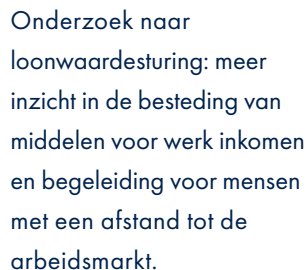


The logo for 'adlasz' is displayed in a bold, lowercase, sans-serif font. It is positioned in the upper left corner of the page, set against a solid blue background. The letters are dark blue or black.A block of text in a clean, sans-serif font, located in the upper right quadrant. The text is black and describes the research focus: 'Onderzoek naar loonwaardesturing: meer inzicht in de besteding van middelen voor werk inkomen en begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.' The background behind this text is white, with a green vertical bar to its left and a blue patterned area to its right.The main title is written in a large, bold, white, sans-serif font. It is centered vertically and horizontally over a background of a complex, geometric pattern of overlapping lines that create a sense of depth and perspective, resembling a tunnel or a series of nested triangles. The text reads: 'Naar een detacheringsfaciliteit voor de Participatiewet'.The footer text is located in the bottom right corner, set against a solid green background. It consists of two lines of text in a white, sans-serif font: 'WSW: VAN PRODUCT CENTRAAL' and 'PARTICIPATIEWET: NAAR MENS CENTRAAL'.

## Voorwoord

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de wet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Vanaf de introductie is er veel kritiek geweest op de wet. Eind 2019 zette het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) de discussie over de wet op scherp met zijn evaluatierapport. Volgens het SCP is de wet te complex en niet effectief. Die conclusie leidde in de media tot de constatering dat 'de Participatiewet faalt'.

Wij bij Adlasz zagen al eerder in de praktijk dat de door de wet beoogde veranderingen niet werden doorgevoerd of gehaald. Omdat wij actief zijn als adviseur van gemeenten, sociale diensten en SW-bedrijven, zagen wij vanaf het begin heel duidelijk dat de organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet niet fundamenteel hebben gekeken naar en niet hebben gehandeld op het meest kenmerkende aspect van de wet: het beoordelen en realiseren van de in de persoon aanwezige loonwaarde. Deze tekortkomingen staan een goede uitvoering van de Participatiewet in de weg, dat was toen al onze conclusie. Wij dachten dat het mogelijk moest zijn om een integrale kostprijs voor arbeid van deze doelgroepen te bepalen, zowel op individueel als op groepsniveau.

Om die stelling te kunnen onderbouwen en met een aanbeveling te komen hoe die integrale kostprijs dan te gebruiken, heeft Adlasz in de afgelopen 2 jaar onderzoek gedaan hoe het mogelijk zou kunnen zijn voor de organisaties betrokken bij de uitvoering van de wet beter te gaan sturen op de loonwaarde van de verschillende doelgroepen en echt te zorgen voor een inclusieve arbeidsmarkt.

We hebben onze stelling dat er een integrale kostprijsberekening voor arbeid van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt mogelijk is kunnen onderbouwen. Sterker nog, we hebben een webbasedtool ontwikkeld die gemeenten, SW-bedrijven en andere partijen zouden kunnen gebruiken voor de vaststelling van die kostprijs voor arbeid. We komen graag een demonstratie geven.

Lopende het onderzoek heeft voormalig staatssecretaris Tamara van Ark een Breed Offensief Perspectief op Werk afgekondigd. In de voortgangsrapportage van 13 februari 2020 is geconstateerd dat vooral grote werkgevers last hebben van de verschillende manieren waarop de loonwaarde en daarmee de kostprijs voor arbeid wordt bepaald omdat zij met meerdere gemeenten te maken hebben. Twee speerpunten van het Breed Offensief zijn dan ook het uniformeren van de loonwaardebepaling en de stroomlijning van de administratieve processen. Wij kunnen met de aanbevelingen uit dit onderzoek en de webbasedtool een bijdrage leveren aan een mogelijke aanpak.

Deze publicatie is het resultaat van ons onderzoek dat mogelijk is gemaakt met de (financiële) steun van Instituut Gak. Behalve een beschrijving van het onderzoek en onze observaties, bevat het ook een aantal conclusies en aanbevelingen voor de verschillende organisaties betrokken bij de uitvoering van de Participatiewet.

Roel Korsmit, juni 2020

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>1. Achtergrond</b>	7
<b>2. Het onderzoek</b>	13
Vooronderzoek	14
Verdiepend onderzoek	17
Inzicht in de kostprijs voor arbeid	18
Inzicht in de kostprijs voor begeleiding	21
Integrale kostprijs voor detachering	27
<b>3. Bestuurlijke context</b>	29
<b>4. Rol werkgevers</b>	37
<b>5. Maatschappelijke effecten</b>	39
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	43
<b>Nawoord</b>	46
Onderzoeksteam	48
Expertgroep	50
Colofon	52

# 1.

## Achtergrond

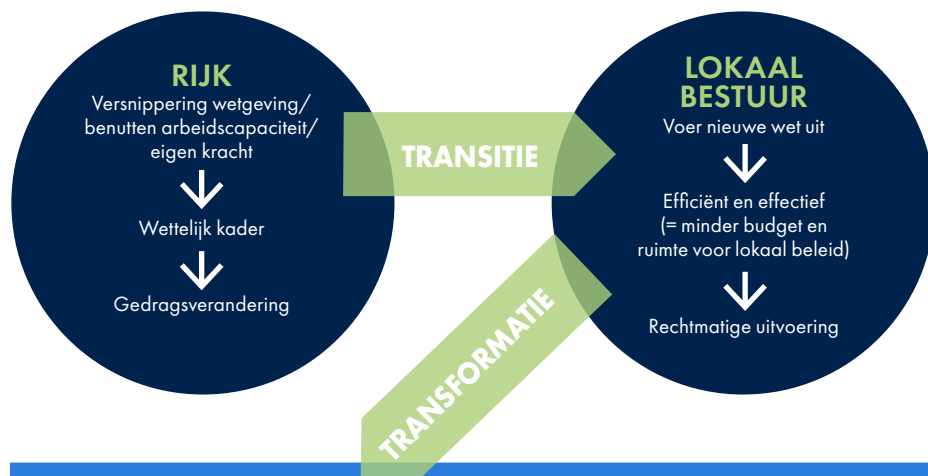
Vanaf 2015 is de Participatiewet van kracht. De wet heeft als doel een inclusieve arbeidsmarkt te creëren voor mensen die kunnen werken maar het zonder ondersteuning op de arbeidsmarkt niet redden. De voorkeur gaat uit om deze mensen werk te laten vinden bij een gewone werkgever. Daarnaast zijn er SW-bedrijven waar mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt aan het werk kunnen.

De Participatiewet vervangt een aantal oude regelingen voor verschillende doelgroepen:

- Jonggehandicapten met arbeidsvermogen;
- Mensen die vallen onder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw);
- Bijstandsgerechtigden;
- Niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers).

De invoering in 2015 betekende zowel een transitie van het Rijk naar het Lokaal Bestuur als een transformatie van product marktcombinatie (PMC) centraal in de SW-organisatie naar mens centraal.

Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



### Hoe staat het met de transformatie

- De versnippering wordt grotendeels nog in stand gehouden:
  - Sociale dienst: regelt bijsstandsuitkeringen
  - SW-bedrijven: voert de Wsw uit, nog grotendeels exclusief en verzorgt arbeidsmatige dagbesteding
  - UWV: voert de oude Wajong regeling uit
  - Zorginstellingen: arbeidsmatige dagbesteding
- Beperkt particulier, wordt ook niet echt gestimuleerd;
- Gemeenten worstelen met hun begeleidingsrol;
- Juridische zaken rondom privacy, mededinging en arbeidsrecht lijken bottleneck te zijn.

Figuur 1

In de oude situatie waren gemeenten gewend het SW-bedrijf 'af te rekenen' op de financiële resultaten. Het ging niet om de individuele medewerker maar om de prestaties van het SW-bedrijf als geheel. In de geest van de Participatiewet moet er voortaan worden gestuurd op het optimaal benutten van de talenten (productiviteit) van de doelgroep. Ofwel sturen op loonwaarde.

De uitvoering van de Participatiewet ligt in handen van gemeenten. Zij hebben de taak om mensen ondersteuning te bieden. Gemeenten hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om mensen naar werk te begeleiden. Voor een deel zijn dat bestaande instrumenten, zoals een proefplaatsing, jobcoaching en aanpassingen aan de werkplek. In de Participatiewet zijn ook twee nieuwe instrumenten opgenomen: loonkostensubsidie en beschut werk.

Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen van wie is vastgesteld dat zij bij voltijdse arbeid niet in staat zijn het wettelijk minimumloon (Wml) te verdienen, maar die wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. Werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen worden daarmee gecompenseerd voor het verlies aan productiviteit. De loonkostensubsidie is gebaseerd op de loonwaarde van de werknemer: de economische waardering van de feitelijk geleverde arbeid, uitgedrukt in een percentage. De werkgever ontvangt loonkostensubsidie van de gemeente voor het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde en het Wml, waarbij de subsidie maximaal 70% van het Wml bedraagt.

In de dagelijkse praktijk zien de adviseurs van Adlasz de belangrijkste uitvoerende partijen, de sociale diensten en SW-bedrijven, veelal niet werken vanuit de geest van de Participatiewet: het sturen op loonwaarde. Ons beeld is dat de uitvoerende organisaties zijn blijven werken langs de historisch gegroeide lijnen. Om te kunnen voldoen aan de veranderende eisen passen zij zich steeds aan. En dat zijn incrementele wijzigingen, maar leiden niet tot een fundamentele verandering van aanpak. Dat is niet voldoende en op de lange termijn niet houdbaar: het is slecht voor de mensen en leidt tot inefficiëntie en oplopende kosten.

### Noodzaak van objectieve individuele loonwaardebepaling

De Participatiewet bepaalt dat voor elk individu een loonwaarde moet worden bepaald en moet worden gerealiseerd. In de praktijk blijkt dat dat niet wenselijk is omdat er dan een (te) grote diversiteit aan tarieven ontstaat. Voor de bedrijven die mensen in (tijdelijke) dienst nemen, is het overzichtelijker als het aantal tarieven beperkt is. Dat zou bijvoorbeeld een gemiddelde per loonwaardeklasse kunnen zijn. Dat gemiddelde moet dan wel gebaseerd op de gemiddelde te realiseren loonwaarde.

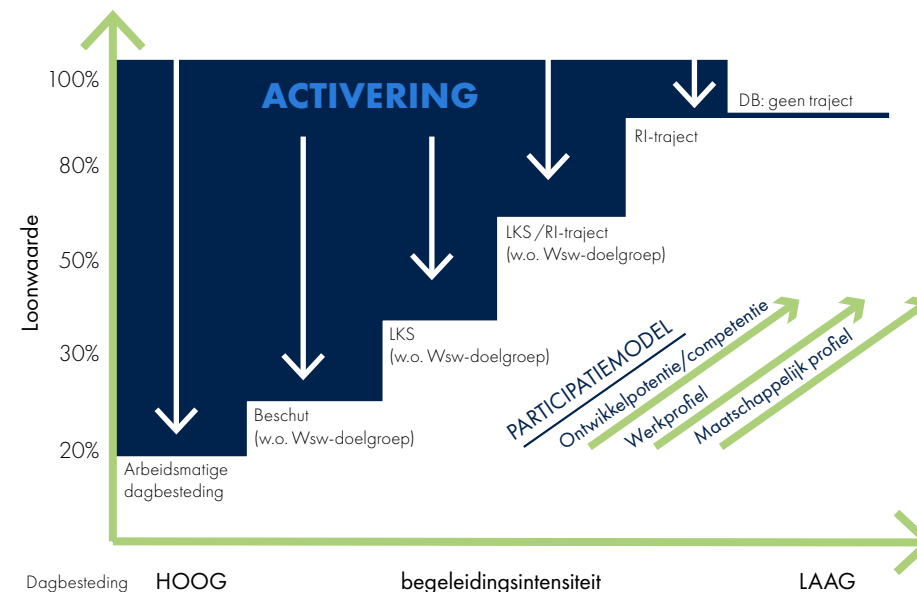
Een ander belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is dat de mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers geplaatst worden. Dat lukt nog onvoldoende. De beoogde mensen worden vooralsnog in de SW-bedrijven van de eigen gemeente of directe omgeving geplaatst. Dat kan een optimale keuze zijn. Gezien de populatie kan niet iedereen buiten de muren van een SW-bedrijf geplaatst worden, maar het zou wel een streven kunnen zijn. Blijkbaar wordt dat door meer mensen omarmd want hier zien wij in de dagelijkse praktijk een omkeer in denken én handelen.

In ons onderzoek hebben we ons uitsluitend gericht op de brede doelgroep (inclusief de Wsw) die met loonkostensubsidie een plaats op de arbeidsmarkt zou moeten krijgen. De integrale doelgroep van de Participatiewet kan op hoofdlijnen als volgt ingedeeld worden:

- Direct bemiddelbaar: personen met direct uitzicht op een betaalde baan;
- Bemiddelbaar met ondersteuning via een re-integratietraject: personen die met een beperkte ondersteuning terug naar de arbeidsmarkt gebracht kunnen worden;
- Loonkostensubsidie met doorgroeipotentieel: personen met een verminderde loonwaarde die met een aanvullend re-integratietraject kunnen groeien in loonwaarde, wellicht naar 100% en dus uitstroom;
- Loonkostensubsidie stabiliseren: personen met een verminderde, maar stabiele loonwaarde zonder uitzicht op substantiële groei in loonwaarde;
- Beschut: personen die alleen kunnen werken onder aangepaste omstandigheden. Zij hebben meer begeleiding en aanpassing van hun werkplek nodig dan van een reguliere werkgever is te verwachten;
- Activering: personen die (nog) niet in staat zijn betaalde arbeid te verrichten.

In figuur 2 zijn de doelgroepen schematisch op een denkbare ladder geplaatst. De doelgroepen van het onderzoek zijn benoemd.

## Eigen kracht/Handhaven



Figuur 2



## 2.

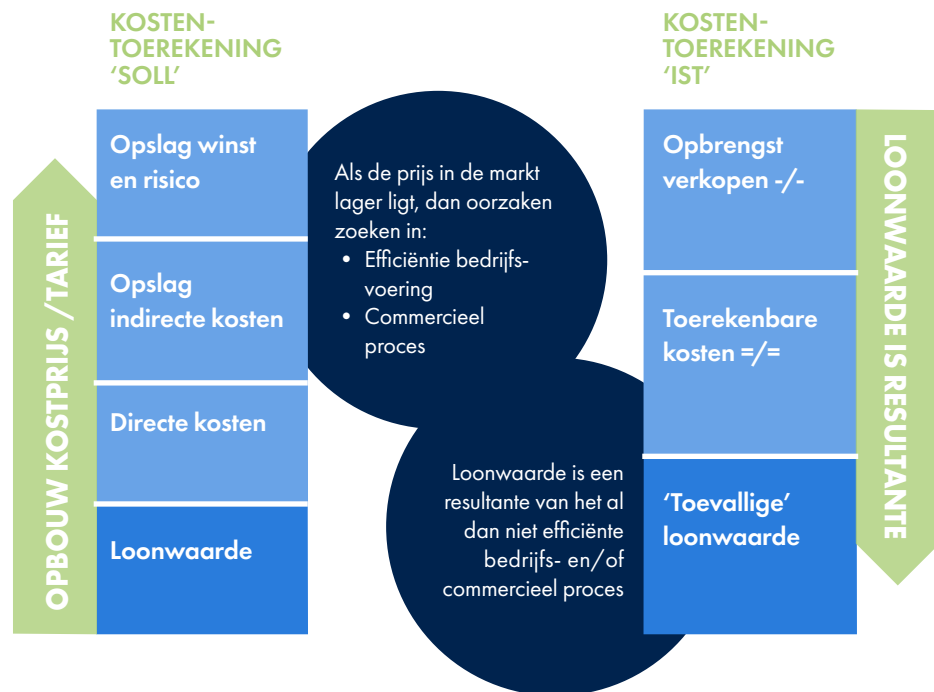
### Het onderzoek

Tussen 2018 en 2020 heeft Adlasz onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een detachingsfaciliteit van mensen met verminderde loonwaarde. Het onderzoek had de vorm van een 'living lab' waarbij 2 verschillende organisaties het SW-bedrijf de Diamantgroep uit Tilburg en de Sociale Dienst Drechtsteden, bereid waren geweest om ons levend laboratorium te zijn. Aanvankelijk was er nog een derde organisatie WSP Parkstad actief in Limburg die aan ons veldonderzoek meedeed, maar die is door personele veranderingen afgehaakt.

Door hun deelname hebben we toegang gekregen tot 2 belangrijke doelgroepen binnen de Participatiewet: de mensen in de Wet Sociale Werkvoorziening en de bijstandsgerechtigden. Zij vormen samen de grootste doelgroep van de Participatiewet. Doel van het 'living lab' was een gemeenschappelijke noemer te vinden voor de beoordeling van de loonwaarde van deze 2 doelgroepen. Daarnaast is gekeken hoe met een eenduidige beoordeling de activiteiten voor deze mensen beter geïntegreerd kunnen worden, wat tot synergie zou kunnen leiden. Ons onderzoek bleek tijd- en arbeidsintensief en dat betekent dat we geen landelijk dekkend onderzoek hebben gedaan. We hebben daarom gekozen voor een verdiepend onderzoek met als doel waardevolle punten op te halen die breder toepasbaar zijn. Het is onze ambitie om verder onderzoek te doen om onze bevindingen bij deze 2 organisaties te toetsen en daardoor verder te verdiepen.

## Vooronderzoek

Voorafgaand aan het verdiepende onderzoek is bij een aantal SW-bedrijven een kort vooronderzoek gedaan naar de kloof tussen de 'in de persoon aanwezige' loonwaarde versus de 'werkelijk gerealiseerde' loonwaarde. De kloof tussen de SOLL en IST is in onderstaande infografiek grafisch weergegeven.



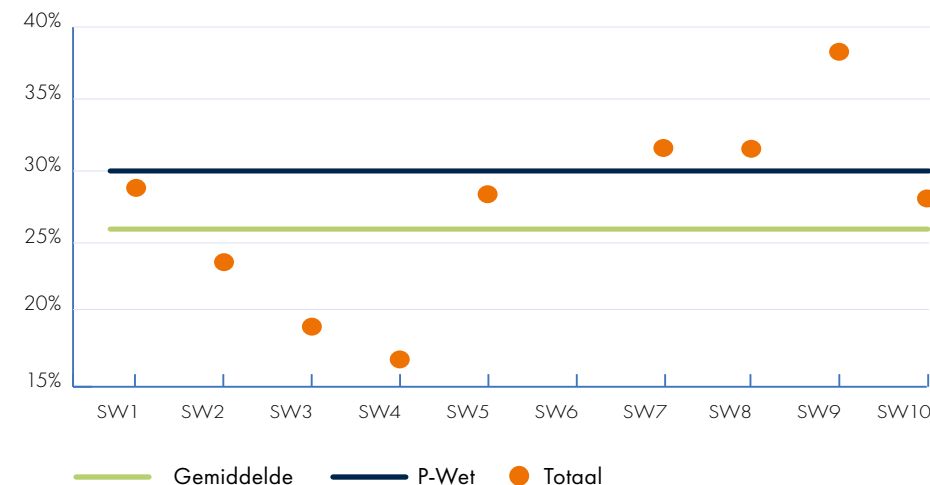
Figuur 3

Vanuit historisch perspectief zijn SW-bedrijven erop gericht binnen de financiële kaders van de (Rijks)subsidie hun bedrijfsvoering in te richten. In 2016 bedroeg de subsidie per persoon nog ruim €25.500. Met deze subsidie was het de bedoeling dat de continuïteit van een gemiddeld SW-bedrijf gewaarborgd bleef. Maar gegeven het feit dat de Wsw-instroom per 1 januari 2015 is stopgezet en voor de nieuwe instroom dit soort subsidiebedragen niet gelden, is de vraag of en in hoeverre dit op termijn een houdbare situatie is.

We hebben hier geen onderzoek naar gedaan, maar wat we wel constateren is dat het financiële resultaat van SW-bedrijven wordt vertroebeld door de diverse subsidiebedragen. Daarnaast kent de Wswsector een eigen cao die op een hoger niveau ligt dan het Wettelijk Minimum Loon, waardoor de loonkosten kunnen oplopen tot ca. 130% van het WML. Dit spoot niet met de nieuwe wettelijke bepalingen waarin slechts het gebrek aan loonwaarde (gemeten ten opzichte van het WML) en een vergoeding voor begeleiding en werkplekaanpassing vergoed mag worden.

Het is wel mogelijk om op basis van jaarrekeningen van SW-bedrijven die daar aan mee willen werken inzicht te krijgen in de kostprijs voor arbeid van SW-medewerkers. Bij tien SW-organisaties is de gemiddelde gerealiseerde loonwaarde (IST-situatie) bepaald. De resultaten staan weergegeven in onderstaande grafiek.

### Gemiddelde gerealiseerde loonwaarde (IST-situatie)



Figuur 4

De blauwe lijn geeft de minimale loonwaarde van 30% aan die in de Participatiewet is benoemd voor het bepalen van de maximale loonkostensubsidie. Wat opvalt is dat het



merendeel van de SW-bedrijven met de huidige bedrijfsvoering deze ondergrens niet haalt. Het gemiddelde (de groene lijn) komt uit op circa 26%. Opvallend laag. Niet alleen in vergelijking met de ondergrens van de Participatiewet, maar ook omdat de directies van het SW-bedrijf veelal de gemiddelde loonwaarde rond de 50% schatten. Met andere woorden: door niet de SOLL-situatie in de kostprijs op te nemen, wordt er 24% te veel subsidie verstrekt.

Bij de eerder geschatte gemiddelde loonwaarde hoort een SOLL-loonkostensubsidie van 50%. In de IST-situatie komt de gerealiseerde subsidie gemiddeld uit op 74%. Dat is meer dan het maximum van 70%.

Een dergelijke berekening is ook gemaakt voor de verschillende activiteiten van de SW-bedrijven – ook wel Product Markt Combinaties (PMC's) genoemd. Wij vinden het niet verrassend dat de min of meer traditionele werkzaamheden, waar het merendeel van de SW-doelgroep nog geplaatst is, voor het lage gemiddelde zorgen. Op deze traditionele werkzaamheden als productie- en inpakwerk is er concurrentie vanuit andere doelgroepen (zoals bijvoorbeeld gedetineerden). Nader onderzoek moet uitwijzen of er ook sprake is van een slechte onderhandelingspositie bij het maken van prijsafspraken en/of inefficiënties in het productieproces. Wordt er bijvoorbeeld geconcurrereerd met het fenomeen uitbesteden aan lagelonenlanden? Of is het de gemeente zelf die bijv. de groenvoorziening te laag heeft aanbesteed?

Op basis van het vooronderzoek zijn we gekomen tot 5 observaties die we hebben meegenomen in het verdiepende onderzoek:

- SW-bedrijven realiseren niet de 'in de persoon aanwezige' loonwaarde;
- SW-bedrijven realiseren gemiddeld een lagere loonwaarde dan de ondergrens van de Participatiewet;
- SW-bedrijven komen tekort op de huidige Wsw-subsidie per persoon; aanvullende middelen zijn nodig om de bedrijven in stand te houden;
- De gemeenten zijn niet bereid structurele tekorten van de SW-bedrijven te dekken en nemen de taken over;
- Sociale diensten lijken te concurreren met het eigen SW-bedrijf voor het plaatsen van de doelgroep.

## Verdiepend onderzoek

De organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet kijken en handelen niet fundamenteel naar het meest kenmerkende aspect van de wet: het beoordelen en realiseren van de in de persoon aanwezige loonwaarde. Deze tekortkomingen staan een goede uitvoering van de Participatiewet in de weg. Dat was op basis van onze observaties in de dagelijkse praktijk ondersteund door het vooronderzoek een belangrijke conclusie. Maar als dat de praktijk is, wordt er dan wel gestuurd op het realiseren van die loonwaarde? Kunnen we op basis van het feit dat SW-bedrijven en Sociale Diensten andere, niet-kostendekkende tarieven hanteren bij het detacheren van mensen vanuit de Participatiewet bij gewone werkgevers deze vraag ontkennend beantwoorden? Welke mogelijkheden hebben gemeenten en sociale diensten om te sturen op loonwaarde en de vergoeding voor begeleiding? Hoe (on)gelijk is de doelgroep en hoe (on)gelijk zijn de concurrerende uitvoeringsorganisaties?

We zouden verwachten dat uitgaande van onderstaande 'in – door – uitstroom' aanpak (figuur 5), waarbij arbeidsontwikkeling van de mensen centraal staat en er wordt gedetacheerd vanuit de vraag van werkgevers, er idealiter moeten worden gestuurd op loonwaarde. Maar gebeurt dat al in de praktijk?



Figuur 5

De Wsw heeft een eigen cao en het is bekend dat de loonwaardemeting voor mensen uit de Wsw-doelgroep niet verplicht is. SW-bedrijven worden gefinancierd door jaarlijkse lumpsumbedragen per Wsw-er. Voor mensen die door de Sociale Diensten worden bemiddeld met behulp van instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaching en aanpassing werkplek, worden wel individuele subsidiebedragen vastgesteld op basis van objectieve loonwaardemeting. Voor ons onderzoek hebben wij gekeken naar de mogelijkheden van gemeenten en sociale diensten te sturen op het realiseren van de objectief gemeten of veronderstelde (geschatte) loonwaarde en de vergoeding voor begeleiding. Beide doelgroepen zijn – vanuit dat perspectief – goed vergelijkbaar te maken. Zowel bij het bepalen van de kostprijs van arbeid als van de kosten van begeleiding.

### Inzicht in de kostprijs voor arbeid

Het belangrijkste onderdeel van de kostprijs voor arbeid is de vastgestelde loonwaarde. Bij die kostprijs horen ook opslagen als het ziekteverzuim – bij SW-bedrijven geldt een verzuimpercentage van 14% –, kosten voor het benaderen van werkgevers en overhead.

### Opbouw kostprijs uurloon

Winstopslag niet meegenomen.

Opslagen voor (optioneel):	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegloop</li> <li>• Ziekte</li> <li>• Overig indirect</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vakantie</li> <li>• Feestdagen</li> <li>• Overhead</li> </ul>
Opslag vakantiegeld en sociale lasten	
Optioneel: verrekening fiscale voordelen	
Loonkosten o.b.v. vastgestelde loonwaarde	

Figuur 6

Bovenstaand lijstje van optionele opslagen is niet uitputtend en kan per situatie worden bekeken.

Het verdiepende onderzoek heeft plaatsgevonden bij de 2 eerdergenoemde organisaties. Op basis van concrete dossiers zijn op onderdelen modellen voor het bepalen van de kostprijs getest. Het maakte daarbij niet uit of er wordt gedetacheerd met de loonwaarde als percentage van het WML of de Wsw-cao. Het uiteindelijk ontwikkelde rekenmodel is een webbased tool dat op aanvraag tegen kostprijs te verkrijgen is.<sup>1</sup>

Met dit rekenmodel kunnen organisaties voor hun doelgroep – individueel of als groep – de kostprijs berekenen. Voorwaarde is wel dat de loonwaarde bekend is of anders zo goed mogelijk kan worden geschat.

Wat in het vooronderzoek nog niet kon, is nu wel mogelijk. Van individueel gedetacheerden is een kostprijs berekend (de SOLL-situatie) en deze is vergeleken met de feitelijke afspraken (IST-situatie). De conclusie uit ons dossieronderzoek is dat de lopende prijsafspraken onder het niveau liggen van de ideale kostprijs waarbij nog geen rekening is gehouden met een eventuele winstopslag. Schematisch zijn de tekorten weergegeven in figuur 7:



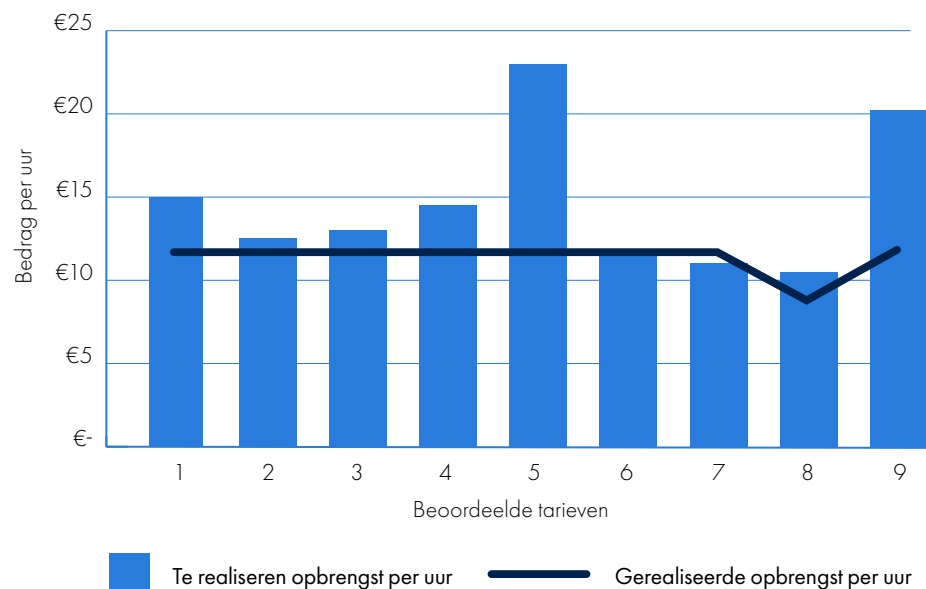
Figuur 7

De berekende (gemiddelde) kostprijs ligt op € 14 per uur. In werkelijkheid variëren de tariefstellingen tussen de € 7 en € 15 per uur.

<sup>1</sup> Het rekenmodel is op te vragen bij het secretariaat van Adlasz: [secretariaat@adlasz.nl](mailto:secretariaat@adlasz.nl)

Ook is er een groepsdetachering (van negen personen) doorgerekend. Ook hierbij is geconstateerd dat de contractopbrengsten lager dan de berekende kostprijs zijn:

### Bedrijf: Te realiseren per uur vs. contractopbrengst



Figuur 8

Slechts één persoon uit de groep van negen (nummer 7) heeft een berekende kostprijs voor arbeid die lager ligt dan de gerealiseerde opbrengst (betaalde tarief).

### Inzicht in de kostprijs voor begeleiding

Eerder is vastgesteld dat het eerder regel dan uitzondering is dat gerealiseerde opbrengsten bij detachering lager liggen dan de kostprijs van arbeid. In die kostprijs van arbeid is de kostprijs voor begeleiding nog niet meegenomen, maar de kosten voor begeleiding zijn vanzelfsprekend onderdeel van de integrale kostprijs.



Figuur 9

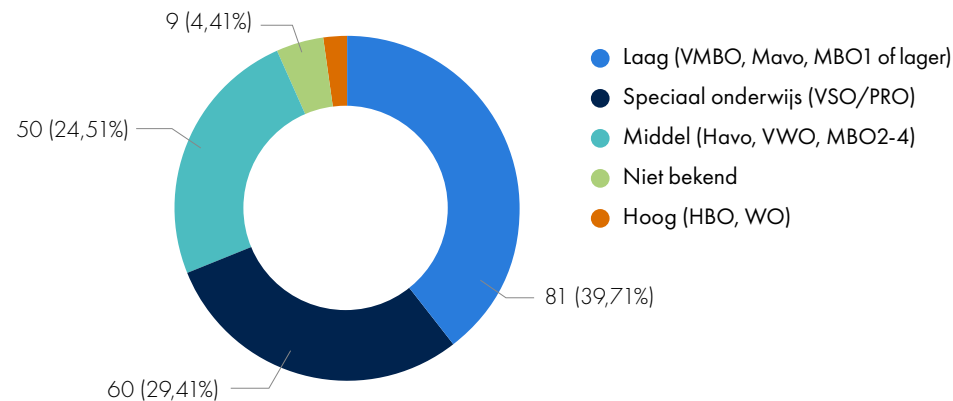
Het gaat hier om begeleiding van de doelgroep die het reguliere management en reguliere aansturing in een bedrijf overstijgt. Elke (nieuwe) medewerker wordt aangestuurd en krijgt een zekere begeleiding. Mensen die lange tijd buiten het arbeidsproces zijn geweest of intrinsiek niet 100% kunnen meekomen, vereisen extra begeleiding. Denk aan instrueren bij nieuwe taken; stimuleren om zelf uit te proberen; ondersteunen en geven van complimenten; en delegeren als de medewerker voldoende vertrouwen heeft. Het gaat dus om een veelheid aan begeleidingsvormen en begeleidingsintensiteiten, allemaal toegespitst op de behoeften van de individuele medewerker, rekening houdend met zijn of haar specifieke problematiek.

In het verdiepende onderzoek is een aanzet gegeven voor het berekenen van een normbedrag voor begeleiding. Dat normbedrag vormt de basis voor de financiering van uitvoeringsorganisaties door gemeente(n). Of dit bedrag ook werkelijk in individuele gevallen wordt ingezet en hoe, is aan de uitvoeringsorganisaties. Of aan de professional, die vaststelt hoeveel individuele begeleidingsbehoefte nodig is.

Het vaststellen van het normbedrag van begeleiding is gedaan op basis van dossieronderzoek. Aan arbeidsdeskundigen en begeleiders van de aan het onderzoek deelnemende organisaties is gevraagd een inschatting te maken van de begeleidingsbehoefte van de cliënt. Als uitvraaglijst is hierbij genomen de 'handreiking vaststellen begeleidingsnoodzaak' van APE en het Coronel Instituut<sup>2</sup>. Beide pilotorganisaties hebben de vragenlijst voor iets meer dan 100 cliënten ingevuld. Uiteindelijk is een database van 204 ingevulde vragenlijsten ontstaan.

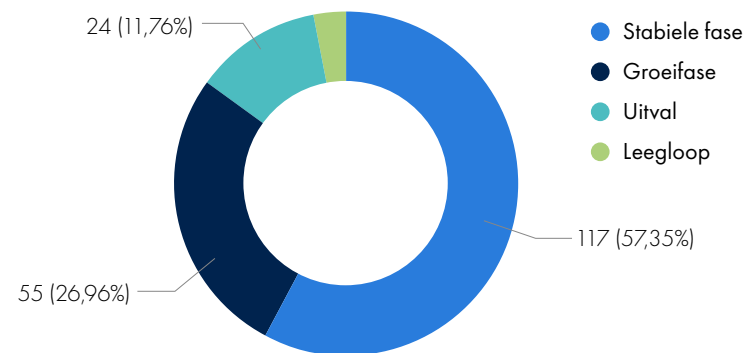
Er is binnen de database een diversiteit van cliënten zoals blijkt uit onderstaande grafieken:

### Opleidingsniveau cliënt



Figuur 10

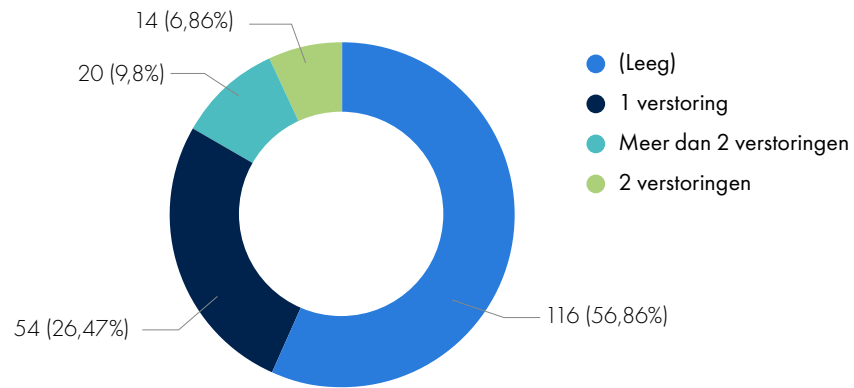
### Indeling naar fase



Figuur 11

2 <https://ape.significant-groep.nl/cases/praktische-handreiking-vaststellen-begeleidingsnoodzaak>

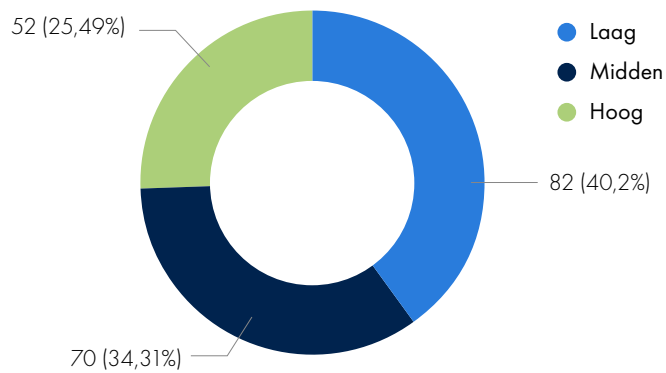
### Aantal verstoringen per cliënt



Figuur 12

De begeleidingsbehoefte van de cliënten is ingeschat op een schaal van Laag-Midden-Hoog:

### Verdeling naar ingeschatte begeleidingsbehoefte



Figuur 13

Op basis van de informatie uit de vragenlijsten, is het mogelijk een gemiddelde inzet per categorie begeleidingsbehoefte vast te stellen. Daarbij is de top drie van extreme begeleidingsbehoefte buiten beschouwing gelaten. Het levert de volgende informatie op:

### Gemiddelde ureninzet ex top 3

Inschatting begeleidingsbehoefte	totaal uren	aantal cliënten	gemiddelde ureninzet	minimum	maximum
Hoog	4.039	49	82,43	18	250
Midden	3.517	70	50,24	5	235
Laag	1.533	82	18,70	0	70
<b>Totaal</b>	<b>9.089</b>	<b>201</b>	<b>45,22</b>	<b>0</b>	<b>250</b>

Figuur 14

De gemiddelde begeleidingsbehoefte komt neer op 45,22 uur per jaar met een spreiding tussen de 0 uur en 250 uur per jaar. Aan de hand van het door het UWV gehanteerde bedrag van € 85 per uur voor jobcoaching zijn deze gemiddelden eenvoudig te vertalen in benodigde budgetten via de normbedragen per categorie Hoog-Midden-Laag.

Categorie	gemiddelde ureninzet op jaarbasis	tarief per uur	jaarbedrag
Hoog	82,43	€ 85	€ 7.000
Midden	50,24	€ 85	€ 4.250
Laag	18,70	€ 85	€ 1.600
<b>Gemiddeld</b>	<b>45,22</b>	<b>€ 85</b>	<b>€ 3.850</b>

Bovenstaande bedragen zijn een uitkomst van het onderzoek bij de 2 pilotorganisaties en van individuele situaties. Het zijn geen bedragen die algemeen geldend zijn. De bedragen kunnen variëren met de samenstelling van de groep cliënten.

Een gemeente stelt op basis van deze normen voldoende budget ter beschikking aan de uitvoeringsorganisaties op basis van bovenstaande bedragen op jaarbasis. Het is vervolgens aan de uitvoeringsorganisatie de feitelijke inzet te bepalen. Het is aan de professional, zoals de reïntegratieconsulent of de werkcoach, de begeleidingsbehoefte op individueel niveau vast te stellen. Afwijkingen van de norm moeten uitlegbaar zijn, bijvoorbeeld omdat er meer budget nodig is omdat er meer cliënten zijn met hoge begeleidingsnoodzaak of juist minder

De resultaten van dit verdiepende onderzoek zijn gebaseerd op 2 pilotorganisaties en 200 dossiers. Dat betekent dat er geen algemene conclusies kunnen worden getrokken. De insteek van het onderzoek was om te onderzoeken of er voldoende handvatten zijn om een normbedrag voor de begeleidingsbehoefte vast te stellen. Onze conclusie is dat die handvatten er zijn. Een volgende stap zou kunnen zijn het opzetten van een statistisch verantwoorde steekproef op basis van voldoende massa, zodat er wel een verantwoord onderbouwd bedrag per categorie kan worden bepaald.

Als laatste onderdeel van de integrale kostprijs voor begeleiding van mensen vanuit de Participatiewet is de kostprijs voor werkplekaanpassing vastgesteld op € 650. Denk hierbij aan het verstrekken van meeneembare hulpmiddelen, aanpassingen werkplek, intermediaire voorzieningen, etc. Dit bedrag is evenals het normbedrag van begeleiding niet statistisch onderbouwd maar is tot stand gekomen door uitvraag bij de verstrekkers van de voorzieningen en grove berekeningen op basis van beschikbare jaarrekeningen. Hiermee komen de totale gemiddeld kosten voor begeleiding uit op € 4.500.

### **Integrale kostprijs voor detachering**

Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat er een kostprijs voor arbeid voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt is vast te stellen. Met ons onderzoek hebben we zo een eerste aanzet gegeven voor de kostprijs voor begeleiding en werkplekaanpassing. Een belangrijke conclusie is dat het mogelijk is een normbedrag vast te stellen. Daartoe hebben we onder 2 verschillende organisaties die vallen onder de eisen van de Participatiewet een steekproef gehouden, die geen statistisch verantwoord gemiddelde heeft opgeleverd maar wel heeft aangetoond dat het kan.

Als zowel de kostprijs voor arbeid als de kostprijs voor begeleiding kan worden vastgesteld, ontstaat de mogelijkheid voor gemeenten om te sturen op loonwaarde. Hopelijk heeft dat tot gevolg dat overheden zich bewust zijn dat ze met publieke middelen concurreren met private productiebedrijven. En het is de vraag of dit past binnen de gelijke behandeling die de Wet Markt en Overheid beoogt.

De voordelen hiervan zijn:

- Er wordt niet meer geconcurrereerd op de prijs van arbeid;
- De medewerkers worden eerlijk beloond voor het werk dat zij verrichten;
- De werkgever betaalt een eerlijke prijs voor de arbeid;
- Er ontstaat inzicht in de kloof tussen de gemiddeld gemeten en gerealiseerde loonwaarde;
- Door meer datagestuurd te werken ontstaat beter inzicht in de problematiek en kunnen specifieke oplossingsmogelijkheden gezocht worden.

Het feit dat dat zowel de kostprijs van arbeid als begeleiding en daarmee dus de integrale kostprijs voor detachering bepaald kan worden, wil nog niet zeggen dat er al op loonwaarde gestuurd wordt. Daarvoor moet de transformatie zoals eerder in aangegeven verder doorgezet worden. Daarnaast blijkt in de praktijk de bestuurlijke context weerbarstig te zijn. In het volgende hoofdstuk gaan we daar op in aan de hand van de organisaties die betrokken waren bij het begin van het onderzoek. Ook zullen we kort ingaan op de rol van de werkgevers.



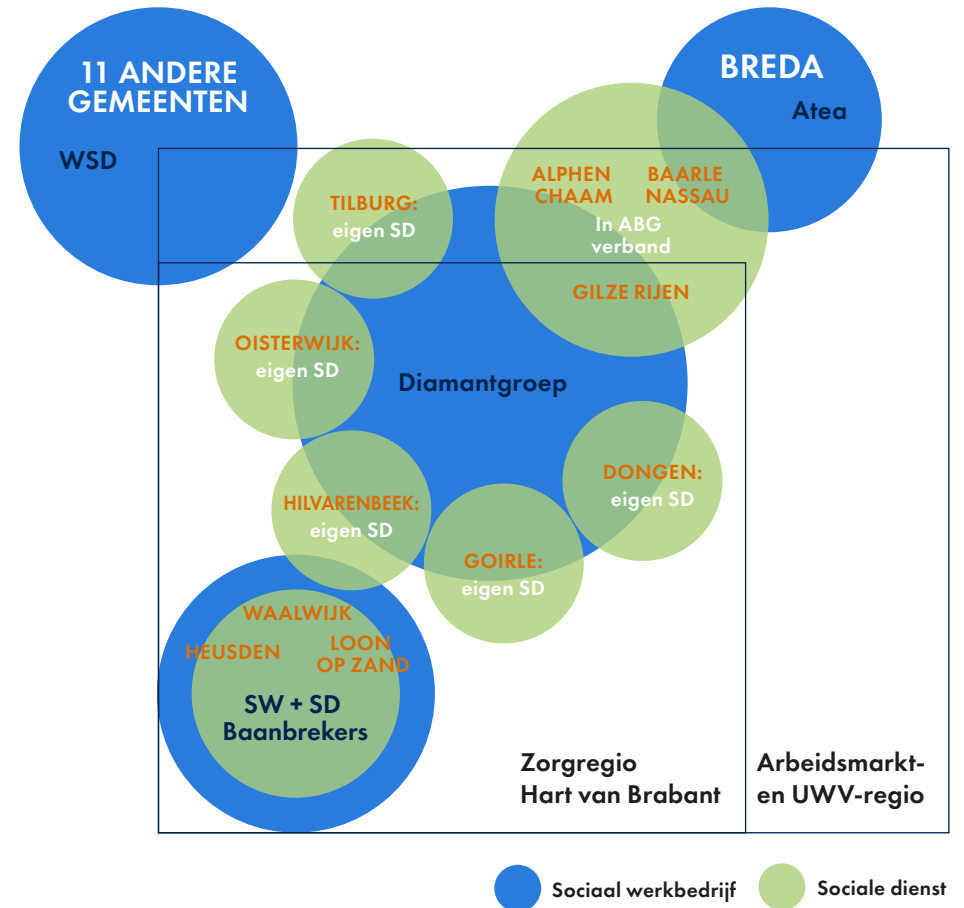
# 3.

## Bestuurlijke context

Bij de uitvoering van de Participatiewet zijn meerdere organisaties in het publiek domein betrokken. Dat maakt de uitvoering complexer. Werkgevers klagen dat het voor hen vaak onduidelijk is welke organisatie verantwoordelijk is voor welk vraagstuk. Het was de verwachting dat met de komst van de landelijk gedefinieerde arbeidsmarktregio's en de verplicht in te richten werkbedrijven daar eenheid in zou komen. De praktijk is weerbarstig. Bij de uitvoering van de Participatiewet zijn meerdere organisaties in het publieke domein betrokken. De samenwerkingsvormen zijn daarbij divers.

Voor het verdiepende onderzoek is van de 2 pilotorganisaties de bestuurlijke context in kaart gebracht. SW-bedrijf de Diamant-groep heeft in de arbeidsmarktregio te maken met vier verschillende sociale diensten, die elk een eigen beleid hebben voor arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening. Zie figuur 15.

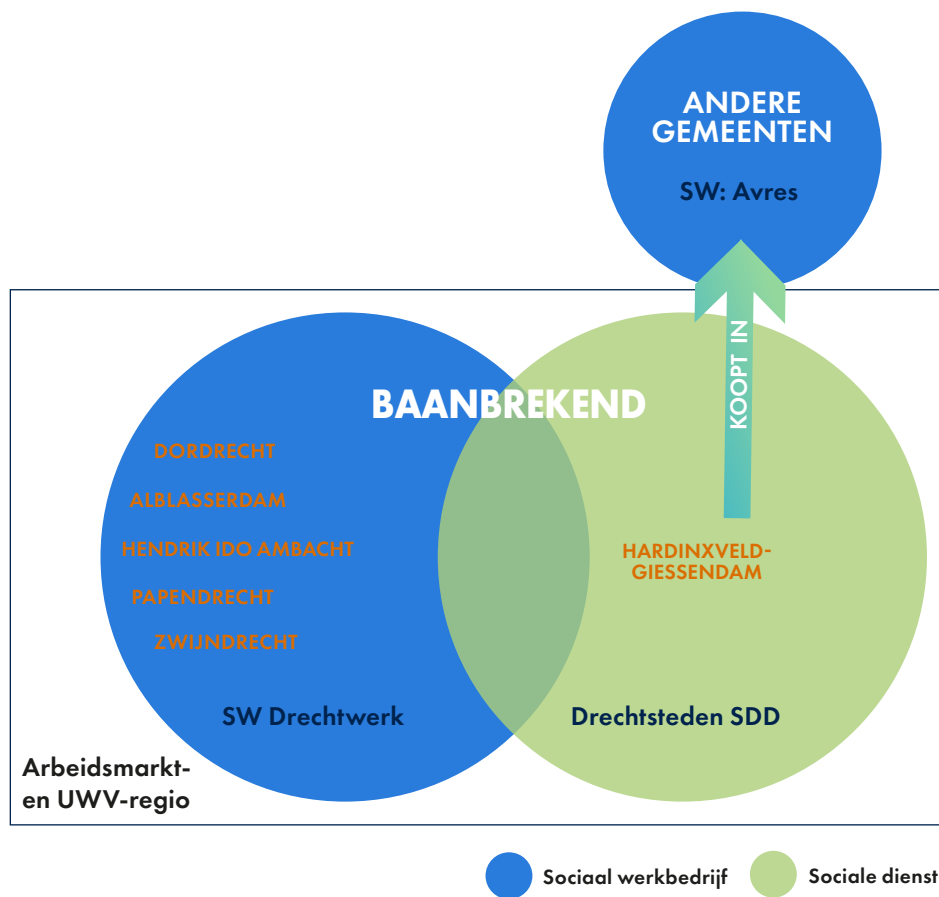
# Samenwerken aan inzicht en perspectief



SD's hebben hun eigen toegang, arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening.

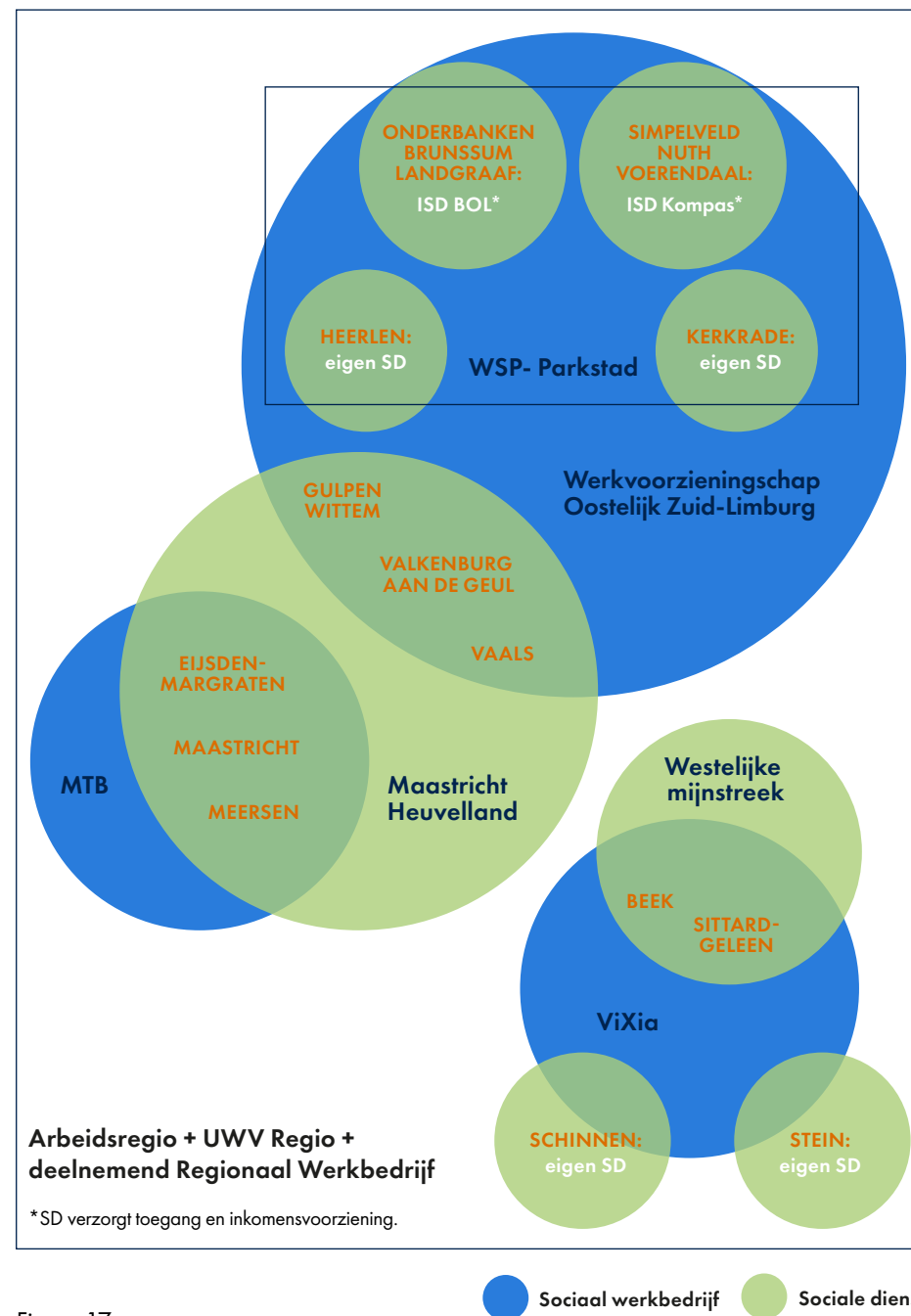
Figuur 15

De tweede pilotorganisatie, Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is overzichtelijker. Alleen de Gemeente Hardinxveld Giessendam koopt dienstverlening in bij een ander SW-bedrijf dan het SW-bedrijf Drechtwerk.



Figuur 16

Pas echt complex wordt het in de arbeidsmarktregio waarin de Limburgse WSP Parkstad opereert. WSP Parkstad was aanvankelijk een van de 3 pilotbedrijven maar is vanwege personele wisselingen afgehaakt.



Figuur 17

Arbeidsregio + UWV Regio + deelnemend Regionaal Werkbedrijf

\*SD verzorgt toegang en inkomensvoorziening.

Uit laatste grafische weergaven van de bestuurlijke en organisatorische context blijkt een diversiteit aan verschijningsvormen en bijbehorende bestuurlijke aansturing. Onze observatie is dat organisaties in dezelfde arbeidsmarktregio's hun eigen denken en werkwijzen hanteren. Het risico ligt op de loer dat organisaties elkaar beconcurreren om de gunst van de werkgever.

Momenteel bestaat het risico van 'shopgedrag' gericht op de laagste prijs voor arbeid, gesubsidieerd met publieke middelen. Een drietal (geanonimiseerde) voorbeelden dat in het onderzoek naar voren kwam. We hebben ervoor gekozen om die zo algemeen mogelijk te beschrijven zonder concrete rekensommen.

### **1. Groenvoorziening**

SW-bedrijf A waarvan gemeente B mede-eigenaar is verzorgt daar de groenvoorziening. Op enig moment doet gemeente B een aanbesteding. SW-bedrijf Q doet een aanbieding die onder de prijs ligt van SW-bedrijf A en ook onder de prijs van andere aanbestedende partijen. SW-bedrijf Q wint de aanbesteding. SW-bedrijf Q heeft het financieel moeilijk waardoor de deelnemende gemeenten van dat SW-bedrijf een extra bijdrage moeten leveren. Door het contract zal het tekort dat aangevuld moet worden door de deelnemende gemeenten verder oplopen. Door deze aanbesteding zitten de medewerkers van SW-bedrijf A zonder werk. Dit kost de deelnemende gemeenten – ook gemeente B – geld. Omdat de financiering groenvoorziening uit een ander budget komt, merkt de directeur groenvoorziening hier niets van.

### **2. Inpakken snoepzakjes**

Tegen de Sinterklaas periode gaat snoepjasfabrikant H te B op zoek naar een partij die grote balen wil ompakken naar kleine snoepzakjes. Een aantal SW-bedrijven wordt bezocht en een paar bedanken voor de eer. Zij kunnen de business case niet maken: niet rendabel genoeg. Uiteindelijk vindt het bedrijf een SW-bedrijf bereid de opdracht te aanvaarden. De vraag is of met de afgesproken prijs loonkosten kunnen worden gedekt of dat het verschil in betaalde en werkelijke loonkosten worden gedekt door de SW-subsidie.

### **3. Wasserij**

Een wasserij is op zoek naar arbeidskrachten en komt uit bij een SW-bedrijf. In de businesscase wordt gesteld dat de productiewaarde van de SW-medewerkers 80% van regulier zou moeten bedragen. Uitgaande van de SW-subsidie van € 25.000 is de business case rond. Echter, als we 80% van het WML toerekenen aan de exploitatie, dan zou de wasserij niet akkoord gaan. De business case is alleen rond omdat rekening wordt gehouden met de SW-subsidie. Opvallend was ook dat bij inzet van mensen op basis van de regels van de Participatiewet, de rendementen sterk zouden dalen. Toch is de opdracht uiteindelijk doorgegaan.

Met de voorbeelden willen we laten zien dat er andere afwegingen plaatsvinden dan puur bedrijfseconomische op basis van de Participatiewet. Het Breed Offensief van staatssecretaris Van Arkel dat sturen op loonwaarde een prioriteit heeft gemaakt, heeft als doel een eind te maken aan deze vorm van kruissubsidiëring. Gemeenten hebben via de Participatiewet en de Wmo de mogelijkheid sturing te geven aan uitvoerende organisaties en zo de onderlinge concurrentie te elimineren. De praktijk laat zien dat die mogelijkheid niet ten volle benut wordt. Hiervoor is geen wetsaanpassing noodzakelijk; wel bestuurlijke moed.

# 4.

## Rol werkgevers

Als aanvulling op ons onderzoek hebben we een enquête gehouden onder een aantal bedrijven aangesloten bij MKB Eindhoven. Daarnaast hebben we deelgenomen aan een rondetafel met dezelfde doelgroep. De enquête en de rondetafel leverden naast herkenbare zaken als onbekendheid met de diversiteit aan regelingen nog aantal punten op, die van belang kunnen zijn voor de mogelijkheden van loonwaardesturing door gemeenten:

- Werkgevers lijken bereid te zijn een eerlijke prijs voor arbeid te betalen, maar willen daar wel bij betrokken worden;
- Een adequate invulling van het aspect begeleiding is randvoorwaardelijk voor een succesvolle en duurzame plaatsing;
- Werkgevers willen maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ze willen mensen wel degelijk een kans bieden.

# 5.

## Maatschappelijke effecten

In het kader van het onderzoek Loonwaardesturing van Adlasz had de Sociale Dienst Drechtsteden (SSD) belangstelling voor een breder onderzoek naar de effectiviteit en maatschappelijk rendement van het project PERSPCT. Het project heeft als doel om mensen die al langer in de bijstand zitten te ondersteunen en te ontwikkelen zodat zij (betaalde) arbeid kunnen doen. Met aandacht en begrip voor de persoonlijke situatie van deze mensen en goede en professionele begeleiding moeten de mensen die al een tijdje langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan 'perspectief' hebben voor de toekomst. De gemiddelde loonwaarde van de deelnemers van PERSPCT is geschat op 58%, aldus de berekening van de SSD. De aanname is dat de begeleiding via PERSPCT kan leiden tot een stijging van de gemiddelde loonwaarde tot 63%.

Studenten accountancy Jordi Romviel en Ferhat Coskun gingen onder begeleiding van het lectoraat Sustainable Finance and Accounting van Avans Hogeschool aan de slag met de probleemstelling 'Wat is het maatschappelijk en financieel rendement van de investeringen en werkzaamheden van PERSPCT?'. Daarbij was het uitgangspunt dat onder andere uit onderzoek van Monique Kremer uit 2017<sup>3</sup> al is gebleken dat het erg belangrijk is dat mensen die al geruime tijd buiten het arbeidsproces staan persoonlijke aandacht krijgen.

---

3 Kremer, M. (2017). Zachte hand in de bijstand. Amsterdam: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken.



Ook is het van belang dat rekening wordt gehouden met hun mogelijkheden en wensen en met de privésituatie. Onder die voorwaarden raken zij meer gemotiveerd en is de kans dat zij aan weer aan het werk gaan.

In hun onderzoek hebben de studenten de impact van het hebben van werk dan wel een baan onderzocht op basis van 4 effecten.

- Economisch effect
- Sociaal-psychologisch effect
- Effect van sociale cohesie
- Gezondheidseffect

Op basis van hun onderzoek kwamen zij tot de onderstaande berekening van de maatschappelijke baten van het PERSPECT-project van de SSD:

### Maatschappelijke baten

(publieke waardes omgerekend in euro's)	Totaal
1. Verhoging kwaliteit van leven	€ 1.296.000
2. Besparing kosten schuldhulpverlening	€ 60.750
3. Besparing kosten alcoholverslaving	€ 60.750
4. Besparing GGZ-begeleidingskosten	€ 60.750
5. Voorkomen van overlastgevend gedrag	€ 60.750
6. Beparing detentiekosten	€ 60.750
7. Beparing gezondheidskosten	€ 60.750
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.776.906</b>

Figuur 18

Het onderzoek van de studenten toont aan dat het maatschappelijk gezien en voor het totale *gemeentebudget* interessant kan zijn om te investeren in intensieve begeleiding. De hogere kosten zullen in eerste instantie leiden tot een hogere integrale kostprijs. Maar het onderzoek van Kremer laat zien dat hier de kosten van begeleiding op termijn zouden kunnen dalen omdat mensen door die intensieve begeleiding ook een betere uitgangspositie krijgen en zelfs een hogere prijs voor arbeid kunnen genereren. Of dat werkelijk communicerende vaten zijn, moet verder worden onderzocht.

Mogelijk dat de afbouw van een intensievere begeleiding slechts van toepassing is op een heel specifieke groep van mensen, maar dat het grootste deel van de doelgroep die is onderzocht in dit onderzoek permanent intensieve begeleiding nodig heeft. Dat mag niet leiden tot een lagere kostprijs omdat we ook allerlei andere voordelen voor de maatschappij een financiële waarde willen geven. Het moet een extra resultaat blijven, niet geïntegreerd worden.

# 6.

## Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van het onderzoek was het vinden van een methode voor het meten van de integrale kostprijs voor arbeid zodat de organisaties betrokken bij de uitvoering van de Participatiewet kunnen gaan sturen op loonwaarde. Die methode is gevonden en uitgewerkt in een webbased tool die op aanvraag tegen kostprijs gebruikt kan gaan worden. Zo kan een gelijk speelveld gecreëerd worden voor uitvoerende partijen en kan een eerlijke prijs voor arbeid door de werkgevers bepaald worden.

Daarnaast hebben we met hulp van de tool en 2 pilotorganisaties onderzocht of de gemeten loonwaardes echt gerealiseerd worden. Onze eerste indruk is dat dat niet gebeurt, maar we hebben niet in kaart gekregen welk deel dan wel gerealiseerd wordt. Daarvoor was de steekproef te klein. We gaan verder met het onderzoek doen bij verschillende SW-bedrijven en gemeentelijke sociale diensten om een beter beeld hiervan te krijgen.

Hieronder hebben we de conclusies en bijbehorende aanbevelingen op een rij gezet.

### **Er is geen uniform model voor het bepalen van het tarief in geval van detachering of payrolling.**

Wij zien een diversiteit aan tarieven die in het algemeen onder de door ons berekende kostprijs liggen. Het advies is om met een eenduidig kostprijsmodel te werken. Onze webtool kan daarbij helpen.

### **Arbeidsmarktregio's en gemeenten hebben meerdere organisaties actief voor arbeidsontwikkeling.**

De waaier aan taken zou geclusterd moeten worden waardoor de organisaties op een eenduidige manier aangestuurd worden. Natuurlijk moet de sturing op loonwaarde (als onderdeel van de integrale kostprijs) van arbeid het uitgangspunt zijn.

### **Overheid en markt concurreren in deze sector op basis van de laagste prijs voor arbeid. Dat is onterechte inzet van collectieve middelen.**

Gemeenten hebben via de Participatiewet en de Wmo de mogelijkheid sturing te geven aan uitvoerende organisaties en zo de onderlinge concurrentie te elimineren. Gemeenten moeten meer gaan sturen op vooraf gedefinieerde doelen: gerealiseerde uitstroom, gerealiseerde loonwaarde, succesvolle reïntegratietrajecten. De praktijk laat zien dat die mogelijkheid niet ten volle benut wordt. Hiervoor is geen wetsaanpassing noodzakelijk; wel bestuurlijke moed.

### **Werkgevers lijken bereid te zijn een eerlijke prijs voor arbeid te betalen.**

Onder de voorwaarden dat zij inzicht krijgen in de totstandkoming van de loonwaarde en de kostprijs van arbeid en dat de begeleiding op orde is. Werkgevers zijn dus bereid om een detachingsfaciliteit te omarmen. De vraag is of de uitvoeringsorganisaties daar al aan toe zijn.

### **De databestanden van de uitvoeringsorganisaties schieten nog tekort om te sturen op loonwaarde.**

Als we de huidige activiteiten van tien SW-bedrijven terugrekenen voor de ruimte om loonkosten te dekken, dan komen wij tot een gemiddelde van 26% uitgedrukt in een percentage van het Wettelijk Minimumloon. Dat betekent dat de huidige infrastructuur niet zondermeer is ingericht voor het realiseren van loonwaarde. Tegelijkertijd is het belangrijk de kennis en ervaring van die bedrijven optimaal te benutten. Een transformatie lijkt voor de hand te liggen. Het advies dat uit de 2 voorgaande conclusies voortkomt, is dat

gemeenten de Wsw-subsidie op basis van tekort schietende loonwaarde, de begeleiding en de aanvullende kosten voor de Wsw-cao gaan alloceren, om zo de integraliteit van de doelgroepen in de P-wet te bevorderen.

### **De Participatiewet regelt niets qua tariefstelling en al dan niet door te berekenen kosten.**

Alle kosten die extra gemaakt moeten worden in vergelijking met een 'reguliere' situatie moeten in aanmerking komen voor subsidie. Dat kan bijvoorbeeld een opslag voor ziekte zijn. Binnen de SW-branche is een verzuimpercentage van 13% meer regel dan uitzondering. Als een gemiddeld ziektepercentage op bijvoorbeeld 5% ligt, dan zou met die opslag rekening gehouden moeten worden in de tariefstelling. Het verschil is dan subsidiabel. Omtrent dit soort posten zou meer duidelijkheid geschapen kunnen worden.

### **Verbeter inzicht in de aard, omvang en kosten van de begeleiding.**

We hebben inzicht gekregen in de aard en omvang van de begeleidingsnoodzaak. Op basis van een uurtarief voor begeleiding van het UWV hebben wij een gemiddeld tarief bepaald van € 3.850. Daarnaast is een bedrag voor werkplekaanpassingen nodig is. Dit valt buiten de scope van ons onderzoek, maar schatten wij in op gemiddeld € 650. Dat betekent een gemiddeld jaartarief voor begeleiding van € 4.500 per persoon. Hiermee moet het mogelijk zijn op de persoon én inlener gericht maatwerk te leveren.

### **Geef de professional de ruimte begeleiding op maat te bieden.**

De professional die oordeelt over inzet van middelen, zoals de reïntegratieconsulent of de werkcoach moet ruimte krijgen voor maatwerk. Dus stel een budget vast op basis van het aantal mensen dat begeleid moet worden en op welke manier. Maar maak maatwerk van de individuele begeleiding op basis van behoefte en noodzaak binnen het vastgestelde budget.

### **Verbeter de coördinatie van de hulpverlening aan de mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt.**

Uit ons onderzoek blijkt dat problemen in de thuissituatie obstakels opleveren bij het plaatsen van mensen op een goede werkplek of baan. Maar de problemen in de thuissituatie vallen onder andere hulpverleners dan die mensen moeten begeleiden naar werk. Een betere coördinatie van de totale hulpverlening is een oplossing.

## Nawoord

Wij hebben ons met dit onderzoek gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Het sociaal domein is veel breder. Vanuit Adlasz hebben wij een duidelijke visie hoe de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo met elkaar verbonden moeten worden. Dat is niet meegenomen in het onderzoek, maar het bepaalt wel hoe wij kijken naar een eerlijke prijs van arbeid en hoe er met mensen met een achterstand tot de samenleving wordt omgegaan.

Een groep die mij aan hart gaat zijn de mensen met een SW-indicatie. We zien – en dat wordt door het onderzoek bevestigd – dat zij binnen de huidige kaders niet mee kunnen gaan in een sociaal domein waar de maximale loonkostensubsidie 70% van het minimumloon is. Hoe gaan we hen toch aan werk helpen zodat ze toch ervaren dat ze gewaardeerd worden. Het merendeel lijkt immers prima in staat een hogere loonwaarde te kunnen realiseren. Het alternatief is allemaal in beschut of dagbesteding in het kader van de Wmo. Dat lijkt op voorhand echter niet de gewenste oplossing; daar doen we ze zeker tekort mee.

Voor ons is de uiteindelijke oplossing niet zo belangrijk. Waar het om gaat is dat een verantwoorde keuze gemaakt wordt hoe met de integrale doelgroep van de P-wet om te gaan. Een keuze waarbij ook duidelijk wordt hoe de begeleiding en het gebrek aan loonwaarde onder de 30% kan worden gefinancierd, maar ook hoe om te gaan met het kantelpunt uitkering versus loonwaarde (deze grens ligt ronde de 45%). Geen keuze maken en deze doelgroep maar naar een mensontwikkelbedrijf, een SW-bedrijf blijven doorgeleiden legt het probleem neer bij de uitvoerder. De keuze moet door de (lokale) politiek gemaakt worden, met inachtneming van de belangen van de doelgroep maar ook de positie en opdracht van het mensontwikkelbedrijf.

We zitten door onze activiteiten al lang in de dagelijkse praktijk van het sociaal domein. Maar door het onderzoek is het ons nog eens extra opgevallen dat de afstemming tussen de domeinen van het sociaal domein aanzienlijk beter kan. Op het moment dat een cliënt begeleiding nodig heeft op een gebied dat niet hoort bij werk – valt onder de Jeugdzorg of de Wmo – ontbreekt het te vaak aan afstemming. We hebben de indruk dat de bege-

leiding niet gezien wordt als een wezenlijk onderdeel van de talentontwikkeling van de mensen en er maar bij gedaan wordt. Of dan de juiste begeleiding op alle domeinen wordt geboden kunnen wij niet beoordelen. Wat we wel zien is dat organisaties die binnen de Participatiewet werkzaam zijn, worden gefinancierd om begeleiding bij werk te bieden. Niet voor begeleiding op gebied van Jeugdzorg en Wmo. Dat moet anders. Ook hier geldt dat de gekozen oplossing niet zo belangrijk is, zolang duidelijk wordt wie welke taken heeft en hoe de financiering is geregeld. Ook hier geldt dat dat een afweging is op het hoogste niveau: de (lokale) politiek. Daar worden de uitgangspunten voor het sociaal domein bepaald waaruit de taakverdeling volgt. De financiering zou de taakverdeling dan moeten volgen.

Zo zijn er nog wel meer onderwerpen te noemen waar we graag dieper in waren gedoken maar ergens moeten we een grens trekken. In alle gevallen geldt dat duidelijke keuzes en het naleven van die keuzes het belangrijkste is. Het neerzetten en ook werkelijk implementeren en handhaven van een structuur voor de komende decennia kan niet zonder die duidelijkheid.

Een nawoord is niet compleet zonder mensen te bedanken. Wat we dan ook nog graag willen doen, is mensen en de organisatie waar die mensen werken, bedanken voor hun inzet. Allereerst natuurlijk de mensen van de pilotorganisaties Sociale Dienst Drechtsteden en de Diamant-groep. Zonder mensen tekort te willen doen gaat onze speciale dank uit naar Robert Bool, Marcel Martin, Stan van Gestel, Coby Boerendans en Wim Adriaansen van de Diamantgroep en Joost van Hoek, Sonja Riad, Alinda Bultsma en Eldert van Hattem van de Sociale Dienst Drechtsteden.

Ook de leden van onze expertgroep, Mart Toet, Evelien Meister, Dominique Schrijer, Jeroen Flier, Theo van Kroonenburg en Marleen Janssen Groesbeek zijn heel belangrijk geweest vanwege hun verschillende kennis en invalshoeken. Tot slot natuurlijk dank aan Instituut Gak voor het mogelijk maken van dit onderzoek en dank aan onze contactpersoon bij het Instituut Gak, Anneke Wilms.

Wij hopen dat de resultaten van ons onderzoek nieuwe vragen oproepen die de kennis van loonwaardesturing binnen de Participatiewet verder zullen ontwikkelen.

Roel Korsmit, partner Adlasz BV

## Onderzoeksteam

**Roel Korsmit** is (founding) partner bij Adlasz sinds maart 2011 en heeft ruim 29 jaar ervaring in en met de publieke sector als accountant en adviseur. Roel adviseert en ondersteunt gemeenten, gemeenschappelijke regelingen (waaronder gemeenschappelijke sociale diensten), zorginstellingen, SW-bedrijven en alle relevante partijen in de lokale sociale zekerheidsketen.

**Roel van den Bersselaar** is (founding) partner bij Adlasz sinds maart 2011 en heeft daarvoor 12,5 jaar als accountant en adviseur in de publieke sector gewerkt. Zijn vakinhoudelijke kennis en expertise heeft hij opgebouwd door het optreden als adviseur en accountant van zorginstellingen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, politiekorpsen en veiligheidsregio's.

**Tarik Moudrous** is consultant bij Adlasz sinds 2015 en heeft ervaring binnen de publieke sector. In verschillende projecten werkt hij veel samen met andere organisaties waarbij vraagstukken op het gebied van het sociaal domein centraal staan. Hij is bedreven in het doorlichten van de bedrijfsvoering, het ontwikkelen en inrichten van de interne beheersing, het doorrekenen van businessmodellen en het adviseren van creatieve oplossingen.

**Branko Hagen** is (zelfstandig) beleidsadviseur, onderzoeker, kenniswerker en instrumentontwikkelaar. Hij doet en deed dit voor zeer uiteenlopende organisaties als: Trimbos-instituut, GMD, Arbeidsvoorziening, Re-integratiebedrijf, Ministerie van SZW, Kenniscentrum Vilans, en de Landelijke Cliëntenraad. Hij was voor het loonwaardeproject van Adlasz zowel onderzoeker als adviseur.

## Expertgroep

Het onderzoek is begeleid door een expertgroep bestaande uit diverse disciplines. De leden van de expertgroep hebben de plannen beoordeeld, het project van begin tot het einde begeleid, meegekeken naar de resultaten en waar nodig bijgestuurd.

Expert	Aandachtsgebied
Mart Toet	Mens- en mensontwikkeling   maatschappelijke impact
Dominic Schrijer	Bestuurlijke impact   impact gemeentelijke organisatie
Marleen Janssen Groesbeek	Onderwijs   maatschappelijke impact   onderzoeksopzet
Theo van Kroonenburg	Impact van 'inclusiviteit'   markt en marketing
Jeroen Flier	Impact grote werkgever
Eveline Meister	Impact midden- en kleinbedrijf

**Mart Toet was algemeen directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Gemeente Rotterdam en is tegenwoordig bestuurslid bij diverse organisatie die zich inzet voor mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt.**

*'Meer kansen voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt! Vanuit die overtuiging is het project loonwaardesturing gestart. Het resultaat van studie en onderzoek bevestigt dat er meer kan dan nu gebeurt, als er maar een eerlijke prijs betaald wordt voor arbeid. Mijn rol in het project was, als oud-directeur van een grote sociale dienst, vooral kijken naar de menselijke aspecten, naar goed werkgeverschap en ontplooiing van mensen waar dat maar kan.'*

**Dominic Schrijer is Voorzitter Koninklijke BLN-Schuttevaer. Hij is van oorsprong bestuurskundige en heeft verschillende bestuurlijke functies vervuld bij gemeenten en sociaal maatschappelijke organisaties.**

*'Ik was eerder wethouder werk en sociale zaken in Rotterdam en burgemeester van Zwijndrecht. Vanuit die posities had ik een goed zicht op de politieke en bestuurlijke context rondom de ambities om meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren in de samenleving.'*

**Marleen Janssen Groesbeek is lector Sustainable Finance and Accounting bij Avans Hogeschool.**

*'Samen met studenten en docenten doe ik onderzoek naar manieren waarop je niet alleen financiële waarde maar ook waarde kan laten zien die we nog niet als een geldbedrag in de boeken kunnen zetten. Dit onderzoek naar loonwaardesturing is een belangrijke bijdrage aan dat soort onderzoek omdat we hierdoor ook moeten nadenken hoeveel we in mensen willen investeren en zo hun eigenwaarde kunnen vergroten. Werk hebben is belangrijk voor het welbevinden.'*

**Theo van Kroonenburg is directeur bestuurder Sint Trudo woningcorporatie. Daarvoor was hij algemeen directeur van WSP Parkstad en WOZL.**

*'Binnen de expertgroep heb ik mijn jarenlange ervaring met de sociale werkvoorziening ingezet om met name feedback en reflectie te geven op de andere rol die we van werkgevers verwachten. Een rol waar werkgevers voor open staan maar die bij hen nog veel vragen oproept. Hoe pak je dat aan met een groep personen met een beperkte loonwaarde. Dit onderwerp vraagt om een totaal andere aanpak, maar vraagt ook tijd om samen met werkgevers nieuwe wegen te verkennen. Maatwerk en lokaal organiseren maar vraagt ook om een maatschappelijke discussie rondom fair price policy.'*

**Anneke Wilms is programmamanager bij Instituut Gak. Instituut Gak ondersteunt organisaties die zich met hun maatschappelijke projecten inzetten om de positie van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt te versterken.**

*'Het project Loonwaardesturing dat door Adlasz is uitgevoerd is een mooi voorbeeld van het werken met living labs. Een dergelijke innovatieve vorm van kennisverwerving draagt naar verwachting bij aan meer inzicht in de complexiteit van re-integratie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en vooral aan een mogelijke verbeteringsrichting.'*

**Eveline Meister is directeur MKB Eindhoven. Daarnaast is zij secretaris van de organisatie Dress for Success Eindhoven, lid Stuurgroep Participatiebedrijf Instituut Gak en lid Flexibele Werkgroep Loopbaanleren.**



## COLOFON

### **Redactie en infografieken**

Roel Korsmit

Roel van den Bersselaar

### **Eindredactie**

Marleen Janssen Groesbeek

Anneke Wilms

### **Grafische vormgeving**

Graphicjam.nl

Het onderzoek is mogelijk gemaakt met  
(financiële) steun van Instituut Gak.

Juni 2020