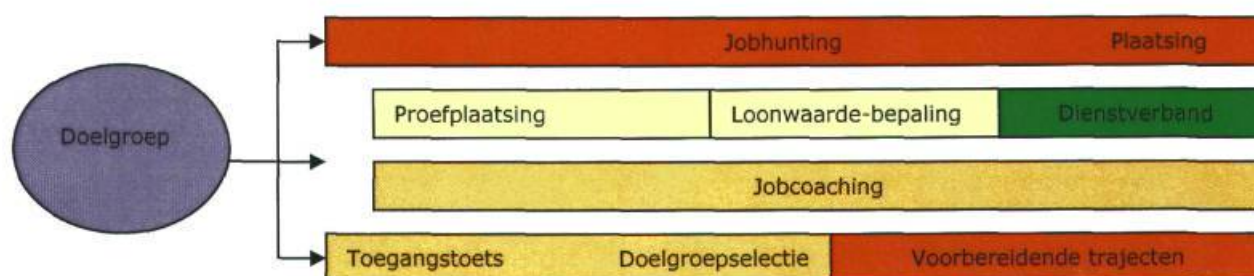


Bron: Reasearch voor Beleid, 2012

Breed & Continue

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

Figuur 0.2 Uitvoeringsstrategie Breed en Continue



Bron: Research voor Beleid, 2012

Prikkels en beleving: kosten, baten en besparingen

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

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

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

Cliënten in de pilot

Toegangstoets

In totaal is bij 1.057 cliënten een toegangstoets afgenomen. De uitkomsten hiervan zijn

weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 0.1 Uitkomsten geregistreerde toegangstoetsen

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

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

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

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

Deelnemers aan de pilot

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

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

Uit de cases blijkt dat de keuze voor de doelgroep effect heeft op het resultaat van de pilot.

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

Vorbereiding op werk

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

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

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

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

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

Prikkels en beleving: financieel en niet-financieel

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

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

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

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

Werkgevers in de pilot

Werkgeversbenadering

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

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

- De mogelijkheden bij werkgevers die al een relatie onderhouden met de gemeente of het SW-bedrijf zijn vaak al 'uitgeput'. De afgelopen jaren is er in veel gemeenten intensief ingezet op het 'naar buiten brengen' van klanten uit de SW, en ook werkgevers-servicepunten hebben ingezet op het plaatsen van WWB-ers.
- Deze groep werkgevers krijgt ook andere doelgroepen aangeboden, die vaak op kortere afstand tot de arbeidsmarkt staan. De concurrentie van andere doelgroepen is dus groot.
- Er is concurrentie van andere instrumenten. Werkgevers hebben vaak ervaring met werken met loonkostensubsidie of begeleid werken in de WSW. Deze regelingen kennen ze, werkgevers weten wat ze ervan kunnen verwachten. Het is voor werkgevers dan een 'gedoe' om over te stappen naar een ander type regeling.

Dienstbetrekkingen

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

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

Alle gemeenten bieden naast loondispensatie nog de mogelijkheid van extra praktische ondersteuning aan werkgever en werknemer in de vorm van begeleiding door een

jobcoach² (of zijn dit van plan). Ook werkplekaanpassingen, een vervoersregeling en algemene nazorg behoren vaak tot de mogelijkheden.

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

Prikkels en beleving: overtuigingskracht van loondispensatie

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

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

Loonwaardebepaling

Loonwaardebepalingen in de pilot

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

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

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

Kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid

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

² 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).

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

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

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

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

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

Voorlopige conclusie

Voortgang

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

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

Variatie in resultaat

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

hebben voor strategieën gekozen die moesten worden bijgesteld. Er is dus met recht sprake van een *pilot*.

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

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

Dat enige schaalgrootte nodig lijkt kan gemeenten in een spagaat brengen. Het instrument loondispensatie is immers in wezen een maatwerk-instrument. Alle stappen in het traject hebben betrekking op één cliënt, één werkgever, één loonwaarde die specifiek is voor één functie – en voor elke cliënt een andere hoogte van loon en uitkering. Een beperkt aantal gemeenten in de pilot lukt het om enige schaalgrootte te realiseren. In hoeverre ook andere gemeenten erin slagen maatwerk en voldoende massa te combineren, zal blijken in het verdere verloop van de pilot.