

Het werkt niet vanzelf

*Over loonprikkels als instrumenten
in de Participatiewet*



IRMGARD BORGHOUTS

RONALD DEKKER

CHARISSA FREESE

SHIRLEY OOMENS

TON WILTHAGEN

Het werkt niet vanzelf

Het werkt niet vanzelf

Over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet

Dr. Irmgard Borghouts

Dr. Ronald Dekker

Dr. Charissa Freese

Dr. Shirley Oomens

Prof. dr. Ton Wilthagen



CELSUS
JURIDISCHE UITGEVERIJ

Het werkt niet vanzelf

Over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet

Tilburg, juni 2015

Dit boek is een uitgave van
Celsus juridische uitgeverij | Amersfoort
www.celsusboeken.nl
info@celsusboeken.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Hoewel aan deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs noch Celsus juridische uitgeverij aansprakelijkheid voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolkomenheden. *All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form, or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing, from the authors.*

ISBN 978-90-8863-166-5

NUR 825

© 2015 Irmgard Borghouts, Ronald Dekker, Charissa Freese, Shirley Oomens,
Ton Wilthagen
© 2015 Vormgeving: Celsus juridische uitgeverij
Lay out: Bureau Lopend Vuur



Het onderzoek en de uitgave van dit boek zijn tot stand gekomen met financiële ondersteuning van Instituut Gak. Instituut Gak wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de sociale zekerheid in Nederland door financiële ondersteuning van onderzoek, projecten en leerstoelen. Meer informatie is te vinden op www.instituutgak.nl.

HET WERKT NIET VANZELF

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	IX
Voorwoord	1
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 De instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie in Nederland	11
2.1 Loondispensatie	11
2.2 Loonkostensubsidie	13
2.3 Wat wordt verwacht van de instrumenten?	17
3 Empirische effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie	21
3.1 Bekendheid en gebruik	21
3.2 Resultaten loondispensatie	25
3.3 Resultaten loonkostensubsidie (LKS)	28
3.4 Netto-effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie?	29
4 Wat weten we nog niet?	33
5 Slotbeschouwing	39
Literatuur	47
Samenvattend overzicht instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie	53
Over de auteurs	57

HET WERKT NIET VANZELF

Lijst met afkortingen

AKC	Arbeidsdeskundig Kennis Centrum
KRA	Kaderregeling Arbeidsinpassing
LKS	Loonkostensubsidie
OSA	Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
REA	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SHRM	Strategisch Human Resource Management
STAP	Wet Stimulering Arbeidsparticipatie
SPAK	Specifieke afdrachtkorting
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VLW	Regeling Vermindering Langdurig Werklozen
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (voor 2010: Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wba	Wet bevordering arbeidsinpassing
WEA	Werkgevers enquête arbeid
Wlom	Wet loonkostenreductie op minimumloon niveau
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIJ	Wet investeren in jongeren
WML	Wettelijk minimumloon
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WVA	Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie voor de volks- verzekeringen
Wwnv	Wet werken naar vermogen
WWB	Wet werk en bijstand
WW	Werkloosheidswet
WW-awf	Algemeen werkloosheidsfonds
UFO	Uitvoeringsfonds voor de overheid

HET WERKT NIET VANZELF

Tussen banenafspraken en talenten

De nieuwe Participatiewet is dit jaar van kracht geworden. Voor werkgevers betekent dit dat zij een plan moeten hebben of en hoe zij werk willen aanbieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De intentie van deze wet is goed: het is gericht op activering van de arbeidsmarkt. Deze visie past bij een bedrijf als Philips. Philips heeft een lange historie als sociale werkgever en draagt al ruim dertig jaar bij aan het oplossen van werkloosheid in Nederland, door het begeleiden van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Via werk-leerbedrijven hebben we al 12.500 mensen aan betaald werk geholpen, met de enthousiaste medewerking van al onze managers. Voor mensen die een extra steuntje nodig hebben, willen wij als bedrijf graag een extra inspanning leveren en dit zullen we ook de komende jaren blijven doen. We reserveren hiervoor 1,5 procent van onze werkplekken. Ook bij andere bedrijven zijn mooie voorbeelden te vinden van het integreren van mensen met een arbeidsbeperking in de organisatie. Ahold bijvoorbeeld heeft zich voorgenomen één Wajonger per supermarkt te plaatsen, vierhonderd in totaal.

Je zou verwachten dat het voor Philips en Ahold dus eenvoudig is om aan de ‘banenafpraak’ die voortvloeit uit het sociaal akkoord te voldoen. Helaas is het tegendeel waar. De normen die Philips zelf hanteert om mensen te laten deelnemen aan het speciaal daarvoor in het leven geroepen Werkgelegenheidsplan zijn minder streng dan die in de banenafpraak en de eventuele Quotumregeling die wordt geactiveerd wanneer het aantal afgesproken banen niet wordt gerealiseerd. Voor de banenafpraak tellen alleen die mensen mee die niet in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen, terwijl wij ook bijvoorbeeld mensen met een autistische stoornis laten deelnemen die hoger opgeleid zijn en meer verdienen dan het minimumloon, maar wel minder productief zijn. Philips dreigt daardoor de norm niet te gaan halen, terwijl het past binnen onze visie om mensen met een arbeidsbeperking een plaats te gunnen binnen onze organisatie en daar al jaren intrinsiek gemotiveerd mee bezig zijn. Om mensen met een arbeidshandicap te plaatsen, is zorgvuldige

integratie van groot belang. Deskundigen bevelen aan om klein te beginnen, zodat de organisatie zorgvuldig de mensen kan absorberen.

Het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in organisaties is geen sinecure, zeker niet voor bedrijven die er geen ervaring mee hebben of minder positief tegenover de doelgroep staan. Het creëren van banen voor deze doelgroep moet worden gezien in het licht van de arbeidsmarktontwikkelingen van de afgelopen jaren. Bij de meeste bedrijven in Nederland zijn als gevolg van de economische ontwikkelingen alleen maar banen verdwenen en is het overgebleven werk veelal hoger gekwalificeerde arbeid geworden.

De overheid probeert werkgevers tegemoet te komen met financiële vergoedingen om productiviteitsverlies te compenseren. Het verschil tussen de productiviteit en het minimumloon wordt gecompenseerd. Echter, in het loongebouw van veel bedrijven bestaat de minimumloonschaal niet meer. Om hiervoor een oplossing te vinden, wordt ook van vakbonden bijvoorbeeld een constructieve houding gevraagd. Ook wordt de hogeropgeleide groep uitgesloten die weliswaar meer dan minimumloon verdient, maar qua productiviteit toch achterblijft.

In dit boek wordt het effect van loonprikkels onderzocht. De oude Griekse munt op de omslag heet een Talent en heeft twee betekenissen. Een Talent was de hoogste Griekse geldeenheid. Een Talent kon door één persoon slechts worden verdiend door een paar jaar te werken. Hopelijk kunnen in de toekomst mensen uit de doelgroep van de Participatiewet voor meerdere jaren aan de slag wanneer er wordt gekeken naar hun talenten in plaats van naar hun beperkingen. Ten tweede verwijst de afbeelding naar de financiële prikkels die van loondispensatie en loonkostensubsidie zouden moeten uitgaan om werkgevers te overtuigen mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De onderzoekers concluderen dat de effecten van beide instrumenten gering zijn.



Het economische principe dat loonkostensubsidie of loondispensatie een prijsprikkel is waardoor arbeid goedkoper wordt en als gevolg daarvan meer werkgevers een baan aanbieden aan mensen die niet volledig productief zijn, blijkt onvoldoende te werken. Terecht wijzen de onderzoekers erop dat er

veel meer factoren een rol spelen bij werkgevers als het gaat om het wel of niet aannemen en in dienst houden van arbeidsgehandicapten. Vanuit mijn ervaring bij Philips, maar ook uit gesprekken met andere werkgevers kan ik dit ondersteunen. Dit betreft onder andere een goede werving en selectie en een goede begeleiding van de kandidaat én van de afdeling waar deze persoon wordt geplaatst.

Als werkgever willen wij graag dat er veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een duurzame plek kunnen vinden bij reguliere bedrijven. Wat wij niet willen, is dat bedrijven een rekensom gaan maken en tot de conclusie komen dat per saldo een boete betalen het minst negatief uitpakt. Dit betekent een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven en de mensen met een arbeidsbeperking schieten daar niets mee op. Om deze nieuwe wet tot een succes te maken, verwachten wij van de overheid dat de bedrijven die intrinsiek gemotiveerd met de doelgroep aan de slag willen goed worden ondersteund.

Hans Dijkman
HR Directeur Philips Benelux

Op deze plaats willen de auteurs prof. dr. H. Maassen van den Brink, dr. H. Vinke en dr. B. Krol bedanken voor nuttig commentaar op eerdere versies van dit boek.

HET WERKT NIET VANZELF

Samenvatting

Loondispensatie en loonkostensubsidie zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. De loonwaarde van de persoon met beperkingen wordt vastgesteld. Bij loondispensatie betaalt de werkgever niet het volledige loon aan de arbeidsgehandicapte, maar alleen voor dat deel dat deze persoon productief is of kan zijn. De overheid vult het loon aan met een uitkering. De personen met een arbeidsbeperking hebben bij loondispensatie dus te maken met twee inkomstenbronnen: het loon via de werkgever en een aanvullende uitkering vanuit de overheid. Bij het instrument loonkostensubsidie heeft de persoon met een arbeidsbeperking één inkomstenbron: het loon via de werkgever. Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever het functieloon (minimumloon of loon conform cao) aan de arbeidsgehandicapte en de werkgever wordt gecompenseerd voor de verminderde productiviteit door een loonkostensubsidie vanuit de gemeente.

In het voormalige wetsvoorstel Wet werken naar vermogen werd de mogelijkheid van loondispensatie geïntroduceerd, maar dit werd later weer geschrapt. Bij de invoering van de Participatiewet is namelijk gekozen voor de inzet van het instrument loonkostensubsidie. Deze recente koerswijziging is gebaseerd op overleg tussen de overheid en sociale partners en niet op basis van empirisch onderzoek. Politieke belangen spelen bij dit besluit een rol.

In deze studie houden we beide instrumenten tegen het licht. We geven een overzicht van welke theoretische en empirische effecten van loondispensatie op het aan het werk krijgen en houden van arbeidsgehandicapten tot nu toe in de literatuur bekend zijn en maken een vergelijking met het instrument loonkostensubsidie. We komen tot de conclusie dat het bereik, gebruik en de effecten van beide instrumenten gering zijn. Het klassieke economische paradigma dat loonkostensubsidie of loondispensatie een prijsprikkel is waardoor arbeid goedkoper wordt en als gevolg daarvan meer werkgevers een baan

aanbieden aan mensen die niet volledig productief zijn, blijkt onvoldoende te werken. Blijkbaar spelen meer factoren bij werkgevers een rol als het gaat om het wel of niet aannemen en in dienst houden van arbeidsgehandicapten. We presenteren daarom in dit boek een conceptueel multidisciplinair en integraal model met daarin verschillende factoren die bij werkgevers een rol spelen in het proces van het in dienst nemen én houden van mensen met een arbeidsbeperking.

Inleiding

Er bestaan verschillende regelingen die werkgevers zouden moeten stimuleren om werknemers met een arbeidsbeperking in dienst te nemen of te houden. Instrumenten zoals loondispensatie en loonkostensubsidie worden via het beleid ingezet om werkgevers te compenseren voor de verminderde productiviteit. Dit gebeurt zowel in Nederland, maar ook in andere landen zoals de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland (Katz, 1996; Bell et al., 1999; Dunnewijk en Vogels; 2000, Neubäumer, 2010; Neumark, 2013). Loonkostensubsidies bestaan al geruime tijd in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de Wet loonkostenreductie op minimumloon niveau (WLOM) die later is opgegaan in de Wet Vermindering Afdrachtskorting/SPAK, Wet Vermeend/Moor, de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA), de Wet bevordering arbeidsinpassing (WBA), regeling Vermindering Langdurig Werklozen (VLW), Brugbaanregelingen voor herbeoordeelde gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Tijdelijk besluit brugbanen, 2008) of de loonkostensubsidie (LKS)¹ die in 2009 werd geïntroduceerd met de invoering van de Wet Stimulering Arbeidsparticipatie (STAP).

In het voormalige wetsvoorstel Wet werken naar vermogen (Wwnv) werd loondispensatie opgenomen als instrument om werkgevers te stimuleren banen aan te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Het wetsvoorstel Wwnv is gewijzigd in de Participatiewet die op 1 januari 2015 in werking is getreden (Borghouts, 2014). De doelen van de Participatiewet zijn: harmonisatie van verschillende regelingen (Wet Werk en Bijstand (WWB), de voormalige Wet investeren in jongeren (WIJ), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong)) en de bevordering van arbeidsparticipatie voor iedereen met arbeidsvermogen. Het kabinet wil met de Participatiewet bereiken dat meer mensen met een arbeidsbeperking

1 *Kamerstukken I 2008/09, 31 577, nr. A.*

bij een reguliere werkgever aan de slag gaan. Het instrument loondispensatie werd naar aanleiding van de afspraken in het sociaal akkoord vervangen door het instrument loonkostensubsidie.² Het kabinet vindt draagvlak en gedeelde verantwoordelijkheid belangrijk en kiest, conform de wens van sociale partners en gemeenten, voor de invoering van loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie in de Participatiewet.³ Dit ondanks dat het instrument loonkostensubsidie volgens de regering een duurder instrument is dan loondispensatie (TK, 2012/13a).⁴

Vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk oogpunt is het interessant de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie nader tegen het licht te houden. De ambitie van het kabinet en sociale partners om meer mensen met een arbeidsbeperking op een reguliere werkplek te krijgen, vraagt inzicht in wat werkgevers kan overtuigen om dergelijke werkzoekenden aan te nemen en in dienst te houden. Een recent onderzoek (Wissink, Timmermans & Van Horssen, 2012) onder werkgevers naar de beweegredenen om Wajongers aan te nemen, laat zien dat loondispensatie en loonkostensubsidie belangrijke ondersteunende instrumenten zijn. De wetenschappelijke literatuur op het terrein van effectieve re-integratie-instrumenten is echter mager (Van Horsen, 2010, Sol et al., 2011).

In deze studie verkennen we wat er bekend is over de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie. We stellen ons de vraag of beide instrumenten werken zoals we denken dat ze werken. Deze studie geeft een overzicht van de stand van zaken in het bestaande onderzoek naar theoretische verwachtingen en empirische effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie vanuit het perspectief van de werkgever.

2 Het instrument loondispensatie bestond overigens al in de Wajong en blijft ook bestaan voor huidige Wajongers met arbeidsvermogen die nu onder de Wajongregeling vallen. Wajongers die vanaf 1 januari 2015 instromen in de Participatiewet en onder de regie van de gemeenten gaan vallen, krijgen niet te maken met het instrument loondispensatie, maar met het instrument loonkostensubsidie.

3 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 161, nr. 108.

4 *Kamerstukken II 2013/14*, 33 566, nr. 55.

Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* lichten we de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie toe. We presenteren vormen die in Nederland zijn toegepast en gaan nader in op het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet. Ook bespreken we wat de verwachtingen zijn van deze instrumenten. In *hoofdstuk 3* gaan we na of de verwachtingen ook kloppen en bespreken we de empirische effecten van beide instrumenten die in de literatuur bekend zijn. In *hoofdstuk 4* gaan we in op de vraag wat nog niet bekend is over het in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking vanuit het perspectief van de werkgever. We presenteren daarbij een conceptueel model met daarin verschillende factoren die van belang zijn voor werkgevers in het proces van aannemen en in dienst houden van mensen met een arbeidsbeperking. We sluiten *hoofdstuk 5* af met een slotbeschouwing.

HET WERKT NIET VANZELF

De instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie in Nederland

In dit hoofdstuk bespreken we de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie en hun uitgangspunten. Beide instrumenten beogen de werkgever financieel te compenseren wanneer een potentiële werknemer verminderd productief is, maar er zijn ook verschillen (Bijlage 1 bevat een samenvattend overzicht).

2.1 Loondispensatie

Het algemene idee van loondispensatie is dat de werkgever het loon betaalt dat past bij de verdiencapaciteit van de betrokken werknemer. Het loon wordt aangevuld door de overheid tot maximaal het wettelijk minimumloon (WML). De werkgever draagt sociale verzekeringspremies af naar rato van het loon. Voor een werknemer betekent dit dat hij loon ontvangt van de werkgever en daarnaast een aanvullende uitkering van de overheid. Over de aanvullende uitkering wordt geen pensioen opgebouwd. Nederland kent twee regelingen waarin het instrument loondispensatie is/was geregeld: een structurele regeling binnen de Wajongregeling en een tijdelijke regeling via de Tijdelijke wet pilot loondispensatie.⁵ We zullen beide regelingen kort bespreken.

Loondispensatie voor Wajongers

Artikel 2:20 van de Wajong regelt dat werkgevers ontheffing kunnen krijgen van de verplichting om ten minste het WML te betalen wanneer de potentiële

⁵ Vanaf 1998 was loondispensatie mogelijk via de wet (Re)integratie Arbeidsgehandicapten (REA) (*Staatscourant* 1998, nr. 217, p. 9). De wettelijke regeling van de loondispensatie is met de intrekking van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) per 29 december 2005 gewijzigd en sindsdien opgenomen in artikel 59a van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). De forse groei van het aantal Wajongers was aanleiding voor het kabinet om de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) in 2010 te wijzigen in de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).

werknemer een Wajong-uitkering heeft, of als de persoon jonger is dan 18 jaar en een handicap of ziekte heeft. De werkgever betaalt tijdelijk minder loon wanneer de Wajonger door een arbeidsbeperking minder productief is. De Wajonger ontvangt loon van de werkgever en een aanvullende uitkering vanuit het UWV tot minstens 75 procent van het minimum(jeugd)loon. In artikel 2:20 Wajong is bepaald dat loondispensatie kan worden toegekend wanneer wordt verwacht dat er ten minste een half jaar sprake is van verminderde arbeidsproductiviteit.⁶ De minimale periode voor loondispensatie is zes maanden, maar deze kan eventueel worden verlengd tot een maximum van vijf jaar. Het is de bedoeling dat de Wajonger uiteindelijk hetzelfde gaat verdienen als andere werknemers binnen de organisatie.

Tijdelijke wet pilot loondispensatie

De Tijdelijke wet pilot loondispensatie is voortgekomen uit het advies van de commissie De Vries. In 2008 heeft het toenmalige kabinet de commissie fundamentele herbezinning Wsw – ook wel de commissie De Vries genaamd – geïnstalleerd met het verzoek met voorstellen te komen ter verhoging van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig een reguliere baan kunnen vinden en houden, maar die wel in staat zijn zinvolle en regelmatige arbeid te verrichten. Het advies diende rekening te houden met gelijkblijvende budgettaire middelen.⁷ De commissie De Vries adviseerde een viertal pilots Werken naar Vermogen uit te voeren. Een van deze pilots betrof een experiment met het oog op het nemen van een gefundeerde beslissing over het al dan niet landelijk invoeren van het instrument loondispensatie. De doelgroep van de pilot was breder dan de Wajongregeling, namelijk: mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. De pilot bood gemeenten de kans te experimenteren met het instrument loondispensatie. In de periode 2010-2013 hebben in totaal 32 gemeenten geëxperimenteerd met de tijdelijke wet pilot loondispensatie (Bouma, Ommeren, & Westhof, 2013). De resultaten van deze experimenten bespreken we verderop in *hoofdstuk 3*. De Tijdelijke Wet Loondispensatie is in juni 2010 in werking getreden (*Staatsblad* 2010, 217) en is met de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 vervallen. Met de invoering van de Participatiewet kiest

6 Artikel 2, Besluit loondispensatie Wajong.

7 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 165.

het kabinet zoals eerder vermeld voor het instrument loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie.

2.2 Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie is een financiële tegemoetkoming voor werkgevers die een uitkeringsgerechtigde of iemand uit een bepaalde doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aannemen. De werknemer ontvangt het functieloon. Dit is gelijk aan of hoger dan het WML, ongeacht de mate van arbeidsproductiviteit. Bij loonkostensubsidie ontvangt de arbeidsgehandicapte dus een hoger loon dan zijn feitelijke arbeidsproductiviteit. De werkgever wordt gecompenseerd voor de lagere productiviteit door middel van de loonkostensubsidie.

Subsidiereregelingen worden geïntroduceerd en verdwijnen weer. Om orde in de grote hoeveelheid van arbeidsmaatregelen aan te brengen, heeft De Beer verschillende dimensies onderscheiden waarlangs arbeidsmarktmaatregelen geordend kunnen worden (De Beer, 2000; De Beer, 1996). De vijf dimensies die De Beer in zijn werk onderscheidt en die ook kunnen worden toegepast op de verschillende vormen van (loonkosten)subsidies zijn de volgende:

1. aanbodgericht versus vraaggericht;
2. financieel (kwantitatief, financiële prikkel) versus kwalitatief; (een dienst in natura of een plicht die bijdraagt aan het realiseren van een doelstelling);
3. algemeen (generiek) versus gericht (specifiek);
4. tijdelijk (eenmalig) versus permanent voor de individuele werkgever/werknemer;
5. conjunctureel versus structureel (tijdelijke regelingen om problemen in een bepaalde conjunctuurfase op te vangen versus maatregelen/regelingen voor problemen van structurele aard).

We kunnen daar mede op basis van eerdere literatuur (zie o.a. Katz, 1996) een drietal dimensies aan toevoegen:

6. geografische context van het instrument: nationaal, regionaal of lokaal;
7. subsidies gericht op de publieke sector versus de private (markt)sector;
8. organisatie/administratie: via het belastingstelsel (bijvoorbeeld via

fiscale afdrachtskortingen voor de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, vrijstellingen van sociale premies voor werknemersverzekeringen), of via directe uitbetaling aan de werkgever (denk aan eenmalige plaatsingssubsidies).

We beperken ons in deze studie tot *financiële vraaggerichte* subsidies (zie punt 1 en 2 van de hiervoor besproken indeling van De Beer). Hieronder bespreken we enkele vormen van financiële vraaggerichte subsidies die in Nederland in het verleden werden of momenteel worden toegepast. In cursief gedrukt geven we aan van welke van de hiervoor besproken dimensies sprake is.

Loonkostensubsidie via fiscale afdrachtskortingen en premiekortingen werknemersverzekeringen

De beleidsassumptie is dat deze fiscale subsidieregelingen een financiële prikkel voor werkgevers zijn die ertoe moeten aanzetten om voor (bestaande) arbeidsplaatsen eerder langdurige werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in dienst te nemen. De specifieke afdrachtskorting lage lonen (SPAK) is een vorm van een *fiscaal financiële* maatregel gericht op *de vraagzijde*. Deze loonkostensubsidie is in 1996 in Nederland geïntroduceerd als onderdeel van de Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Doel van de SPAK was laagbetaalde werkgelegenheid te behouden en te creëren door de loonkosten van laagbetaalden te verlagen en meer in overeenstemming te brengen met hun productiviteit.⁸ Werkgevers kregen hiermee de mogelijkheid om voor iedere werknemer die tot 115 procent van het wettelijk minimumloon verdient, een korting toe te passen op de af te dragen premies voor de volksverzekeringen. Op deze manier kon het loon voor de laagbetaalden gelijk blijven en werd er gecompenseerd voor de lagere productiviteit. Deze subsidieregeling richtte zich niet op een bepaalde doelgroep, maar op de categorie van laag betaalde banen en had dus een *generiek karakter*.

De SPAK is in 2004 versneld afgeschaft.⁹ De reden van de afschaffing was het

8 *Kamerstukken II* 1999/2000, 25 875, nr. 2.

9 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 516, nr. 3. Tot een versnelde afschaffing van de SPAK werd besloten vanwege het verslechterende budgettaire beeld in 2003 en 2004. Zonder aanvullend beleid zou sprake zou zijn van een overschrijding van de grens van 3 procent van het EMU-tekort. De fiscale loonkostensubsidies compenseren werkgevers via het belastingstel-

kabinetbesluit om te komen tot een breder pakket aan maatregelen waarin het accent werd verschoven van stimulering van de arbeidsvraag naar het arbeidsaanbod. In plaats van dit fiscale instrument gericht op de vraagzijde zijn later in het belastingstelsel heffingskortingen geïntroduceerd voor alle werkenden (aanbodzijde) met het doel om werken financieel aantrekkelijker te maken ten opzichte van uitkeringen.¹⁰

Naast de fiscale loonkostensubsidies in de vorm van afdrachtkortingen kunnen werkgevers worden gecompenseerd via premiekortingen sociale *werknemers*verzekeringen en subsidies voor *specifieke doelgroepen*. Concreet betekent dit dat werkgevers in de loonaangifte een premiekorting mogen toepassen. De werknemerspremie wordt door de Belastingdienst geïnd en doorgegeven aan het UWV. Tot 2012 bestonden er premiekortingen voor werkgevers wanneer ze bepaalde doelgroepen zoals ouderen, uitkeringsgerechtigden en personen met een arbeidsbeperking in dienst namen. Vanaf 1 januari 2013 zijn deze premiekortingen omgezet in (hogere) mobiliteitsbonussen. Deze bonus van 7.000 euro per jaar kan een werkgever aanvragen voor een arbeidsgehandicapte die hij in dienst neemt en die ten minste het minimumloon verdient. Wanneer een arbeidsgehandicapte met loondispensatie gaat werken, bedraagt de subsidie 3.500 euro per jaar. Deze mobiliteitsbonussen kunnen voor maximaal drie jaar (dus *tijdelijk*) aan werkgevers worden toegekend. Hoewel de naam is gewijzigd naar mobiliteitsbonus¹¹ verandert er in de praktijk niet veel (behalve dat de bedragen hoger zijn), want in feite is de mobiliteitsbonus een premiekorting die de werkgever in de loonaangifte mag verrekenen met het totaal van premies werknemersverzekeringen (WAO/WIA-premie, de premie

sel. Via de fiscale loonkostensubsidiemaatregelen kunnen werkgevers kortingen toepassen waardoor werkgevers minder belasting of premies voor de *volks*verzekering hoeven af te dragen.

- 10 Op verschillende manieren is het inkomen van werkende Wajongers geanalyseerd door het SCP (zie Jehoel-Gijsbers, 2010). Elk van die manieren leidt tot dezelfde bevinding: voor vrijwel alle werkende Wajongers is het werken lonend tot zeer lonend. Hun gemiddeld inkomen ligt een stuk hoger dan dat van niet-werkende Wajongers. Bijna de helft van de onderzochte Wajongers was op enig moment in staat (of heeft geprobeerd) te werken. Het probleem lijkt volgens het onderzoek van het SCP niet zozeer te liggen in het vinden van werk, maar in het behouden van het werk.
- 11 De mobiliteitsbonus verwijst naar de transitie van inactiviteit naar activiteit. Een stimulans om mensen aan het werk te krijgen en te houden.

WW-Awf (of Ufo-premie) en de sectorpremie) die de werkgever voor alle werknemers moet betalen.

Creëren van werk door middel van subsidie

De creatie van gesubsidieerd werk is een andere vorm van een *vraaggericht, financieel* arbeidsmarktinstrument. Deze maatregelen zijn anders dan bij de SPAK wel gericht op een *specifieke* doelgroep (zowel ten aanzien van de criteria van de banen als met betrekking tot de personen die deze gaan vervullen). Uit het verleden kennen we bijvoorbeeld de Instroom/Doorstroombanen (de opvolgers van de Melkert 1-banen, ook wel bekend als het 40.000 banenplan met *structurele/permanente* gesubsidieerde banen in de *publieke sector*) en de WIW-banen (opvolger van de banenpool Jeugdwerkgarantieplan en de Melkert 2-banen: *tijdelijke* experimentele banen in de collectieve en *marktsector*) gericht op langdurig werklozen. Gemeenten kregen via het Rijk subsidies voor de gerealiseerde banen en maakten afspraken met werkgevers over de loonkostensubsidie en eventueel een vergoeding voor aanvullende kosten. Voor arbeidsgehandicapten kennen we de sociale werkplaatsen (Wsw), ook wel beschut werk genoemd. Vanaf 1 januari 2015 zal er geen nieuwe instroom in de Wsw meer plaatsvinden, omdat de Wsw-regeling opgaat in de Participatiewet. Het kabinet hoopt hiermee te bereiken dat meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag gaan bij een reguliere werkgever.

Loonkostensubsidie in de Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten de beschikking over een *structurelere* vorm van loonkostensubsidie. Ieder jaar zal de loonwaarde van de werknemer met een beperking opnieuw moeten worden bepaald. Het werk dat een persoon met een arbeidsbeperking kan verrichten (ook als dit minder snel of nog niet volledig kan worden uitgevoerd) heeft een bepaalde waarde die in geld kan worden uitgedrukt en gekoppeld kan worden aan het salaris. De loonwaarde zal worden vastgesteld op de werkplek, waarbij de werkgever kan aangeven wat wordt verwacht van een werknemer zonder beperking en in hoeverre de prestaties van de werknemer met een arbeidsbeperking zich daartoe verhouden. De gemeente bepaalt de loonwaarde op de werkplek met inbreng van de werkgever en de potentiële werknemer en zal bij de vaststelling van de loonwaarde gebruikmaken van een loonwaardevaststellingsmethode. Deze methode kan door de gemeenten zelf worden ontwikkeld, ingehuurd of

ingekocht bij derden. Het vaststellen van de loonwaarde is niet eenvoudig en er bestaan verschillende methodieken (AKC, 2013; AKC 2014).

Op dit moment zijn negen methodieken gevalideerd (Blik op Werk, 2015). De gekozen methode wordt vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Het is aan de *regionale* Werkbedrijven¹² de taak om minimumeisen voor de loonwaardebepaling te formuleren die een zorgvuldige, objectieve vaststelling van de loonwaarde waarborgen.¹³ In het Besluit Loonkostensubsidie Participatiewet formuleert de regering een aantal *landelijke* uitgangspunten:

1. De loonwaarde wordt vastgesteld op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek;
2. De loonwaarde wordt vastgesteld door een deskundige;
3. De loonwaardebepaling moet plaatsvinden op basis van een beschreven methode zodat transparant is hoe de loonwaarde is vastgesteld.

De werkgever ontvangt van de gemeente een loonkostensubsidie ter hoogte van het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van de werknemer, met een maximum van 70 procent van het wettelijk minimumloon, vermeerderd met de werkgeverslasten. In theorie zou deze loonkostensubsidie dus tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kunnen worden ingezet.¹⁴ Hierdoor krijgt de loonkostensubsidieregeling een *structureel* karakter in tegenstelling tot de loonkostensubsidies die in het verleden in Nederland zijn ingezet.

2.3 Wat wordt verwacht van de instrumenten?

Het inzetten van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie met als doel de arbeidsparticipatie van zwakke groepen te vergroten, gaat uit van een aantal assumpties. In theorie bestaat er een win-win-win situatie wan-

12 De regionale Werkbedrijven worden vanaf 1 januari 2015 operationeel. De regering geeft in de nota van toelichting van het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet aan dat het niet mogelijk is om voor die datum te komen tot regionaal afgestemde nadere afspraken over minimumeisen waaraan de loonwaardevaststellingsmethode moet voldoen en geeft nader minimale regels tot vaststelling van de loonwaarde. De regels zullen een tijdelijk karakter hebben totdat de afspraken in regionaal verband tot stand zijn gekomen.

13 *Staatscourant* 2014, nr. 29290, 15 oktober 2014.

14 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 161, nr. 116.

neer de instrumenten worden ingezet. De belangrijkste assumptie achter het instrument *loondispensatie* is dat er een financiële prikkel vanuit gaat. Bij de inzet van loondispensatie zou de uitkeringsgerechtigde/werknemer in theorie worden geprikkeld om op een reguliere arbeidsplaats aan het werk te gaan en zich verder te ontwikkelen. Wanneer de loonwaarde stijgt, zou de persoon in kwestie bij het instrument loondispensatie ook meer gaan verdienen (tot 100 procent minimumloon). Ook bij werkgevers is de veronderstelling dat het in essentie gaat om een financiële prikkel die hen zou moeten verleiden personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het klassieke economische paradigma gaat ervan uit dat loonkostensubsidie of loondispensatie een prijs-prikkel of prijssubsidie is. De veronderstelling hierbij is dat arbeid goedkoper wordt door de inzet van deze loonkosteninstrumenten, waardoor werkgevers eerder geneigd zijn mensen met een arbeidsbeperking een baan aan te bieden. De vraag is of arbeid ook daadwerkelijk goedkoper wordt bij de inzet van deze instrumenten. De werkgever zal aanvullende handelingen moeten verrichten die extra kosten met zich meebrengen zoals: het aanvragen van de subsidie, het bepalen van de loonwaarde, het bieden van extra begeleiding en ondersteuning en de inzet van ander personeel om de gewenste productiviteit toch te realiseren. Werkgevers worden (deels) financieel gecompenseerd voor het aannemen van iemand met een verminderde arbeidsproductiviteit en kunnen hiermee mede uitdrukking geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Werkgevers betalen het loon naar productiviteit en hiermee zou het instrument loondispensatie het financiële risico voor werkgevers wegnemen. Het loon wordt door de overheid aangevuld met een uitkering tot maximaal het bedrag dat de arbeidsgehandicapte/Wajonger ontving voordat hij bij de werkgever ging werken. Deze uitkering vormt geen onderdeel van het loon. Gemeenten en UWV zouden met het instrument loondispensatie kunnen besparen op een deel van de uitkeringslasten. Het bedrag dat de overheid minder uitgeeft aan uitkeringen omdat de uitkeringsgerechtigden aan het werk zijn en loon ontvangen, is voor gemeenten vrij besteedbaar (EK, 2009/10).

Net als bij het instrument loondispensatie verwachten beleidsmakers dat door een financiële tegemoetkoming in de vorm van een *loonkostensubsidie* werkgevers bereid zijn te investeren in mensen met een arbeidsbeperking. Bij loonkostensubsidie compenseren gemeenten de werkgevers als iemand niet in staat is het minimumloon te verdienen. De gemeente vult aan tot het

minimumloon. Het verschil tussen het minimumloon en de cao moeten werkgevers zelf betalen.

De beleidsverwachting is dat door de inzet van instrumenten zoals loonkostensubsidie en loondispensatie meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk gaan bij een reguliere werkgever. De vraag is of het inzetten van dergelijke financiële prikkels aan werkgevers in de praktijk ook daadwerkelijk leidt tot het gewenste gedrag van werkgevers: meer mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. In het volgende hoofdstuk gaan we na wat op basis van de literatuur bekend is over de effecten van beide instrumenten. We maken daarbij onderscheid naar bruto- en netto-effectiviteit. Het netto-effect van een instrument of maatregel refereert naar de daadwerkelijke bijdrage van het instrument aan het uiteindelijke doel: arbeidsgehandicapten aan het werk krijgen en houden bij reguliere werkgevers. Of zouden de werknemers met een arbeidsbeperking die nu werkzaam zijn ook zonder de inzet van het instrument aan het werk zijn gekomen? De bruto-effecten nemen we in de praktijk direct waar (in tegenstelling tot netto-effecten die niet direct zijn waar te nemen). Voor het schatten van de netto-effectiviteit van een specifiek instrument zijn controlegroepen nodig in een experimentele opzet en zal er moeten worden gecontroleerd voor verschillende factoren. Het meten van de netto-effectiviteit van instrumenten is niet eenvoudig. Verschillende onderzoeksmethoden leiden in de praktijk ook tot (soms grote) verschillende uitkomsten.

Bij het meten van effecten is het belangrijk te weten wat er wordt gemeten. Coomans en Bollens geven in hun werk aan dat er bij analyses sterke verschillen kunnen bestaan tussen effecten op micro- of macroniveau (Coomans & Bollens, 2013). Op individueel niveau gaat het volgens Coomans en Bollens dan over de kans op het vinden van een baan, het houden van de baan (duurzaamheid), de kwaliteit van de baan of de mate waarin personen er in slagen om langdurig uit de uitkering te blijven. Onderzoek naar de effecten van loonkostensubsidies op macroniveau richten zich op werkgelegenheid en werkloosheid in algemene zin of de mate waarin herverdeling plaatsvindt van inkomens (Coomans & Bollens, 2013; Neumark 2011).

Loonkostensubsidies kunnen op micro- en macroniveau tot verschillende resultaten leiden. Verschillende onderzoeken laten zien dat op individueel

niveau (geringe) gunstige resultaten kunnen worden bereikt, maar dat op macroniveau de effecten niet altijd even gunstig zijn (Dickert-Conlin & Holtz-Eaking, 2000; Kluge, 2006; Coomans & Bollens, 2013). In de literatuur worden verschillende neveneffecten genoemd, die de verwachte positieve resultaten van loonkostensubsidie op arbeidstoeleiding van bepaalde doelgroepen substantieel kunnen verminderen. Het gaat dan om substitutieeffecten (verdringing binnen één onderneming als gevolg van de inzet van het instrument), *deadweight* effecten (het aantal banen of plaatsingen dat ook zou zijn gecreëerd/gerealiseerd zonder de inzet van de subsidie) en andere vormen van verdringing of marktverstoringen of stigma-effecten (wanneer de inzet van de subsidie aan potentiële werkgevers of collega's het signaal zou afgeven dat bepaalde werknemers minder goed presteren).

Empirische effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie

3.1 Bekendheid en gebruik

Bekendheid met en gebruik van de regelingen vormen een eerste indicatie van het effect van een instrument (bruto-effect). Om zicht te krijgen op het bereik van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie hebben we analyses verricht op bestanden van het SCP/OSA Arbeidsvraagpanel.¹⁵ Dit onderzoek onder werkgevers vindt om de twee jaar plaats. In het voorjaar van 2008 en 2010 is aan bedrijven en organisaties gevraagd of men bekend was met loonkostensubsidies die door gemeenten of UWV werden verstrekt. Het instrument loondispensatie is toen niet in de vraagstelling opgenomen. In het voorjaar van 2012 is de vraag geherformuleerd en werd er gevraagd of werkgevers bekend zijn met loonkostensubsidies en loondispensatie die door gemeente of UWV worden verstrekt. Helaas is het door de manier waarop de vraag is gesteld niet mogelijk de bekendheid en het gebruik van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie afzonderlijk te analyseren.

Uit *Tabel 1* blijkt dat een meerderheid van de werkgevers op de hoogte is van de regelingen, maar er geen gebruik van maakt. Wat opvalt is dat het gebruik van de regeling over de tijd niet duidelijk toeneemt. Tussen de verschillende branches zijn duidelijke verschillen zichtbaar. Bij de overheid en het onderwijs is in 2012 ten opzichte van 2010 een scherpe afname te zien van het gebruik van de regeling, waarbij binnen de branche Zorg en Welzijn een duidelijke toename is te zien. Kleine werkgevers zijn minder bekend met de loonkostensubsidieregeling dan grotere bedrijven en organisaties. In 2012 maakten, net als in voorgaande jaren, in verhouding meer grote werkgevers gebruik van de financiële instrumenten. Een op de drie werkgevers met meer dan tweehonderd

15 Vanaf augustus 2010 zijn de panels in het beheer van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Daarvoor was de Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) de beheerder.

Tabel 1

Bekendheid met en gebruik van loonkostensubsidie regelingen naar sector en bedrijfsgrootte (in procenten van het aantal werkgevers)

	Onbekend met regeling			Wel bekend met regeling, maar geen gebruik			Wel bekend met regeling, wel gebruik		
	2008	2010	2012*	2008	2010	2012*	2008	2010	2012*
Totale economie	29	28	29	57	60	59	13	10	12
Industrie en Land- bouw	24	25	28	59	57	52	15	18	18
Bouwnijverheid	27	28	32	64	65	57	8	7	9
Handel Horeca Reparatie	34	28	29	53	63	59	12	7	11
Transport	29	23	26	58	68	67	12	8	7
Zakelijke dienstver- lening	26	30	31	66	64	64	8	6	5
Zorg en Welzijn	28	27	24	50	57	55	20	14	21
Overige dienstver- lening	30	36	27	57	50	59	13	9	13
Overheid	14	12	16	60	62	65	19	25	16
Onderwijs	29	35	32	51	43	52	18	22	13
5-9 wn.	36	34	41	54	59	53	9	5	5
10-19 wn.	31	34	22	58	57	65	9	8	12
20-49 wn.	25	24	25	58	61	61	15	15	13
50-99 wn.	12	13	13	69	65	63	19	20	23
100-199 wn.	13	7	12	56	59	55	30	32	31
200 en meer wn.	8	9	12	53	48	50	36	40	35

* In 2012 is naast loonkostensubsidie ook loondispensatie opgenomen in de vraagstelling.

Bron SCP/OSA arbeidsvraagpanel '08/'10/'12

werknemers in dienst geeft aan in 2012 de instrumenten loonkostensubsidie en/of loondispensatie te hebben gebruikt, tegenover één op de twintig kleine werkgevers (vijf-negen werknemers in dienst).

Een bron die informatie geeft over het gebruik en het bereik van het specifieke instrument loondispensatie is de Werkgevers enquête arbeid (WEA) van TNO. In WEA 2012 is gevraagd naar de bekendheid en het gebruik door werkgevers van het instrument *loondispensatie voor Wajongers*. In 2012 gaf bijna de helft van de ondervraagde werkgevers aan bekend te zijn met deze regeling en 17 procent van de bedrijven heeft daadwerkelijk gebruikgemaakt van dit instrument. Ook hier zien we dat grote bedrijven vaker op de hoogte zijn én gebruikmaken van de loondispensatieregeling voor Wajongers dan kleinere bedrijven.

Tabel 2

Bekendheid en gebruik regeling loondispensatie Wajong door werkgevers (in procenten, 2010 en 2012)

	Bekend met de regeling loondispensatie Wajongers		Gebruik regeling loondispensatie Wajongers	
	2010	2012	2010*	2012
Totaal werkgevers	45	48	-	17
2-4 wn	36	40	-	11
5-9 wn	50	51	-	19
10-49 wn	59	61	-	21
50-99 wn	75	72	-	28
100 > wn	83	80	-	36

Bron: TNO (2013, 2011), Werkgevers enquête 2012 en 2011

* In 2010 is niet specifiek gevraagd naar het gebruik van de regeling loondispensatie Wajongers.

Tabel 1 en *Tabel 2* hebben betrekking op de bekendheid en het gebruik van de regelingen door werkgevers. Een werkgever kan voor meerdere personen loonkostensubsidie of loondispensatie aanvragen. Het UWV beschikt over gegevens die betrekking hebben op het aantal Wajongers dat werkzaam is na inzet van het instrument loondispensatie. Hoewel op basis van SCP-data kan worden geconcludeerd dat het gebruik van de subsidieregelingen in de loop der tijd niet is toegenomen door werkgevers, zien we in de cijfers van het UWV dat het aantal *toekenningen* van loondispensatie is verdubbeld in de periode 2008 tot en met 2011. In 2008 was er sprake van 4.900 toeken-

ningen en in 2011 9.800 (UWV, 2013).¹⁶ Het aantal werkende Wajongers nam in deze periode toe.

Tabel 3 laat zien dat het aantal werkende Wajongers is gestegen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat werkgevers die al bekend zijn met het instrument meer Wajongers aannemen op basis van eerdere (positieve) ervaringen. Uit ander onderzoek van SCP blijkt dat de conjunctuur geen meetbare invloed heeft op het vinden of verliezen van werk voor Wajongers en onafhankelijk is van de werkgelegenheidssituatie in de provincie waar men woont (Jehoel-Gijsbers, 2010).

Tabel 3

Aantal werkende Wajongers met/na inzet loondispensatie, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Aantal werkende Wajongers	46.000	47.600	50.400	54.000
Aantal werkende Wajongers bij een reguliere werkgever	20.600	21.900	24.800	28.600
Aantal Wajongers werkzaam bij reguliere werkgevers met/na toekenning loondispensatie in afgelopen vijf jaar	6.800	7.300	8.700	11.600
% dat werkt met/na toekenning loondispensatie	33%	33%	35%	41%

Bron: UWV, 2013

De Koning concludeert op basis van onderzoek en een literatuuranalyse dat het bereik van de loonkostensubsidiemaatregelen beperkt is geweest (De Koning, 2012). De enige uitzondering hierop is de SPAK die wel een groot bereik had (De Koning, 2012; Van Polanen Petel et al., 1999), de netto-effectiviteit blijkt echter gering. De SPAK bleek vooral effectief te zijn voor vrouwen, jongeren (< 35 jaar) en laagopgeleiden (Nelissen et al., 2005).

¹⁶ Loondispensatie kan worden verlengd. Het kan zijn dat een persoon meerdere keren loondispensatie heeft toegekend gekregen in één jaar. In 2008 gingen het om 4.300 personen die een of meerdere keren loondispensatie hebben toegekend gekregen, in 2011 betrof het 8.800 personen (UWV, 2013).

3.2 Resultaten loondispensatie

Pilot loondispensatie

De Tijdelijke wet pilot loondispensatie gaf 32 gemeenten de mogelijkheid te experimenteren in het kader van de vierde pilot Wet werken naar vermogen met het instrument loondispensatie. Onderzoeksbureau Panteia heeft de pilotgemeenten gevolgd en onderzocht of de inzet van het instrument loondispensatie en de wijze waarop dit instrument wordt gehanteerd door gemeenten, bijdraagt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een beperking (Bouma, Ommeren, Vennekens, & Visser, 2012; Bouma et al., 2013; Ommeren, Coenen, & Engelen, 2011; Ommeren & Visser, 2011, 2012; Visser S. de, Kemp van der S., Ommeren van M., & Engelen M., 2012). De pilot liet zien dat er bij gemeenten sprake is van een lange voorbereidingstijd. Vrijwel alle gemeenten hadden zes tot negen maanden nodig om het experiment op starten (Bouma et al., 2013). Het opzetten van een plan van aanpak, het herinrichten van de procesorganisatie, het selecteren van de juiste doelgroep en het werven van arbeidsplaatsen vergden tijd. Een belangrijke vertragende factor was gelegen in een (te beperkt) mandaat van de projectleider, waardoor er veel afstemming en overleg op bestuurlijk niveau nodig was. Ook discussie over welke doelgroepen mochten deelnemen en afstemming en besluitvorming binnen een samenwerkingsverband, leidden tot een vertraagde start (Ommeren en Visser, 2011).

Na de opstartfase werden door de gemeenten kandidaten geselecteerd. Tot de doelgroep behoren inwoners van deelnemende gemeenten die ten minste 23 jaar oud zijn, een Wwb of Wij-uitkering ontvangen, een Wsw-indicatie hebben of waarvan via een toegangstoets is vastgesteld dat ze een arbeidsbeperking hebben en meer dan 20 procent, maar minder dan 100 procent van het WML kunnen verdienen. Deze definitie is vrij breed en de pilotgemeenten mochten zelf nadere keuzes maken ten aanzien van de afbakening van de doelgroep afgestemd op de gemeentelijke context. Uit het onderzoek van Bouma et al. (2013) blijkt dat het grootste deel van de geselecteerde klanten geen Wsw-indicatie had. Bij hen is vervolgens een toegangstoets afgenomen om te bepalen of de persoon tot de doelgroep van de pilot loondispensatie behoort. In de praktijk worden verschillende versies van de toegangstoets gebruikt en is de toets op verschillende manieren te interpreteren. Uit de evaluatie blijkt dat gebruikers

onderdelen of vragen van de toets verschillend opvatten (Bouma et al., 2013). *Tabel 4* geeft de resultaten weer van de pilot loondispensatie.

Tabel 4

Resultaten pilot loondispensatie

	Aantal	%
Uitgevallen na toegangstoets (geen doelgroep)	648	13,1
Uitgevallen tijdens/na traject	1258	25,3
Uitgevallen tijdens proefplaatsing	397	8,0
Uitgevallen tijdens dienstverband	120	2,4
Nog in proces	1609	32,4
Geplande proefplaatsing	296	6,0
Proefplaatsing	286	5,8
Dienstverband	351	7,1
Totaal aantal deelnemers	4965	100,0

Bron: Panteia

In totaal hebben na ruim 2,5 jaar experimenteren 351 deelnemers aan de pilot loondispensatie een dienstverband. Een kwart van hen is tijdens of na het traject uitgevallen. Dat laatste heeft verschillende redenen: een onzorgvuldige (voor)selectie, een voor de deelnemers te zware werkvoorbereidingsfase, te zware problematiek bij deelnemers (ernstiger dan vooraf ingeschat) of geen goede match tussen werknemer en werkgever. De deelnemer kan zelf besluiten te stoppen, maar ook de gemeente kan deelname beëindigen als er bijvoorbeeld sprake was van een hoog verzuim, te lage motivatie of het niet nakomen van afspraken. Hoeveel personen zonder de pilot loondispensatie aan het werk zouden zijn gegaan, is niet bekend. Naar inschatting van de gemeenten in het evaluatieonderzoek is dit aantal niet groot gezien de aard en omvang van de achterliggende problematiek (lange tijd in de uitkering, één of meerdere arbeidsbeperkingen, sociale problematiek zoals verslaving, schulden etc. van de deelnemers (Bouma et al., 2013).

Hoewel twee derde van de deelnemers aan de pilot loondispensatie door de

inzet van loondispensatie er in netto-inkomen op vooruit is gegaan, wordt dat niet altijd zo ervaren door de deelnemers. Dit komt omdat de deelnemers hun inkomen uit twee bronnen krijgen (via werkgever en gemeenten). Bovendien ligt het inkomen dat men ontvangt van de werkgever onder het WML en dit kan in de praktijk zelfs demotiverend werken (Bouma et al., 2013). Een belangrijke conclusie uit het evaluatieonderzoek is dat de verwachte financiële prikkel die van het instrument loondispensatie werd verwacht in de praktijk uitblijft, omdat deze te complex en te omslachtig is om goed te kunnen werken. Opvallend is dat uit het onderzoek van Bouma et al. (2013) blijkt dat de inzet van het instrument loondispensatie wel andere positieve neveneffecten heeft voor de deelnemers. Doordat het werken met een beperking expliciet wordt gemaakt en de focus op de mogelijkheden ligt in plaats van op de beperkingen, groeit het zelfvertrouwen en ervaren deelnemers een verminderde prestatiedruk. Dit leidt ertoe dat de werknemer rustig kan werken in een setting waarin rekening wordt gehouden met zijn beperkingen en niet het gevoel heeft boven zijn eigen kracht te moeten werken (Bouma et al., 2013).

Werkgevers zien financiële compensatie voor de afdekking van de risico's (verminderde productiviteit, investering in begeleiding, kans hoger ziekteverzuim) van het aannemen van een werknemer met een arbeidsbeperking als een randvoorwaarde en niet als belangrijk(st)e prikkel. Bouma et al. (2013) concluderen dat voor werkgevers die al een positieve houding hebben ten aanzien van het aannemen van de doelgroep het instrument loondispensatie 'hooguit het laatste duwtje' is. Aan de positieve grondhouding liggen andere motieven ten grondslag zoals het bewust maatschappelijk verantwoord ondernemen of de eis van 'social return on investment'. Ook de binding met de doelgroep is een motief om een positieve grondhouding te hebben om werkplekken aan te bieden aan personen met een arbeidsbeperking.

Op basis van de evaluatie van de pilot loondispensatie concluderen Wolf et al. dat loondispensatie een bruikbaar instrument *kán* zijn om te bevorderen dat meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk komen, maar dan moet het instrument wel goed worden toegepast. Wolf et al. bedoelen hiermee dat een werkgeversbenadering het uitgangspunt is, en dat er aandacht dient te zijn voor voldoende risicoafdekking en het verminderen van de administratieve last voor werkgevers. In de uitvoering dient er sprake te zijn van draagvlak voor en voldoende kennis over het instrument (Wolf, Visser & Engelen, 2013).

Resultaten instrument loondispensatie in Wajong

Uit cijfers van het UWV (2013) blijkt dat 71 procent van de Wajongers die met loondispensatie aan het werk zijn gegaan een jaar later nog werkt of weer werkt (eventueel bij een andere werkgever). Na drie jaar is 61 procent van deze groep werkzaam. De verwachting dat een werknemer zich binnen het werk kan ontwikkelen, waardoor de loonwaarde stijgt en daarmee het inkomen toeneemt, blijkt voor een klein deel van de Wajongers met loondispensatie te kloppen. Bijna één op de tien Wajongers met loondispensatie die bij dezelfde werkgever aan het werk zijn gebleven, verdient na drie jaar het WML of meer. Anders gezegd, 91 procent blijkt na drie jaar nog steeds onder WML te werken. Het loon van 31 procent van de Wajongers met loondispensatie ligt na drie jaar nog onder het WML, maar is wel hoger dan bij toekenning van de loondispensatie (UWV, 2013).

3.3 Resultaten loonkostensubsidie (LKS)

Zoals we hiervoor al hebben beschreven zijn er verschillende vormen van loonkostensubsidies die in het verleden zijn toegepast. Het UWV kreeg met de invoeringen van de Wet Stap de mogelijkheid loonkostensubsidie (LKS) in te zetten gedurende een jaar en ter waarde van maximaal de helft van het minimumloon. Regioplan heeft een evaluatie uitgevoerd naar de resultaten van LKS (Rosing et al., 2011). Het onderzoek bestond uit twee metingen. In totaal hebben 3.255 klanten met een LKS-indicatie en 808 werkgevers meegedaan aan het onderzoek. Daarnaast zijn interviews afgenomen met twintig re-integratie- en jobcoachbedrijven. Uit de evaluatie blijkt dat 57 procent van degenen die een jaar met LKS heeft gewerkt, daarna de overstap maakt naar een baan zonder LKS. In de baan na LKS blijkt dat van de klanten die minimaal een jaar aan het werk zijn met LKS, 35 tot 40 procent zich heeft ontwikkeld. Dit blijkt uit de inhoud van de functie die zwaardere of moeilijkere taken bevat. Een op de vijf werkgevers geeft in het onderzoek aan dat ze door de loonkostensubsidie over de streep zijn getrokken om een kwetsbare werkzoekende aan te nemen. Een derde zegt dat ze ook zonder LKS een moeilijk plaatsbare werkzoekende zou aannemen. Deels hangt dit samen met de alternatieven die er zijn zoals proefplaatsingen, loondispensatie en no-claim voorzieningen. 45 Procent van de werkgevers in het onderzoek is er niet zeker van of ze zonder de loonkostensubsidie een kwetsbare werkzoekende zouden aannemen. De

inzet van loonkostensubsidie blijkt in eerste instantie geen grote rol te spelen bij het selectieproces van werkgevers, maar kan wel bijdragen aan het wegnemen van angst of onzekerheden die er bij werkgevers leven, zeker als het gaat om personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (Groenewoud, 2013). Hoewel de inzet van loonkostensubsidie de doelgroep aantrekkelijker maakt, blijken werkgevers meer belang te hechten aan opleiding, werkervaring, beschikbaarheid en flexibele werktijden (Groenewoud, 2013). De duur van het instrument is voor werkgevers van belang. Volgens onderzoek van Groenewoud geven werkgevers de voorkeur aan een instrument dat voor een langere periode kan worden ingezet. Dit geeft zekerheid en de mogelijkheid voor werkgevers de risico's als gevolg van een lagere productiviteit of mogelijke uitval af te dekken (Groenewoud, 2013).

De meerwaarde van LKS is gelegen in het opdoen van arbeidsritme, werkervaring en werknemersvaardigheden. Daarnaast blijkt dat de arbeidsvoorwaarden van werknemers die na een LKS dienstverband zijn doorgestroomd naar een andere baan gunstiger zijn dan de arbeidsvoorwaarden van hen die geen gebruik hebben gemaakt van LKS. Personen die zonder LKS hebben gewerkt, werken relatief vaker via een uitzendbureau, als zelfstandige, als oproepkracht op een werkervaringsplaats of via een proefplaatsing. Ook werken ze gemiddeld minder uren dan personen bij wie wel LKS is ingezet (Rosing et al., 2011).

3.4 Netto-effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie?

De vraag is of het groeiend aantal werkende Wajongers in *Tabel 3* een gevolg is van de inzet van loonkostensubsidie/loondispensatie of dat het instrument vaker wordt toegepast als gevolg van de toename van het aantal werkende Wajongers. Zou de groep werkende Wajongers ook zonder de inzet van de instrumenten aan het werk zijn gekomen? Dit is de vraag naar netto-effectiviteit (zie ook paragraaf 2.3). Het uitsluiten of corrigeren voor verschillende factoren kan inzicht geven in de toegevoegde waarde van een bepaald instrument, maar waarschijnlijk zit het succes in een gecombineerde inzet van verschillende instrumenten. Uit onderzoek van Rosing et al. (2011) blijkt bijvoorbeeld dat werkgevers vaak meerdere instrumenten naast elkaar inzetten. Werkgevers die LKS hebben ingezet, maken tevens gebruik van een jobcoach (43 procent), de tegemoetkoming loondoorbetaling bij ziekte (42 procent), proefplaatsingen

(40 procent), loondispensatie (37 procent), premiekorting (25 procent) en/of een vergoeding voor aanpassing van de werkplek (7 procent).

De Beer concludeert na bestudering van verschillende effectiviteitsonderzoeken dat het niet verantwoord is een oordeel over de netto-effectiviteit van een instrument op basis van één enkele methode te baseren, omdat aan iedere methode beperkingen kleven. Een gefundeerde uitspraak van de netto-effectiviteit kan volgens De Beer alleen op basis van vergelijkbare uitkomsten die voortvloeien uit verschillende onderzoeksmethoden. De consequentie is dat er slechts in zeer beperkte mate uitspraken zijn te doen over de netto-effecten van subsidiemaatregelen (De Beer, 2001). In paragraaf 3.1 zagen we dat het *bereik* van de loonkostensubsidie en loondispensatiemaatregelen gering is. Alleen de SPAK leek in het verleden een groot bereik te hebben. Er zijn diverse onderzoeken verricht naar de effectiviteit van de SPAK met grote verschillen in uitkomsten. De enige conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat het effect van de SPAK op de werkgelegenheid gering is (De Beer, 2001).

De Beer heeft begin 2000 diverse evaluatiestudies van verschillende instrumenten onderzocht en komt tot de conclusie dat het netto-effect van creatie van werk door middel van subsidie relatief groot is: 60 à 70 procent van de werkenden zou zonder de regeling werkloos zijn (gebleven). Dit geldt echter alleen gedurende de looptijd van de subsidie. Na afloop van de regeling is de kans van de ex-deelnemers om aan het werk te blijven of ander (regulier) werk te vinden niet of nauwelijks groter dan van vergelijkbare werkzoekenden die geen gesubsidieerde baan hebben gehad (De Beer, 2001). De Beer heeft ook gekeken naar evaluatiestudies die betrekking hebben op loonkostensubsidies voor regulier werk (in de vorm van een fiscale faciliteit voor de werkgever). De Beer concludeert op basis van de literatuur dat deze loonkostensubsidies een klein positief netto-effect hebben op de werkgelegenheid en op de kans van werklozen om aan het werk te gaan. Het netto-effect bedraagt waarschijnlijk niet meer dan 10 procent van het bruto aantal toepassingen. Dit geringe netto-effect moet echter worden gezien in verhouding tot de relatief beperkte subsidiebedragen per toepassing, die aanzienlijk lager zijn dan bij creatie van werk door middel van subsidies (De Beer, 2001). Ook De Koning concludeert op basis van internationale

literatuur dat er sinds 1980 studies bestaan over loonkostensubsidies en dat het netto-effect van loonkostensubsidies op *reguliere* arbeid heel klein is, zeker waar het moeilijk plaatsbare groepen betreft (De Koning, 2012). Een andere internationale meta-evaluatiestudie laat zien dat dergelijke subsidies in de marktsector een positief netto-effect hebben, maar ook hier is de conclusie dat het effect gering is (Card et al., 2010).

HET WERKT NIET VANZELF

Wat weten we nog niet?

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de netto-effectiviteit van loonkosten-subsidies op regulier werk positief, maar gering is. Wat het netto-effect van loondispensatie op regulier werk voor mensen met een arbeidsbeperking is, is onbekend. We kunnen daarom geen antwoord geven op de vraag of het instrument loonkostensubsidie beter werkt dan loondispensatie. De Koning stelt in zijn werk dat niet alleen moet worden gekeken naar de netto-effecten van instrumenten, maar pleit er ook voor te kijken naar de kosten per toepassing van het instrument. Immers, wellicht is het beter een instrument te kiezen met een lager netto-effect dat vele malen goedkoper is dan voor een zeer kostbaar instrument, met een relatief hoog netto-effect. Dergelijke kosten-baten analyses komen in de literatuur volgens De Koning weinig voor (De Koning, 2012).

Welters en Muyskens noemen de effecten van loonkostensubsidies in termen van het terugleiden van langdurig werklozen naar de arbeidsmarkt teleurstellend en geven aan dat loonkostensubsidies beter zouden kunnen werken wanneer er meer wordt gekeken naar de vraagzijde (Welters en Muyskens, 2004). Zij geven aan dat drie factoren die het zoekgedrag van werkgevers bepalen van invloed zijn op de efficiëntie van een subsidie: de beoordelingskosten bij het rekruteren, het productiviteitsverlies dat een vacature met zich meebrengt en de hoogte van de scholingskosten.

Het is een illusie te denken dat het gedrag van werkgevers alleen door de inzet van een financiële impuls is te beïnvloeden. We zagen in de literatuur al dat loonkostensubsidie geen grote rol speelt bij het selectieproces van werkgevers (Groenewoud, 2013; Rosing et al., 2011). Er spelen meer factoren een rol als het gaat om het wel of niet in dienst nemen én houden van mensen met een beperking. Loonkostensubsidie en loondispensatie vormen maar een kleine schakel in het gedragsbeïnvloedingsproces. Het aannamegedrag van werkgevers wordt door veel andere factoren beïnvloed. In onderzoek wordt vaak ingezoomd op één van de factoren uit het aannameproces en het in dienst

houden van mensen met een beperking. Er is bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar de motieven van werkgevers om mensen aan te nemen, maar hoe zich dit verhoudt tot het daadwerkelijke gedrag van werkgevers en over de randvoorwaarden voor het in dienst nemen én houden is weinig bekend.

Het ontbreekt vandaag de dag aan een integraal en multidisciplinair onderzoek. In *figuur 1* presenteren wij een conceptueel model waarin verschillende factoren in beeld komen die stapsgewijs bij werkgevers een rol spelen bij het in dienst nemen én houden van mensen met een arbeidsbeperking.

Stap 1: attitude

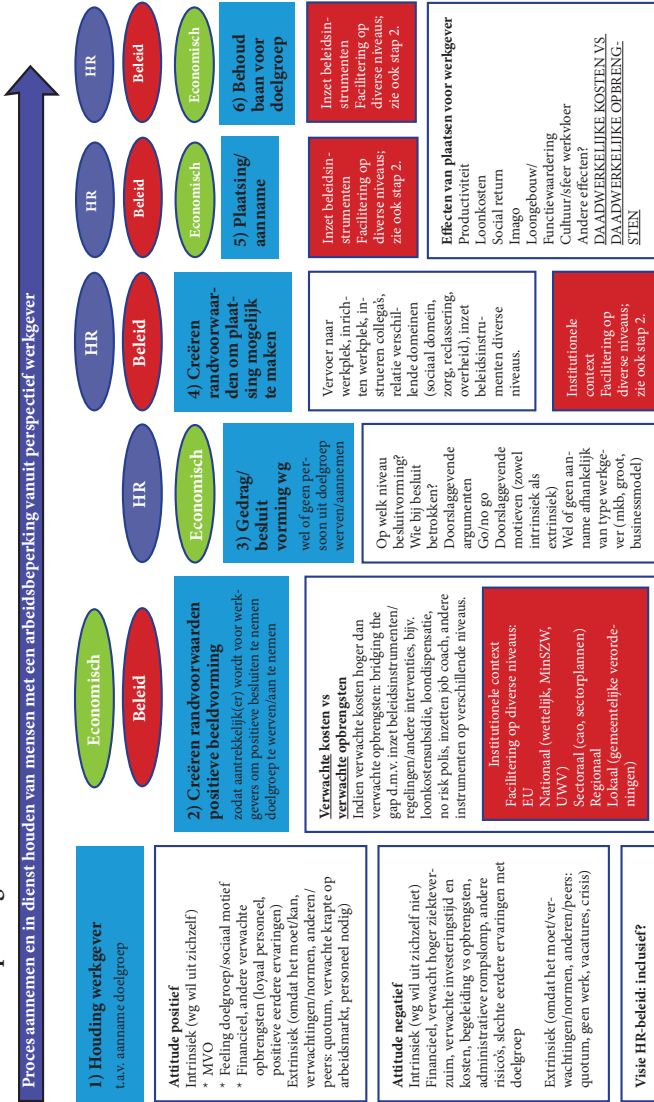
Allereerst gaat het om de *attitude* van werkgevers ten aanzien van aanname van mensen met een arbeidsbeperkingen (stap 1). Werkgevers kunnen zowel intrinsiek (vanuit zichzelf) als extrinsiek (van buitenaf gestimuleerd/sociale norm) een positieve houding hebben om met de doelgroep aan de slag te gaan. Het invoeren van een quotum om meer mensen met een arbeidshandicap aan het werk te krijgen, kan worden gezien als een extrinsieke reden. Er bestaan ook intrinsieke of extrinsieke redenen die bijdragen aan een negatieve attitude en die tot het besluit kunnen leiden om geen arbeidsgehandicapten in dienst te willen nemen.

In het theoretisch model over gepland gedrag van Fishbein en Azjen bepalen drie determinanten de intentie die vervolgens leidt tot bepaald gedrag (Fishbein & Azjen, 1975; Azjen, 1991). Attitude bepaalt volgens deze theorie, net als de subjectieve norm en waargenomen gedragscontrole, de intentie van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. De institutionele context kan van invloed zijn op de houding van werkgevers. Een quotumregeling kan bij werkgevers verschillende reacties teweegbrengen. Werkgevers kunnen zich gedwongen voelen mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen en zich vervolgens gaan verdiepen in de mogelijkheden om arbeidsgehandicapten een baan aan te bieden in de organisatie. Werkgevers kunnen zich ook afzetten tegen de quotumregeling en eventuele boetes voor lief nemen of werkgevers kunnen een afwachtende houding aannemen en zien hoe een en ander in de praktijk gaat lopen.

Stap 2: randvoorwaarden

Naast de attitude speelt het creëren van *noodzakelijke randvoorwaarden* een

Figuur 1
Schematisch overzicht van factoren die bij werkgevers een rol spelen bij het in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking



Afgeleid en aangepast aan 4-fasen model van Van Horsen (2010); Van Horsen, Malle, Timmerman en Wissink (2013); het Employer Threshold Model van Optwork (2008) en De Vos en Andriessen (2010).

rol. Een werkgever kan een positieve grondhouding hebben ten aanzien van het aannemen van arbeidsgehandicapten, maar uiteindelijk toch besluiten deze stap niet te zetten, omdat er niet wordt voldaan aan voor de werkgever belangrijke randvoorwaarden (stap 2). Een werkgever zal ten eerste voldoende werk moeten hebben of op basis van het bestaande bedrijfsproces in staat moeten zijn een geschikte baan te kunnen creëren alvorens hij *werk kan geven* aan een persoon met een arbeidsbeperking. Ten principale zal een reguliere werkgever geen verlies willen leiden. De verwachte kosten dienen in balans te zijn met te verwachten baten (Helderman, 2014). De baten hoeven overigens niet alleen van financiële aard te zijn. In de praktijk zien we verschillende HR-stijlen. De randvoorwaarden kunnen betrekking hebben op zaken die binnen de eigen onderneming moeten en kunnen worden geregeld, maar ook buiten de onderneming. Op Europees, nationaal, sectoraal, regionaal en lokaal niveau kunnen verschillende (beleids)instrumenten worden geïntroduceerd die de kloof tussen de verwachte opbrengsten en de verwachte kosten en risico's van het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten kunnen dichten. Nationale regelingen zoals loondispensatie, no-risk polissen, loonkostensubsidies, afspraken in cao's (bijvoorbeeld afspraken over aanname), sectorale plannen of gemeentelijke regelingen kunnen worden geïntroduceerd met als doel werkgevers te faciliteren zodat het voor hen mogelijk wordt gemaakt om werknemers met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Stap 3: beslissing

Wanneer de grondhouding positief is, de werkgever gemotiveerd is en de randvoorwaarden zijn geregeld, zal een werkgever uiteindelijk de *beslissing* nemen om al dan niet een arbeidsgehandicapte of Wajonger in dienst te nemen (stap 3). Belangrijke vragen in deze stap zijn: wie is er binnen de organisatie betrokken bij de besluitvorming? Is er apart beleid voor opgezet, betreft het een groot of klein bedrijf? Zijn directe collega's betrokken in het besluitvormingsproces? Wat zijn de doorslaggevende argumenten om uiteindelijk wel of niet een arbeidsgehandicapte aan te nemen? Wie de uiteindelijke beslissing neemt, zal per organisatie verschillen. In een grote organisatie zal een HR-adviseur bij de besluitvorming betrokken zijn, in een klein bedrijf kunnen beslissingen wellicht snel worden genomen omdat de directeur het besluit meteen kan nemen. Theoretisch gezien zullen positieve ervaringen leiden tot een positieve attitude bij werkgevers die mogelijk in de toekomst meer mensen

met een arbeidsbeperking willen en zullen aannemen. Het in contact brengen van jonggehandicapten met potentiële werkgevers blijkt uit internationaal onderzoek belangrijk. Onbekend maakt onbemind. Vaak weten werkgevers en collega's in de praktijk niet goed om te gaan met een bepaalde beperking of aandoening. Werkgevers die al personen met een arbeidshandicap in dienst hebben of in hun persoonlijke omgeving iemand kennen met een beperking, zijn eerder geneigd een arbeidsgehandicapte aan te nemen (Luecking, 2008; Borghouts-van de Pas & Pennings, 2008; Gilbride et al., 2000; Hernandez et al., 2000). Negatieve ervaringen schrikken werkgevers af om in de toekomst weer een persoon met een arbeidsbeperking een contract aan te bieden (Van Horssen, 2010). De effecten van de plaatsing en de dagelijkse praktijk op de werkvloer met daaraan gekoppeld de daadwerkelijke kosten en daadwerkelijke opbrengsten zijn weer van invloed op de gepercipieerde ervaringen van werkgevers als het gaat om het in dienst nemen en houden van arbeidsgehandicapten (zie onderste pijl in *figuur 1*).

Stap 4: aannemen van mensen

Als een werkgever bereid is een persoon met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, zullen er zaken moeten worden geregeld zodat de arbeidsgehandicapte aan het werk kan gaan (stap 4). Wanneer een werkgever vanuit maatschappelijke overwegingen een arbeidsgehandicapte wil aannemen of via een quotumregeling zal worden gedwongen een baan aan te bieden, zal er op zoek moeten worden gegaan naar een geschikte kandidaat. De aanname van kwetsbare personen, gebeurt meestal reactief: de meeste werkgevers nemen Wajongers aan als deze bij hen door een externe organisatie onder de aandacht is gebracht (Wissink, Timmermans, Van Horssen, 2012). De werving van werknemers met een arbeidsbeperking gebeurt meestal door externe wervingskanalen. Bedrijven hebben een grotere rol bij de selectie van kandidaten (Van Horssen, Malle, Timmerman, Wissink, 2013). Op dit moment wordt er in een aantal Nederlandse gemeenten geëxperimenteerd met een nieuwe benadering richting werkgevers (Werktop). Deze actievere benadering waarin de behoefte van ondernemers en een direct contact tussen ondernemers en kandidaten voorop staat, blijkt effectiever te zijn dan de reguliere manier van matches van bijstandsgerechtigden (Gestel, Oomens, Buwalda-Groenenweg, 2014). Het kan zijn dat er al een kandidaat met een arbeidsbeperking in beeld is. Ook dan zal moeten worden gekeken onder welke voorwaarden de persoon

aan de slag kan. Denk aan het regelen van eventueel passend vervoer naar de werkplek, aanpassingen op de werkplek zelf et cetera.

Stap 5: het contract tekenen en stap 6: mensen duurzaam aan het werk houden

Wanneer het contract is ondertekend (stap 5), is er een belangrijke stap gezet, maar nu begint het pas. Veel aandacht gaat zitten in het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking, maar ze duurzaam aan het werk houden (stap 6) is een nog grotere uitdaging (Jehoel-Gijsbers, 2010). Er ontstaat frictie als niet wordt voldaan aan de wederzijdse verwachtingen. In de 'psychologisch contract'-theorie (Rousseau, 1989, 1995) wordt motivatie verklaard door opvattingen over wederzijdse verplichtingen in de arbeidsrelatie van werkzoekende en werkgever. Als er discrepanties bestaan tussen deze verwachtingen en de werkelijke praktijk, dan leidt dat tot een mismatch en vervolgens tot demotivatie van de werkzoekende en/of knelpunten bij de werkgever. Een werkgever die een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst neemt, maar van tevoren niet goed heeft kunnen inschatten welke begeleiding de persoon nodig heeft of de verwachting had dat de begeleiding minimaal zou zijn, kan in de praktijk bedrogen uitkomen. Dit kan leiden tot vervelende situaties met collega's op de werkvloer. In het meest ongunstige geval kan het ontbinden of het niet verlengen van de arbeidsovereenkomst van de persoon met arbeidsbeperkingen het gevolg zijn. Deze negatieve ervaringen kunnen weer van invloed zijn op de kans dat deze werkgever in de toekomst weer iemand met een arbeidsbeperking in dienst neemt. Problemen rondom de mismatch blijken in de praktijk te ontstaan op punten zoals communicatie, het matchen van kennis en vaardigheden met de taken, het managen van verwachtingen en het gebrek aan waardering en respect (Van de Sanden, 2014). Het welslagen van deze laatste stappen in het model zijn cruciaal, dit zijn de werkgevers die graag met de doelgroep willen werken en waarvoor alle randvoorwaarden kloppen. Investeren in goed personeelsbeleid, door middel van goede selectie van kandidaten, het vaststellen van de 'fit' met de organisatie van de kandidaat en een goede integratie op de werkplek, onder andere door externe begeleiding zijn cruciaal om negatieve ervaringen zo goed mogelijk te voorkomen.

Slotbeschouwing

Het sociaal akkoord¹⁷ dat in april 2013 tot stand kwam tussen kabinet en sociale partners (TK, 2012/13b) zorgde voor een wijziging ten aanzien van de inzet van instrumenten. Het instrument loondispensatie dat in het wetsvoorstel Wwnv werd geïntroduceerd, werd naar aanleiding van de afspraken in het sociaal akkoord namelijk vervangen door het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet.¹⁸ In deze studie hebben we de instrumenten loonkostensubsidie en loonkostendispensatie nader bekeken. Wat weten we nu precies over deze instrumenten? Dragen deze instrumenten bij aan de bevordering van arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking?

Beide instrumenten hebben voor- en nadelen voor de betrokken actoren. Op basis van theoretisch en bestaand empirisch onderzoek concluderen we dat het bereik en gebruik van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie tot nu toe zeer beperkt is. Ook al zijn werkgevers bekend met het instrument, dan wil dat nog niet zeggen dat werkgevers het instrument ook daadwerkelijk gebruiken. Grotere werkgevers zijn vaker bekend met de regelingen dan kleine bedrijven en maken er ook meer gebruik van.

Een gefundeerd oordeel over de vraag of loondispensatie een (betere) bijdrage levert aan de bevordering van arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten in vergelijking met het instrument loonkostensubsidie, is op basis van de bestaande theorie en empirie niet te geven. Uit de beschikbare literatuur kunnen we wel concluderen dat de effecten van loonkostensubsidie en loondispensatie er waarschijnlijk zijn als het gaat om de instroom in regulier werk in de marktsector, maar dat die heel beperkt van omvang zijn. De instrumenten kunnen bijdragen aan het wegnemen van angst of onzekerheden die er bij

¹⁷ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 566, nr. 15.

¹⁸ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 161, nr. 107.

werkgevers bestaan ten aanzien van het in dienst nemen van personen met een arbeidsbeperking. Echter, er zijn aanwijzingen in de literatuur dat (geringe) positieve effecten op microniveau kunnen optreden, maar dat de inzet van deze instrumenten op macroniveau ongunstig(er) kan uitpakken (Dickert-Conlin & Holtz-Eaking, 2000; Kluge, 2006; Coomans & Bollens, 2013).

Bij de invoering van de Tijdelijke wet loondispensatie was de regering van mening dat het instrument loondispensatie een aantal voordelen heeft ten opzichte van loonkostensubsidie.¹⁹ Ten eerste zou loondispensatie het mogelijk maken invulling te geven aan het principe dat (meer) werken moet lonen. Een tweede argument van de regering was dat door het inzetten van loondispensatie meer mensen met een verminderde arbeidsproductiviteit aan de slag kunnen met de bestaande budgetten en dat het instrument loondispensatie goedkoper is dan het instrument loonkostensubsidie. Bij loondispensatie betalen werkgevers minder dan het minimumloon. Dit ligt gevoelig omdat het minimumloon de pijler is van bestaande arbeidsverhoudingen (Wilke, 2012). Hoewel het instrument loondispensatie zoals die in de pilot loondispensatie werd ingezet te complex en te omslachtig was om goed te kunnen werken, bleken er ook positieve neveneffecten te ontstaan voor deelnemers aan de pilot: het zelfvertrouwen groeide en de deelnemers ervoeren een verminderde prestatiedruk (Bouma et al., 2013). Loondispensatie, zoals gedefinieerd in het licht van het voormalige wetsvoorstel Wwnv verschilt van een loonkostensubsidie, omdat de loondispensatie even lang kan doorlopen als het dienstverband. Loondispensatie heeft dus een meer structureel karakter en er is minder risico op een 'draaideur-effect' (Bouma et al., 2013). De loonkostensubsidie die gemeenten vanaf 1 januari 2015 kunnen inzetten via de Participatiewet kan indien nodig langere tijd worden ingezet. Dit lijkt ook nodig, omdat uit cijfers van het UWV blijkt dat de achterliggende assumptie van loondispensatie – de veronderstelling dat mensen met een arbeidsbeperking die eenmaal gaan werken zich verder gaan ontwikkelen en hun inkomen zal stijgen – voor een grote meerderheid van de doelgroep niet blijkt te kloppen. En bij de groep Wajongers waar de loonwaarde wel stijgt, is de ontwikkeling minimaal en ligt het inkomen nog steeds onder het niveau van het WML.

19 *Kamerstukken I* 2009/10, 32 165, nr. C, p. 7.

Sociale partners en gemeenten geven de voorkeur aan loonkostensubsidie boven loondispensatie. Het kabinet heeft op basis van dit draagvlak dan ook in de Participatiewet gekozen voor het instrument loonkostensubsidie. Voordelen van loonkostensubsidie ten opzichte van loondispensatie zijn dat de jonggehandicapte slechts één inkomensbron heeft (en dus geen uitkering naast loon), het loon wordt betaald volgens de geldende cao dan wel het minimumloon (dit loon is ook de basis voor pensioen en overige sociale zekerheidsregelingen) en dat de bureaucratie voor werkgevers en gemeenten minder omvangrijk zou zijn dan bij het instrument loondispensatie. De vraag is of dit laatste in de praktijk ook zo is. Hiervoor hebben we vanuit de empirie geen bewijs kunnen vinden, omdat dit simpelweg (nog) niet is onderzocht.

De inzet van het instrument loonkostensubsidie zal ook bij gemeenten en werkgevers tijd en geld kosten. Denk bijvoorbeeld aan de loonwaarde die jaarlijks moet worden vastgesteld. Dit kan werkgevers afschrikken. Bovendien gaat de decentralisatie gepaard met bezuinigingen waardoor er minder budget is voor gemeenten. Wanneer gemeenten een keuze kunnen maken wie wel of niet in aanmerking komt voor loonkostensubsidie, dan bestaat de kans dat gemeenten de loonkostensubsidie gaan inzetten voor de meest productieve mensen. Immers, wanneer de loonwaarde van mensen met een arbeidsbeperking hoger is of de kans aannemelijk is dat deze in de toekomst stijgt, hoeven gemeenten zelf minder financieel bij te dragen.

Het succes van de Participatiewet in termen van bevordering arbeidsparticipatie hangt niet af van de keuze die het kabinet heeft gemaakt voor het instrument van loonkostensubsidie in plaats van loondispensatie. Het compenseren van werkgevers voor de verminderde productiviteit is eerder een randvoorwaarde voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen dan een financiële prikkel. In deze studie hebben we laten zien dat de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie niet vanzelf werken. Er is meer voor nodig om kwetsbare groepen aan regulier werk te helpen en aan het werk te houden. De bruto resultaten die het UWV presenteert van de inzet van loondispensatie lijken duurzaam (71 procent werkt na een jaar nog/weer en 61 procent werkt na 3 jaar nog), maar uit hetzelfde rapport blijkt ook dat de inzet van andere instrumenten nodig is (75 procent van de mensen

die met loondispensatie werken hebben een of meerdere andere vormen van ondersteuning gehad, zoals een jobcoach). Ook uit onderzoek van Rosing et al. (2011) blijkt dat werkgevers meerdere instrumenten inzetten.

Theoretisch gezien spelen meer factoren een rol die het werkgeversgedrag ten aanzien van de aanname en het in dienst houden van mensen met een arbeidsbeperking beïnvloeden. We pleiten voor een integrale werkgeversaanpak die oog heeft voor alle facetten in het proces van aanname en in dienst houden van kwetsbare werkzoekenden. Instrumenten zoals loondispensatie en loonkostensubsidie zijn hierin faciliterend en moeten door beleidsmakers niet worden beschouwd als een effectieve prikkel om de werkgever over te halen mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen.

De overheid beziet het werkgevergedrag als homo economicus: de werkgever handelt rationeel en laat zich prikkelen door middel van een financiële vergoeding. Dat dominante paradigma betekent dat het overheidsbeleid bij voorbaat niet erg effectief zal zijn en niet zal leiden tot meer kwetsbare mensen aan het werk. Tegelijkertijd is ook het strategisch HRM-beleid van veel organisaties sterk gericht op een 'high performance' cultuur. Voor de kwetsbare groepen die willen toetreden tot de arbeidsorganisatie is dat niet de cultuur waarin zij optimaal tot hun recht kunnen komen. Wij pleiten dan ook voor het ontwikkelen van inclusief strategisch HRM-beleid in organisaties.

Op het terrein van de arbeidsintegratie van groepen buiten de arbeidsmarkt is de dominante wetenschappelijke literatuur gericht op het aanbod, terwijl een werkgeversbenadering cruciaal is, daar zijn immers de banen te verkrijgen. Tegelijkertijd is de weinige HR-literatuur op het grensvlak tussen maatschappelijk en privaat domein ook eenrichtingverkeer, namelijk: hoe vertalen bedrijven overheidsmaatregelen in hun HR-beleid? Volgens Boxall en Purcell (2003) vormt dit onderdeel van het strategisch HR-beleid van organisaties en moeten bedrijven reageren op overheidsmaatregelen om sociale legitimiteit te verwerven. En dat, terwijl de andere weg (die wordt gekenmerkt door inside-out denken) minstens zo relevant is: hoe worden sociale vraagstukken succesvol opgelost middels het HR-beleid van bedrijven, geïnitieerd vanuit hun strategie en eigen waarden? Van dit type inclusief HR-beleid is veel te leren. Immers deze HR-strategieën leiden tot een intrinsieke motivatie van

werkgevers om met deze doelgroep aan de slag te gaan.

Meestal wordt strategisch HRM (SHRM) nauw gedefinieerd als het verbinden van HR-activiteiten aan de organisatiestrategie, door middel van het ontwerpen van 'High Performance Worksystems' om te komen tot duurzaam concurrentievoordeel, waarbij groepen werknemers die niet kunnen voldoen aan de High Performance cultuur al gauw buiten de boot vallen. Boselie, Paauwe en Farndale (2013) pleiten ervoor om naast deze economische visie op SHRM-beleid, waarbij de economische rationaliteit (met uitkomsten zoals financiële prestaties (shareholder value), kwaliteit, flexibiliteit en innovatie) de boventoon voert, ook aandacht te besteden aan het 'human' aspect. Dit aspect zorgt voor sociale legitimiteit binnen en buiten de organisatie en betreft principes als ethiek, rechtvaardigheid, duurzaamheid, participatie en integriteit, een benadering waar medewerkers met een beperking meer kansen zouden kunnen krijgen. Toch is het zo dat het huidige strategisch HRM-paradigma gericht is op de zogeheten kernwerknemers (Keegan & Boselie, 2006). En hoewel auteurs ervoor pleiten om SHRM uit te breiden tot alle werkenden (Boxall & Purcell, 2003), worden ook in deze socialere SHRM-visie nog altijd degenen uitgesloten die (nog) niet werkzaam zijn.

Huidig HR-beleid richt zich al wel op het aanpassen van de taken (denk aan *job carving* of *job crafting*), om duurzame inzetbaarheid van bijvoorbeeld oudere werknemers of zieke werknemers te bevorderen, voor zover dit de eigen werknemers betreft. De HR-activiteiten die nodig zijn voor een goede integratie van mensen met een arbeidsbeperking zijn dus al wel aanwezig in organisaties en zouden hooguit nog verder dienen te worden aangevuld met meer specifieke kennis van de doelgroep, waar men deze kan vinden en externe job coaching.

Ook bestaat er HR-beleid dat gericht is op het vergemakkelijken van de toetreding tot de organisatie van externe groepen die nu ondervertegenwoordigd zijn in de organisatie, het zogeheten diversiteitsbeleid. Er zijn drie motieven voor diversiteitsbeleid (Çelik, 2015) die bruikbaar zijn als het gaat om de benaderingen die werkgevers kunnen kiezen ten aanzien van het aannemen van mensen met een beperking. Het eerste motief betreffen anti-discriminatie of morele argumenten; het bevorderen van gelijke kansen en het tegengaan van discriminatie en uitsluiting van minderheidsgroepen in werving- en selectie-

procedures of het moeten vervullen van een voorbeeldrol van de organisatie (denk aan de overheid die zelf natuurlijk voldoende arbeidsgehandicapten in dienst moet nemen). Dit perspectief heeft niet tot doel om het werk of taken binnen de organisatie fundamenteel te beïnvloeden en er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijke voordelen van diversiteit. Het voldoen aan de Participatiewet om zodoende boetes te ontlopen, kan hieronder worden geplaatst. Waarschijnlijk is het appelleren aan de twee volgende motieven een succesvollere strategie voor het succesvol integreren van mensen met een arbeidsbeperking.

Het tweede motief is een economisch motief, waarbij de organisatie streeft naar een betere aansluiting tussen organisatie en de externe omgeving, door middel van het weerspiegelingsbeginsel. Klanten kunnen zich beter identificeren met de organisatie, en de organisatie kan beter inspelen op de externe markt omdat zij meer kennis hebben van deze doelgroep. Zo kan bijvoorbeeld een bedrijf dat hulpmiddelen of diensten ontwikkelt voor mensen met een beperking, profiteren van de kennis die werknemers uit deze doelgroep hebben of gebruik maken van het netwerk van deze medewerkers om diensten te verkopen. Het doel van dit beleid is legitimiteit en betere organisatieprestaties.

Een derde motief is het integratieperspectief, waarbij aandacht is voor inbedding van diversiteit in de organisatie en het benutten van verschillen. In dit motief wordt diversiteit gezien als bron van creativiteit en innovatie voor het verbeteren van organisatieprestaties (Van Knippenberg & Schippers, 2007). Dit perspectief sluit aan bij de 'resource based view' (Barney, 1991) van organisaties, waarbij de competenties en de kennis van de werknemers concurrentievoordeel en onderscheidingsvermogen ten opzichte van andere organisaties opleveren. Naast organisatieprestaties zijn ook menselijke waarden zoals betrokkenheid, tevredenheid en ontwikkeling van werknemers van belang. De aanname is dat deze strategie van investeren in werknemers zich op de lange termijn zal terugbetalen. De twee laatste benaderingen kunnen worden gezien als een business case: door de doelgroep te rekruteren kan een strategische bijdrage aan de organisatieprestaties worden geleverd.

Door bovenstaande inzichten te combineren kan Inclusief HR-beleid worden gedefinieerd. Dit beleid houdt zich bezig met *human capital* dat zich buiten de grenzen van de traditionele arbeidsorganisatie bevindt, zoals flexwerkers en werkzoekenden (al dan niet met een beperking) en die onderdeel vormen

van het strategisch (HR)-beleid van de organisatie.

Inclusief HR-beleid start met een strategische visie op met welke mensen de doelen van de organisatie kunnen worden bereikt via een 'High Commitment HR'-perspectief. Dit betreft HR-activiteiten zoals coaching, het voeren van functioneringsgesprekken en het bieden van scholings- en ontwikkelingsmogelijkheden (Arthur, 1994). Door duurzaam om te gaan met *human capital* dat zich buiten de organisatiegrenzen bevindt, wordt via sociale legitimiteit concurrentievoordeel op lange termijn behaald.

Het moge duidelijk zijn dat er veel factoren van invloed zijn op het proces van in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking. De inzet van instrumenten zoals loonkostensubsidie of loondispensatie zijn slechts een enkele schakel en werken niet vanzelf. In wetenschappelijk onderzoek wordt vaak maar één aspect uit het proces belicht. Er is veel onderzoek gedaan naar de motieven van werkgevers om mensen wel of niet aan te nemen, maar hoe zich dit verhoudt tot het daadwerkelijke gedrag van werkgevers en de randvoorwaarden voor het in dienst nemen en houden is weinig bekend. Onder welke condities werken de instrumenten wel en wanneer niet en is er een verschil in type bedrijf? En hoe houd je de instrumenten beheersbaar voor werkgevers? Ook is er weinig bekend over de effecten van plaatsing (al dan niet met loonkostensubsidie of loondispensatie) van deze doelgroepen binnen de ondernemingen. Denk bijvoorbeeld aan de effecten op de productiviteit, de loonkosten, het loongebouw en functiewaardering, het imago en de cultuur/sfeer op de werkvloer. Dit type vragen naar de effecten vereist een multidisciplinaire integrale en longitudinale onderzoeksaanpak.

In aanvullend onderzoek willen we antwoord krijgen op de vraag onder welke condities de financiële instrumenten wel en niet (zouden) kunnen werken in het licht van de Participatiewet. Uitgangspunt is een vraaggericht onderzoek. Ondernemen biedt kansen om te werkgeven. En werkgeven kan inclusief zijn, waarbij financiële instrumenten kunnen worden ingezet ter bevordering van de instroom van mensen met een arbeidsbeperking. We stellen ons in het vervolgonderzoek de vraag of er typologieën van bedrijven te destilleren zijn (denk aan bedrijfsgrootte, wel of geen eerdere ervaringen met de doelgroep, bedrijven die een business model hebben gecreëerd rondom deze doelgroep of innovatieve strategieën hebben bedacht en ingezet om mensen aan de

onderkant aan het werk te helpen). Veel signalen moeten ‘op groen’ staan om een succesvolle plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Het kan zijn dat het aannameproces van de doelgroep stagneert wanneer één of meerdere contextsignalen vanuit werkgeversperspectief ‘op rood’ staan. We gaan onderzoeken welke factoren, of een combinatie van factoren, het belangrijkst zijn voor werkgevers om al dan niet mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden.

Literatuur

- Ajzen, I., (1991). The Theory of Planned Behavior, *Organizational behaviour and human decision processes*, 50, 179-211.
- AKC (2013). *Validering loonwaardevaststelling*, Deelrapport Inhoudsvalidatie methoden en opzet onderzoek loonwaardevalidering. Standaardisering en uniformering van de kernbegrippen en modulen van loonwaardebepaling, AKC onderzoekscapier 13A, Nijkerk, AKC.
- AKC (2014). *Validering loonwaardevaststelling*, Deelrapport Resultaten, conclusies en aanbevelingen onderzoek loonwaardevalidering (2013-2014), onderzoekscapier 13B, Nijkerk, AKC.
- Arthur, J.B. (1994). Effects of human resource systems on manufacturing performance and turnover. *Academy of Management Journal*, 37, 670-687.
- Blik op werk (2015). Loonwaardegids 2015, <http://www.blikopwerk.nl/Content/Media/d25fdf9bff3e4f59afc5c524dad79bb/Loonwaardegids2015.pdf>
- Barney, J.B. (1991). Firms resources and sustainable competitive advantage. *Journal of Management*, 17, 99-120.
- Beer P. de (2001). Beoordeling van evaluatie-onderzoeken, bijlage 4 in Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Aan de slag*, eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, interdepartementaal beleidsonderzoek.
- Beer P. de (2000). Banengroei en hardnekkige armoede in Engbersen G, Vrooman J.C. en Snel E.B., *Balans van het armoedebeleid Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press.
- Beer, P. de (1996). *Het onderste kwart Werk en Werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt* Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (SCP-cahier nr 132).
- Bell B., Blundell R., Reenen van J., (1999). *Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies*, London, the Institute for Fiscal Studies, Working Paper Series No. W99/12.

- Borghouts-van de Pas I. (2014). De gevolgen van de voorgenomen Participatiewet voor jonggehandicapten. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, Jaargang 6 juni/juli 2014(6/7), 10-16.
- Borghouts-van de Pas I. (2010). Labour market participation of the disabled: Policies and practices in Europe. *European Journal of Social Security*, 12(2), 121-143.
- Borghouts-van de Pas I., & Pennings, F. J. L. (2008). *Arbeidsparticipatie van jonggehandicapten*. Een onderzoek naar Europese systemen en praktijken OSA. Tilburg.
- Boselie, P., Paauwe, J. & Farndale, E. (2013). The contribution of HRM to fairness, social legitimacy and public value: human resource governance and risk management in seven leading multinational companies, in P. Leisink, P. Boselie, M. Van Bottenburg & D.M. Hosking, *Managing Social Issues: A public values perspective*. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, pp 238-257.
- Bouma, S., Ommeren, C. M. van, Vennekens, A., & Visser, S. M. de (2012). *Aan de slag met loondispensatie*. Van deelnemer naar werknemer IV: Evaluatie van de pilot Werken naar Vermogen Loondispensatie. Vierde Voortgangsrapportage. Zoetermeer: Panteia.
- Bouma, S., Ommeren, M. van, & Westhof, F. (2013). *Van klant naar werknemer met loondispensatie*, Evaluatie van de vierde pilot Werken naar Vermogen. Zoetermeer: Panteia.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2003). *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Card, D. Kluge, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120, 452-477.
- Çelik, S. (2015). De business case van diversiteit in de publieke context: de verbindende overheid. *Tijdschrift voor HRM*.
- Coomans, S. & Bollens J. (2013). *Effectiviteit van loonkostensubsidies*, Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Dickert-Conlin, S., & Holtz-Eakin, D. (2000). Employee-based versus employer-based subsidies to low-wage workers: A public finance perspective. In D. E. Card & R. M. Blank (Eds.), *Finding jobs: Work and welfare reform* (pp. 373-419). New York: Russell Sage Foundation.
- Dunnewijk, B. en Vogels E., (2000). Loonkostensubsidie werkt!, *ESB*, 85e jaargang, nr. 4256, pagina 421.

- EK. (2009/10). 32165 nr. C. *Tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loon-dispensatie (Tijdelijke wet pilot loon dispensatie).*
- Fishbein, M., & Ajzen, I. (1975). *Belief, attitude, intention, and behavior: An introduction to theory and research.* Reading, MA: Addison-Wesley.
- Gilbride, D., Stensrud, R., Ehlers, C., Evans, E. Peterson, Craig C., (2000). Employers' Attitudes toward Hiring Persons with Disabilities and Vocational Rehabilitation Services. *The Journal of Rehabilitation*, Vol. 66, No. 4.
- Gestel, N. van, Oomens S., Buwalda-Groenenweg, E., (2014). *Evaluatie Werk-top*, Tilburg University.
- Groenewoud M. (2013). Zijn werkgevers gevoelig voor loonkostensubsidies? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (29)2.
- Hernandez, B., Keys C., & Balcazar F., (2000). Employer Attitudes Toward Workers with Disabilities and Their ADA Employment Rights: A Literature Review, *Journal of Rehabilitation*, Vol. 66, No. 4 (Oct-Dec), pp. 4-16.
- Helderman J. (2014). *The concept of inclusive employment: Hiring employees with a disability*, Master Thesis scriptie Human Resource Studie, Tilburg University.
- Hoesel P. van, Leeuw, F., & Mevissen, J. (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland.* Assen: Van Gorcum.
- Horssen, C. van (2010). *Literatuurstudie meer werkplekken bij werkgevers*, Amsterdam, Regioplan.
- Horssen, C. van, Mallee L., Timmerman, J., Wissink C. (2013). *Meer werkplekken bij werkgevers*, Eindrapport in het kader van de evaluatie en monitoring van de pilots Werken naar vermogen, pilot 1, eindrapport, Amsterdam, Regioplan.
- IWI. (2007). *Wajong en werk.* Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten.
- Jehoel-Gijsbers G. (2010). *Beperkt aan het werk.* Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie, Den Haag, SCP.
- Katz, L.F. (1996). *Wage subsidies for the disadvantaged*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 5679.
- Keegan, A. en Boselie, P. (2006) The lack of impact of dissensus inspired analysis on developments in the field of human resource management, *Journal of Management Studies*, 43(7), 1491-1511.

- Kluge, J. (2006). *The effectiveness of European active labor market policy*, RWI Discussion Papers, No. 37.
- Knippenberg, D. van & Schippers, M.C. (2007). Work group diversity. *Annual Review of Psychology*, 58, 515-541.
- Knippenberg D. van, De Dreu, K. & Homan, A. (2004). Work Group Diversity and Group Performance: An Integrative Model and Research Agenda. *Journal of Applied Psychology*, 89 (6), 10.
- Koning, J. de (2012). Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstutities hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek? *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* (28) 4.
- Koning, J. de, Gelderblom A., Zandvliet K., Boom van de L. (1995). *Effectiviteit van reïntegratie, de stand van zaken literatuuronderzoek*, Rotterdam, SEOR.
- Luecking R.G. (2008). Emerging employer views of people with disabilities and the future of job Development, *Journal of Vocational Rehabilitation* 29 (2008) 3-13.
- Nelissen J., Fontein P., en Soest van A., (2005). The impact of various policy measures on employment in the Netherlands, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol 4, No 1, 17-32.
- Neubäumer R. (2010). *Can Training Programs or Rather Wage Subsidies Bring the Unemployed Back to Work? A Theoretical and Empirical Investigation for Germany*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA DP No. 4864.
- Neumark, D. (2013). Spurring Job Creation In Response To Severe Recessions: Reconsidering Hiring Credits, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32, No. 1, 142–171 (2013).
- Ommeren, C.M. van, Coenen, L., & Engelen, M. (2011). *Verdiene naar Vermogen. Eerste voortgangsrapportage Werken naar Vermogen Pilot IV: Loondispensatie*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Ommeren, C.M. van, & Visser, S.M. de (2011). *Van deelnemer naar werknemer. Tweede voortgangsrapportage over de pilot Loondispensatie*. Zoetermeer: Reserach voor Beleid.
- Ommeren, C.M. van, & Visser, S.M. de (2012). *Van deelnemer naar werknemer. Loondispensatie en loonwaarde in de praktijk*. Derde voortgangsrapportage. Zoetermeer: Reserach voor Beleid.
- Optiwork (2008). *Optimising Strategies for Integrating People with Disabilities into Work*, Report on National Employer Threshold Tool Profiles.

- Polanen Petel, V.C.A. van, Hu., T.W., Koning J. de & Veen, C. van der (1999). *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*. Rotterdam NEI.
- Rosing F, Mallee L., Blommesteijn M. (2011). *Monitor Loonkostensubsidie UWV*, meting najaar 2010, eindrapport, Regioplan.
- Rousseau, D.M. (1989). Psychological and implied contracts in organizations, *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2(2), 121-139.
- Rousseau, D.M. (1995). *Psychological contracts in organizations: understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks, CA: SAGE publications.
- RWI. (2009). *Kansrijker werken met Wajongers*. Advies om de matchingsvoorwaarden tussen werkgevers en Wajongers te verbeteren. Retrieved from http://www.kcco.nl/doc/kennisbank/kansrijker_wajongers.pdf.
- Sanden, B. van de (2014). *Expectations of low-educated Wajongeren and employers regarding their employment relationship: aspects of a possible mismatch*, Master Thesis scriptie Human Resource Studies, Tilburg University.
- Sol, C.C.A.M., Glebbeek, A.C., Edzes, A.J.E., Busschers, I., Bok, H.I. de, Engelsman, J.S., Nysten, C.E.R. (2011). *'Fit or Unfit'. Naar expliciete re-integratie theorieën*. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, RVO.
- Staatsblad (2010, 217). Besluit van 28 mei 2010, Stb. 2010, 217, tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Tijdelijke wet pilot loondispensatie.
- Staatscourant (2013). Nr. 4582 Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 februari 2013, 2013-0000005741, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Tijdelijke wet pilot loondispensatie.
- TNO (2011), *Werkgevers enquête arbeid 2010*, Methodologie en beschrijvende resultaten, TNO Hoofddorp.
- TNO (2013). *Werkgevers enquête arbeid 2012*, Methodologie en beschrijvende resultaten, TNO Hoofddorp.
- TK (2010/11). 29 544, nr. 297 Arbeidsmarktbeleid.
- TK (2012/13a). 33 566 nr. 55 Bijlage 1 Gevolgen sociaal akkoord voor Participatiewet.
- TK (2012/13b). 33 566, nr. 15 Financieel en Sociaal Economisch beleid (sociaal akkoord).
- TK (2013/14). 33 161, nr. 190.
- TK (2013/14). 33 161, nr. 175 (motie van het lid Pieter Heerma).
- UWV (2013). Kennismemo, *Wajongers aan het werk met loondispensatie*.

- Unger, D. (2002). Employers' Attitudes Toward Persons with Disabilities in the Workforce: Myths or Realities?" *Focus on Autism and Other Developmental Disabilities*, Vol. 17, No. 1, p. 2-10.
- Visser S. de, Kemp van der S., Ommeren van M., & Engelen M. (2012). *Naar dezelfde loonwaarde? Een vervolgonderzoek naar de vergelijkbaarheid van loonwaardemethoden*. Eindrapport. Zoetermeer: Panteia.
- Vos, E. de en Andriessen S. (2010). *Handvatten voor werkgevers die Wajongers in dienst nemen en houden*, Hoofddorp TNO.
- Welters R. en Muysken J. (2004). Zoekgedrag werkgevers bepaal effectiviteit loonkostensubsidies, *ESB*, nr. 4440.
- Wilke (2012). *De wet werken naar vermogen: de stedelijke uitdaging voor creatieve destructie*, Bestuurskunde.
- Wissink C., Timmerman J., Horssen C. van (2012). *Tussen intentie en actie*, Vervolg werkgeversonderzoek monitor Wajong, Amsterdam Regioplan.
- Wolf, E., Visser, S. de, & Engelen, M. (2013). *Pilots werken naar vermogen*. Een samenvattend rapport. Zoetermeer: Panteia.

Samenvattend overzicht instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie

Loondispensatie			Loonkostensubsidie		
Werknemer	Werkgever	Overheid	Werknemer	Werkgever	Overheid
<p>Uitgangspunt: (meer) werken moet lonen. Mensen werken op den duur naar vermogen en krijgen een aanvulling op het zelf verdiende loon, zodat het totale inkomen gelijk is aan het wettelijk minimumloon. Werknemer ontvangt maximaal het WML. Financiële prikkel: naarmate productiever zal ook inkomen toenemen.</p>	<p>Werkgever betaalt de loonwaarde van de arbeidsprestatie. Kosten voor werkgever zijn bij loondispensatie en loonkostensubsidie in principe gelijk. Wg kunnen volgens de regering wel profiteren van de sterkere prikkel die wn ervaren om hun productiviteit te verbeteren bij loondispensatie(EK, 2009/10)</p>		<p>Meer werken leidt niet tot hogere beloning. Salaris blijft hetzelfde ondanks verandering in productiviteit. Bij inzet van loonkostensubsidie ontvangt de arbeidsgehandicapte een hoger loon dan zijn feitelijke arbeidsproductiviteit. De wn ontvangt de voor de functie normaliter geldende beloning en de werkgever wordt gecompenseerd door middel van een loonkostensubsidie. (RWI, 2009)</p>	<p>De wn ontvangt de voor de functie normaliter geldende beloning en de werkgever wordt gecompenseerd door middel van een loonkostensubsidie. (RWI, 2009).</p>	
<p>Werknemer ontvangt maximaal het WML.</p>	<p>Premies werkgever alleen over loon.</p>		<p>Werknemer ontvangt het functieloon. Dit is gelijk of hoger dan WML (ongeacht mate van arbeidsproductiviteit)</p>	<p>Premies werkgever over gehele (cao) loon</p>	
<p>Pensioen alleen over het loon</p>			<p>Pensioen over gehele (cao) loon</p>		

HET WERKT NIET VANZELF

Loondispensatie			Loonkostensubsidie		
Werknemer	Werkgever	Overheid	Werknemer	Werkgever	Overheid
<p>Wajongers met een verminderde arbeidsproductiviteit die minder dan WML verdienen of aanspraak kunnen maken op de Bremanregeling kunnen een aanvulling krijgen vanuit het UWV. Wajonger heeft dus twee inkomensbronnen (loon van wg en aanvulling vanuit overheid)</p>	<p>Geen beloningscompensatie voor werkgever die Wajong in dienst neemt die meer verdient dan WML (ondanks verminderde arbeidsproductiviteit). In cao en daaraan gekoppelde beloningssystemen kunnen afspraken gemaakt worden om aangepast loon te betalen passend bij productiecapaciteit van de wn (IWI, 2007).</p>		<p>Ontbreken financiële stimulans tot ontwikkeling. Wordt iemand productiever dan vertaalt zich dat niet door naar hoger inkomen. Regering stelde 2010 dat door relatief hoge beloning er voor betrokken werknemers ook geen prikkel is om door te stromen naar een andere baan (EK, 2009/10)</p>		
Extra administratieve lasten	Extra Administratieve lasten				
Regelgeving ingewikkeld en uitleg is lastig en tijdrovend	Regelgeving ingewikkeld en uitleg is lastig en tijdrovend				
	<p>De arbeidsproductiviteit wordt uitgedrukt in een percentage van het loon van een soortgelijke werknemer (functieloon), maar de dispensatie in een percentage van het wettelijk minimumloon. De omzetting van het percentage van het functieloon naar een percentage van het wettelijk minimumloon vinden werkgevers vaak verwarrend (IWI, 2007).</p>				

Loondispensatie			Loonkostensubsidie		
Werknemer	Werkgever	Overheid	Werknemer	Werkgever	Overheid
		Kosten die volgens regering gemoeid zijn met inzet van loondispensatie zijn "aanmerkelijk lager" dan loonkostensubsidie. (EK, 2009/10)			Kosten die volgens regering gemoeid zijn met inzet van loonkostensubsidie zijn "aanmerkelijk " hoger" dan loondispensatie. Dit komt omdat direct een hoger inkomen wordt verworven conform het normaliter geldende loon. Hoe hoger de cao schalen zijn hoe groter het verschil tussen verminderde arbeidsproductiviteit en het loon dat middels loonkostensubsidie overbrugd dient te worden. (EK, 2009/10). De loonkostensubsidie in de participatiewet subsidieert max 70% van het minimumloon.

HET WERKT NIET VANZELF

Loondispensatie			Loonkostensubsidie		
Werknemer	Werkgever	Overheid	Werknemer	Werkgever	Overheid
	Loondispensatie in Wajong duurt min 6 maanden, max 5 jaar en kan evt verlengd worden			Loonkosten-subsidies in het verleden waren tijdelijk van aard. In de regel max 2 jaar. De loonkosten-subsidie in de Participatiewet heeft een structureler karakter. Ieder jaar zal de loonwaarde worden bepaald. In principe kan de subsidie ingezet worden tot pensioengerechtigde leeftijd.	

Over de auteurs

Dr. Irmgard Borghouts-van de Pas is arbeidsmarkt- en sociale zekerheids-wetenschapper. Ze is sinds 2009 als senior onderzoeker verbonden aan het multidisciplinaire onderzoeksinstituut ReflecT van Tilburg University. Haar inhoudelijke expertise ligt op het terrein van arbeidstoeleiding/bemiddeling, participatie, sociale activering en (preventie van) werkloosheid. Werkzekerheid staat centraal in haar werk, waarbij de focus ligt op transities van inactiviteit naar activiteit en Van Werk naar Werk (VWNW). Ze was onder andere project-leider van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de arbeidstoeleiding en het behoud van werk voor jonggehandicapten. In 2012 promoveerde Borg-houts aan Tilburg University op een internationaal vergelijkend onderzoek met de titel: *Securing job-to-job transitions in the labour market: a comparative study of employment security systems in European countries*.

Dr. Ronald Dekker is arbeidseconoom. Hij werkt als senior onderzoeker bij het multidisciplinaire onderzoeksinstituut ReflecT van Tilburg University. Zijn inhoudelijke expertise ligt op het terrein van de arbeidsmarktdynamiek en de flexibele schil van de arbeidsmarkt. Daarbij is zowel het gedrag van werkenden als dat van werkgevers onderwerp van onderzoek. In 2007 promoveerde Ronald Dekker aan de Tilburg University op een internationaal vergelijkende studie over de doorstroom vanuit flexibele banen naar vaste banen. Hij leidde (i.s.m. met Ton Wilthagen) van 2009-2012 een langlopend onderzoeksproject rond het thema werkzekerheid en meer recent projecten over de kosten en baten van flexibele arbeid, schaarste op de arbeidsmarkt en t.b.v. het pensioenfonds van de sociale werkvoorziening. Naast wetenschap-pelijke publicaties, schrijft hij opiniebijdragen, adviseert zowel de overheden, vakbeweging als werkgevers en geeft gevraagd én ongevraagd commentaar over de arbeidsmarkt voor radio, tv en geschreven media.

Dr. Charissa Freese is arbeid- en organisatiepsycholoog. Ze is werkzaam als senior onderzoeker bij het Departement Human Resource Studies en tevens verbonden aan het multidisciplinaire onderzoeksinstituut ReflecT van Tilburg University. Haar inhoudelijke expertise ligt op het gebied van nieuwe arbeidsrelaties en innovatief HRM beleid. Haar onderzoeken betreffen onder andere het nieuwe psychologisch contract en flexicurity, I-deals, ondernemend werknemerschap en inclusief HR beleid. In 2012 deed zij een omvangrijk onderzoek bij de Gemeente Tilburg naar een werkgeversbenadering van langdurig werklozen. Ze is coauteur van het boek *Schaarste Bestaat Niet*.

Dr. Shirley Oomens is socioloog en werkzaam bij Tranzo aan de Universiteit van Tilburg en de Universiteit voor Humanistiek. Haar inhoudelijke expertise ligt op het gebied van arbeid & gezondheid, psychische klachten, werkhervatting/re-integratie van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid rond werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en ziekte. Zij is betrokken geweest bij diverse onderzoeksprojecten naar de effectiviteit van instrumenten die gebruikt worden bij het begeleiden van werkenden en niet-werkenden naar de arbeidsmarkt. Ze is medeauteur van het in 2013 verschenen boek *Toekomst van de Sociale Zekerheid 2025: over provisie, preventie en participatie*. In 2005 promoveerde zij op een onderzoek naar de sociologische determinanten van psychische problemen van mensen.

Prof. dr. Ton Wilthagen is hoogleraar institutionele en juridische aspecten van de arbeidsmarkt en directeur van onderzoeksinstituut ReflecT. Momenteel is hij tevens voorzitter van de vakgroep Sociaal recht en sociale politiek in Tilburg en gasthoogleraar aan de KU Leuven. Daarnaast is hij voorzitter van de Europese Taskforce Jeugdwerkgelegenheid. Hij adviseert de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Internationale Arbeidsorganisatie, de Raad van Europa en andere internationale en nationale organisaties over dit onderwerp en over toekomstbestendig arbeidsmarktbeleid in het algemeen. Wilthagen is onder meer lid van de Raad van Advies van het Brabantse expertisecentrum BESO 'inclusief werkgeverschap' en bestuurlijk portefeuillehouder Arbeidsmarkt van Brainport Development 2020. In zijn onderzoek richt hij zich op de toekomstbestendigheid van de arbeidsmarkt. De relatie tussen arbeidsdynamiek en inclusie staat daarbij centraal. Wat betreft het vergroten van inclusiviteit van de arbeidsmarkt onderzoekt Wilthagen onder meer de

mogelijkheid tot het ‘reshoring’ van werk. Ton is vooral geïnteresseerd in de verhouding tussen enerzijds dynamisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt en de economie, en anderzijds sociale cohesie, bescherming en (nieuwe) zekerheid. Is een zowel dynamische als inclusieve arbeidsmarkt mogelijk?

HET WERKT NIET VANZELF

Het werkt niet vanzelf

Loondispensatie en loonkostensubsidie zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Bij de invoering van de Participatiewet is gekozen voor het instrument loonkostensubsidie.

In dit boek houden de onderzoekers beide instrumenten tegen het licht. Het geeft een overzicht van welke theoretische en empirische effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie op het aan het werk krijgen en houden van arbeidsgehandicapten tot nu toe in de literatuur bekend zijn.

De onderzoekers concluderen dat het bereik, het gebruik en de effecten van beide instrumenten gering zijn. Het klassieke economische paradigma dat loonkostensubsidie of loondispensatie een prijsprikkel is waardoor arbeid goedkoper wordt en als gevolg daarvan meer werkgevers een baan aanbieden aan mensen die niet volledig productief zijn, blijkt onvoldoende te werken. Er spelen meer factoren bij werkgevers een rol als het gaat om het wel of niet aannemen en in dienst houden van arbeidsgehandicapten.

In dit boek presenteren de onderzoekers een conceptueel multidisciplinair en integraal model met daarin verschillende factoren die bij werkgevers een rol spelen bij het in dienst nemen en houden van mensen met een arbeidsbeperking.

ISBN 978-90-8863-166-5



CELSUS
JURIDISCHE UITGEVERIJ

