Ape | onderzoek & advies

debeleidsonderzoekers

Loonkostensubsidie en loondispensatie

De werking en effectiviteit van beide instrumenten

rapportnr. 1495
5 oktober 2018

Eindrapport

Loonkostensubsidie en loondispensatie - De werking en effectiviteit van beide instrumenten

Eindrapport

Maartje Gielen
Leonie Gercama
Marjolein Sax
Mirjam Engelen
Leo Aarts
Lennart de Ruig
Silvia Bunt

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 5 oktober 2018

Ape rapport nr. 1495

© APE Public Economics & De Beleidsonderzoekers
Websites: www.ape.nl & www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Managementsamenvatting 7

Conclusies per onderzoeksvraag 16

1 Inleiding 29
- 1.1 Achtergrond van het onderzoek 29
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 30
- 1.3 Opzet van het onderzoek 31
- 1.4 Leeswijzer 33

2 De instrumenten 35
- 2.1 Inzet van de instrumenten 35
- 2.2 Prikkels voor werkzoekenden en werknemers 38
- 2.3 Prikkels voor werkgevers 48
- 2.4 Prikkels voor uitvoeringsorganisaties 52
- 2.5 Effecten op werkgelegenheid 54
- 2.6 Conclusie: prikkels van de instrumenten 56

3 Achtergrond van de instrumenten 58
- 3.1 Geschiedenis: loonkostensubsidie en loondispensatie tot 2015 58
- 3.2 Wijzigingen in de Participatiewet sinds 1 januari 2015 61
- 3.3 Conclusie: de Participatiewet 62

4 Doelgroep en inzet van beide instrumenten 65
- 4.1 Inleiding 65
- 4.2 Doelgroep 66
- 4.3 Inzet instrumenten 67
- 4.4 Conclusie: Inzet van beide instrumenten en loonwaardeontwikkeling bij de inzet van loonkostensubsidie 81

5 Ontwikkeling arbeidsparticipatie en inzet instrumenten 82
- 5.1 Vergelijkbare groepen in de Wajong en de Participatiewet 82
- 5.2 Bruto effectiviteit 83
- 5.3 Conclusie: ontwikkeling arbeidsparticipatie en inzet van loondispensatie en loonkostensubsidie 87

6 Ervaringen met loonkostensubsidie en loondispensatie 88
- 6.1 Ervaringen van werknemers 88
- 6.2 Ervaringen van werkgevers 110

6.3 Ervaringen van uitvoeringsorganisaties 120
6.4 Context 128
6.5 Conclusies: aanwijzingen voor de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie 131

7 Netto effectiviteitsmeting 134
7.1 Inleiding 134
7.2 Verwachte effecten en context 136
7.3 Cohort 2014 en cohort 2015 en eerste helft 2016 141
7.4 Kans op het vinden van een baan met en zonder loondispensatie of loonkostensubsidie 141
7.5 Baanbehoud met en zonder loonkostensubsidie en loondispensatie 149
7.6 Conclusie: effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie 157

Bijlage A. Deelvragen 160

Bijlage B. Afbakening onderzoekspopulatie 163

Bijlage C. Persoonskenmerken doelgroep 165

Bijlage D. Definitie en kwaliteit van de proxy 168

Bijlage E. Persoonskenmerken cohorten 172

Bijlage F. Kenmerken hoofdbaan van de cohorten 178

Bijlage G. Gebruikte databestanden 185

Bijlage H. Technische verantwoording 187

Bijlage I. Onderzoeksverantwoording interviews met werknemers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties 192

Literatuurlijst 210

Managementsamenvatting

Inleiding

De Tweede Kamer heeft in februari 2014 de regering gevraagd onderzoek te doen naar de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie en de Kamer hierover 3 jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet te informeren. Sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet (in januari 2015) bestaan de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie naast elkaar. Loondispensatie is beschikbaar voor mensen die zijn ingestroomd in de Wajong vóór 2015 en arbeidsvermogen hebben. Zij vallen onder de dienstverlening van het UWV. Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd en sindsdien geldt voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig 100% van het WML kunnen verdienen dat voor hen het instrument loonkostensubsidie beschikbaar is.

Onderhavig rapport bevat de resultaten van dit door APE Public Economics en De Beleidsonderzoekers uitgevoerde onderzoek. Doel van dit onderzoek is een goed onderbouwd inzicht te geven in de effectiviteit en werking van beide instrumenten. Een zuivere netto effectiviteitsstudie op basis van een *Randomised Controlled Trial,* waarmee onomstotelijk is vast te stellen welk instrument het meest effectief is, is niet mogelijk. De instrumenten zijn namelijk niet tegelijkertijd ingezet voor dezelfde groepen jonggehandicapten. Loondispensatie wordt ingezet in de Wajong, waarin instroom van jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden mogelijk was tot 1 januari 2015. Loonkostensubsidie wordt ingezet in de Participatiewet, waarin jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden vanaf 1 januari 2015 terecht komen. Een volledig vergelijkbare controlegroep is er daarom niet. Om een onderzoek te doen met zoveel mogelijk zeggingskracht is daarom gebruik gemaakt van de effectladder[1].

[1] Van Yperen en Veerman (2008). Deze effectladder geeft een kader waarin de effectiviteit van interventies is ingedeeld in een aantal niveaus. Het onderzoek naar de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie is zo ingericht dat we in elk geval op niveau 1 tot en met 3 heldere en betrouwbare uitspraken kunnen doen, en zo goed mogelijk op het vierde niveau. Op niveau 1 van de effectladder is de aard van de interventie nader omschreven en gespecificeerd ('goed beschreven'). Op niveau 2 van de effectlader gaat het om een aannemelijk verhaal dat de interventie kan werken ('goed onderbouwd'). Op niveau 3 zijn er cijfers beschikbaar die laten zien dat de doelgroep wordt bereikt, dat de doelen van de interventie worden gerealiseerd, dat er weinig clienten afhaken en dat cliënten tevreden zijn ('effectief volgens eerste aanwijzingen'). Op niveau vier is er sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak waarbij bovendien is aangetoond dat de interventie beter is dan geen interventie of een andere interventie ('bewezen effectief').

Onderzoeksvragen en onderzoeksmethode

Het onderzoek heeft tot doel de volgende hoofdvragen te beantwoorden:

1. Wat is de effectiviteit en werking van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?
2. In welke mate verschilt de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet van de effectiviteit van het instrument loondispensatie op grond van de Wajong, in termen van baankans, baanbehoud en ontwikkeling van de productiviteit?
3. Wat zijn ervaringen van werkgevers, cliënten en uitvoerders met loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in 23 deelvragen, die we in het volgende hoofdstuk beantwoorden.

Het onderzoek bestond uit vijf onderzoeksmethoden en is uitgevoerd tussen oktober 2016 en september 2018.

1**. Een literatuur- en documentenstudie**. Doel hiervan was het zo goed mogelijk beschrijven van de instrumenten en het vinden van theoretische aanwijzingen voor effectiviteit.

2. **Bestandskoppelingen en beschrijvende kwantitatieve analyses**. Doel hiervan was het kwantitatief beschrijven van de doelpopulatie, het gebruik en de effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie.

3. **Diepte-interviews met acht werkgevers**. Doel hiervan is het vergelijken van de ervaringen met loondispensatie en loonkostensubsidie en het verkrijgen van inzicht in de werking van deze instrumenten voor werkgevers.

4. **Casestudies in acht arbeidsmarktregio's**. Doel is het beschrijven van de uitvoering en context waarbinnen de instrumenten worden ingezet, de ervaringen van uitvoerders, werkgevers en werknemers en het vinden van kwalitatieve aanwijzingen voor de werking en effectiviteit. Per regio is gesproken met twee gemeenten en het UWV en per uitvoeringsorganisatie zoveel als mogelijk met 2 werkgevers en 2 werknemers. In totaal hebben 101 interviews plaatsgevonden. Er zijn 8 regionale UWV-kantoren geïnterviewd, 16 gemeenten, 46 werkgevers en 31 werknemers. Deze aantallen zijn te klein om te spreken over een representatieve steekproef, wel geven ze een dekkend beeld van wat er speelt in de uitvoeringspraktijk.

5. **Multivariate analyses**. Om de baankans en inzet van de instrumenten en het effect van beide instrumenten op baanbehoud te onderzoeken hebben we multivariate analyses uitgevoerd. Om een goede vergelijking te maken was het nodig dat deel van de Participatiewet-populatie te selecteren dat zoveel mogelijk gelijksoortig is aan Wajongers met arbeidsvermogen. We noemen dit de 'quasi-Wajongers'.

Om deze groep van quasi-Wajongers te construeren is gekeken naar leeftijd, het schoolverleden en een TOG-indicatie op jongere leeftijd[2].

Doel van dit onderzoek is vast te stellen of de instrumenten het beoogde effect hebben en inzicht te krijgen in de mate waarin de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie verschilt. Hieronder beschrijven we samengevat de resultaten en conclusies van dit kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek.

Goed beschreven en goed onderbouwd: wat is de beleidstheorie van loonkostensubsidie en loondispensatie?

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn instrumenten die worden ingezet als onderdeel van activerend arbeidsmarktbeleid voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het doel en de werking van beide instrumenten komen in belangrijke mate overeen. Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn vooral gericht op de werkgever: het doel is de loonkosten voor de werkgever in overeenstemming te brengen met de productiviteit van de werknemer. Per saldo betaalt een werkgever bij beide instrumenten in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Dit betekent dat de netto loonlasten voor arbeid van mensen met een arbeidsbeperking lager zijn voor werkgevers door dispensatie of compensatie door middel van een subsidie in vergelijking met betaling van het wettelijk minimumloon. Dit moet de drempel voor werkgevers verlagen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. De bedoeling is dat dit uiteindelijk leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

Uit literatuuronderzoek blijkt dat compensatie of dispensatie op de loonkosten deels teniet wordt gedaan door (administratieve) handelingen die samenhangen met het in dienst nemen en houden van een werknemer met een arbeidsbeperking die de werkgever tijd en daarmee geld kosten. Verder blijkt uit de literatuur dat werkgevers loonkostensubsidie en loondispensatie niet ervaren als *motivatie* om mensen aan te nemen. Werkgevers zien de instrumenten eerder als financiële compensatie en belangrijke randvoorwaarde voor het in dienst nemen en houden van iemand met een beperking.

Naast deze beoogde financiële prikkel voor werkgevers gaan er van de instrumenten ook financiële prikkels uit voor mensen met een arbeidsbeperking om hen te stimuleren te gaan werken vanuit de uitkering en aan werkenden om méér te gaan werken. Uit de literatuur blijkt dat de financiële prikkel om meer te gaan werken niet altijd tot uiting komt. Dit heeft vooral te maken met de inregeling van loonkostensubsidie en loondispensatie binnen de Participatiewet en de Wajong. Bovendien

[2] De TOG staat voor Tegemoetkoming Ouders Gehandicapte kinderen. Uit eerder onderzoek van APE (De Jong et al. , 2006) is gebleken dat (minstens) 91% van degenen van wie de TOG was beëindigd door het bereiken van de leeftijd 18 jaar zijn toegetreden tot de Wajong. Het gaat om de TOG van voor april 2010.

is de prikkel voor werknemers complex, en voor mensen met een arbeidsbeperking vaak té complex om te begrijpen: werknemers begrijpen vaak onvoldoende wat zij moeten doen om tot een hoger inkomen te komen. Dat betekent dat de financiële prikkel onvoldoende effectief is in het uitlokken van het gewenste gedrag.
Uitvoeringsorganisaties hebben een taak om werkzoekenden te ondersteunen bij het vinden van werk. Van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie zelf gaat geen prikkel voor gemeenten en UWV uit. Door de manier waarop de Participatiewet is ingericht, zijn gemeenten financieel gebaat bij zoveel mogelijk uitstroom uit de uitkering. Voor gemeenten betekent uitstroom naar werk, en vervolgens de ontwikkeling tot een hogere productiviteit, winst in de vorm van bespaarde uitkeringslasten[3].(Dit is ongeacht het instrument dat daarvoor wordt ingezet: de prikkel werkt bij loonkostensubsidie, maar zou ook werken bij loondispensatie in de context van de Participatiewet.
De inzet van loonkostensubsidie ten behoeve NUG'ers levert de gemeente geen besparing op. Integendeel; de loonkostensubsidie komt ten laste van het lump sum budget inkomensdeel Participatiewet.. Voor UWV gelden deze financiële prikkels niet omdat Wajong-uitkeringen niet op lump sum basis worden bekostigd.

Op basis van de beleidstheorie vinden we weinig steun voor de aanname dat loonkostensubsidie en loondispensatie werkgevers *motiveren* om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Wel blijkt uit de literatuur dat loonkostensubsidie en loondispensatie fungeren als noodzakelijk randvoorwaarde om werkgevers te laten overwegen iemand met een beperking in dienst te nemen. De prikkel die van de instrumenten uit moet gaan om werkzoekenden te stimuleren te gaan werken en werkenden te stimuleren meer te gaan werken blijkt niet altijd op te gaan en bovendien voor de doelgroep vaak te complex om te begrijpen en daarmee vaak te complex om effect te kunnen hebben op mensen met een arbeidsbeperking. Op basis van de literatuur kunnen we niet concluderen dat het ene instrument meer potentie heeft dan het andere instrument of omgekeerd.

Zijn loonkostensubsidie en loondispensatie effectief volgens eerste aanwijzingen?
Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek waren gesprekken met uitvoeringsorganisaties, werkgevers en werknemers in acht arbeidsmarktregio's. Op basis van deze gesprekken en op basis van beschikbaar cijfermateriaal kunnen we uitspraken doen over de mate waarin de instrumenten effectief zijn volgens eerste aanwijzingen.
Het wordt door zowel werkgevers als uitvoeringsorganisaties heel belangrijk geacht dat er sprake is van financiële compensatie voor werkgevers voor de verminderde

[3] Wanneer het betaalde bedrag aan loonkostensubsidie lager is dan de uitkeringslasten voor de persoon om wie het gaat.

inzetbaarheid van werknemers met een arbeidsbeperking. Zonder financiële compensatie zouden de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, zeggen zowel werkgevers als uitvoeringsorganisaties. Werkgevers zijn tevreden met beide instrumenten. Dit wijst op de effectiviteit van zowel loonkostensubsidie als loondispensatie om werkgevers te verleiden mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De administratieve lasten bij loondispensatie zijn voor werkgevers lager, maar dit weegt volgens de meeste werkgevers niet op tegen de voordelen van loonkostensubsidie voor de werknemer. Grote werkgevers hebben vaak meer moeite met loonkostensubsidie, omdat zij te maken kunnen hebben met meerdere gemeenten, die gebruik maken van flankerende regelingen die, als gevolg van de decentralisatie van de Participatiewet, qua inzet en uitvoering af kunnen wijken.

Op dit moment is het aantal tijdelijke contracten van mensen met loonkostensubsidie en loondispensatie vrij groot[4]. De instrumenten moeten zich bewijzen op de langere termijn wanneer het gaat om het duurzaam in dienst houden van werknemers met een arbeidsbeperking.

De financiële prikkel voor werkzoekenden en werknemer heeft effect: volgens betrokkenen van uitvoeringsorganisaties zijn financiële overwegingen één van de motieven die mensen met een arbeidsbeperking kunnen hebben om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie. Ook werknemers zelf zeggen dat ze het verdienen van een (eigen) inkomen heel belangrijk vinden. Andere motieven zijn ook heel belangrijk bij de overweging van mensen om (meer uren per week) te gaan werken, zoals plezier in het werk en het gevoel hebben er (weer) bij te horen. De mate waarin de instrumenten er in slagen om de werknemer, in diens beleving, daadwerkelijk voldoende te belonen voor het werk dat zij doen, verschilt. Gaan werken vanuit een uitkeringssituatie of meer uren per week gaan werken, loont niet altijd voor de werknemer. De mate waarin werken loont is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt, en de inregeling van loonkostensubsidie en loondispensatie binnen het regime van de Participatiewet en de Wajong. Elke inkomensstijging is waardevol wanneer je weinig inkomen hebt, maar tegelijkertijd roept de veelal beperkte inkomensstijging vragen op over de mate waarin financiële motieven voldoende zijn om de werknemer daadwerkelijk te stimuleren om meer te gaan werken. Daar komt bij dat een inkomensstijging tot gevolg kan hebben dat toeslagen worden afgebouwd, met een netto inkomensverlies tot gevolg[5].

Vanuit het klantperspectief geredeneerd heeft loonkostensubsidie duidelijk de voorkeur boven loondispensatie. De geraadpleegde gemeenten zijn daar heel duidelijk over. Ook de geraadpleegde werkgevers en UWV geven over het algemeen

[4] Maar ook zonder loonkostensubsidie en loondispensatie hebben steeds meer werkenden een flexibel of tijdelijk contract.

[5] Dit is de ‘armoedeval’, die ook vaak optreedt bij andere mensen die gaan werken vanuit een uitkeringssituatie.

de voorkeur aan loonkostensubsidie boven loondispensatie. Dit ondanks de complexiteit van het instrument loonkostensubsidie voor met name grotere werkgevers, die met diverse gemeenten te maken hebben. Betrokkenen zijn van mening dat loonkostensubsidie beter rekening houdt met de kwetsbare werknemers doordat er (vaak) sprake is van één inkomstenbron, in tegenstelling tot loondispensatie, waar de werknemer altijd met twee inkomstenbronnen te maken heeft. Voor de eigenwaarde van werknemers is het van belang dat zij hun volledige salaris van de werkgever ontvangen en zij zich daarmee gelijkwaardig voelen aan hun collega's. Bovendien vinden betrokkenen loonkostensubsidie eerlijker, doordat zij dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als hun collega's. Dit is bij loondispensatie vaak niet het geval.

Loonkostensubsidie brengt kosten mee voor gemeenten die zij moeten financieren vanuit het BUIG-budget. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt. Gemeenten hebben er belang bij om werknemers uit de uitkering te laten stromen en vinden onafhankelijkheid van de gemeente ook voor de klant van belang, maar tegelijkertijd proberen gemeenten de kosten aan loonkostensubsidie te beperken. In de praktijk blijkt een deel van de gemeenten erop te sturen om werknemers te bemiddelen naar een baan voor ongeveer 28 uur per week: het punt waarop de werknemer net uit de uitkering is en de loonkostensubsidie voor gemeenten laag is. Dit kan werknemers belemmeren in hun professionele ontwikkeling en in het ontplooien van hun verdiencapaciteit. Desondanks werkt 40 procent van de werknemers die met loonkostensubsidie aan het werk is fulltime.
Op basis van de gesprekken met werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties concluderen we dat loonkostensubsidie de voorkeur geniet boven loondispensatie. Het instrument is minder complex voor werknemers en voelt eerlijker omdat de werknemers volledig in dienst zijn bij de werkgevers en volledig loon krijgen van de werkgever, inclusief opbouw van aanvullend pensioen en sociale verzekeringsrechten. Dit is voor de geraadpleegde uitvoeringsorganisatie en de meerderheid van de werkgevers die we gesproken hebben de belangrijkste reden om loonkostensubsidie te verkiezen boven loondispensatie. Op de vraag naar effectiviteit volgens eerste aanwijzingen concluderen we, op basis van ons kwalitatieve onderzoek, dat loonkostensubsidie effectiever is dan loondispensatie.

Hoe bewezen effectief zijn loonkostensubsidie en loondispensatie?
Om niveau vier van de effectladder (bewezen effectiviteit) te bereiken is het van belang om een zo goed mogelijke vergelijking te maken tussen een groep jonggehandicapten voor wie loondispensatie is ingezet en een vergelijkbare groep voor wie loonkostensubsidie is ingezet. Beide instrumenten zijn niet tegelijkertijd ingezet voor vergelijkbare groepen jonggehandicapten. Loondispensatie wordt ingezet in de Wajong, waarin instroom van jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden

mogelijk was tot 1 januari 2015. Loonkostensubsidie wordt ingezet in de Participatiewet, waarin jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden vanaf 1 januari 2015 terecht komen. Een zuivere vergelijking van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie is daarom niet mogelijk. Dat zou een onderzoeksopzet vereisen waarbij alleen het instrument (loonkostensubsidie of loondispensatie) varieert en alle andere omstandigheden gelijk blijven. Omdat een dergelijke opzet niet mogelijk is, hebben we geprobeerd om zo goed mogelijk toch een vergelijking te maken tussen de groep van voor 1 januari 2015 en de groep van na 1 januari 2015. We hebben daarom gekeken naar de mensen van 18 t/m 22 jaar (bij instroom in de Wajong of de Participatiewet) en die een TOG-indicatie hadden op jongere leeftijd en/of vso hebben gevolgd.[6] Met deze afbakening of 'proxy' hebben we, gegeven de beschikbare gegevens, zo goed mogelijk vergelijkbare cohorten geconstrueerd. Er zijn echter aanwijzingen voor een beperkte vergelijkbaarheid van de cohorten. Het cohort Wajong 2014 is kleiner dan het cohort Participatiewet 2015 en het cohort Participatiewet 2016. Verschillen in de toelatingscriteria tussen de Wajong en de Participatiewet lijken hier een voor de hand liggende verklaring voor. Een belangrijke beperking is dat we geen informatie hebben over diagnose en aard van de beperking. Als deze informatie wel beschikbaar was geweest dan hadden we dit verder kunnen onderzoeken en de proxy mogelijk nog beter kunnen maken.

Bij benadering zijn de cohorten vergelijkbaar en bieden zij de basis voor de effectiviteitsanalyse. Deze houdt in dat we voor de cohorten onderzoeken hoe lang het duurt vanaf instroom in de Wajong of Participatiewet tot het vinden van een baan (baankans) en als er dan een baan is gevonden onderzoeken we de verschillen in het baanbehoud tussen beide cohorten. Om een zo goed mogelijke vergelijking te maken is stapsgewijs gecorrigeerd voor verschillen in persoonskenmerken en baankenmerken (tussen en binnen de cohorten) en voor de conjunctuur.

De inzet van loonkostensubsidie of loondispensatie valt altijd samen met een baan. Bij de analyses van de kans op een baan kunnen we dus niet spreken van causale effecten van loondispensatie en loonkostensubsidie.

Van de mensen die voldoen aan de proxy en die in 2014 de werkregeling (eventueel via de studieregeling) van de Wajong zijn ingestroomd heeft binnen 1,5 jaar na instroom 13% een baan gevonden zonder loondispensatie en 15% met loondispensatie. Van de mensen die voldoen aan de proxy en die tussen 1 januari 2015 en 1 juli 2016 de Participatiewet zijn ingestroomd heeft 33% binnen 1,5 jaar na instroom een baan zonder loonkostensubsidie en 12% met loonkostensubsidie. Binnen het

[6] In de vergelijking blijft een deel van de groep NUG'ers buiten beeld. Alleen de NUG'ers voor wie in het kader van de Participatiewet een voorziening is ingezet of NUG'ers met een advies beschut werk worden in de vergelijking meegenomen.

Participatiewet cohort is dus een groter deel aan het werk gegaan. Dit kan te maken hebben met het verschil in financiële prikkel In de Participatiewet en de Wajong. Het kan ook een aanwijzing zijn dat de mensen in het cohort Participatiewet, ondanks dat zij voldoen aan de proxy, kansrijker/minder beperkt zijn dan de mensen in het cohort Wajong.

Na correctie voor verschillen in de persoonskenmerken binnen en tussen de cohorten, verschillen in baankenmerken en verschillen in conjunctuur heeft het cohort Wajong minder kans (naar schatting gemiddeld 69% minder) op een baan zonder instrument dan het cohort Participatiewet, maar meer kans (naar schatting gemiddeld 141% meer) op een baan met een instrument. Uitgaande van een vergelijkbare verdiencapaciteit tussen beide cohorten betekent dit dat het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet in de waarnemingsperiode minder vaak wordt ingezet dan het instrument loondispensatie in de Wajong.

Misschien opmerkelijk is het aantal mensen in de cohorten dat werk vindt zonder loondispensatie of loonkostensubsidie. Het blijkt dat een behoorlijk aantal mensen met de juiste begeleiding erin slaagt in een reguliere baan het WML te verdienen. Dit biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van de inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie op het behoud van werk te onderzoeken. Dit doen we door de duur van het behoud van werk van mensen die binnen de Participatiewet met en zonder loonkostensubsidie aan het werk zijn en mensen die binnen de Wajong met en zonder loondispensatie aan het werk zijn te vergelijken.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot het baanbehoud zijn als volgt:

- Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de quasi-Wajongers met loonkostensubsidie in het cohort Participatiewet naar schatting 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan quasi-Wajongers zonder loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van de quasi-Wajongers in de Participatiewet.
- Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de Wajongers met loondispensatie in het cohort Wajong naar schatting 36% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan Wajongers zonder loondispensatie. Loondispensatie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van Wajongers met arbeidsvermogen.

We vinden dus in de gemeten periode empirische ondersteuning voor beide instrumenten voor wat betreft de kans op behoud van werk. Het verschil in baanbehoud voor mensen met en zonder loonkostensubsidie in cohort Participatiewet is

groter dan het verschil in baanbehoud met en zonder loondispensatie in de Wajong. Dit indiceert een grotere effectiviteit van loonkostensubsidie in vergelijking tot loondispensatie in de duur van het baanbehoud. Deze conclusie kan echter niet zo hard getrokken worden, omdat er verschillen zijn waarvoor niet kan worden gecorrigeerd in de analyse zoals het verschil in financiële prikkels in de Participatiewet en de Wajong. Daarnaast is een belangrijke beperking dat er geen informatie beschikbaar is over de diagnose of de aard van de beperking.

Slotconclusie

In dit onderzoek is op verschillende wijzen inzicht gegeven in de verschillen in de effectiviteit van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Dit hebben we gedaan aan de hand van de effectladder. Dit betekent dat datatriangulatie is toegepast: we hebben verschillende bronnen gebruikt om de instrumenten te onderzoeken (bestaande documenten en onderzoeken, gesprekken in de arbeidsmarktregio's, beschrijvende kwantitatieve bronnen en verklarende statistiek). Wanneer we puur naar de beleidstheorie van de beide instrumenten kijken, dan blijkt dat er geen verschillen zijn tussen de instrumenten. Bij de analyse van de werking van de instrumenten in de uitvoeringspraktijk blijkt loonkostensubsidie de voorkeur te hebben van de meeste uitvoeringsorganisaties en de meeste werkgevers. Voor werknemers is loonkostensubsidie prettiger omdat het minder complex is en eerlijker voelt. We constateren op basis van de effectiviteitsanalyse tenslotte dat beide instrumenten aantoonbaar een positief effect hebben op behoud van werk. Bij de inzet van loonkostensubsidie binnen de Participatiewet lijkt het positieve effect op baanbehoud groter dan bij de inzet van loondispensatie binnen de Wajong in de gemeten periode. We kunnen echter niet concluderen dat dit aan de het verschil tussen loonkostensubsidie of loondispensatie ligt. Een belangrijke reden is dat het niet mogelijk is om te controleren voor verschillen in financiële prikkels in de Wajong en de Participatiewet.

Conclusies per onderzoeksvraag

Effectladder niveau 1: Deelvragen om loonkostensubsidie en loondispensatie goed te beschrijven

1. Wat is het doel van loonkostensubsidie en loondispensatie?

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn beschikbaar voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen. Het doel voor beide instrumenten is om de werkgever financieel te compenseren voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. De werkgever betaalt in beide systemen in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Dit moet de drempel voor werkgevers verlagen om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, wat moet leiden tot een hogere uitstroom van mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk.

2. Wat is de doelgroep van loonkostensubsidie en loondispensatie?

De doelgroep van loondispensatie zijn mensen in de Wajong met arbeidsvermogen die niet zelfstandig het wettelijk minimum loon kunnen verdienen. De doelgroep van loonkostensubsidie zijn de mensen die vallen onder de Participatiewet en die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimum loon te verdienen, maar die wel arbeidsvermogen hebben.

3. Binnen welke context en randvoorwaarden worden loonkostensubsidie en loondispensatie ingezet?

Het UWV is verantwoordelijk voor de inzet en uitvoering van het instrument loondispensatie. De doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk zijn wordt geleidelijk kleiner omdat met ingang van de Participatiewet de Wajong is gesloten voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Het inkomen van de werknemer bestaat uit twee componenten: het loon dat past bij de arbeidsproductiviteit van de werknemer betaald door de werkgever en een aanvullende uitkering betaald vanuit de overheid om het loon aan te vullen tot 70% bruto WML. Over de aanvullende uitkering bouwt de werknemer geen aanvullend pensioen en sociale verzekeringsrechten op.

Gemeenten in Nederland zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de inzet en uitvoering van het instrument loonkostensubsidie. De doelgroep waarvoor zij verantwoordelijk zijn wordt geleidelijk groter door de instroom van de nieuwe doelgroep. Dit zijn de mensen die voorheen onder de Wajong en Wsw vielen. Bij

loonkostensubsidie ontvangt de werknemer het reguliere functieloon van de werkgever. De werkgever ontvangt subsidie ter compensatie van de verminderde arbeidsproductiviteit van de werknemer. De werknemer bouwt een aanvullend pensioen over het volledige brutoloon op en volledige sociale verzekeringsrechten.

4. Op welke wijze en hoe vaak worden loonkostensubsidie en loondispensatie door gemeenten, respectievelijk UWV ingezet?

Op 1 januari 2016[7] werd door de gemeenten voor 1.883 mensen het instrument loonkostensubsidie ingezet. Op datzelfde moment zette UWV het instrument loondispensatie voor 6.177 mensen in de Wajong2010 in[8]. In juni 2018 werd voor 13.870 mensen het instrument loonkostensubsidie (inclusief forfaitaire loonkostensubsidie) ingezet[9].

5. Welke andere re-integratie instrumenten worden samen met loonkostensubsidie en loondispensatie ingezet? Hoe vaak en bij welke doelgroepen?

Beide instrumenten worden over het algemeen vaak samen met begeleiding door een jobcoach ingezet. Van de mensen die werken met loondispensatie werd bijna 60% ook ondersteund door een jobcoach op 1 januari 2016. Voor de mensen die met loonkostensubsidie werken, op hetzelfde moment, verwachten we dat dit percentage ongeveer gelijk is. Echter kunnen we hier geen uitspraken over doen omdat de beschikbare gegevens hier onvoldoende betrouwbaar over zijn. Uit gesprekken met tien gemeenten blijkt dat de inzet van een jobcoach voor de mensen die met loonkostensubsidie werken veel voorkomend is.

Effectladder niveau 2: Deelvragen om loonkostensubsidie en loondispensatie goed te onderbouwen

6. Wat is de beleidstheorie/interventietheorie van loonkostensubsidie en loondispensatie? Met andere woorden: via welke mechanismen zouden loonkostensubsidie en loondispensatie de arbeidsparticipatie van de doelgroep kunnen verhogen?

---

7 Het peilmoment 1 januari 2016 is gekozen omdat we in Hoofdstuk 5 en 7 groepen mensen (cohorten) volgen over een tijdsperiode van anderhalf jaar vanaf het instroommoment in 2014 (Wajong), 2015 en 2016 (Participatiewet). Begin 2016 komt in de onderzoeksperiode van alle drie de cohorten voor. Hierdoor is dit een natuurlijk en recent peilmoment binnen de onderzoeksperiode voor een beschrijving van de cohorten en de doelgroepen.

8 oWajong wordt hier buiten beschouwing gelaten.

9 http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83062NED&LA=NL

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn instrumenten die worden ingezet als onderdeel van activerend arbeidsmarktbeleid voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het doel en de werking van beide instrumenten komen in belangrijke mate overeen. Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn vooral gericht op de werkgever: het doel is de loonkosten voor de werkgever in overeenstemming te brengen met de productiviteit van de werknemer. Per saldo betaalt een werkgever bij beide instrumenten in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Dit betekent dat de kosten van de arbeid van mensen met een arbeidsbeperking lager zijn dan het minimumloon voor werkgevers. Dit moet de drempel voor werkgevers verlagen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en te houden. Dit moet uiteindelijk leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking.

Naast deze prikkel voor werkgevers gaan er van de instrumenten ook prikkels uit naar mensen met een arbeidsbeperking om hen te stimuleren te gaan werken en aan werkenden om méér te gaan werken. Zij kunnen wanneer zij gaan werken of meer gaan werken een hoger inkomen verwerven dan zij ontvangen vanuit de Participatiewet of de Wajong.

Van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie zelf gaat geen prikkel voor gemeenten en UWV uit.

7. Welke aanwijzingen zijn er in de literatuur voor de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie?

Uit literatuuronderzoek blijkt dat de besparing op de loonkosten deels teniet wordt gedaan door (administratieve) handelingen die samenhangen met het in dienst nemen en houden van een werknemer met arbeidsbeperkingen die de werkgever tijd en geld kosten. Verder blijkt uit de literatuur dat de werkgevers loonkostensubsidie en loondispensatie niet ervaren als *motivatie* om mensen aan te nemen. Werkgevers zien de instrumenten eerder als financiële compensatie en belangrijke randvoorwaarde voor het in dienst nemen en houden van iemand met een beperking.

Naast deze beoogde prikkel voor werkgevers gaan er van de instrumenten ook prikkels uit naar mensen met een arbeidsbeperking om hen te stimuleren te gaan werken en aan werkenden om méér te gaan werken. Uit de literatuur blijkt dat de prikkel om meer te gaan werken niet altijd tot uiting komt. Dit heeft vooral te maken met de inregeling van loonkostensubsidie en loondispensatie binnen de Participatiewet en de Wajong. Bovendien is de prikkel voor werknemers complex, en voor mensen met een arbeidsbeperking vaak té complex om te begrijpen.

Uitvoeringsorganisaties hebben een taak om werkzoekenden te ondersteunen bij het vinden van werk. Van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie zelf gaat geen prikkel voor gemeenten en UWV uit. Door de manier waarop de Participatiewet is ingericht, zijn gemeenten financieel gebaat bij zoveel mogelijk uitstroom uit de uitkering. Daar staan echter kosten tegenover voor de inzet van loonkostensubsidie. Er is op dit moment geen directe financiële prikkel voor UWV om instroom uit de Wajong te stimuleren.

Effectladder niveau 3: Deelvragen om aanwijzingen te vinden voor de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie

8. Wat is de uitkomst van een kwalitatieve vergelijking van de ervaringen met loondispensatie en loonkostensubsidie?

Financiële vooruitgang is één van de motieven om aan het werk te gaan vanuit de uitkering en om te blijven werken. Daarnaast spelen ook andere motieven een rol, zoals intrinsieke motivatie en plezier in het werk. Dit geldt zowel voor mensen die werken met loonkostensubsidie als voor de mensen die werken met loondispensatie. Het hebben van twee inkomstenbronnen is voor een deel van de Wajongers lastig. Het wordt door de doelgroep niet altijd begrepen en levert praktische problemen op. Naast de inkomenstechnische problemen die het hebben van twee inkomstenbronnen voor Wajongers met zich mee kan brengen, kan deze werkwijze ook consequenties hebben voor het zelfbeeld van Wajongers. Voor Wajongers geldt dat zij slechts een deel van hun inkomen van de werkgever krijgen. Zij realiseren zich vaak terdege dat andere werknemers dus meer salaris ontvangen van de werkgever. Dit kan Wajongers het gevoel geven dat zij geen volwaardige werknemers zijn en dat zij minder waard zijn dan hun collega's. Dit wordt volgens een aantal klantmanagers door sommige Wajongers als frustrerend en demotiverend ervaren. Ditzelfde geldt ook voor de loonwaarde: voor sommige Wajongers is het onverkoopbaar dat zij een verminderde loonwaarde hebben.

Volgens gemeenten en werkgevers is het belangrijk voor de werknemers dat zij het gevoel hebben erbij te horen. Dat uit zich onder andere in het salaris van de werknemer. Daarom vinden betrokkenen het belangrijk dat de werknemer een volwaardig salaris van de werkgever krijgt, naar rato van het aantal uur dat hij werkt. Werknemers hebben volgens sommigen de neiging om zich te vergelijken met anderen, en dan merken zij dat ze bij loonkostensubsidie net zoveel verdienen als andere werknemers. De werknemer merkt zelf niets van de loonkostensubsidie die de gemeente aan de werkgever vergoedt. Volgens gemeenten is dat voor de werknemer wel zo prettig vanuit praktisch oogpunt.

9. Welke ervaringen hebben werkgevers/uitvoerders/cliënten met de inzet van beide instrumenten? (Financieel, procesmatig)

Zie vraag 8.

10. Wat zouden werkgevers/uitvoerders/ cliënten ervan vinden als beide instrumenten binnen de Participatiewet naast elkaar bestaan?

Werkgevers zien het liefste één instrument en één uitvoeringsorganisatie. Ze signaleren dat er twee instrumenten zijn die hetzelfde doel dienen, maar die qua opzet en uitvoering van elkaar verschillen en die worden uitgevoerd door twee verschillende uitvoeringsorganisaties. Een aantal geïnterviewde werkgevers geeft aan dit complex te vinden. Uitvoeringsorganisaties herkennen ook uit hun eigen praktijk dat werkgevers deze situatie complex vinden. Dit geldt het meeste voor die werkgevers die al lange tijd werkten met loondispensatie en voor wie de invoering van loonkostensubsidie om die reden verwarrend en erg wennen was. Voor werkgevers die maar met één instrument te maken hebben geldt dit veel minder. De complexiteit voor werkgevers zit niet alleen in twee instrumenten, maar ook in twee uitvoeringsorganisaties. Werkgevers vragen om eenvoud. De eenvoud is er niet altijd omdat gemeenten beleid rondom loonkostensubsidie en flankerend beleid op eigen wijze in richten. Zo kunnen er verschillen tussen gemeenten zijn in loonwaardemethodiek, de duur van de proefplaatsing, de mate waarin forfaitaire loonkostensubsidie wordt verstrekt en bijvoorbeeld het recht op een jobcoach.

11. Hoeveel mensen zijn met loondispensatie aan regulier werk geholpen? Onderscheid naar wel/niet begeleid werken, omvang van de dienstbetrekking, publiek/privaat, tijdelijk(duur)/vast.

UWV zette het instrument loondispensatie voor 6.177 mensen in op 1 januari 2016, het gaat om de Wajong2010. Bijna 60% van deze mensen kreeg naast loondispensatie begeleiding van een jobcoach. Drie op de tien mensen met loondispensatie werkt 36 uur per week of meer. 8% werkt minder dan 2 dagen per week. Bijna iedereen (97%) werkt in de private sector. Een kwart van de mensen die met loondispensatie werkt, heeft een vast dienstverband.

12. Hoeveel mensen zijn met loonkostensubsidie aan regulier/nieuw beschut werk geholpen? Onderscheid naar omvang van de dienstbetrekking, publiek/privaat, tijdelijk(duur)/vast.

Op 1 januari 2016 werd door de gemeenten voor 1.883 mensen het instrument loonkostensubsidie ingezet. Het grootste deel kreeg enige vorm van begeleiding (zie ook vraag 5.) Vier op de tien mensen met loonkostensubsidie werkt 36 uur of

meer per week. Slechts 3% werkt minder dan 2 dagen per week. Bijna iedereen (95%) werkt in de private sector. Een op de vijf mensen die met loonkostensubsidie werkt, heeft een vast dienstverband.

13. Wat was bij aanvang van plaatsing de productiviteit/loonwaarde[10] van de onderscheiden mensen genoemd in de deelvragen 11 en 12?

De gemiddelde loonwaarde is alleen beschikbaar voor de mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie. Van 55% van de mensen die op 1 januari 2016 een baan met loonkostensubsidie hebben weten we de gemiddelde vastgestelde loonwaarde bij aanvang van de baan. Voor deze groep is de gemiddelde vastgestelde loonwaarde 56%. De loonwaarde verschilt nauwelijks voor de mensen met een tijdelijk of vast dienstverband, voltijd of deeltijd contract of de mensen die in de publieke dan wel private sector werkzaam zijn.

14. In welke mate hebben de onderscheiden mensen genoemd in de deelvragen 2 en 4 hun productiviteit/loonwaarde[11] ontwikkeld?

Van de 524 mensen met loonkostensubsidie die een eerste loonwaarderegistratie hadden in 2015, neemt voor bijna de helft de loonwaarde over 2 jaar toe met circa 10 procentpunt; voor drie op de tien neemt de loonwaarde over 2 jaar af met circa 10 procentpunt; bij de rest blijft de loonwaarde over twee jaar gelijk.

15. Zijn er instrumenten naast loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie voor de mensen genoemd in de deelvragen 2 en 4 ingezet, zoals jobcoach/begeleiding?

Zie vraag 5, 11 en 12.

Effectladder niveau 4: Deelvragen om te komen tot het niveau bewezen effectief

16. A. Wat zijn de persoonskenmerken van de Wajongers waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loondispensatie en de mensen die onder de Participatiewet vallen en waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loonkostensubsidie?

Op 1 januari 2016 zijn er 60.644 Wajong2010-gerechtigden met arbeidsvermogen die in aanmerking komen voor loondispensatie. Bijna drie kwart van deze mensen is jonger dan 25 jaar. Iets meer dan de helft van de doelgroep is man. De

[10] Dit onder voorwaarde dat de bestanden van gemeenten en UWV de loonwaarde bevatten.

[11] Idem.

arbeidsmarktregio's Rijnmond en Groningen huisvesten de meeste potentiële loondispensatie ontvangers. Een derde van de doelgroep heeft een mbo-opleiding als hoogste afgeronde opleiding, gevolgd door het basisonderwijs (29%).
Op 1 januari 2016 zijn er 497.007 mensen die onder de Participatiewet vallen.[12] Voor deze groep valt op basis van de beschikbare data geen verder onderscheid te maken naar arbeidsvermogen. Het overgrote deel van de doelgroep Participatiewet ontvangt een bijstandsuitkering (ruim 95%), een derde ontvangt een re-integratievoorziening in het kader van de Participatiewet en minder dan een procent heeft een advies beschut werk. Bijna de helft van de mensen is op 1 januari 2016 tussen de 45 jaar en de AOW-leeftijd, 6% is jonger dan 25 jaar. Iets meer dan de helft van de doelgroep is vrouw. Groot Amsterdam en Rijnmond zijn de twee arbeidsmarktregio's waar de meeste mensen wonen die onder de Participatiewet vallen en die mogelijk in aanmerking komen voor loonkostensubsidie.

16. B. Welke mensen die onder de Participatiewet vallen kunnen gezien worden als quasi-Wajongers?

De combinatie van de kenmerken leeftijd bij instroom 18 t/m 22 en een TOG-indicatie op jongere leeftijd en/of het gevolgd hebben van vso is de best mogelijke proxy om mensen in de Participatiewet te selecteren die redelijk vergelijkbaar zijn met de mensen die in de oude situatie (voor 1 januari 2015) in de Wajong stroomden. Een belangrijke beperking hierbij is dat we geen informatie hebben over diagnose of aard van de beperking.

17. Wat is de effectiviteit van het instrument loondispensatie voor de Wajongpopulatie van UWV? (zie Paragraaf 7.4 en 7.5)

Van de mensen in het cohort Wajong 2014 vindt 15% binnen anderhalf jaar na instroom in de Wajong een baan met loondispensatie en 13% zonder loondispensatie. Het cohort Wajong 2014 bestaat uit de mensen die in 2014 voor het eerst de Wajong-werkregeling zijn ingestroomd en die voldoen aan de bovengenoemde kenmerken onder vraag 16B. Er is een aantoonbaar effect van loondispensatie op de baanduur. De gemiddelde baanduur van de mensen uit het cohort Wajong 2014 die aan het werk zijn gegaan met loondispensatie is langer dan de gemiddelde baanduur van de mensen uit het cohort die zonder loondispensatie aan het werk zijn gegaan. Het verschil is naar schatting 72 dagen. Na een jaar heeft 56% van de mensen die werkt met loondispensatie nog een baan. In de groep zonder loondispensatie is dit 34%.

[12] De NUG'ers blijven hier voor een deel buiten beeld. Alleen als een NUG'er een voorziening krijgt in het kader van de Participatiewet (volgens de Statistiek Re-integratie Gemeenten) wordt de persoon hier meegeteld.

Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de Wajongers met loondispensatie in het cohort Wajong 36% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan Wajongers zonder loondispensatie. Loondispensatie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van Wajongers met arbeidsvermogen.

18. Wat is de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie voor de gemeentelijke populatie, onderscheiden naar uitkeringsontvangers, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een advies voor nieuw beschut werk? (zie Paragraaf 7.4 en 7.5)

Binnen het cohort Participatiewet 2015 en eerste helft 2016 vindt 12% binnen anderhalf jaar na instroom een baan met loonkostensubsidie en 33% zonder loonkostensubsidie. Het cohort bestaat uit de mensen die in 2015 en de eerste helft 2016 voor het eerst de Participatiewet zijn ingestroomd en die voldoen aan de bovengenoemde kenmerken onder vraag 16B. Er is een aantoonbaar effect van loonkostensubsidie op de baanduur. De gemiddelde baanduur van de mensen die in het cohort werken met loonkostensubsidie is gemiddeld 283 dagen. De mensen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan werken naar schatting 114 dagen langer dan mensen in het cohort die zonder loonkostensubsidie aan het werk gaan. Na een jaar heeft 65% van de mensen met loonkostensubsidie nog steeds werk. In de groep zonder loonkostensubsidie is dit 25%.

Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de quasi-Wajongers met loonkostensubsidie in het cohort Participatiewet 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan quasi-Wajongers zonder loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van de quasi Wajongers in de Participatiewet.

Op basis van de beschikbare databronnen is het niet mogelijk om niet-uitkeringsgerechtigden in beeld te brengen. De groep mensen met een advies voor nieuw beschut werk is te klein om over te rapporteren.

19. Hoe verschillen de baanvindkans, baanduur en productiviteitstoename/loonwaarde tussen de doelgroep Participatiewet die met een loonkostensubsidie werkt en een vergelijkbare groep uit de Wajong die met loondispensatie aan de slag is gegaan? Wordt daarbij in vergelijkbare mate gebruik gemaakt van aanvullende instrumenten? (zie Paragraaf 7.4 en 7.5)

We kunnen geen uitspraak doen over de baanvindkans van mensen die ofwel van loondispensatie ofwel van loonkostensubsidie gebruik maken. Iedereen die gebruik maakt van één van beide instrumenten heeft immers een baan wat de baanvindkans in feite voor beide groepen 100% maakt. We zien wel verschillen tussen beide groepen in de inzet van beide instrumenten. De kans op een baan met instrument is hoger voor het cohort Wajong dan voor het cohort Participatiewet, namelijk naar schatting gemiddeld 37% hoger. Als we voor baan-, persoonskenmerken en conjunctuur corrigeren dan is de kans op een baan met een instrument voor mensen in cohort Wajong naar schatting gemiddeld 141% hoger dan voor mensen in het cohort Participatiewet. Uitgaande van een vergelijkbare verdiencapaciteit tussen beide cohorten betekent dit dat het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet minder vaak wordt ingezet dan het instrument loondispensatie in de Wajong.

We kunnen wel uitspraak doen over het baanbehoud van mensen die ofwel van loondispensatie ofwel van loonkostensubsidie gebruik maken. Hiervoor hebben we een duurmodel geschat waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de groepen mensen met en zonder loondispensatie binnen de Wajong en met en zonder loonkostensubsidie binnen de Participatiewet. Na correctie voor de samenstelling en effecten van persoonskenmerken, baankenmerken en de conjunctuur hebben mensen met loonkostensubsidie naar schatting gemiddeld 55% minder kans op beeindiging van het werk ten opzichte van mensen zonder loonkostensubsidie en mensen met loondispensatie hebben naar schatting gemiddeld 36% minder kans op beëindiging van het werk ten opzichte van mensen zonder loondispensatie.

Een vergelijk van de loonwaarde kon niet worden gemaakt, omdat gegevens hierover alleen beschikbaar zijn voor de doelgroep Participatiewet die met loonkostensubsidie werkt.

20. Wat is de uitkomst van een kwantitatieve vergelijking van de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie voor verschillende waarden (bijvoorbeeld aard/omvang/duur dienstbetrekking)? (zie Paragraaf 7.5)

Beide instrumenten worden vaker ingezet voor mensen die aan het werk gaan in een winkel en bij contracten van meer dan 16 uur per week. Daarnaast wordt binnen het cohort Participatiewet loonkostensubsidie minder vaak ingezet voor uitzendkrachten dan voor reguliere werknemers. Loonkostensubsidie wordt ook vaker ingezet bij dienstverbanden van een grotere omvang (meer uren per week).

21. Is er een relatie tussen de effectiviteit (baankans en baanbehoud) van loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie en de naast deze

instrumenten ingezette andere instrumenten (zoals jobcoach/begeleiding)? Zo ja, welke?

Voor de groep loonkostensubsidie is er geen betrouwbare informatie beschikbaar over de inzet van begeleiding door een jobcoach (zie ook vraag 5.) Het is daarom helaas niet mogelijk om de gevraagde vergelijking te maken.

22. In hoeverre is de werking van het instrument afhankelijk van de uitvoeringsinstantie (gemeente vs. UWV)?

Het effect van de uitvoeringsinstantie op de werking van het instrument kunnen we niet kwantitatief onderzoeken, omdat het altijd samen gaat. Voor de werkgevers is het voordeel van UWV dat de aanpak landelijk overeenkomt. Bij loonkostensubsidie hebben werkgevers te maken met circa 380 verschillende gemeenten die allemaal een net iets andere aanpak (kunnen) hebben. Dat kan voor werkgevers die met meer dan één gemeente werken lastig zijn.

23. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit het onderzoeksmateriaal ten aanzien van werking en effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie wanneer deze onderling worden vergeleken?

Het doel van loondispensatie en loonkostensubsidie is hetzelfde: mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen aan het werk helpen en houden. Beoogd wordt om de loonkosten voor de werkgever in overeenstemming te brengen met de arbeidsproductiviteit van de (kandidaat) werknemer. Voor de werknemer moet het lonen om (meer) te gaan werken.

Bij de vergelijking tussen de instrumenten dient rekening te worden gehouden met verschillen die toe te schrijven zijn aan de instrumenten zelf en verschillen die samenhangen met de uitvoerder en de specifieke regelcontext. Voor de werking is dit mogelijk, voor de effectiviteit ligt dit moeilijker. We benoemen hierna de belangrijkste verschillen.

Werking

De Wajongers ontvangen hun salaris o.b.v. de loonwaarde van de werkgever en de aanvullende uitkering van het UWV. Door deze werkwijze ontvangen de Wajongers minder salaris dan hun collega's zonder arbeidsbeperking die hetzelfde werk doen bij die werkgever. Veel Wajongers voelen zich daarom geen volwaardige werknemer, ondanks dat zij vaak een hoger totaal inkomen hebben dan collega Wajongers. De mensen die werken met loonkostensubsidie krijgen hetzelfde salaris als hun collega's zonder arbeidsbeperking die hetzelfde werk doen. De werkgever ontvangt

subsidie ter compensatie van het verschil in productiviteit tussen de arbeidsbeperkte werknemer en zijn of haar niet-arbeidsbeperkte collega's in dezelfde functie. Volgens geraadpleegde werkgevers draagt dit bij aan de voldoening en waardering die arbeidsbeperkte werknemers ervaren en aan hun loyaliteit en motivatie.

Bij loondispensatie worden periodiek de inkomsten met de aanvullende uitkering verrekend. UWV doet dit veelal om de drie maanden, maar het kan ook maandelijks of eens per half jaar, afhankelijk van de (verwachte) fluctuaties in het loon. Het komt voor dat een Wajonger een deel van zijn aanvullende uitkering achteraf moet terugbetalen en daardoor in financiële problemen komt omdat hij of zij daarvoor niet heeft gereserveerd. Bij loonkostensubsidie speelt dit probleem voor de werknemer in principe niet. De loonkostensubsidie wordt betaald aan de werkgever. De werkgever kan hierbij wel te maken hebben met verschillen in uitbetalingstermijnen bij verschillende gemeenten, maar dit is geen eigenschap van het instrument.
De administratieve lasten van de regeling liggen bij loondispensatie deels bij de toch al kwetsbare werknemer, terwijl bij loonkostensubsidie alleen de werkgever de administratieve lasten draagt. Hierbij dient te worden aangetekend dat een deel van de werknemers, die met loonkostensubsidie werkt, aanspraak kan maken op een aanvullende bijstandsuitkering omdat zij in deeltijd werken en hun loon daardoor onder het sociaal minimum ligt. Zij ontvangen, net als de mensen die werken met loondispensatie, inkomen uit twee bronnen.

Verreweg de meeste Wajongers die werken met loondispensatie bouwen geen aanvullend pensioen op, omdat het salaris onder de franchisedrempel ligt. Dit is financieel aantrekkelijk voor werkgevers, maar toch vinden veel werkgevers dit niet wenselijk omdat ze hun werknemers geen gelijke behandeling kunnen bieden. Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever pensioen- en sociale verzekeringspremies over het volle functieloon. De werknemer bouwt een pensioen op en volledige sociale verzekeringsrechten.

De werking van loonkostensubsidie is voor werknemers minder gecompliceerd dan de werking van loondispensatie, voornamelijk omdat de werknemer in principe een volwaardig loon verdient inclusief de opbouw van pensioen en sociale rechten en geen beroep hoeft te doen op een aanvullende uitkering. Werknemers ervaren dat als rechtvaardiger. En dat maakt dat veel werkgevers ook de voorkeur geven aan loonkostensubsidie boven loondispensatie. Werkgevers zien geen verschil tussen beide instrumenten in effectiviteit wat betreft de synchronisatie van de arbeidskosten met arbeidsproductiviteit.

Bewezen effectiviteit

De effectiviteit van het instrument kan niet los van de uitvoerder worden onderzocht, omdat loondispensatie uitsluitend wordt toegepast door UWV en uitsluitend

bij Wajongers, terwijl loonkostensubsidie uitsluitend wordt toegepast door gemeenten en uitsluitend bij de doelgroepen van de Participatiewet. Een belangrijk verschil tussen UWV en de gemeenten is de wijze van sturing door het Rijk en de bijbehorende verantwoording en bekostiging. Gemeenten hebben een direct financieel belang om mensen aan het werk te helpen en houden, tenzij de kosten daarvan de baten overtreffen. UWV heeft die financiële prikkel niet.

De regelcontext verschilt. De Wajong (met de loondispensatie) kent geen inkomens- en vermogenstoets. De Participatiewet (met de loonkostensubsidie) kent die wel. De bijstandsuitkering is afhankelijk van de huishoudsamenstelling (aanwezigheid kostendeler, alleenstaand of samenwonend), partner- en overig inkomen en van de aanwezigheid van vermogen (boven een drempel). Uitkeringsgerechtigden die hierdoor geraakt worden (en van wie de uitkering daardoor onder het wettelijk sociaal minimum voor samenwonenden ligt), hebben een sterkere financiële prikkel om aan het werk te gaan. Daarnaast is de bijstandsnorm voor jongeren zo laag, dat aan het werk gaan meer lonend is. NUG'ers ontvangen geen uitkering waarmee hun arbeidsinkomen kan worden verrekend. Voor hen is de financiële prikkel om te werken vooral afhankelijk van het partner- en overig inkomen en vermogen.
Afgezien van de vrijlating van eigen inkomsten gaat een samenwonende in de Participatiewet zonder partner- of overig inkomen en vermogen er pas in inkomen op vooruit bij een fulltime baan. In de Wajong is de uitkering wat dit betreft voor iedereen hetzelfde. In principe is werken voor Wajongers lonend. Maar de berekening van de inkomenseffecten is zo complex dat deze voor Wajongers moeilijk te begrijpen is. Dit dempt de financiële prikkel voor de werknemer om (meer) te gaan werken.

De inzet van een instrument valt samen met het hebben van een baan. Een instrument wordt immers alleen ingezet bij mensen die een baan hebben. Daarom is het in dit onderzoek niet mogelijk het effect van de inzet van een instrument op de baankans statistisch te onderzoeken[13]. Wel zien we dat loonkostensubsidie in de onderzoeksperiode beduidend minder is ingezet dan loondispensatie, ook als rekening wordt gehouden met verschillen in persoonskenmerken en arbeidsmarktomstandigheden. Dit is hoogstwaarschijnlijk mede het gevolg van de nieuwigheid van loonkostensubsidie in de Participatiewet. Het gebruik is in 2017 en 2018 behoorlijk toegenomen. In juni 2018 werd voor 13.870 mensen het instrument loonkostensubsidie (inclusief forfaitaire loonkostensubsidie) ingezet[14].

[13] Dat zou in principe wel kunnen in een onderzoekopzet met waarnemingen uit de periode vóór de invoering van de instrumenten.

[14] http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83062NED&LA=NL

Zowel loondispensatie als loonkostensubsidie verhoogt de kans op behoud van werk. Het effect is voor beide instrumenten significant en is niet toe te rekenen aan verschillen in persoonskenmerken en arbeidsmarktomstandigheden. Uit de analyse blijkt dat het effect van het instrument loonkostensubsidie op de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van quasi-Wajongers in de Participatiewet beduidend groter is dan het effect van het instrument loondispensatie op de duurzaamheid van arbeidsparticipatie in het cohort Wajongers. Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de quasi-Wajongers met loonkostensubsidie in het cohort Participatiewet 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan quasi Wajongers zonder loonkostensubsidie. In het cohort Wajong is verschil in kans op beëindiging van de baan 36% lager voor mensen met loondispensatie ten opzichte van Wajongers die werken zonder loondispensatie. We kunnen hier geen harde conclusies aan verbinden. Belangrijkste reden hiervoor is het verschil in financiële prikkels in de Participatiewet en de Wajong waarvoor niet gecorrigeerd kan worden.

Het kan geen kwaad op deze plaats de lezer erop te wijzen dat deze conclusie is gebaseerd op de empirie van de loondispensatie in het Wajong-cohort 2014 en van de loonkostensubsidie in het quasi-Wajong cohort in de Participatiewet 2015 en 2016. Met name de prille ervaring van gemeenten met de nieuwe doelgroep en met het instrument loonkostensubsidie in de eerste jaren van de Participatiewet zal sporen hebben nagelaten in het bereik van het instrument loonkostensubsidie en in het effect op de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie. Het bereik van loonkostensubsidie is intussen aantoonbaar toegenomen. Hoe het effect op duurzaamheid zich in 2017 en 2018 heeft ontwikkeld kan alleen op basis van nader onderzoek worden vastgesteld.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft APE en De Beleidsonderzoekers gevraagd om onderzoek te doen naar de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Doel van het onderzoek is om beide instrumenten te vergelijken op effectiviteit. Achtergrond hiervan is de motie van D66 en het CDA die is ingediend op 19 februari 2014 waarin de regering wordt verzocht om onderzoek te doen naar de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie en de Kamer hierover uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Participatiewet te informeren.

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn allebei instrumenten die worden ingezet als onderdeel van activerend arbeidsmarktbeleid voor specifieke doelgroepen. Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn beschikbaar voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen.[15] Het doel en de werking van loonkostensubsidie en die van loondispensatie komen in belangrijke mate overeen. Beide instrumenten compenseren de werkgever financieel voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. De werkgever betaalt in beide systemen in beginsel alleen de vastgestelde loonwaarde. Dit moet de drempel voor werkgevers verlagen om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, wat moet leiden tot een hogere uitstroom van mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk. Hoewel er overeenkomsten zijn tussen beide instrumenten, zijn er ook verschillen tussen de instrumenten. In Hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we hier nader op in.

Voor mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig 100% van het WML kunnen verdienen en die onder de Participatiewet vallen is vanaf 1 januari 2015 het instrument loonkostensubsidie beschikbaar. Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor de inzet en uitvoering van het instrument. Loondispensatie is momenteel beschikbaar voor Wajongers die vóór 2015 zijn ingestroomd en die arbeidsvermogen hebben. Zij vallen onder de dienstverlening van UWV.

[15] In Hoofdstuk 2 gaan we hier nader op in.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om inzichtelijk te maken hoe loonkostensubsidie en loondispensatie werken en in welke mate zij effectief zijn. Daarbij speelt nadrukkelijk ook de vraag in hoeverre één van beide instrumenten effectiever is dan de ander. Effectiviteit definiëren we hier als de kans voor een kandidaat om een baan te vinden, deze te behouden en zich verder te ontwikkelen. Daarnaast gaat het ook om de ervaringen van werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties.

De volgende hoofdvragen vormen het uitgangspunt van dit onderzoek:

1. Wat is de effectiviteit en werking van loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?
2. In welke mate verschilt de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet van de effectiviteit van het instrument loondispensatie op grond van de Wajong, in termen van baankans, baanbehoud en ontwikkeling van productiviteit?
3. Wat zijn de ervaringen van werkgevers, cliënten en uitvoerders met loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet respectievelijk loondispensatie op grond van de Wajong?

Deze onderzoeksvragen vallen uiteen in 23 deelvragen. Deze deelvragen zijn opgenomen in Bijlage A van dit rapport.

Met het onderzoek wordt beoogd om vast te stellen of loonkostensubsidie en loondispensatie bewezen effectief zijn. Bij aanvang van het onderzoek was echter al duidelijk dat het vaststellen van bewezen effectiviteit geen sinecure is. Het is wellicht niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit – in kwantitatieve termen - van beide instrumenten. Daarom is het onderzoek zo opgezet dat we ook uitspraken kunnen doen over de werking en de effectiviteit van beide instrumenten van het instrument wanneer we op basis van kwantitatieve gegevens geen uitspraken kunnen doen. Om die reden is het onderzoek opgezet met de effectladder als uitgangspunt.

De effectladder

De effectladder is ontwikkeld door Van Yperen en Veerman (2008) en geeft een kader waarin de effectiviteit van interventies is ingedeeld in een aantal niveaus. Op niveau 1 van de effectladder is de aard van de interventie nader omschreven en gespecificeerd (‘goed beschreven’). Op niveau 2 van de effectladder gaat het om een aannemelijk verhaal dat de interventie kan werken (‘goed onderbouwd’). Op niveau 3 van de effectladder zijn er cijfers beschikbaar die laten zien dat de doelgroep wordt bereikt, dat de doelen van de interventie worden gerealiseerd, dat er weinig cliënten zijn die voortijdig afhaken, en dat de cliënten tevreden zijn (‘effectief volgens eerste aanwijzingen’). Op niveau 4 van de effectladder is er sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak, waarbij bovendien is aangetoond dat de interventie beter is dan 'geen interventie' en/of een 'andere interventie' (‘bewezen effectief).

Het werken met de effectladder betekent dat dit onderzoek gericht is op het vinden van antwoorden op alle niveaus. Concreet betekent dat voor dit onderzoek dat het allereerst zaak is om de werking van de instrumenten te *beschrijven*. We gaan na hoe loonkostensubsidie en loondispensatie worden ingezet en wat deze instrumenten precies betekenen voor alle betrokkenen. De beschrijving komt grotendeels tot stand op basis van de literatuur. Vervolgens is het zaak om de instrumenten te *onderbouwen*: hoe pakken loonkostensubsidie en loondispensatie in de praktijk uit? Welke aanwijzingen zijn er dat de instrumenten werken zoals werd beoogd en op welke punten wijkt de praktijk af van de theorie? Hiertoe maken we gebruik van een combinatie van beschikbare literatuur en kwalitatief onderzoek. Na de onderbouwing is het zaak om nader in te gaan op de effectiviteitsvraag: zouden de instrumenten *volgens eerste aanwijzingen effectief* kunnen zijn? Het kwantitatieve onderzoek moet laten zien of er aanwijzingen zijn dat de doelen behaald worden. We kijken daar onder andere naar uitstroom naar werk en baanbehoud. De resultaten worden waar nodig ondersteund door het kwalitatieve onderzoek, met name waar het gaat om ervaringen van betrokkenen. De laatste stap in het onderzoek is om aan te tonen dat de inzet van de instrumenten *bewezen effectief* is. Met behulp van kwantitatief onderzoek wordt aangetoond wat de netto-effectiviteit van de instrumenten is. De vraag is dan dus: is er een causaal verband tussen de inzet van het instrument en de kans op uitstroom naar werk en baanbehoud? Bovendien geeft dit niveau ook uitsluitsel over de vraag of het ene instrument effectiever is dan het ander.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Hiermee wordt beoogd om op alle niveaus van de effectladder uitspraken te

kunnen doen. Voor de niveaus van de effectladder wordt gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden.

Niveau 1: goed beschreven

Een uitgebreide literatuurstudie stelt de onderzoekers in staat om de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie goed te beschrijven. We putten uit zowel wetenschappelijke als 'grijze' literatuur. Het gaat in deze fase vooral om bronnen die de instrumenten zelf en de manier waarop die nu worden ingezet beschrijven. Bronnen zijn bijvoorbeeld wetteksten inclusief memorie van toelichting en beleidsstukken. Aanvullend gaan we op zoek naar bronnen, zoals eerder onderzoek, waaruit de beleidstheorie blijkt. Zo krijgen we inzicht in de vraag hoe de instrumenten werden beoogd te werken en welke prikkels er voor welke actoren van uit moeten gaan.

Niveau 2: Goed onderbouwd

Om de werking van de instrumenten te kunnen onderbouwen wordt literatuurstudie gecombineerd met primair kwalitatief onderzoek. Aan de hand van literatuurstudie gaan we na wat er al bekend is over de werking van de instrumenten. Wetenschappelijke literatuur en grijze literatuur verschaffen inzicht in eerdere ervaringen en opbrengsten van de inzet van de instrumenten. Hiermee ontstaat een eerste inzicht in de vraag of de prikkels in de praktijk ook tot uiting komen, met het beoogde effect tot gevolg.

In aanvulling daarop gaan de onderzoekers op kwalitatieve wijze na wat de inzet van de instrumenten oplevert. Er vinden interviews plaats met acht werkgevers die gebruik maken of hebben gemaakt van loonkostensubsidie én loondispensatie. Zo ontstaat meer inzicht in de werking van beide instrumenten en ervaringen van werkgevers met deze instrumenten. Vervolgens vinden er case studies in acht arbeidsmarktregio's plaats. Het gaat om de regio's Twente, Drechtsteden, Groot-Amsterdam, Midden-Utrecht, Noordoost-Brabant, Stedendriehoek en Noordwest-Veluwe, Noord-Holland Noord en Midden-Limburg. De case studies bestaan uit diepte-interviews met alle betrokkenen, zodat een volledig beeld ontstaat van de werking van loonkostensubsidie en loondispensatie in één regio. Het gaat dan om twee gemeenten (centrumgemeente en regiogemeente), UWV, werkgevers en werknemers.

Niveau 3: effectief volgens eerste aanwijzingen

Met behulp van kwantitatieve methoden wordt onderzocht of loonkostensubsidie en loondispensatie volgens eerste aanwijzingen effectief zijn. Bestandskoppelingen en beschrijvende kwantitatieve analyses geven inzicht in de effecten van de instrumenten in termen van uitstroom naar werk en baanbehoud. Deze gegevens worden aangevuld met kwalitatieve gegevens uit de interviews en case studies. De ervaringen van betrokkenen zijn ook voor de effectiviteitsvraag relevant, met name daar waar het gaat om het daadwerkelijk optreden (of ontbreken) van de beoogde prikkels.

Niveau 4: bewezen effectief

Om vast te stellen of de instrumenten bewezen effectief zijn, dat wil zeggen, dat er een causaal verband bestaat tussen de inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie en het vinden en behouden van een baan en een verdere ontwikkeling daarin, maken de onderzoekers gebruik van kwantitatieve onderzoeksmethoden. Hiertoe wordt een quasi-Wajong cohort uit 2015 samengesteld, wat vergelijkbaar is met een Wajong cohort uit 2010. In de multivariate analyses worden het Wajong cohort en het quasi-Wajong cohort gebruikt om tot inzichten te komen in de relatie tussen diverse indicatoren en de baanvindkans, baanbehoud en ontwikkeling in productiviteit. Dit moet een antwoord opleveren op de vraag of het ene instrument effectiever is dan het andere.

1.4 Leeswijzer

De verschillende niveaus van de effectladder zien we terug in de indeling van dit rapport. Het rapport gaat van start met een beschrijving van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie (Hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk is niet beperkt tot een beschrijving van de instrumenten. We gaan hier namelijk ook in op de beoogde werking van beide instrumenten en de aanwijzingen in de literatuur voor het optreden van deze prikkels. In Hoofdstuk 3 grijpen we terug op de geschiedenis van beide instrumenten. Dit is belangrijke context om de inzet van de instrumenten te kunnen begrijpen. Vervolgens draait het in Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 om de daadwerkelijke inzet van de instrumenten sinds 2015. Vervolgens gaan we in Hoofdstuk 6 in op de manier waarop de instrumenten in de praktijk worden ingezet en wat de ervaringen daarmee zijn. Aan de hand van de kwalitatieve interviews en case studies komen we tot eerste aanwijzingen voor de effectiviteit van de instrumenten. Op de effecten van beide instrumenten wordt nader ingegaan in Hoofdstuk 7, waar de netto-effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie centraal staat.

Het rapport wordt voorafgegaan door een managementsamenvatting en de conclusies, die zoveel mogelijk antwoord geven op de onderzoeksvragen.

2 De instrumenten

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de beoogde werking van loonkostensubsidie en loondispensatie op basis van wet- en regelgeving en de beschikbare literatuur. Eerst beschrijven we wat de instrumenten precies inhouden en hoe deze op dit moment worden ingezet. Vervolgens gaan we nader in op de beoogde werking van de instrumenten en de uitvoeringspraktijk zoals die blijkt uit de literatuur. Met de instrumenten wordt beoogd dat zij bepaalde effecten hebben op het gedrag van werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties: de prikkels. In de volgende paragrafen wordt per actor beschreven wat het beoogde effect is van het instrument, welke prikkel er dus van het instrument uit zou moeten gaan op grond van de literatuur en welke aanwijzingen er zijn in de literatuur voor de effectiviteit van die prikkel.

2.1 Inzet van de instrumenten

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn vergelijkbare instrumenten waar het gaat om het karakter van de interventie. Het betreft een financiële regeling die het voor werkgevers financieel aantrekkelijker moet maken om werknemers in dienst te nemen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De werkgever wordt, zowel in het geval van loonkostensubsidie als loondispensatie, gecompenseerd voor verminderde arbeidsproductiviteit. De bedoeling is dus om de loonkosten te verlagen, door deze in overeenstemming te brengen met de productiviteit van de werknemer. We zoomen nader in op beide instrumenten in onderstaande passages.

De productiviteit van de werknemer bepaalt de loonwaarde. Dus hoe hoger de productiviteit, hoe groter het deel van het salaris is dat de werknemer zelfstandig kan verdienen. De loonwaarde wordt uitgedrukt als een percentage van de hoogte van het wettelijk minimumloon (WML). De loonwaarde wordt vastgesteld op de werkplek met behulp van een gevalideerde loonwaardemethodiek door een deskundige die voor die methodiek is gecertificeerd.

De loonwaarde

Kemper, De Ruig en De Visser deden in 2009 onderzoek naar methoden voor de loonwaardebepaling. Zij komen tot de volgende definitie van loonwaarde:
"Loonwaarde wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven diens eventuele arbeidsbeperking in een bepaalde functie op een bepaald moment."[16]
Uit deze definitie blijkt dat de loonwaarde alleen kan worden vastgesteld in relatie tot een concrete functie.

In de Participatiewet is de volgende definitie van loonwaarde opgenomen:
"[De loonwaarde is het] vastgesteld percentage van het wettelijk minimumloon voor de door een persoon, die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort."

2.1.1 Loondispensatie

Het principe achter loondispensatie is dat de werkgever het loon betaalt dat past bij de arbeidsproductiviteit van de werknemer. Hij betaalt dus het loon zoals dat is vastgesteld op basis van de loonwaarde op de werkplek. Momenteel wordt loondispensatie ingezet voor werknemers die vallen onder de oWajong en de Wajong2010. Het loon wordt aangevuld door de overheid tot minimaal 75% van de hoogte van het wettelijk minimumloon (WML) en tot maximaal 100% van het WML. Per 1 januari 2018 is de uitkering verlaagd van 75% naar 70% van het WML.[17] Het inkomen van de werknemer bestaat zodoende uit twee componenten: het salaris van de werkgever en een aanvullende uitkering van de overheid. Het is de bedoeling dat de werknemer er in inkomen op vooruit gaat wanneer zijn loonwaarde stijgt. Hij verdient dan namelijk zelfstandig een hoger salaris, terwijl de aanvullende uitkering niet in gelijke mate afneemt.

De werkgever draagt sociale verzekeringspremies af naar rato van het loon. Over de aanvullende uitkering bouwt de werknemer geen aanvullend pensioen op, wel over het salaris dat hij van de werkgever ontvangt, mits het loon dat de werknemer verdient boven de AOW-franchise uitkomt.[18]

---

16 Kemper, De Ruig en De Visser, *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten* (2009) p. 9.

17 TK 2017-2018 132, Beantwoording kamervragen 'Werken bij de Wajong loont niet', p. 3.

18 Borghouts et al, p. 11-12.

Loondispensatie wordt voor Wajongers ingezet door het UWV. De aanvullende uitkering ontvangen Wajongers dan ook van het UWV. Het betreft hier zowel de 'oude Wajong' als de 'nieuwe Wajong' die in 2010 werd ingevoerd. De oWajong moest jonggehandicapten in de eerste plaats inkomensondersteuning bieden. De nieuwe Wajong (Wajong2010) had als doel om werk boven uitkering te stellen. Sinds 2015 is de Wajong-regeling alleen beschikbaar voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en die dus geen perspectief hebben op werk nu of in de toekomst. Er komen zodoende geen nieuwe kandidaten bij die gebruik maken van loondispensatie. De populatie van bemiddelbare Wajongers zal om die reden afnemen.

Loondispensatie wordt voor minimaal 6 maanden en maximaal 5 jaar toegekend. Na afloop van die periode is verlenging mogelijk, telkens voor een periode van maximaal 5 jaar. Voorafgaand aan een nieuwe periode wordt de loonwaarde van de werknemer opnieuw bepaald. De aanname van het instrument is immers dat de arbeidsproductiviteit in de loop der tijd toeneemt en de loonwaarde dus stijgt. Of dit in de praktijk ook het geval is komt nader aan de orde in Hoofdstuk 5.

2.1.2 Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie houdt in dat de werknemer het reguliere functieloon betaald krijgt van de werkgever. Dit is minimaal de hoogte van het WML, maar kan ook hoger liggen dan dat. De werkgever krijgt subsidie van de overheid voor de verminderde arbeidsproductiviteit van de werknemer. De overheid subsidieert het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon, wanneer de loonwaarde ligt tussen 30% en 100% van het WML, en vermeerderd met werkgeverslasten (23%)[19]. De vorm van loonkostensubsidie die beschikbaar is sinds de invoering van de Participatiewet heeft een structureel karakter en kan worden ingezet tot de werknemer de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.[20]

Sinds de invoering van de Participatiewet is het instrument loonkostensubsidie beschikbaar voor mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Het gaat hier primair om werknemers met een arbeidsbeperking. De uitvoering van de Participatiewet ligt bij gemeenten. Gemeenten zijn dan ook verantwoordelijk voor de loonwaardemeting en de uitbetaling van de loonkostensubsidie aan werkgevers. Werknemers wier inkomen onder het sociaal minimum blijft, meestal doordat zij een deeltijds dienstverband hebben, kunnen aanspraak maken op een aanvullende

[19] Per 1-1-2018 is dit 23,5%.
[20] Participatiewet Memorie van Toelichting, p. 53.

bijstandsuitkering.[21] Deze werknemers gaan er niet op vooruit door te werken, aangezien zij niet bijstandsonafhankelijk raken ondanks het inkomen uit loondienst. Voor werknemers die in deeltijd werken en van wie door UWV is vastgesteld dat zij een urenbeperking hebben geldt dat zij een vrijlating van 15% hebben. Zij worden dus minder gekort op hun uitkering en houden zodoende een hoger inkomen over.

In de memorie van toelichting van de Participatiewet is stilgestaan bij het belang van een objectieve loonwaardebepaling en is tevens vastgelegd aan welke voorwaarden de loonwaardebepaling moet voldoen.[22] Het is van groot belang dat de loonwaarde goed wordt vastgesteld. Wanneer namelijk de productiviteit van de werknemer te hoog wordt ingeschat, dan ontvangt de werkgever onvoldoende compensatie. Wanneer de productiviteit te laag wordt ingeschat, dan worden onnodige kosten gemaakt door de gemeente.[23] Ditzelfde principe gaat op voor het instrument loondispensatie. Het verschil is echter dat in het geval van loondispensatie de werknemer benadeeld wordt wanneer de loonwaarde te laag wordt vastgesteld, evenals UWV die dan meer aanvullende uitkering moet verstrekken. Wanneer de loonwaarde in het geval van loondispensatie te hoog wordt vastgesteld, wordt de werkgever benadeeld, net zoals het geval is bij loonkostensubsidie.

In de hiernavolgende paragrafen gaan we nader in op wat loonkostensubsidie en loondispensatie zouden moeten betekenen voor de betrokken actoren: werknemers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties UWV en gemeenten. Dit wordt gevolgd door aanwijzingen in de literatuur voor de effectiviteit van het instrument. Met andere woorden, wordt de prikkel, volgens eerder onderzoek, gevoeld en leidt dit tot het gewenste effect?

2.2 Prikkels voor werkzoekenden en werknemers

Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn uiteindelijk bedoeld om meer werkgelegenheid te creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Loonkostensubsidie en loondispensatie moeten meer kansen op werk creëren voor mensen die vanwege hun beperking moeilijk aan de slag komen, en dus vaak uitkeringsafhankelijk zijn. De instrumenten moeten ten goede komen aan mensen die niet zelfstandig 100% van het WML kunnen verdienen. Het is de bedoeling om een hogere arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bereiken door werkgevers financieel te compenseren voor het productiviteitsverlies

[21] Participatiewet Memorie van Toelichting, p. 55. Een bijstandsuitkering is een uitkering met een vangnetkarakter. Dit betekent dat middelen zoals (aanvullende) inkomsten uit arbeid daarmee in beginsel worden verrekend.

[22] Participatiewet Memorie van Toelichting, p. 54.

[23] Koning (2016), 'Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen (2016) p. 4.

van werknemers met een arbeidsbeperking en zo werkgevers te stimuleren arbeidsplaatsen voor deze groep beschikbaar te stellen of te realiseren. Voor mensen met een arbeidsbeperking zelf gaan er ook prikkels van de instrumenten uit. Waar de prikkel voor mensen in het geval van loonkostensubsidie relatief beperkt is, zien we in theorie een beoogd sterke prikkel voor mensen bij loondispensatie. We lichten dat hieronder toe.

2.2.1 Loondispensatie

Het uitgangspunt van loondispensatie is dat de werkgever alleen betaalt voor de geleverde productiviteit van de werknemer en dat er daardoor een prikkel bestaat voor de werknemer om zoveel mogelijk te werken en zich verder te ontwikkelen. Dit moet leiden tot een hogere loonwaarde. Door de systematiek van de aanvullende uitkering leidt een hogere loonwaarde tot een hoger inkomen: de aanvullende uitkering wordt namelijk niet evenredig afgebouwd met de toename in loon. Niet alleen is er dus een prikkel om te gaan werken, maar ook om te blijven werken en daarin verder te ontwikkelen, resulterend in een hogere loonwaarde.[24] Deze prikkel werd met name beoogd met de invoering van de Wajong2010. Bij de invoering van de oWajong was activering geen doel op zich, hoewel het principe van ontwikkeling door toedoen van het instrument loondispensatie ook in de oWajong tot uiting kwam. De veronderstelling in de Wajong2010 is dat het voor deze werknemers mogelijk is om zich dusdanig te ontwikkelen dat zij zelfstandig 100% van het WML kunnen gaan verdienen. Loondispensatie is zodoende een instrument dat permanent ingezet kan worden, maar dat is niet noodzakelijkerwijs de bedoeling van het instrument.

De bestaande literatuur is kritisch over het daadwerkelijk optreden van het ontwikkeleffect en daarmee samenhangend de stijging in inkomen. We putten hiervoor uit de beschikbare literatuur over de Wajong en over de pilot loondispensatie 2010-2013. Er zijn drie verschillende aspecten te onderscheiden. Ten eerste is de daadwerkelijke ontwikkeling van werknemers met een arbeidsbeperking veel beperkter dan werd verondersteld.[25] Ten tweede blijkt het inkomen van de werknemer niet altijd evenredig te stijgen met een toename in de productiviteit. Ten derde wordt een inkomensstijging niet door alle werknemers gevoeld. Op basis van de beschikbare literatuur gaan we hieronder in op deze drie aspecten.

Ontwikkelperspectief

Aan loondispensatie ligt een ontwikkelperspectief voor de werknemer ten grondslag. In de literatuur vinden we enkele aanwijzingen over de mate waarin deze ontwikkeling ook daadwerkelijk optreedt. Het idee is dat werknemers zich vanzelf

[24] Borghouts et al., 40; Bouma et al, p. 8.
[25] Deze veronderstelling blijkt onder andere uit het Wetsvoorstel Werken naar Vermogen.

kunnen ontwikkelen tot het verdienen van WML. Uit onderzoek van UWV uit 2013 blijkt dat van de Wajongers die aan het werk zijn gegaan, 71% na een jaar nog steeds aan het werk is. Na 3 jaar is 61% van deze groep nog werkzaam. 9% van deze Wajongers verdient na 3 jaar het WML of meer. Dat betekent dus dat 91% nog steeds niet het WML verdient. Wel is bij 31% van deze Wajongers ontwikkeling zichtbaar, aangezien het loon na 3 jaar hoger ligt dan bij toekenning van de loondispensatie. Daar staat tegenover dat bij 21% van Wajongers het loon na 3 jaar is gedaald ten opzichte van de loonwaarde bij toekenning van de loondispensatie. Het gemiddelde dagloon van de groep Wajongers uit dit onderzoek stijgt van 51% bij aanvang naar 58% na 3 jaar. Van de Wajongers die op het moment van toekenning van de loondispensatie tussen 75 en 100%[26] van het WML verdienen stijgt de loonwaarde in 3 jaar gemiddeld niet of nauwelijks.[27] Op basis van deze resultaten kunnen we concluderen dat er gemiddeld genomen sprake is van een beperkte ontwikkeling en dat Wajongers zich in de regel niet ontwikkelen tot het zelfstandig verdienen van het WML.

Inkomensstijging

Werknemers die werken met loondispensatie, die er in slagen zich te ontwikkelen en daarmee een hogere loonwaarde realiseren, zouden er in inkomen op vooruit moeten gaan. Dit blijkt in de praktijk soms op te gaan, maar niet altijd. We gaan hier in op wat we weten over de inkomensstijging op basis van de literatuur van respectievelijk de pilot loondispensatie, de oWajong en de Wajong2010.

Voor ongeveer twee derde van de deelnemers aan de pilot loondispensatie betekende werken met loondispensatie een stijging van het inkomen. Klanten uit de pilot gingen er gemiddeld € 159,37 per maand op vooruit toen ze gingen werken, voor de doelgroep een aanzienlijk bedrag.[28] Er zijn echter ook deelnemers aan de pilot die er in inkomen op achteruit zijn gegaan. Voor sommige klanten was de uitkering hoger dan het inkomen toen zij gingen werken doordat zij bijvoorbeeld een aanvullende uitkering kregen voordat zij gingen werken. Daarnaast werd zichtbaar dat de combinatie van een lager dan gemiddelde loonwaarde en een lager aantal arbeidsuren kon leiden tot een daling van het inkomen.[29]

Ook voor Wajongers geldt dat zij er niet altijd op vooruit gaan wanneer zij (meer) gaan werken of de loonwaarde stijgt. We moeten hierbij onderscheid maken tussen de oWajong (instroom voor 2010) en de Wajong2010 (instroom tussen 2010 en 2015). Voor de oWajong geldt dat de manier waarop de aanvullende uitkering

[26] Voor Wajongers die meer dan 75% van de hoogte van het WML verdienen is geen loondispensatie beschikbaar.
[27] UWV, Memo Wajongers aan het werk met loondispensatie (2013) p. 5-6.
[28] Bouma et al., p. 89-90, p. 95.
[29] Bouma et al., p. 90-91.

berekend wordt, een negatief effect kan hebben op het inkomen. Dat werkt als volgt. Het salaris wordt vergeleken met het maatmanloon, wat meestal even hoog is als het wettelijk minimumloon. De hoogte van de aanvullende uitkering wordt vastgesteld op basis van het verschil tussen salaris en maatmanloon. Het salaris oftewel de loonwaarde staat gelijk aan de arbeidsongeschiktheidsklasse van de Wajonger. De aanvullende uitkering wordt in stappen afgebouwd. Dat is in onderstaande tabel weergegeven[30]:

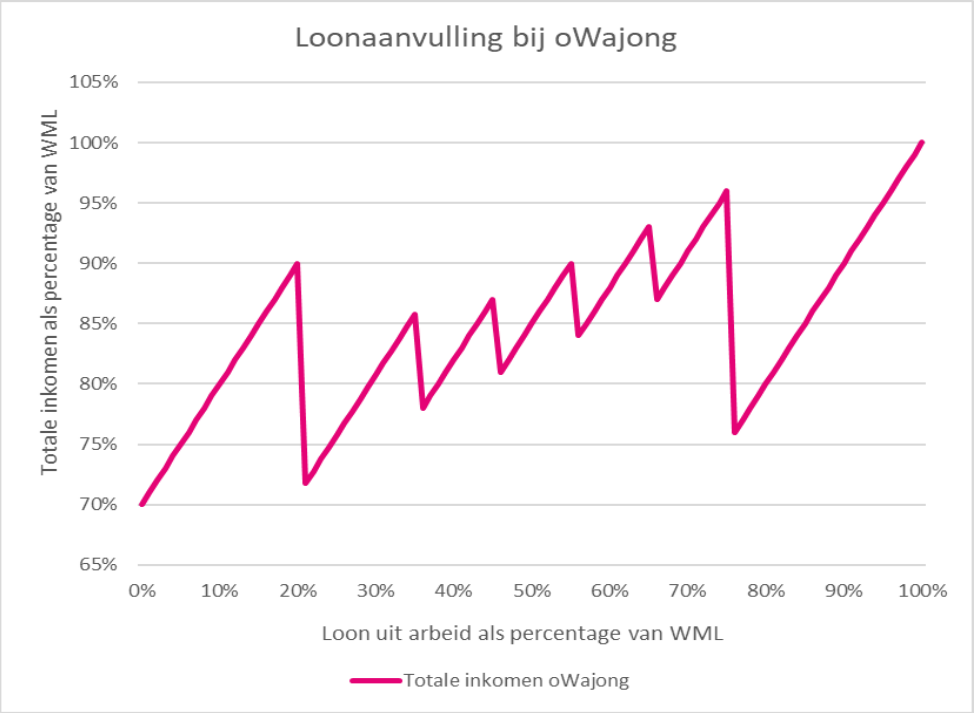
Tabel 2-1: Arbeidsongeschiktheidsklassen en aanvullende uitkering

Salaris in percentage van maatmanloon	Aanvullende uitkering
0-20%	75% (>2018 70%)
20-35%	50,75%
35-45%	42%
45-55%	35%
55-65%	28%
65-75%	21%
>75%	0%

Er is sprake van een zekere mate van overlap in inkomen tussen de arbeidsongeschiktheidsklassen. Daardoor kan de precieze positionering in de salarisklasse voordelig, maar ook nadelig uitpakken. Daardoor kan een toename in salaris concreet betekenen dat het inkomen gelijk blijft of zelfs daalt door toedoen van de aanvullende uitkering. Twee voorbeelden illustreren dit. Werknemer A heeft een salaris van 40% van het maatmanloon. Hij krijgt een aanvullende uitkering van 42%. Zijn totale inkomen is 82% van het WML. Deze werknemer ontwikkelt zich en bij de volgende loonwaardemeting krijgt hij een salaris van 47% van het maatmanloon. Dat betekent een aanzienlijke ontwikkeling in productiviteit van 7%. Hij krijgt een aanvullende uitkering van 35%. Nu is zijn totale inkomen nog steeds 82% van het WML. Werknemer B heeft een loonwaarde van 68%. Zijn salaris is eveneens 68% van het maatmanloon. Hij krijgt een aanvullende uitkering van 21%. Zijn totale inkomen is 89% van het WML. Bij de volgende loonwaardemeting heeft hij zich ontwikkeld tot 75% van het WML. Nu krijgt hij geen aanvullende uitkering meer. Daardoor daalt zijn inkomen met 14%. Hierbij moet opgemerkt worden dat een aanzienlijke stijging in loonwaarde meestal wel tot een hoger inkomen leidt. Een aanzienlijke stijging in loonwaarde komt echter niet vaak voor. Immers, de gemiddelde loonwaarde stijgt gemiddeld 7% over een periode van 3 jaar. Het is dus goed mogelijk dat ondanks de ontwikkeling van productiviteit, het inkomen van de oWajonger niet stijgt of zelfs daalt.

[30] Ontleend aan UWV, https://perspectief.uwv.nl/forum/s/sticky-inkomstenverrekening-bij-werken-naast-oude-wajong; geraadpleegd op 18-1-2018.

De oWajong is zo ingericht dat, zolang de Wajonger binnen dezelfde arbeidsongeschiktheidsklasse blijft, hij meer kan gaan verdienen door meer te werken of door (iets) te stijgen in loonwaarde. Maar zodra hij in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse terecht komt doordat de loonwaarde stijgt, dan kan er ook een terugval in inkomen optreden. Dat wordt geïllustreerd door onderstaande afbeelding van de zogenaamde zaagtand.



Figuur 2-1: Zaagtand in de oWajong

In de Wajong2010 is er geen sprake meer van een indeling in arbeidsongeschiktheidsklassen en bijbehorende aanvullende uitkering. Voor Wajongers in de Wajong2010 die werken, geldt de werkregeling en aansluitend de voortgezette werkregeling. Het idee bij invoering van de Wajong2010 was dat een definitieve beoordeling mogelijk was op minimaal 27-jarige leeftijd of na 7 jaar in de werkregeling en met inkomsten van meer dan 20% van het WML.[31] In de voortgezette werkregeling wordt de Wajonger aangevuld tot maximaal 100% van de hoogte van het WML per maand.[32] In de werkregeling is het boven de drempel van 20% loonwaarde de bedoeling dat (meer) werken gaat lonen. Van elke extra verdiende euro aan loon, behoudt de werknemer 50 cent, tot een maximum van 100% WML als totale inkomen. De basis ligt dus op een uitkering van 75% van het WML[33], aangevuld tot 100% door te werken.

[31] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten (2018) p.14.
[32] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten, p.18.
[33] Per 1-1-2018 betreft het 70% van het WML.

De Breman-regeling is in het leven geroepen om Wajongers die bij een reguliere werkgever aan de slag gaan met loondispensatie en een jobcoach, op gelijke voet te belonen met mensen die via de Wsw gedetacheerd werken met een CAO-loon. Deze regeling maakt het onder de voorwaarde van werken met een jobcoach mogelijk om bij een gedispenseerd loon de uitkering te verhogen, tot de som van loon en uitkering gelijk is aan het geldende CAO- of functieloon, tot een maximum van 120% WML. Met andere woorden, Wajongers komen in aanmerking voor een Breman-aanvulling wanneer het totale inkomen per dag lager is dan het CAO- of functieloon per dag dat bij die functie hoort. De Breman-regeling is uitsluitend beschikbaar voor werknemers in de oWajong en in de voortgezette werkregeling van de Wajong2010. In december 2016 hadden 3.186 oWajongers een Breman-aanvulling. Het gemiddelde aanvullingsbedrag per dag was € 11,89.[34]

Rekenvoorbeeld Breman-regeling

De Inspectie Werk en Inkomen publiceerde het volgende rekenvoorbeeld over de Breman-regeling.[35] Dit rekenvoorbeeld laat zien hoe de regeling uit kan pakken voor Wajongers.

- CAO-loon is 120% WML
- De loonwaarde van Wajonger 'Piet' is 50% van het CAO-loon
- Hij werkt voltijd
- Zijn maatmanloon is 100% WML
- Het gedispenseerde loon is dan 60% WML: 120% WML x 50%
- Het loon wordt vertaald naar een arbeidsongeschiktheidsklasse. In dit geval is dat als volgt 100 - 60 : 100 x 100% = 40%. De arbeidsongeschiktheidsklasse is dan 35-45%, wat betekent dat de aanvullende uitkering 28% bedraagt.
- Het inkomen is dan 60% loon + 28% aanvullende uitkering = 88% WML
- Verschil tussen inkomen (88% WML) en Breman-regeling (120% WML) is 32%. Dit is de aanvulling.
- Controle: is Wajong + aanvulling meer dan 70% van het WML? Nee, want 28% aanvullende uitkering + 32% Breman-regeling blijft binnen de 70% aan maximale uitkering. Dan wordt de Breman-regeling toegepast.

Uit eerder onderzoek blijkt dat UWV als aanvullende voorwaarde voor de Breman-regeling hanteert dat de werknemer minimaal 30 uur per week werkt, hoewel dit niet in wetgeving of beleidsteksten is vastgelegd.[36] De minister van SZW heeft in

[34] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: Jonggehandicapten, p.35.

[35] Inspectie Werk en Inkomen, *Wajong en Werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten* (2007) p. 31

[36] CrossOver, *Het botsboek*. 'Bots 3: Met een lage loonwaarde in een parttime baan' (2009)

een reactie te kennen gegeven dat de Breman-regeling niet tot een aanvulling leidt wanneer de Wajonger een relatief laag aantal uren werkt.[37]

Op basis van bovenstaande passages moeten we vaststellen dat de Wajong een complexe regeling is waar het gaat om het inkomen van de werknemer. Voor werknemers die met loondispensatie werken is het niet vanzelfsprekend dat zij het wettelijk minimumloon verdienen noch dat zij zich dusdanig kunnen ontwikkelen dat ze het WML op termijn kunnen verdienen. Dit geldt sterker voor werknemers die onder de oWajong vallen, dan voor werknemers die onder de Wajong2010 vallen. Dat blijkt ook uit de literatuur. Zo schrijft UWV in haar rapportage uit 2016 dat 45% van de Wajongers die bij een reguliere werkgever werkt minder dan het WML ontving.[38] Dat is niet voor alle werknemers te begrijpen. Bouma et al. vonden in de evaluatie van de pilot loondispensatie dat werknemers het moeilijk te begrijpen vinden waarom zij, terwijl ze werken, (veel) minder dan het minimumloon verdienen. Uit de pilot bleek dat dit in de praktijk demotiverend kan werken.[39]

Ervaren van inkomensstijging

Essentieel voor de werking van de prikkel is dat werkzoekenden en werknemers zich laten sturen op hun inkomen. Dit vereist ook een zekere mate van begrip onder werkzoekenden en werknemers van de potentiele effecten van het instrument (meer of beter werken betekent meer verdienen), en dat zij zelf grip hebben op hun financiën. Bouma et al. concluderen dat deelnemers aan de pilot loondispensatie dit ontwikkelconcept niet of nauwelijks begrijpen. Ze hebben vaak al moeite om te begrijpen dat ze in een traject naar werk instromen en hoe dat traject er uit zal gaan zien. Dat hiervoor het instrument loondispensatie wordt ingezet beseft het merendeel van de klanten niet, laat staan dat ze zich bewust zijn van de consequenties die het instrument heeft voor hun inkomen nu en in de toekomst.[40] Ook wanneer klanten in inkomen stijgen - omdat ze gaan werken, omdat ze meer gaan werken of omdat hun loonwaarde stijgt - wordt die toename door de doelgroep niet altijd gevoeld. In de evaluatie pilot loondispensatie wordt ook opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de gemeentelijke doelgroep in de schuldhulpverlening[41] zit. Deze klanten merken zelf niets van een stijging van het inkomen, omdat alle extra inkomsten worden gebruikt voor aflossingen.[42] De financiële prikkel gaat op die manier teniet. Bovendien blijken werknemers het ingewikkeld te vinden dat zij hun

37 Kamerstukken II 2008-2009, 31 224 nr. 34, p. 3-4.
38 UWV, Monitor arbeidsparticipatie 2016, p. 17.
39 Bouma et al., p. 95.
40 Bouma et al., p. 92.
41 Uiteraard is de doelgroep schuldhulpverlening groter dan uitsluitend bijstandsgerechtigden.
42 Bouma et al., p. 90. Het spreekt voor zich dat de schuld wel lager wordt. Dit is gunstig voor de klant en zal hij op termijn wel merken doordat hij geen schulden meer heeft. Dit vergt echter vaak een langetermijnperspectief.

inkomen uit twee verschillende bronnen ontvangen. Dit kan het voor hen lastiger maken om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. De doelgroep heeft toch al meer dan gemiddeld moeite om de financiën op orde te houden.

Overige effecten

Het instrument loondispensatie heeft nog andere effecten op het inkomen van werknemers. In de eerste plaats zien we dat de pensioenopbouw voor werknemers met loondispensatie gering is. In het geval van loondispensatie bouwen werknemers uitsluitend aanvullend pensioen op over hun werkelijke salaris (productiviteit) en niet over de aanvullende uitkering. In de meeste gevallen bouwen werknemers helemaal geen aanvullend pensioen op, omdat het salaris wat zij verdienen niet boven de AOW-franchise uitkomt.[43]

Er zijn ook positieve neveneffecten gevonden bij deelnemers aan de pilot loondispensatie. Beperkingen die de werknemer heeft worden expliciet gemaakt. Een deel van de werknemers ervaarde dit als prettig, omdat zo de druk wegviel en er volgens hen een meer open werkrelatie met de werkgever kon ontstaan. Werknemers ervaarden het eveneens als positief dat er meer aandacht was voor hun mogelijkheden dan voor hun beperkingen.[44]

2.2.2 Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie moet het voor werkgevers aantrekkelijk maken om mensen met een beperking in dienst te nemen, en daarmee moet het instrument het voor werknemers mogelijk maken om te gaan werken. Zij verdienen gegarandeerd het WML of meer, namelijk het functieloon per uur volgens de geldende CAO. Dit is voor werknemers financieel aantrekkelijker dan een bijstandsuitkering. De bijstandsuitkering bedraagt 70% van het netto wettelijk minimumloon voor alleenstaanden, voor kostendelers en jongeren van 18 tot 21 jaar gelden andere normen. Gehuwden of samenwonenden ontvangen samen maandelijks 100% van het WML als bijstandsuitkering. Het wettelijk minimumloon voor mensen vanaf 22 jaar ligt op € 1.565,40 bruto per maand[45] bij een voltijds dienstverband. Een bijstandsuitkering voor alleenstaanden bedraagt € 986,52 netto.[46] Werknemers kunnen logischerwijs alleen het volledige WML verdienen wanneer zij fulltime werken. Voor parttime werk geldt dat zij wel het WML verdienen, maar dat er sprake is van een deeltijdfactor, die het totale inkomen lager uit doet vallen. Werknemers die in deeltijd werken en daarmee niet boven het niveau van de bijstandsuitkering uitkomen, worden aangevuld tot bijstandsniveau door de gemeente. Op deze manier is er dus sprake van een prikkel om meer uren per week te gaan werken.

43 Borghouts et al., p. 11.
44 Bouma et al., p. 95-96.
45 Wettelijk minimumloon per 1 juli 2017.
46 Rijksoverheid, Uitkeringsbedragen per 1 juli 2017.

Werknemers die werken met loonkostensubsidie hebben in veel gevallen één inkomstenbron, namelijk het (volledige) salaris dat zij ontvangen van de werkgever. Werknemers die ondanks hun inkomen uit loondienst niet uitkeringsonafhankelijk zijn, ontvangen een aanvullende uitkering en hebben zodoende twee inkomstenbronnen. Hoe het inkomen van deze werknemers er in de praktijk uit ziet, is onderwerp van Hoofdstuk 6.

Voor de Participatiewet geldt een partnerinkomens- en vermogenstoets. Dit betekent dat mensen die geen werk hebben en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, geen uitkering krijgen wanneer zij een partner met voldoende inkomen hebben en/of zij vermogen hebben. Deze mensen worden niet-uitkeringsgerechtigden, oftewel NUG'ers, genoemd. Zij kunnen wel aanspraak maken op de dienstverlening van gemeenten. Dit betekent dat zij ook gebruik kunnen maken van loonkostensubsidie wanneer zij werk vinden, maar niet zelfstandig het WML kunnen verdienen. De inzet van loonkostensubsidie vereist dat de NUG'ers werk vindt, hetzij zelfstandig, hetzij met ondersteuning van de gemeente. In het ervaringsonderzoek Participatiewet geeft 40% van de gemeenten aan het instrument loonkostensubsidie in te zetten voor NUG'ers.[47] In dat onderzoek wordt opgemerkt dat hieronder ook de groep jonggehandicapten valt die afkomstig is van het pro en vso, en die vaak nog thuis woont, maar op wie gemeenten vaak specifiek inzetten. Hierdoor kan het beeld vertekend raken wanneer het gaat om de inzet van loonkostensubsidie voor NUG'ers. Het college van burgemeester en wethouders heeft beleidsvrijheid om te besluiten of re-integratiemiddelen ook voor NUG'ers worden ingezet. Uit eerder onderzoek blijkt dat gemeenten NUG'ers uit praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs wel vaak begeleiden naar werk. Aan de andere kant blijkt uit ditzelfde onderzoek dat ongeveer twee derde van de gemeenten NUG'ers onvoldoende in beeld heeft.[48] Dit heeft vermoedelijk gevolgen voor hun kansen op werk en zodoende ook voor de inzet van loonkostensubsidie.

Voorts blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW dat iets meer dan de helft van de gemeenten grenzen hanteert bij de inzet van loonkostensubsidie op basis van de geschatte loonwaarde. Veelal gaat het dan om een ondergrens variërend van 30% tot 50%, al dan niet in combinatie met een bovengrens van 70% tot 80%.[49] Dit

47 B. Culenaere et. al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting* (2017) p.49.

48 Inspectie SZW, *Als je ze loslaat ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten* (2016) p. 32.

49 Inspectie SZW, *Als je ze loslaat ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten* (2016) p. 47.

betekent dat er een groep werknemers is die onder de Participatiewet valt en arbeidsvermogen heeft, maar voor wie loonkostensubsidie niet wordt ingezet.[50]

Er is tot op heden nog weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van loonkostensubsidie zoals we die kennen sinds de invoering van de Participatiewet. Wat we op basis van de beleidstheorie in combinatie met de literatuur al kunnen zeggen is dat loonkostensubsidie een minder sterke (beoogde) prikkel tot ontwikkeling in zich draagt dan het instrument loondispensatie. Dit komt doordat werknemers met loonkostensubsidie het WML verdienen, waardoor er een minder sterke prikkel tot ontwikkeling van het instrument uit gaat. Toch is er op twee manieren sprake van een mogelijkheid voor werknemers om in inkomen te stijgen. Ten eerste is er sprake van een prikkel om meer uren per week te gaan werken als er sprake is van een baan in deeltijd. Meer gaan werken leidt ertoe dat werknemers niet alleen het bijstandsniveau ontstijgen, maar ook steeds dichter naar het WML toegroeien. Er is op deze manier sprake van een bandbreedte van 70% (bijstandsniveau) tot 100% (WML), waarop werknemers zich kunnen ontwikkelen. Ten tweede is er voor sommige werknemers met loonkostensubsidie de mogelijkheid om door ontwikkeling in loonwaarde meer te gaan verdienen. Deze ontwikkelingsprikkel is er uitsluitend voor mensen van wie het loon conform de CAO meer dan het WML bedraagt.

Recent is er een onderzoek gepubliceerd over een vergelijkbaar onderwerp. SEO, in samenwerking met Panteia en VU, deed onderzoek naar de effectiviteit van de Wajong in vergelijking tot jongeren in de Participatiewet. Het onderzoek was volledig gefocust op jongeren, waarbij met name is gekeken naar 'nieuwe instroom': jongeren die bij ongewijzigd beleid in de Wajong zouden zijn ingestroomd. Zodoende staan 18-, 19- en 20-25-jarigen in het onderzoek centraal. Daarbij is de Wajong-instroom uit 2014 gevolgd, evenals de instroom van jongeren in de Participatiewet in 2015 en 2016. SEO concludeerde dat jonggehandicapten sinds de invoering van de Participatiewet vaker aan het werk zijn vanwege de financiële prikkel die zij zelf ervaren.[51] Voor deze uitkomst is geen verklaring gegeven.

2.2.3 Conclusie: effectiviteit van de prikkels voor werkzoekenden en werknemers

Loonkostensubsidie en loondispensatie hebben een vergelijkbaar karakter en zij verschillen op het oog weinig van elkaar. Toch blijkt uit de beleidstheorie dat het

[50] Op 25 april 2018 heeft de rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan in een zaak omtrent de ondergrens voor het vertrekken van loonkostensubsidie. De rechtbank bepaalt dat de gemeente de doelgroep niet bij verordening mag beperken. Zodoende valt op te maken dat gemeenten de verstrekking van loonkostensubsidie niet mogen beperken tot een doelgroep die afwijkt van hetgeen is opgenomen in de Participatiewet. In: Gemeentenieuws van SZW 2018-3, p.5

[51] Kok et al., Jonggehandicapten onder de Participatiewet (2018) p. 24.

instrument loondispensatie sterker gericht is op het realiseren van gewenst gedrag bij werkzoekenden en werknemers dan het instrument loonkostensubsidie. Het uitgangspunt van loondispensatie is dat 'meer en beter werken moet lonen'. Voor loonkostensubsidie is de prikkel voor werknemers beperkt tot 'werken en meer werken moet lonen'. Voor werkzoekenden met loonkostensubsidie loont werken, op voorwaarde dat zij bijstandsonafhankelijk raken doordat zij gaan werken. Hetzelfde geldt voor meer werken: dat loont wanneer de werknemer bijstandsonafhankelijk is of bijstandsonafhankelijk raakt door meer te gaan werken.

De prikkels van loondispensatie voor werkzoekenden en werknemers pakken minder positief uit dan werd beoogd. Ondanks enkele positieve neveneffecten worden de financiële prikkels door werknemers die werken met loondispensatie niet voldoende ervaren. We concluderen op basis van bestaande literatuur dat Wajongers er op vooruit kunnen gaan wanneer zij gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, maar dat dit geen gegeven is. Het ontwikkelconcept[52] wordt onvoldoende begrepen waardoor dit ook niet goed uit de verf komt, een substantiële ontwikkeling in productiviteit is niet de standaard en een ontwikkeling tot het WML komt heel weinig voor. Bij een productiviteitstoename stijgt het inkomen niet altijd (significant), zeker niet in de oWajong. Dit maakt dat Bouma et al. concluderen dat: *"In de praktijk blijkt dat de financiële prikkel te complex en te omslachtig is om effectief te kunnen zijn."*[53]

2.3 Prikkels voor werkgevers

Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn direct gericht op de werkgever. Het idee is dat de werkgever uitsluitend betaalt voor de werkelijke productiviteit van de werknemer. Daarmee dalen de kosten van arbeid voor de werkgever, zodat die meer in overeenstemming zijn met de opbrengst van de werknemer. De veronderstelling die ten grondslag ligt aan beide instrumenten is dat werkgevers meer bereid zullen zijn werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen, omdat zij gecompenseerd worden voor de verminderde productiviteit van de werknemer. De vraag van werkgevers naar deze vorm van arbeid moet dus toenemen. Voor werknemers resulteert dit in een hogere baanvindkans en een grotere kans op duurzaam baanbehoud. Voor de arbeidsmarkt als geheel moet dit leiden tot meer werkgelegenheid, een hogere participatiegraad en het terugdringen van armoede en inkomensongelijkheid.

52 In de oWajong stond inkomensondersteuning voorop en werd minder ingezet op activering. Desondanks bestond ook in de oWajong de mogelijkheid om door ontwikkeling tot een hoger inkomen te komen.

53 Bouma et al., p. 95.

Loondispensatie en loonkostensubsidie verschillen qua prikkel voor de werkgever niet van elkaar. Hoewel loonkostensubsidie en loondispensatie allebei zijn bedoeld als instrument om werkgevers te verleiden iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen, blijkt uit onderzoek dat werkgevers een financiële compensatie voor de verminderde productiviteit van de werknemer, zodat zij uitsluitend voor de productiviteit betalen, niet noodzakelijkerwijs als prikkel ervaren. Werkgevers vinden financiële compensatie van de risico's, inclusief betalen naar loonwaarde, een noodzakelijke randvoorwaarde om iemand uit de doelgroep aan te nemen.[54] Werkgevers worden dus niet zozeer *gemotiveerd* om werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen vanwege deze financiële instrumenten, maar wel worden er mogelijke barrières weggenomen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er veel verschillende factoren een rol spelen bij het in dienst nemen van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een positieve houding van de werkgever ten opzichte van de doelgroep is de eerste vereiste om werkgevers te motiveren met de doelgroep te gaan werken. Motieven zijn bijvoorbeeld een persoonlijke affiniteit met de doelgroep, de wens om maatschappelijk verantwoord te ondernemen of de eis van social return on investment. Volgens Bouma et al. geven financiële instrumenten hooguit het laatste duwtje, maar vormen zij niet de initiële prikkel om kandidaten uit de doelgroep aan te nemen.[55]

Dat uitsluitend financiële instrumenten werkgevers niet noodzakelijkerwijs over de streep trekken blijkt ook uit de combinaties van instrumenten die werkgevers vaak gebruiken. Werkgevers die gebruik maakten van loonkostensubsidie, maakten tevens gebruik van een jobcoach (43%), tegemoetkoming loondoorbetaling bij ziekte (no-riskpolis) (42%), proefplaatsingen (40%), loondispensatie (37%), premiekorting (25%) en/of een vergoeding voor aanpassing van de werkplek (7%).[56] Ook voor werknemers die werken met loondispensatie geldt dat er vaak meerdere instrumenten naast elkaar worden ingezet. UWV concludeert dat bij 30 procent van de werkende Wajongers meer dan één ondersteuningsvorm werd ingezet. Het gaat dan meestal om de combinatie van loondispensatie en jobcoaching.[57] Werkgevers zijn over het algemeen tevreden over de instrumenten loondipsensatie en loonkostensubsidie. 77% van de werkgevers die gebruik maken van loonkostensubsidie zegt daarover tevreden of zeer tevreden te zijn. 75% van de werkgevers die gebruik maken van loondispensatie is daarover tevreden of zeer tevreden.[58]

54 Bouma et al., p. 97; Borghouts et al.,
55 Bouma et al., Borghouts et al., p. 27.
56 Borghouts et al., p. 28-29, uit Rosing et al (2011).
57 UWV, Monitor arbeidsparticipatie 2016, p. 17.
58 Adelmeijer et al., *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportagefase 2* (2017) p.62

2.3.1 Loondispensatie

De uitvoering van loondispensatie verschilt van de uitvoering van loonkostensubsidie. In het geval van loondispensatie betaalt de werkgever uitsluitend voor de productiviteit van de werknemer. Na de loonwaardebepaling is het bedrag dat de werkgever betaalt duidelijk. De werknemer krijgt van UWV een aanvullende uitkering.

Zoals we hiervoor al zagen moet loondispensatie tot een kostenbesparing voor de werkgever leiden, ten opzichte van het minimumloon wat werkgevers anders zouden moeten betalen. Borghouts et al. werpen op dat het maar de vraag is of arbeid daadwerkelijk goedkoper wordt. De werkgever zal handelingen moeten verrichten die tijd en/of geld kosten, zoals het aanvragen van subsidie, het uitvoeren van de loonwaardebepaling en het voorzien in begeleiding.[59] Werkgevers ervaren de administratieve belasting en de tijd die hiermee gemoeid is als nadeel van loondispensatie.[60] Dit zou de gerealiseerde besparing op de loonkosten (deels) teniet kunnen doen.

2.3.2 Loonkostensubsidie

Bij loonkostensubsidie betaalt de werkgever het volledige (CAO-) loon aan de werknemer, in tegenstelling tot loondispensatie. De werkgever wordt gecompenseerd voor verminderde productiviteit van de werknemer door de gemeente. Hij krijgt dus achteraf een subsidie op de loonkosten. Dit bedrag wordt aangevuld met de werkgeverslasten (23%[61]).

Werkgevers krijgen maximaal 70% van het WML aan subsidie. Soms is het CAO-loon echter hoger dan het WML. De werkgever is verplicht om het CAO-loon te betalen. Hij moet dan dus boven het WML betalen, terwijl de subsidie is bepaald op basis van het WML. In dat geval moet de werkgever zelf het verschil bekostigen. Loonkostensubsidie kan om deze reden tot relatief hoge kosten leiden, en daardoor niet tot een kostenbesparing leiden[62].

---

59 Borghouts et al., p. 18.

60 Bouma et al, p. 100. In Hoofdstuk 5 gaan we nader in op de administratieve lasten die werkgevers ervaren, hoewel dat op basis van dit onderzoek niet te kwantificeren is.

61 Per 1 januari 2018 is dat 23,5%.

62 Op 21 februari 2014 heeft de Stichting van de Arbeid cao-partijen opgeroepen zoveel mogelijk speciale loonschalen op te nemen in cao's, speciaal voor de doelgroep van de loonkostensubsidie, te beginnen bij 100 procent van het WML. Het ministerie van SZW monitort dit en constateert in een brief van 14 juli 2017 dat inmiddels 73% van de cao's is vernieuwd na de oproep van de Stichting van de Arbeid en dat in 46% van deze cao's een doelgroepen-, aanloop- en/of reguliere schaal is opgenomen op het niveau van 100% WML.

Rekenvoorbeeld salaris boven WML

In deze fictieve situatie werkt Anton bij een kleine drukkerij. Hij kan niet zelfstandig het WML verdienen en zijn werkgever heeft dus recht op loonkostensubsidie. Hij wordt betaald conform het CAO-loon, wat hoger is dan het WML. Zijn salaris bedraagt € 1800 p/maand, bij een loonwaarde van 65%. De werkgever betaalt hem dus € 1800,-, en zou normaal gesproken 35% loonkostensubsidie krijgen. Maar de werkgever krijgt niet 35% x € 1800,- = € 630,- aan subsidie van de gemeente. De gemeente vergoedt namelijk tot maximaal het WML. Dit betekent dat de werkgever een subsidie krijgt van € 408,- (WML - 65% WML loonwaarde). Het verschil tussen het CAO-loon en het WML betaalt de werkgever dus zelf.

Net als voor loondispensatie vergt het verkrijgen van loonkostensubsidie aanvullende handelingen die voor de werkgever kosten met zich meebrengen. In het onderzoek naar ervaringen van werkgevers met de Participatiewet komt naar voren dat werkgevers de administratieve belasting van loonkostensubsidie (en loondispensatie) als belastend ervaren. Zij zijn kritisch over de hoeveelheid administratieve handelingen en missen eenvoud. 37 procent van de werkgevers beoordeelt de benodigde tijd voor loonkostensubsidie als matig of slecht, en zij vinden dus dat het relatief veel tijd kost.[63] Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt dat 23% van de werkgevers de hoeveelheid administratieve handelingen als 'slecht' of 'zeer slecht' beoordeelt.[64] Dit sluit aan bij het idee dat de winst van financiële compensatie voor verminderde productiviteit van de werkgever (deels) teniet wordt gedaan door nieuwe kosten.

Loonkostensubsidie brengt in sommige gevallen meer administratieve lasten met zich mee dan loondispensatie. Zo moet de no-riskpolis, bij ziekte van de werknemer, door de werkgever bij UWV worden aangevraagd en niet bij de gemeente. Zodoende ontstaat er een nieuwe financierings- en administratiestroom. In het geval van loondispensatie is er uitsluitend een financiële relatie tussen werkgever en werknemer. Voor loonkostensubsidie geldt dat de werkgever een financiële relatie heeft met zowel werknemer als gemeente. Die subsidierelatie kan door werkgevers mogelijk als extra belastend worden ervaren. We gaan hier in Hoofdstuk 6 nader op in.

Een veelgehoorde klacht van werkgevers is tevens dat de loonwaarde voor de loonkostensubsidie van werknemers pas na enkele maanden wordt vastgesteld. Hij

63 Adelmeijer (2015) p. 68.

64 Adelmeijer et al., *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2* (2017) p. 63.

weet dus niet van tevoren waar hij aan toe is.[65] Mogelijk heeft de invoering van de forfaitaire loonkostensubsidie per 1 januari 2017 dit probleem ondervangen.

2.3.3 Conclusie: effectiviteit van de prikkels voor werkgevers

Van loonkostensubsidie en loondispensatie gaat dezelfde prikkel uit voor werkgevers, namelijk dat arbeid goedkoper wordt en werkgevers daardoor meer bereid zijn om een werknemer met een arbeidsbeperking aan te nemen en in dienst te houden. Deze prikkel wordt mogelijk niet in die mate door werkgevers gevoeld als wel werd beoogd. Ten eerste staan er tegenover de besparing op de loonkosten administratieve handelingen die kosten met zich meebrengen. De besparing op de loonkosten wordt daardoor (deels) teniet gedaan. Daar komt in het geval van loonkostensubsidie nog bij dat de werkgever niet volledig gecompenseerd wordt voor verminderde productiviteit wanneer het functieloon boven het WML ligt. De subsidie vergoedt het verschil tussen WML en CAO-loon namelijk niet. Dit deel van het loon moeten werkgevers zelf bekostigen. Dit doet een besparing op de loonkosten in het geval van loonkostensubsidie verder teniet.

Ten tweede blijkt dat werkgevers het niet meer dan logisch vinden dat zij slechts voor de productiviteit van de werknemer betalen. Het is daarom aannemelijk dat beide instrumenten werkgevers niet zozeer over de streep trekken, maar wel dat dit een noodzakelijke randvoorwaarde is. Met andere woorden, het is niet vanwege deze instrumenten dat werkgevers mensen met een arbeidsbeperking aannemen. Andere factoren liggen ten grondslag aan de initiële overweging van werkgevers om een werknemer met een arbeidsbeperking aan te nemen, evenals de combinatie met andere instrumenten. Dit doet echter niets af aan het belang dat werkgevers hechten aan een vorm van financiële compensatie, hetzij loondispensatie, hetzij loonkostensubsidie.

2.4 Prikkels voor uitvoeringsorganisaties

De uitvoeringsorganisaties moeten zorgdragen voor de bemiddeling tussen kandidaat-werknemer en werkgever, zodat een match tot stand komt. Als dienstverleners zijn gemeenten en UWV verantwoordelijk voor het ondersteunen van hun klanten bij het vinden van werk. Wanneer een kandidaat uitstroomt naar werk, vervalt diens uitkering geheel of gedeeltelijk. Voor overheden is het beoogde effect van beide instrumenten dus om door de toegenomen vraag naar arbeid, uitkeringsonafhankelijkheid te bevorderen en daarmee een kostenbesparing op de uitkeringslast te realiseren.[66]

[65] Bouma et al., p. 61.

[66] Borghouts et al., p. 18-19; CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2, 159, p. 85; Coomans en Bollen, p. 6.

2.4.1 Loondispensatie

Op dit moment werkt UWV met loondispensatie voor Wajongers. Naast het aan het werk helpen van zoveel mogelijk mensen, is besparen op de uitkeringslast een opgave die de overheid zich tot doel heeft gesteld. UWV is één van de uitvoeringsorganisaties die zich voor die taak gesteld ziet. Wanneer UWV een Wajonger naar werk bemiddelt en de uitkeringslast neemt af, dan is dat dus gunstig. De uitkeringslasten van Wajongers die niet naar werk zijn bemiddeld worden door het Rijk voldaan. Met andere woorden, de uitkeringslast van UWV wordt door het rijk vergoed op basis van werkelijke uitgaven. Voor UWV zelf is er dus geen financiële winst te boeken met de uitstroom van Wajongers. UWV werkt wel met interne targets voor uitstroom, dus in die zin is er wel een doelstelling waaraan UWV moet voldoen. Dit kunnen we zien als een vorm van prikkel.

Er komen geen nieuwe Wajongers met arbeidsvermogen bij. Dit betekent dat de bemiddelbare populatie naar alle waarschijnlijkheid afneemt. Een deel van de Wajongers heeft inmiddels een vast dienstverband, een ander deel werkt op tijdelijke basis en zal mogelijk in de toekomst opnieuw bemiddeld moeten worden en ten slotte is er een groep die (zeer) moeilijk bemiddelbaar is.

2.4.2 Loonkostensubsidie

Gemeenten hebben loonkostensubsidie tot hun beschikking voor alle mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. Het doel van gemeenten is vergelijkbaar met dat van UWV, namelijk arbeidsparticipatie bevorderen en daarmee besparen op de uitkeringslast door uitstroom naar werk te bevorderen.

Gemeenten ontvangen een vast budget voor bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie. Tekorten moeten gemeenten zelf aanvullen. Overschotten daarentegen mogen gemeenten houden en naar eigen inzicht besteden. Het loont dus voor gemeenten om werknemers uit te laten stromen naar regulier werk, zodat zij kunnen besparen op de uitkeringslast. Daar staat tegenover dat gemeenten kosten maken aan de loonkostensubsidie, die deze besparing (deels) teniet doen. Dit betekent dat er voor gemeenten een prikkel is om werknemers te helpen zich verder te ontwikkelen, zodat de loonwaarde stijgt en de subsidiekosten afnemen[67] Daarmee is er een sterkere prikkel voor gemeenten om uitstroom te realiseren tegen een zo hoog mogelijke loonwaarde, dan voor UWV[68]. Dit staat los van het instrument: ook tijdens de pilot loondispensatie was het voor gemeenten financieel aantrekkelijk om kandidaten te plaatsen op werk en hen te helpen zich te ontwikkelen.

---

67 CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2 (2016) p. 203.

68 Overigens zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het ondersteunen van niet-uitkeringsontvangers. Voor deze groep ontbreekt echter de financiële prikkel voor gemeenten om te werken met het instrument loonkostensubsidie.

Uit de evaluatie van de pilot loondispensatie, een pilot die was opgezet om gemeenten ervaring te laten opdoen met het instrument loondispensatie, blijkt dat gemeenten er niet in slagen om alle kandidaten waarvan ze dachten die te kunnen plaatsen bij een reguliere werkgever, te plaatsen op een reguliere werkplek. Dat betekent dat de winst op de uitkeringslasten die er behaald wordt door het plaatsen van kandidaten uit de doelgroep, ook de kosten voor de kandidaten die niet geplaatst worden moeten dekken. Afhankelijk van hoe deze balans uitpakt, kan de besparing op de uitkeringslasten (deels) teniet worden gedaan.[69]

2.4.3 Conclusie: effectiviteit van de prikkel voor uitvoeringsorganisaties

De inzet van loonkostensubsidie is voor gemeenten onderhevig aan de financiële prikkel van de Participatiewet, en deze kent de Wajong (en daarmee loondispensatie) niet. Dezelfde prikkel zou echter wel van loondispensatie uit kunnen gaan, wanneer dit voor UWV anders zou worden ingeregeld. Met andere woorden, de financiële prikkel om te besparen op de uitkeringslasten zit in de huidige financieringssystematiek en niet zozeer in de instrumenten.

Voor gemeenten betekent uitstroom naar werk, en vervolgens de ontwikkeling tot een hogere productiviteit, winst op de uitkeringslasten. Dit is ongeacht het instrument dat daarvoor wordt ingezet: de prikkel werkt zowel met loondispensatie als met loonkostensubsidie. Het is echter de vraag of de winst die wordt geboekt op kandidaten die uitstromen naar werk de kosten voor kandidaten die niet uitstromen naar werk voldoende ruim overstijgt om de prikkel effectief te laten zijn. Er worden tenslotte ook inspanningen gepleegd voor kandidaten die om uiteenlopende redenen uiteindelijk niet uit zullen stromen uit de uitkering. Dit geldt ook voor de kosten van loonkostensubsidie, die uitstroom naar werk met zich mee brengt.

2.5 Effecten op werkgelegenheid

Langdurige ondersteuning van werknemers met een arbeidsbeperking, door middel van onder andere loondispensatie en loonkostensubsidie, heeft als belangrijkste doel om mensen te laten participeren op de arbeidsmarkt voor wie anders geen plek zou zijn. Deze vorm van actief arbeidsmarktbeleid zorgt per definitie voor een hogere structurele werkgelegenheid. Immers, zonder deze extra ondersteuning zou deze groep niet aan het werk zijn.[70] Uiteindelijk is het beoogde effect van zowel loonkostensubsidie als loondispensatie dus om meer kansen te creëren op de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking door werkgevers financieel te

[69] Bouma et al., p. 112.
[70] CPB, p. 190.

compenseren, resulterend in een hogere werkgelegenheid. Maar is dat ook zo? In deze paragraaf gaan we op basis van de literatuur na welke effecten de inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie hebben op de werkgelegenheid.

We hebben eerder in dit hoofdstuk al gezien dat de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie de initiële bereidheid van werkgevers niet lijken te beïnvloeden, maar dat daar ook andere factoren aan ten grondslag liggen. Beide instrumenten lijken op basis van onderzoek meer een noodzakelijke randvoorwaarde te zijn, die bovendien nog gecombineerd worden met een veelheid aan andere instrumenten. Dit laat onverlet dat het instrument wel degelijk van invloed kan zijn op de uitstroom naar werk. De vraag is dan: zouden werkgevers ook zonder deze instrumenten mensen van de doelgroep aannemen?

Uit internationaal onderzoek blijkt dat financiële regelingen voor werkgevers een positief effect hebben op de kans van individuele werknemers om uit te stromen naar werk. Bovendien zijn financiële regelingen voor werkgevers ruimschoots effectiever dan trainingsprogramma's voor werknemers (40 tot 50 procent meer kans op een positief effect op de individuele kans op het vinden en behouden van een baan).[71] Ook blijkt dat de arbeidsvoorwaarden van werknemers die zijn doorgestroomd naar een andere baan na een dienstverband met loonkostensubsidie gunstiger zijn dan de arbeidsvoorwaarden van werknemers die niet eerst met een vorm van loonkostensubsidie hebben gewerkt. De meerwaarde van loonkostensubsidie is dus gelegen in het opdoen van arbeidsritme, werkervaring en werknemersvaardigheden.[72]

De individuele kans op het vinden van werk zegt echter niet alles over de invloed van de instrumenten op de werkgelegenheid als geheel. Er zijn aanwijzingen in de literatuur over loonkostensubsidies dat financiële regelingen voor werkgevers, waaronder loonkostensubsidies, ook neveneffecten hebben, die de positieve invloed op de werkgelegenheid deels teniet doen. Er kunnen verdringingseffecten optreden en er kan sprake zijn van 'deadweight loss'. Deadweight loss houdt in dat ook zonder het instrument hetzelfde effect bereikt zou zijn. In dit geval betekent het dus dat de werkgever een kandidaat uit de doelgroep ook zonder loonkostensubsidie of loondispensatie zou hebben aangenomen. Er is weinig onderzoek gedaan naar verdringingseffecten en deadweight loss, waar bovendien uiteenlopende resultaten mee geboekt zijn. Van verdringingseffecten is duidelijk dat zij optreden, maar de mate van verdringing lijkt uiteen te lopen. Bovendien vermeldt de literatuur dat dit ook een gewenst effect kan zijn: het is misschien wel de bedoeling van

71 Kluve, p. 10, p. 27.
72 Borghouts et al., p. 29.

de financiële regelingen dat de werkgever een reguliere werknemer vervangt voor een werknemer met een beperking.[73] Ook is moeilijk te achterhalen wat de omvang van de deadweight loss is. Marx (2001) en Martin (2001) concluderen dat de gecombineerde neveneffecten van verdringing en deadweight loss kunnen oplopen tot 90% en de netto-tewerkstelling van selectieve loonkostensubsidies kunnen reduceren tot 10%.[74] Het CPB stelt juist dat zonder de inzet van langdurige extra ondersteuning deze groep niet aan het werk zou zijn.[75] Uit zelfevaluatie door werkgevers blijkt dat zij minder bereid zouden zijn om werknemers met verminderde productiviteit aan te nemen zonder loonkostensubsidie of loondispensatie. 20% van de werkgevers zegt dit niet te hebben gedaan zonder loonkostensubsidie, 45% is niet zeker of hij een werknemer zou hebben aangenomen zonder loonkostensubsidie.[76] Dit wijst eveneens op een beperkte deadweight loss.

Op basis van de literatuur hebben we weinig zicht op de netto-effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie. Aannemelijk is echter dat de instrumenten de kans op werk voor individuen uit de doelgroep verhogen.

2.6 Conclusie: prikkels van de instrumenten

Van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie gaan prikkels uit voor werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisaties. In de literatuur vinden we eerste aanwijzingen voor de mate waarin die prikkels ook gevoeld worden, met andere woorden, of zij effectief zijn.

Loonkostensubsidie en loondispensatie zijn in de eerste plaats bedoeld om werkgevers te compenseren voor verminderde productiviteit van de werknemer. Van beide instrumenten gaat zodoende dezelfde prikkel uit: arbeid wordt goedkoper. Tegenover de besparing op de loonkosten staan echter administratieve handelingen die de werkgever tijd kosten. Uit de literatuur blijkt dat de beschikbaarheid van loonkostensubsidie en loondispensatie door werkgevers niet ervaren wordt als motivatie: werkgevers beschouwen financiële compensatie als randvoorwaarde voor het in dienst nemen van een werknemer die niet volledig inzetbaar is.

Loondispensatie en loonkostensubsidie moeten mensen met een arbeidsbeperking stimuleren om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie en, wanneer zij eenmaal werken, om meer te gaan werken. Loondispensatie moet werknemers tevens

[73] Coomans en Bollen, p. 10-12.
[74] Coomans en Bollen, p. 12.
[75] CPB, p. 190.
[76] Rosing, Mallee en Blommesteijn, *Monitor loonkostensubsidie UWV meting najaar 2010* (2011) V.

stimuleren om zich te ontwikkelen in loonwaarde. Uit de literatuur blijkt dat de prikkel om (meer) te gaan werken niet altijd tot uiting komt: werknemers gaan er niet altijd op vooruit. Dit geldt met name voor de oWajong en voor werknemers die vallen onder de Participatiewet die niet uitkeringsonafhankelijk zijn[77]. Verder blijkt uit de literatuur dat de prikkel voor werknemers te complex is om goed te kunnen werken.

Uitvoeringsorganisatie hebben een taak om werkzoekenden te ondersteunen bij het vinden van werk. Van loonkostensubsidie en loondispensatie gaat geen prikkel voor UWV en gemeenten uit. Door de manier waarop de Participatiewet is ingericht, zijn gemeenten financieel gebaat bij zoveel mogelijk uitstroom uit de uitkering. Daar staan echter kosten tegenover voor de inzet van loonkostensubsidie. Er is op dit moment geen financiële prikkel voor UWV om uitstroom uit de uitkering te stimuleren.

Er zijn diverse overeenkomsten tussen de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie, in de manier waarop zij (beoogd zijn te) werken. Er zijn ook diverse verschillen tussen beide instrumenten. In onderstaande tabel geven we aan welke verschillen en overeenkomsten te wijten zijn aan de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie zelf.

Prikkel van het instrument	**Loondispensatie**	**loonkostensubsidie**
Werkgever betaalt voor de productiviteit van de werknemer		
Meer werken loont	Mits Wajong2010	Mits bijstandsonafhankelijk
Inkomen werknemer wordt beïnvloed door de hoogte van de loonwaarde		
De werknemer heeft altijd twee inkomstenbronnen		
Opbouw sociale premies werknemer	Gedeeltelijk: alleen over het salaris van de werkgever	Volledig
Werknemer krijgt hetzelfde salaris als reguliere werknemers		

In Hoofdstuk 6 gaan we nader in op de effectiviteit van deze prikkels, zoals die zijn gebleken gedurende dit onderzoek.

[77] Dit is niet gelegen in het instrument zelf, maar in de manier waarop het georganiseerd is.

3 Achtergrond van de instrumenten

Financiële compensatie voor werkgevers als arbeidsmarktinstrument is niet nieuw. Hoewel we hebben gezien dat loonkostensubsidie zoals die nu wordt ingezet pas sinds 2015 beschikbaar is, zijn er vele voorlopers van loonkostensubsidie in Nederland bekend. Ook van loondispensatie wordt al lange tijd gebruik gemaakt. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de geschiedenis van financiële instrumenten die zijn ingezet om werkgevers te verleiden om werknemers uit een bepaalde doelgroep in dienst te nemen. Dit biedt de nodige context voor het vervolg van dit rapport.

3.1 Geschiedenis: loonkostensubsidie en loondispensatie tot 2015

Al geruime tijd bestaan er in Nederland en in het buitenland instrumenten die gericht zijn op de vraagzijde. Door middel van diverse vormen van subsidie op arbeid wordt getracht het voor werkgevers financieel aantrekkelijk te maken om specifieke groepen werkzoekenden in dienst te nemen. De manier waarop deze regelingen voor werkgevers precies waren vormgegeven liep uiteen. De subsidie kon van tijdelijke aard zijn of een meer permanent karakter hebben. Er zijn diverse voorbeelden van loonkostensubsidies te noemen. In 1990 werd de Wet Loonkostenreductie op Minimumloonniveau ingevoerd, die later opging in de Wet Vermindering Afdrachtskorting. Ook de Instroom/Doorstroombanen en de WIW-banen maakten gebruik van een vorm van loonkostensubsidie. Van meer recente datum is de Wet Stimulering Arbeidsparticipatie uit 2009. Al eerder in de Nederlandse geschiedenis bestonden vormen van loonkostensubsidie naast loondispensatie. In 1976 werd de AAW ingevoerd voor zelfstandigen en vroeggehandicapten, waarmee een basisvoorziening werd gecreëerd met uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. In 1998 werd de inkomensvoorziening voor vroeggehandicapten omgezet in de Wajong.[78] Al in de AAW was het instrument loondispensatie beschikbaar voor vroeggehandicapten, en dat werd voortgezet in de wet Re-integratie Arbeidsgehandicapten (Wet REA, 1998) en daarmee ook in de Wajong.[79]

[78] Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 4: jonggehandicapten, p. 11-12.
[79] Borghouts et al, p. 7-16

Loonkostensubsidie in het verleden

De vormen van loonkostensubsidie die in het verleden zijn ingezet, verschilden in een aantal opzichten van de huidige loonkostensubsidie zoals die wordt ingezet voor mensen die onder de Participatiewet vallen. Ten eerste had het instrument loonkostensubsidie een tijdelijk karakter, in tegenstelling tot het huidige, meer permanente karakter van het instrument loonkostensubsidie. Ten tweede was de loonkostensubsidie niet gekoppeld aan de loonwaarde van de werknemer op de werkplek. De loonkostensubsidie bestond in het verleden uit een vast bedrag voor de werkgever als tegemoetkoming in de kosten. Het bedrag dat de werkgever ontving verschilde per regeling. Desondanks was ook van deze vormen van loonkostensubsidie het doel om mensen met een arbeidsbeperking meer kans op werk te bieden door middel van een financiële prikkel voor werkgevers. We zetten diverse varianten van loonkostensubsidie op een rijtje[80]:

- Afdrachtvermindering Lage Lonen (SPAK): fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor werknemers die niet meer dan 115% van het WML verdienen bij een 36-urige werkweek. Het SPAK bedroeg in 2001 maximaal € 1.924. De fiscale loonkostenreductie bedroeg circa 10% van het WML.
- Afdrachtvermindering Langdurig Werklozen (VLW): fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor het in dienst nemen van langdurig werklozen die niet meer verdienen dan 130% WML (150% WML voor 50+). Maximale vergoeding aan de werkgever van € 2.215 per werknemer voor maximaal vier jaar. VLW werd vaak gecombineerd met SPAK en/of andere regelingen, waardoor de feitelijke loonkostensubsidie hoger lag.
- Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW): langdurig werklozen kwamen in dienst van de gemeente en werden gedetacheerd bij een reguliere werkgever. Die kreeg een subsidie van € 8.485 voor één jaar. De subsidie kon oplopen tot € 14.520,- voor diverse specifieke doelgroepen.
- Regeling in- en doorstroombanen (I/D-banen): langdurig werklozen werden door gemeenten bemiddeld naar een baan voor onbepaalde duur. De werkgever ontving een subsidie van € 16.790 voor een instroombaan (maximaal 130% WML) en € 20.875 voor een doorstroombaan (maximaal 150% WML).
- Wet Stimulering Arbeidsparticipatie: voor langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten kon de werkgever maximaal 50% van het WML als subsidie vergoed krijgen, voor een maximale periode van 12 maanden.[81]

Het denken over financiële en/of fiscale regelingen voor werkgevers kreeg een nieuwe impuls door de commissie-De Vries.[82] In 2008 werd de commissie 'fundamentele herbezinning Wsw', ook wel commissie-De Vries genaamd, geïnstalleerd. De commissie moest met voorstellen komen ter verhoging van de

80 Ontleend aan SER, Advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006, Bijlage 5 'Gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies' (2002) p. 277-279.

81 Staatsblad 2008 nr.590, Wet van 29 december 2008 houdende regels met betrekking tot participatieplaatsen en loonkostensubsidies (Wet stimulering arbeidsparticipatie), p. 1-2.

82 De Vries et al., Werken naar Vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw (2008).

arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, maar die wel in staat zijn om zinvolle en regelmatige arbeid te verrichten. Doel van het kabinet Balkenende IV was om de participatiegraad binnen de beroepsbevolking te verhogen naar 80% bij gelijkblijvende budgettaire middelen. De commissie had dan ook niet uitsluitend betrekking op de Wsw, maar op alle regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking. De commissie-De Vries adviseerde vier pilots 'Werken naar Vermogen' uit te voeren. Eén van die pilots betrof een experiment met het instrument loondispensatie, met het oog op mogelijke landelijke invoering. In de periode 2010-2013 hebben 32 gemeenten geëxperimenteerd met de tijdelijke wet pilot loondispensatie. Doelgroep van de pilot was iedereen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kon verdienen.[83]

Voordat de pilots waren afgerond kwam kabinet Balkenende IV ten val (20 februari 2010). Het nieuwe kabinet Rutte I bood in 2011 de hoofdlijnennotitie aan van de Wet Werken naar Vermogen. Deze notitie kwam op hoofdlijnen overeen met de aanbevelingen van de commissie De Vries. Op 1 april 2012 kwam ook kabinet Rutte I ten val. Daarop kon het wetsvoorstel Werken naar Vermogen niet meer op een Kamermeerderheid rekenen en werd controversieel verklaard.[84] Het kabinet Rutte II volgde, die 29 oktober 2012 zijn regeerakkoord publiceerde. In dat regeerakkoord wordt gesproken van één participatiewet, die de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong samenvoegt. Ook valt te lezen dat 'voor de hele doelgroep een systeem van loondispensatie wordt geïntroduceerd zoals dat nu in de Wajong bestaat'.[85] Hoewel de Participatiewet er in 2015 wel kwam, werd loondispensatie vervangen door loonkostensubsidie. Oorzaak daarvan was het Sociaal Akkoord, waarin in april 2013 het kabinet en de sociale partners afspraken hebben gemaakt over de volle breedte van het arbeidsmarktbeleid. Eén van de afspraken uit het Sociaal Akkoord was om het instrument loondispensatie te vervangen door een nieuwe vorm van loonkostensubsidie. Reden hiervoor was dat loondispensatie op onvoldoende draagvlak kon rekenen bij sociale partners. Ook bij gemeenten bestonden twijfels over dit instrument. Het gebrek aan draagvlak is terug te voeren op de financiële consequenties voor werknemers. Met loondispensatie zouden werkgevers hun werknemers met een arbeidsbeperking namelijk onder het WML betalen, waarmee de in Nederland afgesproken ondergrens voor het betalen van werknemers niet langer gehanteerd zou worden. Dit in tegenstelling tot wanneer loonkostensubsidie gebruikt wordt.[86] Deze nieuwe vorm van loonkostensubsidie was niet per definitie tijdelijk, maar kon zo nodig voor een langere periode worden ingezet. Het potentieel langdurige karakter van de nieuwe vorm van loonkostensubsidie wijkt af van de

83 Borghouts et al, p. 12; Wolf, De Visser en Engelen, p. 7-9.
84 Wolf, De Visser en Engelen, p. 7-9.
85 Regeerakkoord Bruggen slaan (2012) p. 64.
86 Memorie van Toelichting wetsvoorstel invoering Participatiewet, p. 34-35.

manier waarop loonkostensubsidie in het verleden is ingezet. Eveneens nieuw was dat de hoogte van de subsidie bepaald werd op basis van een loonwaardemeting. Zo compenseerde het instrument uitsluitend voor verminderde productiviteit. In eerdere vormen van loonkostensubsidie ging het vaak om een vast bedrag dat de werkgever ontving, bij het aannemen van een werkzoekende uit een specifieke doelgroep.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten zodoende de beschikking over het instrument loonkostensubsidie. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Wajong is sinds 2015 uitsluitend beschikbaar voor jongeren die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Gemeenten kunnen loonkostensubsidie inzetten voor werknemers die onder de Participatiewet vallen en die niet in staat zijn om zelfstandig het WML te verdienen bij een reguliere werkgever.[87] Het UWV bemiddelt in feite een vergelijkbare doelgroep van werknemers die niet in staat zijn om zelfstandig 100% van het WML te verdienen bij een reguliere werkgever, de Wajongers, met als verschil dat zij vóór 2015 zijn ingestroomd.

3.2 Wijzigingen in de Participatiewet sinds 1 januari 2015

In het doelgroepregister banenafspraak[88] zijn onder andere de mensen opgenomen die onder de Participatiewet vallen en die meetellen voor de banenafspraak uit het Sociaal Akkoord. UWV beoordeelt of een kandidaat in aanmerking komt voor opname in het doelgroepregister, als hij niet in staat is om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen door ziekte of gebrek. Er hebben zich sinds 2015 diverse wijzigingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de uitvoering van de Participatiewet en opname in het doelgroepregister. We lopen deze wijzingen langs.

Per 1 januari 2016 worden leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zonder beoordeling door UWV opgenomen in het doelgroepregister[89], wanneer zij de aanvraag beoordeling arbeidsvermogen opsturen. Dit is per 1 januari 2017 ook ingevoerd voor leerlingen van het praktijkonderwijs (PrO)[90]. Per 1 januari 2016 zijn de no-riskpolis en mobiliteitsbonus beschikbaar voor kandidaten in het doelgroepregister, conform de Wet harmonisatie instrumenten ter bevordering van arbeidsdeelname arbeidsbeperkten.

87 Loonkostensubsidie is dus niet beschikbaar voor de gehele doelgroep van gemeenten.
88 Doel van de banenafspraak is 125.000 extra banen bij reguliere werkgevers te realiseren voor mensen uit de doelgroep van de banenafspraak.
89 Dit kon met terugwerkende kracht vanaf juli 2015
90 Dit kon met terugwerkende kracht vanaf november 2016.

Sinds 1 januari 2017 geldt de Praktijkroute banenafspraak. Die houdt in dat mensen van wie op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek is vastgesteld dat zij niet in staat zijn om zelfstandig het WML te verdienen, zonder beoordeling door UWV opgenomen worden in het doelgroepregister. Per 1 januari 2017 is ook forfaitaire loonkostensubsidie wettelijk beschikbaar. Vooruitlopend op de wetgeving mochten gemeenten vanaf 5 juli 2016 forfaitaire loonkostensubsidie inzetten. Dit houdt in dat gemeenten gedurende maximaal de eerste zes maanden van het dienstverband zonder loonwaardebepaling een loonkostensubsidie van 50% van WML in mogen zetten bij de plaatsing van een kandidaat die valt onder de Participatiewet. Tijdens deze periode van 6 maanden moet de loonwaardebepaling plaatsvinden.

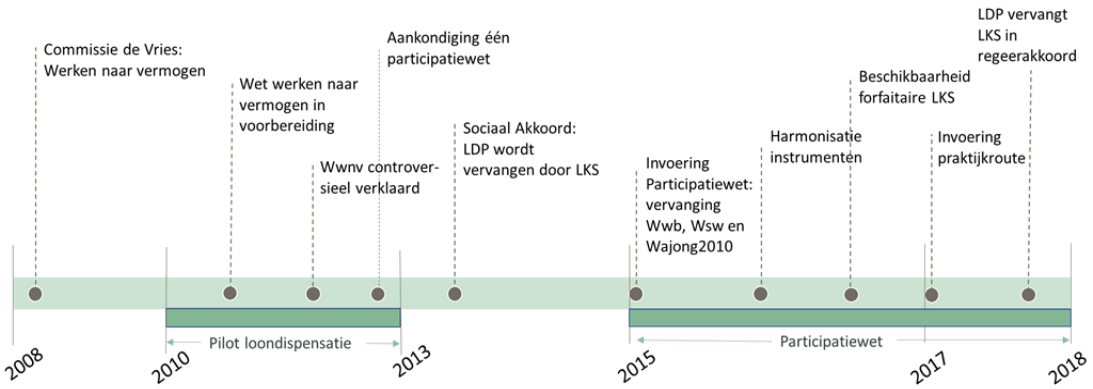
Per 1 januari 2017 is de berekening van de loonwaarde voor loonkostensubsidie vereenvoudigd. Het functieloon is sindsdien geen onderdeel meer van de berekening van de loonwaarde.
De wettelijke definitie van loonwaarde luidt:
vastgesteld percentage van het wettelijk minimumloon voor de door een persoon, die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort, verrichte arbeid in een functie naar evenredigheid van de arbeidsprestatie in die functie van een gemiddelde werknemer met een soortgelijke opleiding en ervaring, die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.

Tevens is er een flexibele termijn ingesteld voor de loonwaardebepaling Participatiewet. De loonwaardebepaling hoeft niet langer jaarlijks te worden vastgesteld, en bij beschut werk hoeft de loonwaarde niet langer eens per drie jaar te worden vastgesteld. De frequentie kan worden afgestemd op de individuele omstandigheden van de werknemer en het perspectief op eventuele ontwikkelmogelijkheden.[91]

3.3 Conclusie: de Participatiewet

Er is inmiddels ruime ervaring opgedaan met de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. We zien een lange aanloopperiode naar de Participatiewet, waarin er diverse opvattingen zijn geweest over de rol van en keuze voor een instrument. Schematisch is dit weergegeven in onderstaande tijdlijn:

[91] Ontleend aan: Samen voor de klant, Overzicht vereenvoudigingen Participatiewet en Wet Banenafspraak (december 2016)



Figuur 3-1: Tijdlijn gebeurtenissen rondom invoering Participatiewet

De wijzigingen in de Participatiewet volgden elkaar in hoog tempo op. Die hadden ook betrekking op het instrument loonkostensubsidie. Al snel na invoering van de Participatiewet werden er veranderingen doorgevoerd die invloed hadden op de inzet en uitvoering van loonkostensubsidie. We kunnen stellen dat er pas na 1 januari 2017 rust was en de Participatiewet volledig was ingevoerd. Een nieuwe fase van (mogelijke) veranderingen brak aan met de publicatie van het nieuwe regeerakkoord, Vertrouwen in de Toekomst, op 10 oktober 2017. In het regeerakkoord wordt gesproken over het vervangen van loonkostensubsidie door het instrument loondispensatie. Op 27 maart 2018 heeft Staatssecretaris Van Ark (SZW) een hoofdlijnennotitie naar de Tweede Kamer gestuurd ter uitwerking van het voornemen zoals opgenomen in het regeerakkoord. Op 7 september 2018 schreef staatssecretaris Van Ark dat zij afziet van de invoering van loondispensatie ter vervanging van loonkostensubsidie. Ze kondigt in diezelfde brief een breed offensief aan om tot meer banen te komen voor mensen met een beperking. Dit brede offensief zal nader uitgewerkt worden.[92]

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek, waarbij de dataverzameling liep tussen oktober 2016 en juni 2018 hebben we gemerkt dat ons onderzoek zich niet afspeelde in een vacuüm. Veranderingen in wet- en regelgeving en plannen voor de toekomst hadden hun invloed op onze respondenten (gemeenten, UWV, werkgevers en werknemers). Wij hebben zoveel mogelijk geprobeerd onze analyses en conclusies te ontdoen van emoties en de politieke gebeurtenissen en puur te kijken naar de instrumenten zelf - loondispensatie en loonkostensubsidie - en de werking van deze instrumenten.

Overigens is de beoogde doelgroep van de instrumenten gedurende het hele onderzoek dezelfde gebleven.

[92] Kamerbrief 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen' (7 september 2018).

4 Doelgroep en inzet van beide instrumenten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft voor 1 januari 2016 “de stand van het land” voor de gehele onderzoekspopulatie[93]. De groepen waar we in geïnteresseerd zijn, zijn de mensen die in aanmerking komen voor loonkostensubsidie of loondispensatie. Dit zijn de mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar die niet in staat zijn om het wettelijke minimumloon (WML) te verdienen. Vervolgens beschrijven we kenmerken van de mensen waarvoor een van beide instrumenten is ingezet op 1 januari 2016. Als laatste gaan we in op de loonwaardeontwikkeling van mensen die werken met loonkostensubsidie. Zodoende geeft dit hoofdstuk invulling aan niveau 3 van de effectladder: effectief volgens eerste aanwijzingen.

De doelgroep voor loondispensatie bestaat uit Wajong-gerechtigden. Voor dit hoofdstuk hebben we alle Wajong2010-gerechtigden (of ‘nieuwe’ Wajong) geselecteerd die op 1 januari 2016 Wajong2010-gerechtigd waren en arbeidsvermogen hadden (hierna kortweg: Wajongers). We spreken in dit hoofdstuk niet over de oude Wajong (Wajongers die voor 2010 de Wajong zijn ingestroomd), waar ook mensen werkzaam zijn met loondispensatie. De financiële prikkel is anders (zie Hoofdstuk 2), waardoor de situatie in de oWajong minder vergelijkbaar is met de situatie in de Participatiewet dan de situatie in de (nieuwere) Wajong2010-regeling.

De wettelijke definitie van de doelgroep loonkostensubsidie luidt: personen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet in staat zijn tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, maar die wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De groep mensen die vallen onder de Participatiewet is breder en omvat ook mensen die bijstand ontvangen omdat zij in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te raken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Met de beschikbare gegevens kunnen

[93] Het peilmoment 1 januari 2016 is gekozen omdat we in Hoofdstuk 5 en 7 groepen mensen (cohorten) volgen over een tijdsperiode van anderhalf jaar vanaf het instroommoment in 2014 (Wajong), 2015 en 2016 (Participatiewet). Begin 2016 komt in de onderzoeksperiode van alle drie de cohorten voor. Hierdoor is dit een natuurlijk en recent peilmoment binnen de onderzoeksperiode voor een beschrijving van de cohorten en de doelgroepen.

wij de groep met arbeidsvermogen, maar die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, niet van de bredere groep Participatiewet onderscheiden.[94] We spreken daarom van 'mensen die vallen onder de Participatiewet'. In Bijlage B geven we een uitgebreide beschrijving van de afbakening van de onderzoekspopulatie.

4.2 Doelgroep

De instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie dienen hetzelfde doel, maar worden voor verschillende doelgroepen ingezet. Deze paragraaf beschrijft de persoonskenmerken van de Wajongers waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loondispensatie en van de mensen die onder de Participatiewet vallen en waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loonkostensubsidie. De tabellen en figuren die bij deze paragraaf horen zijn te raadplegen in Bijlage C.

4.2.1 Doelgroep Loondispensatie

UWV kan loondispensatie inzetten voor werknemers met een Wajong-uitkering[95] die niet zelfstandig het wettelijke minimumloon kunnen verdienen. Op 1 januari 2016 zijn er 60.644 Wajong2010-gerechtigden met arbeidsvermogen en die dus mogelijk in aanmerking komen voor loondispensatie.

Bijna drie kwart van deze mensen is jonger dan 25 jaar op dat moment. Iets meer dan de helft van de doelgroep is man. De arbeidsmarktregio's Rijnmond en Groningen huisvesten de meeste potentiële loondispensatie ontvangers. In deze twee regio's woont 15% van de doelgroep. Een derde van de doelgroep heeft een mbo-opleiding als hoogste afgeronde opleiding, gevolgd door het basisonderwijs (29%).

4.2.2 Doelgroep Loonkostensubsidie

Gemeenten kunnen loonkostensubsidie inzetten voor mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen. De doelgroep loonkostensubsidie is dus slechts een deel van de totale populatie van de Participatiewet. Het is helaas niet mogelijk om, op basis van de beschikbare gegevens, te identificeren wie van de mensen die onder de

[94] Er is wel een variabele arbeidsvermogen, waaruit we af kunnen leiden of iemand langdurig een arbeidsvermogen heeft onder het wettelijk minimumloon. Deze is echter alleen beschikbaar voor de mensen met een voorziening in het kader van de Participatiewet en niet voor mensen met een bijstandsuitkering of advies beschut werk. Als we van deze variabele gebruik maken wordt de afbakening van de doelgroep te smal.

[95] Loondispensatie wordt ook ingezet voor mensen in de oude Wajong. De financiële prikkel is echter anders (zie Hoofdstuk 2). De situatie is hiermee in de oude Wajong minder vergelijkbaar met de situatie in de Participatiewet dan de situatie in de (nieuwere) Wajong2010 regeling. Daarom kijken we alleen naar de Wajong2010.

Participatiewet vallen wel of niet in staat is om zelfstandig het minimumloon te verdienen. We gaan hierna daarom alleen kort in op de kenmerken van de mensen die vallen onder de Participatiewet vanwege een bijstandsuitkering, een re-integratievoorziening en/of advies beschut werk[96]. Dit is dus een bredere groep mensen dan de doelgroep loonkostensubsidie.

Kenmerken mensen die vallen onder de Participatiewet

Op 1 januari 2016 zijn er 497.007 mensen die vallen onder de Participatiewet. Het overgrote deel van deze mensen ontvangt een bijstandsuitkering (ruim 95%), een derde ontvangt een re-integratievoorziening in het kader van de Participatiewet en minder dan een procent heeft een advies beschut werk. De groep mensen die onder de Participatiewet vallen wordt geleidelijk groter door de instroom van de mensen die voor 2015 onder de Wajong en Wsw vielen.

Bijna de helft van de mensen die vallen onder de Participatiewet is op 1 januari 2016 tussen de 45 en de AOW-leeftijd, 6% is jonger dan 25 jaar. Iets meer dan de helft van de doelgroep is vrouw. Groot Amsterdam en Rijnmond zijn de twee arbeidsmarktregio's waar de meeste mensen wonen die onder de Participatiewet vallen en die mogelijk in aanmerking komen voor loonkostensubsidie. Zij huisvesten samen 23% van de doelgroep.

4.3 Inzet instrumenten

4.3.1 Inzet van loonkostensubsidie en loondispenstatie op peildatum 1 januari 2016

Tabel 4-1 toont het aantal mensen waarvoor loonkostensubsidie dan wel loondispenstatie is ingezet op peildatum 1 januari 2016. 1.883 mensen[97,98]maken op 1 januari 2016 gebruik van loonkostensubsidie. 6.177 mensen, die in de Wajong-2010 zitten, maken op datzelfde moment gebruik van loondispensatie.

Een mogelijke verklaring voor de beperkte inzet van loonkostensubsidie is dat het instrument relatief nieuw is vergeleken met loondispenstatie; er is sprak van een ingroeitraject. Dit blijkt ook uit de gesprekken met gemeenten (zie verder in Paragraaf 6.3.3).

---

96 NUG'ers die geen advies beschut werk hebben en/of een re-integratievoorziening ontvangen blijven buiten beeld. Zij zijn niet te identificeren o.b.v. beschikbare gegevens.

97 Dit aantal is hoger dan de aantallen die op CBS Statline staan. Dit komt doordat wij de aanname maken dat de voorziening doorloopt als er geen einddatum is opgegeven. Het CBS maakt deze aanname niet. Voor verdere toelichting: zie Bijlage H.

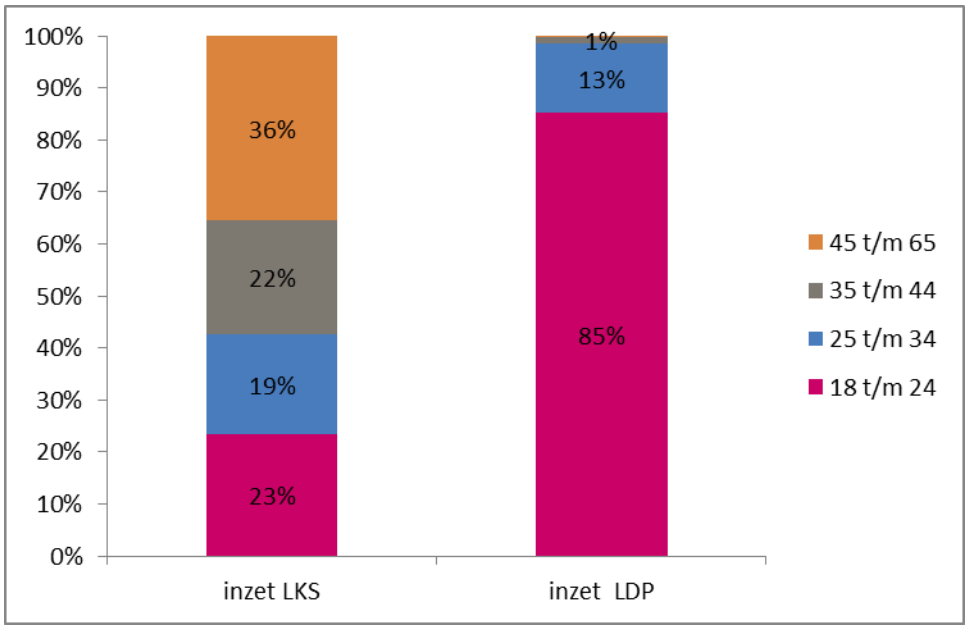
98 Volgens de gegevens op CBS Statline ontvangen 13.870 mensen loonkostensubsidie (incl. forfaitair) in juni 2018. Zie: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83062NED&LA=NL

Tabel 4-1: Aantal mensen waarvoor loonkostensubsidie (LKS) of loondispensatie (LDP) werd ingezet op 1 januari 2016

	Inzet instrument op 1 januari 2016
LKS	1.883
LDP	6.177

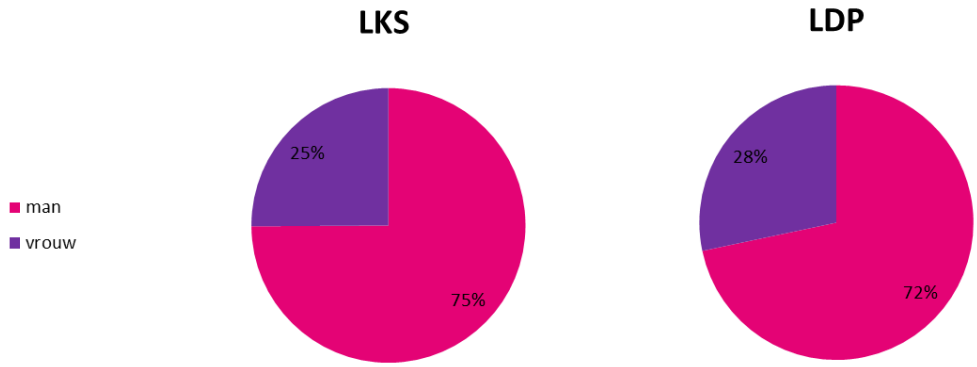
Persoonskenmerken van mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie of loondispensatie

Hierna gaan we in op de kenmerken van de mensen waarvoor gebruik wordt gemaakt van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispenstatie op 1 januari 2016. Figuur 4-1 toont de leeftijdsverdeling van degene waarvoor een van beide instrumenten is ingezet. De inzet van loonkostensubsidie gebeurt in alle leeftijdscategorieën (linker staaf in het diagram), maar in belangrijke mate voor de categorie tussen de 45 en AOW-leeftijd. Het beeld voor loondispensatie is geheel tegengesteld (rechter staaf in het diagram). Vier op de vijf mensen voor wie loondispenstatie is ingezet is jonger dan 25 jaar.



Figuur 4-1: Leeftijdsverdeling van de mensen waarbij loonkostensubsidie (LKS) (n = 1.883) of loondispensatie (LDP) (n = 6.177) is ingezet op 1 januari 2016

Zowel de mensen die gebruik maken van loonkostensubsidie als loondispensatie zijn overwegend man, zie Figuur 4-2.



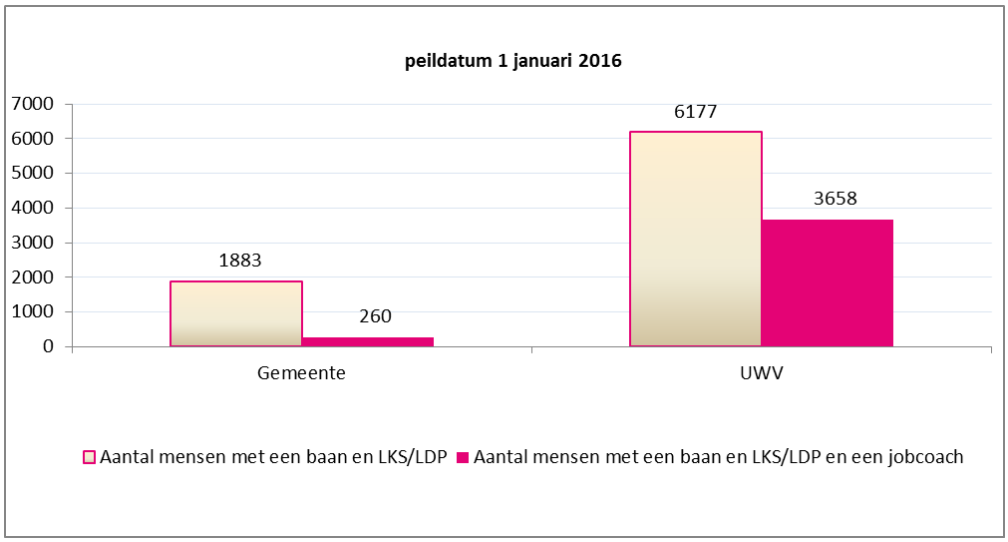
Figuur 4-2: Man-vrouw verhouding van de mensen met loonkostensubsidie (LKS) (n = 1.883) of loondispensatie (LDP) (n = 6.177) op 1 januari 2016

Mensen waarvoor loonkostensubsidie dan wel loondispensatie is ingezet op 1 januari 2016 zijn verspreid door heel het land. Tabel 4-2 toont per arbeidsmarktregio het aantal inwoners dat gebruikt van loonkostensubsidie of loondispensatie. Loonkostensubsidie wordt relatief veel ingezet in de arbeidsmarktregio's Groot Amsterdam, Haaglanden en Noordoost-Brabant. Dit zijn niet de arbeidsmarktregio waar relatief veel loondispensatie wordt ingezet, of waar (met uitzondering van Groot Amsterdam) een dergelijk groot percentage van de mensen die vallen onder Participatiewet woont.

Tabel 4-2: Aantal mensen met loonkostensubsidie (LKS) (n=1.883) of loondispensatie (LDP) (n=6.177) woonachtig in arbeidsmarktregio en procentuele verdeling van totaal aantal mensen met loonkostensubsidie/ loondispensatie over arbeidsmarktregio's op peildatum 1 januari 2016.

Arbeidsmarktregio	LKS		LDP	
Groningen	33	1,8%	430	7,0%
Friesland	70	3,7%	422	6,8%
Drenthe	<10	<10	121	2,0%
Twente	126	6,7%	386	6,2%
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	33	1,8%	268	4,3%
Midden-Gelderland	32	1,7%	197	3,2%
Rijk van Nijmegen	15	0,8%	116	1,9%
Achterhoek	27	1,4%	172	2,8%
Rivierenland	<10	<10	74	1,2%
Flevoland	62	3,3%	138	2,2%
Gooi en Vechtstreek	26	1,4%	51	0,8%
Midden-Utrecht	17	0,9%	158	2,6%
Amersfoort	10	0,5%	97	1,6%
Noord-Holland Noord	103	5,5%	276	4,5%
Zaanstreek/Waterland	<10	<10	102	1,7%
Groot Amsterdam	270	14,3%	194	3,1%
Holland Rijnland	26	1,4%	169	2,7%
Midden-Holland	<10	<10	93	1,5%
Haaglanden	214	11,4%	227	3,7%
Rijnmond	40	2,1%	410	6,6%
Drechtsteden	155	8,2%	77	1,2%
Zeeland	10	0,5%	79	1,3%
West-Brabant	17	0,9%	200	3,2%
Midden-Brabant	21	1,1%	133	2,2%
Noordoost-Brabant	287	15,2%	154	2,5%
Zuidoost-Brabant	27	1,4%	113	1,8%
Noord-Limburg	28	1,5%	143	2,3%
Zuid-Limburg	75	4,0%	249	4,0%
Food Valley	18	1,0%	184	3,0%
Helmond-De Peel	45	2,4%	68	1,1%
Midden-Limburg	17	0,9%	112	1,8%
Zuid-Holland Centraal	15	0,8%	100	1,6%
Gorinchem	<10	<10	49	0,8%
Regio Zwolle	22	1,2%	315	5,1%
Zuid-Kennemerland en IJmond	<10	<10	89	1,4%
Onbekend	<10	<10	11	0,2%
Totaal	1.883	100,0%	6.177	100,0%

Inzet van loonkostensubsidie met additionele re-integratieinstrumenten of aanvullende bijstandsuitkering



Figuur 4-3: Aantal mensen met een baan en loonkostensubsidie/ loondispensatie en aantal mensen met een baan, loonkostensubsidie/ loondispensatie en een jobcoach op peildatum 1 januari 2016

Op peildatum 1 januari 2016 waren 1.883 mensen aan het werk met loonkostensubsidie. 260 daarvan kreeg daarbij ondersteuning van een jobcoach. Zie Figuur 4-3, linker diagram. Dit is 14% van de mensen die met loonkostensubsidie aan het werk is. Op datzelfde moment waren er 6.177 mensen met loondispensatie aan het werk. Van deze mensen kreeg bijna 60% (3.658 mensen) ondersteuning van een jobcoach. Zie Figuur 4-3, rechter diagram.

Loonkostensubsidie en loondispensatie kunnen samen met andere re-integratievoorzieningen worden ingezet wanneer iemand aan het werk is. Tabel 4-3 toont het aantal mensen, dat naast loonkostensubsidie, een andere re-integratievoorziening ter ondersteuning van hun werk ontvangt. De meest voorkomende combinatie is loonkostensubsidie met ondersteuning van een jobcoach.

Tabel 4-3: Aantal mensen die op 1 januari 2016 aan het werk zijn met loonkostensubsidie (LKS) (n = 1.883) waarbij daarnaast andere re-integratie instrumenten zijn ingezet (meerdere instrumenten per persoon mogelijk)

Voorziening	Aantal	Percentage van LKS inzet
WIW/ID-baan of participatieplaats	23	1,1%
Beschut werk	23	1,2%
Begeleiding jobcoach	260	13,8%
Vervoersvoorziening woon-werk	0	0,0%

Hierbij is het belangrijk om aan te geven wat de betrouwbaarheid is van de gegevens over jobcoaching. Bij de invoering van de Participatiewet is wettelijk bepaald dat de doelgroep loonkostensubsidie, net als mensen die loondispensatie ontvangen, aanspraak hebben op een jobcoach[99]. Omdat we hebben geconstateerd dat de inzet van jobcoaches laag is, hebben we bij gemeenten en een samenwerkingsverband (hierna kortweg: gemeenten) geïnventariseerd of de gegevens die zij aanleveren aan het CBS (SRG) overeenkomen met de werkelijkheid. We hebben tien gemeenten gesproken. Alle gemeenten hebben aangegeven voor de doelgroep begeleiding in te zetten. Dit gebeurt wel in allerlei verschillende vormen (bijvoorbeeld door interne of externe jobcoaches) en met een verschillende mate van intensiteit. Volgens de SRG zijn er van de tien gemeenten die wij hebben gesproken slechts vier gemeenten die jobcoaches/begeleiding in de werkkring hebben geleverd. Van zes gemeente zijn er dus geen gegevens beschikbaar in de SRG, terwijl zij wel voorzien in begeleiding op de werkvloer. Van de vier gemeente waarvan er wel gegevens in het SRG staan geven drie gemeenten aan dat dit wel ongeveer overeenkomt. Bij een gemeente was er het vermoeden dat de werkelijke aantallen voor 2016 en 2017 hoger zijn dan wat er in de SRG staat.

De gemeenten geven aan dat de inzet in 2015 en 2016 nog heel laag was of er zelf nog helemaal niet was. In 2017 komt de inzet wat meer op gang, maar de meeste gemeenten zijn nu, anno 2018 pas echt volledig aan de slag met de inzet van jobcoaches. De resultaten die getoond worden over jobcoaching zijn dus een onderschatting van de werkelijke inzet van jobcoaches.

Naast extra re-integratie instrumenten kunnen mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie een aanvullende bijstandsuitkering ontvangen. Dit zijn werknemers wier inkomen onder het sociaal minimum blijft, meestal doordat zij een deeltijds dienstverband hebben. Van de 1.883 mensen die met loonkostensubsidie aan het werk zijn op 1 januari 2016, ontvangen 255 mensen (14%) daarnaast een bijstandsuitkering.

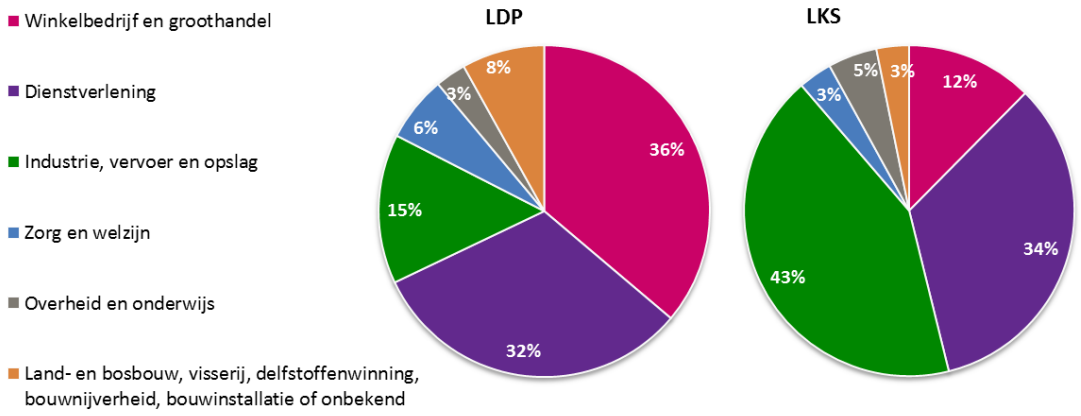
4.3.2 Kenmerken hoofdbaan

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat respectievelijk 1.883 en 6.177 mensen aan het werk zijn met loonkostensubsidie en loondispensatie op 1 januari 2016. Vaak worden deze mensen ondersteund door een jobcoach. Maar waar werken deze mensen? Hoeveel uren werken zij en gaat het hierbij om tijdelijke banen of om langdurige arbeidsovereenkomsten? Om deze vragen te beantwoorden kijken we naar de hoofdbaan van een persoon. De hoofdbaan is, in het geval van

[99] Kamerstukken II, 2013-2014 33 161 nr.107, *Invoeringswet Participatiewet (*2013)

meerdere banen op hetzelfde moment, de baan met het grootste aantal contractuele uren per maand.[100]

Het overgrote deel van de mensen die aan het werk is met behulp van loonkostensubsidie of loondispensatie werkt in de private sector. Figuur 4-1 toont de procentuele verdeling over diverse sectoren voor de groep mensen waarbij loonkostensubsidie of loondispensatie is ingezet op 1 januari 2016. Driekwart van deze mensen heeft een baan in de sector winkelbedrijf en groothandel, in de dienstverlening of in de industriële sector. Mensen met loondispensatie (rechter diagram) werken het vaakst in het winkelbedrijf, groothandel of de dienstverlening terwijl mensen met loonkostensubsidie (linker diagram) relatief het vaakst in de industrie, vervoer en opslag werken. 3% van de mensen met loondispensatie en 5% van de mensen met loonkostensubsidie en werkt in de publieke sector (sector overheid en onderwijs[101]).



Figuur 4-4: Procentuele verdeling over de sectoren van de hoofdbaan van de mensen met een baan en loonkostensubsidie (LKS) (n=1.883) en van de mensen met een baan en loondispensatie (LDP) (n=6.177), peildatum 1 januari 2016

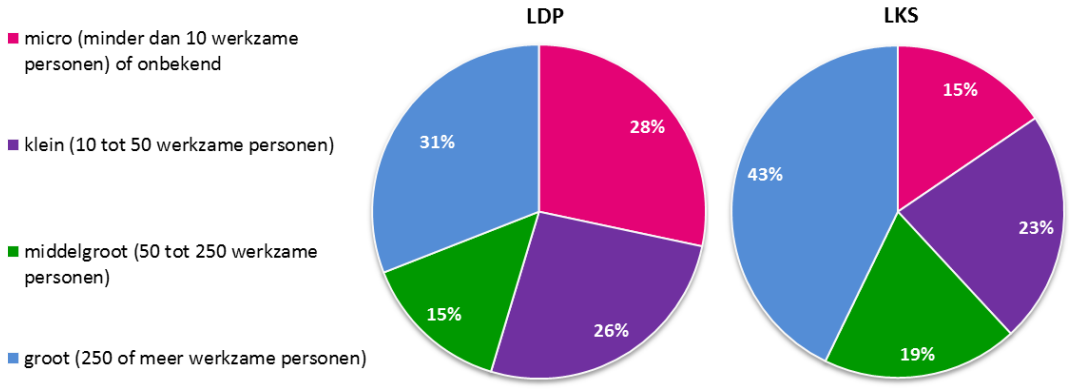
Figuur 4-5 toont de procentuele verdeling over de bedrijfsgrootte[102] waar mensen met loonkostensubsidie of loondispensatie aan het werk zijn. Mensen met loonkostensubsidie of loondispensatie werken relatief het vaakst bij bedrijven met meer dan 250 werknemers. Dit geldt voor 43% van de mensen met loonkostensubsidie

100 Voor een verdere toelichting op de hoofdbaan zie de technische verantwoording in Bijlage H.

101 De verdeling publiek/privaat is conform de gehanteerde verdeling in de Banenafspraak.

102 De bedrijfsgrootte is bepaald voor het gehele bedrijf en niet voor afzonderlijke vestigingen. Verschillende vestgingen van de Albert Heijn hebben bijvoorbeeld allemaal hetzelfde KvK-nummer (m.u.v. de vestigingen in Enschede en Haaksbergen) en vormen dus gezamenlijk één grote bv.

(rechter diagram). In het geval van loondispensatie (linker diagram) werkt 31% in een groot bedrijf en is de verdeling over de overige bedrijfsgroottes wat gelijkmatiger dan in het geval van loonkostensubsidie.



Figuur 4-5: Procentuele verdeling over de bedrijfsgrootte van de hoofdbaan van de mensen met een baan en loonkostensubidie (LKS) (n=1.883) en van de mensen met een baan en loondispensatie (LDP) (n=6.177), peildatum 1 januari 2016

Zowel mensen die aan het werk zijn met loondispensatie als met loonkostensubsidie hebben voornamelijk een deeltijdcontract (zie Tabel 4-4). Ongeveer 6 à 7 op de 10 werknemers met een van beide instrumenten heeft een deeltijdcontract.

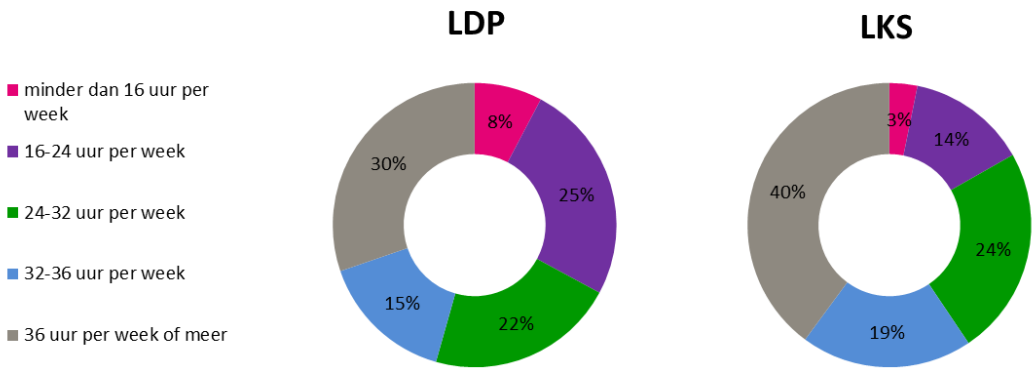
Tabel 4-4: Aantal mensen die met loonkostensubsidie (loondispensatie) aan regulier werk zijn op peildatum 1 januari 2016, onderscheid naar omvang van de dienstbetrekking[103]

	LDP		LKS	
Voltijdscontract	2.021	32,7%	760	40,4%
Deeltijdcontract	4.156	67,3%	1.123	59,6%
Totaal	*6.177*	*100,0%*	*1.883*	*100,0%*

Wanneer we het aantal uren dat iemand met een van beide instrumenten werkt verder uitsplitsen (Figuur 4-6), dan zien we dat het grootste gedeelte van de mensen met loondispensatie (linker diagram) 36 uur per week of meer werkt (30%), gevolgd door het aantal mensen dat tussen de 16 en 24 uur per week werkt (25%).

[103] Voltijd/deeltijd wordt als zodanig geregistreerd in de polisadministratie bij het CBS. Deeltijd is hierbij gedefinieerd als “Baan waarbij zowel sprake is van een vaste arbeidsrelatie, als van een vast overeengekomen aantal uren lager dan het aantal uren behorend bij een volledige dag- en weektaak”. Het aantal uur dat als deeltijd wordt aangeduid, kan dus verschillen per werkgever. Zie verder CBS (2018) Documentatierapport Banen en lonen op basis van de Polisadministratie (SPOLISBUS), p 50.

Binnen de groep met loonkostensubsidie zijn de contracten relatief iets groter (rechter diagram). 4 op de 10 mensen werkt meer dan 36 uur per week. Mensen met een contract voor minder dan 36 uur per week werken relatief vaak tussen de 24 en 32 uur per week (24%).



Figuur 4-6: Uitsplitsing van het aantal uur dat iemand met baan en loonkostensubsidie (LKS) (n = 1.883) of loondispensatie (LDP) (n = 6.177) werkt.

Meer dan driekwart van de groep die met loondispensatie of loonkostensubsidie werkt heeft een tijdelijk contract. Tabel 4-5 toont het aantal mensen dat werkt met loondispensatie of loonkostensubsidie op 1 januari 2016 uitgesplitst naar tijdelijke en vaste contracten. Het percentage werknemers met een tijdelijk contract ligt in de groep loonkostensubsidie met 82% net wat hoger dan in de groep die aan het werk is met loondispensatie (75%). Dit kan deels het gevolg zijn van het feit dat loonkostensubsidie in 2016 nog maar een jaar als instrument kon worden ingezet en werkgevers over het algemeen een dienstverband starten met een tijdelijk contract. Dit past binnen de trend van flexibele contracten op de arbeidsmarkt.

Tabel 4-5: Aantal mensen die met loonkostensubsidie (loondispensatie) aan regulier werk zijn op peildatum 1 januari 2016, onderscheid naar tijdelijk/vast dienstverband

	LDP		LKS	
Tijdelijk	4.611	74,6%	1.538	81,7%
Vast	1.566	25,4%	345	18,3%
Totaal	*6.177*	*100,0%*	*1.883*	*100,0%*

4.3.3 Vastgestelde loonwaarde bij aanvang van baan bij inzet loonkostensubsidie

Voor 45% van de groep die aan het werk is met loonkostensubsidie is geen loonwaarde bij aanvang van de baan[104] geregistreerd in de data van het CBS.[105] In Tabel 4-6 wordt de gemiddelde vastgestelde loonwaarde getoond voor de 1.037 werknemers voor wie deze wel bekend was bij aanvang van de baan. De loonwaarde kunnen we met de beschikbare gegevens alleen in beeld brengen voor een deel van de gemeentelijke populatie (loonkostensubsidie) en alleen voor de vastgestelde loonwaarde. UWV heeft geen databestand waarin de gegevens over loonwaarde van de doelgroep loondispensatie zijn opgeslagen. UWV heeft aangegeven helaas niet in staat te zijn om deze gegevens te leveren.

De gemiddelde vastgestelde loonwaarde bij aanvang is 56%.[106] Wanneer we deze uitsplitsen naar de duur van het dienstverband, sector en de omvang van de baan zien we slechts kleine verschillen in de gemiddelde loonwaarde.

Tabel 4-6: Vastgestelde loonwaarde bij aanvang van plaatsing van mensen die met loonkostensubidie (LKS) aan regulier werk zijn op peildatum 1 januari 2016

Onderscheiden groep	Aantal	Gemiddelde[107] vastgestelde loonwaarde bij aanvang
Vast contract	154	58,6%
Tijdelijk contract	883	55,7%
Voltijdscontract	466	57,0%
Deeltijdcontract	571	55,4%
Publieke sector	22	56,5%
Private sector	1.015	56,1%
Totaal	*1.037*	*56,1%*

4.3.4 Ontwikkeling van de loonwaarde bij loonkostensubsidie

Om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van de loonwaarde van mensen die werken met loonkostensubsidie moeten we vaste groepen volgen. In 2015 zijn er 1.243 mensen waarvoor voor het eerst een loonwaarde is geregistreerd, dit kan ook na de aanvang van een baan zijn. Zie Tabel 4-7. Deze eerste meting heeft dus (volgens de registratie) ergens in het jaar 2015 plaatsgevonden. De gemiddelde

[104] Loonwaarde die binnen vier maanden na de start van werk is geregistreerd is in deze analyse meegenomen als loonwaarde bij aanvang van baan. Voor verdere verantwoording zie de technische verantwoording (Bijlage D).

[105] Uit navraag bij het CBS blijkt dat gemeenten dit niet altijd doorgeven aan het CBS.

[106] We kijken hier naar de mensen met werk en loonkostensubsidie op 1 januari 2016.

[107] We mogen alleen rapporteren over uitkomsten die gebaseerd zijn op ten minste 10 waarnemingen. Maxima, minima en mediaanwaardes zijn dus uitgesloten.

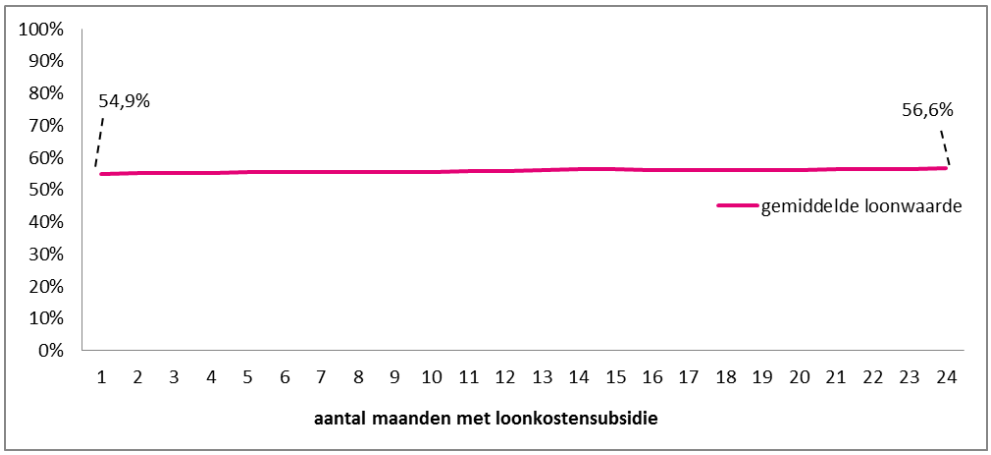
loonwaarde bij de eerste meting van deze groep is 56,4%. Er zijn 524 mensen met een eerste loonwaarderegistratie in 2015 waarvan we ook de geregistreerde loonwaarde weten 24 maanden na de eerste registratie. Voor deze mensen kunnen we dus uitspraken doen over de ontwikkeling van de loonwaarde van de eerste registratie tot aan de geregistreerde loonwaarde in maand 24. Voor de groep met een eerste loonwaarde registratie in 2016, blijven er blijven slechts 83 mensen van deze groep over met een loonwaarderegistratie in maand 24. De mensen die een eerste registratie hadden in 2017 kunnen we nog niet lang genoeg volgen om uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van de loonwaarde. Wel zien we dat de totale groep mensen met een eerste loonwaarderegistratie in 2017 hoog is, namelijk 6.666 en dat de gemiddelde loonwaarde bij deze eerste registratie relatief laag (51%) is ten op zichtte van 2015 (56%) en 2016 (54%).

Tabel 4-7: Omvang van de groepen met een loonwaarderegistratie in maand 1 en maand 24 voor mensen die werken met loonkostensubidie (LKS) waarvan de eerste loonwaarderegistratie in 2015, 2016 of 2017 was

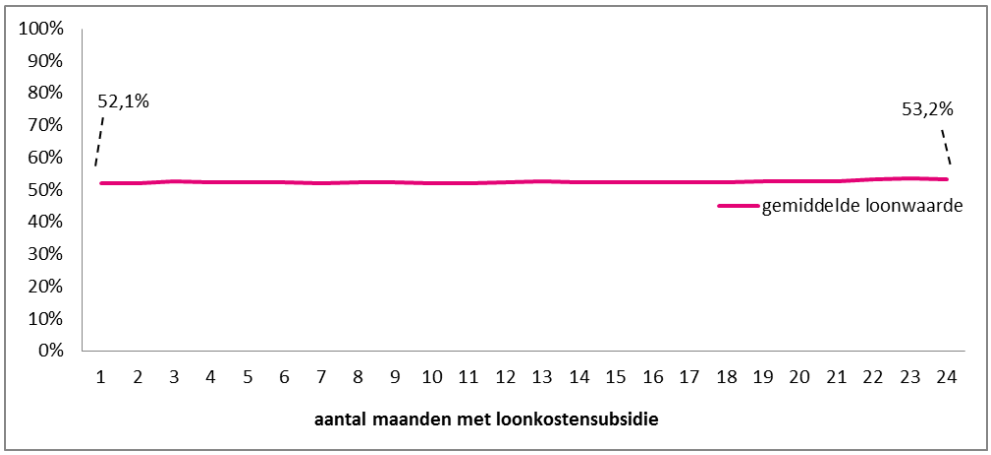
Jaar van eerste loonwaarderegistratie	2015	2016	2017[108]
Aantal mensen met een eerste loonwaarderegistratie in het betreffende jaar	1.243	3.441	6.666
Gemiddelde loonwaarde in maand 1	56,4%	53,9%	51,1%
Aantal mensen met een loonwaarderegistratie in maand 24	524	83	NB

De gemiddelde loonwaarde neemt voor zowel de groep met de eerste loonwaarderegistratie in 2015 als in de groep met de eerste loonwaardegregistratie in 2016 een heel klein beetje toe van de eerste tot de 24ste maand, zie Figuur 4-7 en Figuur 4-8.

[108] Dit is exclusief mensen met forfaitaire loonkostensubsidie en een geregistreerde loonwaarde van 50%.



Figuur 4-7: Ontwikkeling van de loonwaarde van mensen waarvan de eerste loonwaarderegistratie in 2015 was en waarvan voor ten minste 24 maanden de loonwaarde geregistreerd is (n=524)



Figuur 4-8: Ontwikkeling van de loonwaarde van mensen waarvan de eerste loonwaarderegistratie in 2016 was en waarvan voor ten minste 24 maanden de loonwaarde geregistreerd is (n=83)

Tabel 4-8 en Tabel 4-9 laten zien voor de groep van 2015 en de groep van 2016, voor welk deel van de mensen de loonwaarde gelijk is gebleven, is toegenomen of is afgenomen in maand 24 ten opzichte van maand 1.

Tabel 4-8: Ontwikkeling van de loonwaarde van mensen waarvan de eerste loonwaarderegistratie in 2015 was en waarvan voor ten minste 24 maanden de loonwaarde geregistreerd is (n=524)

			Gemiddelde loonwaarde in:	
	n	%	maand 1	maand 24
gelijk	127	24,24	55,6%	55,6%
omhoog	245	46,76	51,4%	61,1%
omlaag	152	29,01	60,1%	50,0%

Tabel 4-9: Ontwikkeling van de loonwaarde van mensen waarvan de eerste loonwaarderegistratie in 2016 was en waarvan voor ten minste 24 maanden de loonwaarde geregistreerd is (n=83)

			Gemiddelde loonwaarde in:	
	n	%	maand 1	maand 24
gelijk	21	25,3	52,1%	52,1%
omhoog	32	38,6	48,8%	61,8%
omlaag	30	36,1	61,1%	44,8%

Bij ongeveer een kwart van zowel de groep van 2015 als van de groep van 2016 is de loonwaarde in maand 24 nog even hoog als in maand 1. Bijna de helft van de mensen binnen de groep van 2015 had in maand 24 een hogere loonwaarde dan in maand 1. Dit betreft een gemiddelde toename van de loonwaarde van 10%-punt. Van 29% van de mensen van de groep van 2015 nam de loonwaarde juist af met gemiddeld 10%-punt.

Binnen de groep van 2016 is er een kleiner deel (ten opzichte van de groep van 2015) met een toegenomen loonwaarde, namelijk 39%. De gemiddelde loonwaarde nam binnen deze groep met 13%-punt toe. De loonwaarde nam met gemiddeld 16%-punt af voor de overige 36% van de groep van 2016.

Dus, hoewel de gemiddelde loonwaarde voor de loonkostensubsidie-werknemers met een baan stijgt, zien we dat er geen sprake is van een trendmatige ontwikkeling. Dit geldt zowel voor de groep met een eerste loonwaarderegistratie in 2015, als de groep waarbij de eerste meting plaats vond in 2016.

4.4 Conclusie: Inzet van beide instrumenten en loonwaardeontwikkeling bij de inzet van loonkostensubsidie

Op 1 januari 2016 werd door de gemeenten voor 1.883 mensen het instrument loonkostensubsidie ingezet[109]. Op hetzelfde moment zette UWV het instrument loondispensatie voor 6.177 mensen in. Beide instrumenten worden over het algemeen vaak samen met begeleiding door een jobcoach ingezet, zo blijkt uit de registratiegegevens van UWV en gesprekken met gemeenten. Drie op de tien mensen met loondispensatie en vier op de tien mensen met loonkostensubsidie heeft een contract voor 36 uur of meer. Bijna iedereen met een van beide instrumenten werkt in de private sector. Een minderheid van de mensen die werkt met een instrument heeft een vast dienstverband (25% bij loondispensatie, 18% bij loonkostensubsidie).

Voor 1.037 mensen die werken met loonkostensubsidie is de loonwaarde bij aanvang van de baan bekend (peilmoment 1 januari 2016). Deze groep heeft een gemiddelde loonwaarde van 56% bij baanaanvang. Wanneer we de loonwaarde in de 24e maand vergelijken met die in de eerste maand van de loonwaarderegistratie, dan zien we dat de loonwaarde gemiddeld licht is toegenomen voor de mensen die werken met loonkostensubsidie en waarvoor de loonwaarde over 2 jaar gemeten is. Echter, er is geen sprake van een trendmatige ontwikkeling. Er zijn zowel mensen waarvoor de loonwaarde is gestegen, gedaald of gelijk gebleven.

[109] Volgens de gegevens op CBS Statline ontvangen 13.870 mensen loonkostensubsidie (incl. forfaitair) in juni 2018. Zie: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83062NED&LA=NL

5 Ontwikkeling arbeidsparticipatie en inzet instrumenten

In dit hoofdstuk omschrijven we de arbeidsparticipatie en inzet van instrumenten door de tijd heen. Hiervoor creëren we cohorten van vergelijkbare groepen in de Wajong en Participatiewet. Zodoende geeft dit hoofdstuk invulling aan niveau 3 van de effectladder: effectief volgens eerste aanwijzing. Tevens maken we met de constructie van vergelijkbare groepen een eerste stap richting niveau 4: bewezen effectief. De bewezen effectiviteit komt aanbod in Hoofdstuk 6.

5.1 Vergelijkbare groepen in de Wajong en de Participatiewet

Om tot een goede vergelijking van de ontwikkeling in arbeidsparticipatie in relatie tot de inzet van loondispensatie en loonkostensubsidie te komen is het nodig dat deel van de Participatiewet populatie te selecteren dat gelijksoortig is aan Wajongers met arbeidsvermogen. In Paragraaf 4.2 hebben we immers gezien dat de potentiele doelgroep voor loonkostensubsidie breder is dan de doelgroep voor loondispensatie. Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk om die mensen in de Participatiewet te selecteren die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen. Door de selectie van de mensen in de Participatiewet die vergelijkbaar zijn met de Wajongers met arbeidsvermogen is het aannemelijk dat de gemiddelde arbeidsbeperktheid in beide groepen vergelijkbaar is.

We selecteren de zogenaamde quasi-Wajongers in de Participatiewet: mensen die in de oude situatie, voor 1 januari 2015, een grote kans hadden om de Wajong in te stromen. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit het geval is voor jongeren die voortgezet speciaal onderwijs (hierna: vso) hebben gevolgd en/of met een indicatie Tegemoetkoming Ouders Gehandicapte kinderen (TOG-indicatie) op jongere leeftijd[110]. Deze kenmerken noemen we de proxy. Voor een verdere toelichting op de proxy en de kwaliteit hiervan, zie Bijlage D.

Verder is het van belang dat de groepen die we vergelijken dicht bij elkaar in de tijd liggen. Hierdoor hebben tijdsvariante aspecten, zoals conjuncturele ontwikkeling, een zo klein mogelijk effect op de vergelijking. Op basis van deze uitgangspunten

[110] De Jong et al (2006).

komen we op de volgende afbakening van de cohorten die we in de rest van het rapport volgen voor de effectiviteitsmeting:

- **Cohort Wajong 2014:** Nieuwe instroom in de werkregeling (eventueel via de studieregeling) in de Wajong 2010 in 2014 – leeftijd bij instroom 18 t/m 22 – met arbeidsvermogen – met een TOG-indicatie en/of vso gevolgd.
- **Cohort Participatiewet 2015**: Nieuwe instroom in de Participatiewet in 2015 – leeftijd bij instroom 18 t/m 22 – met een TOG-indicatie en/of vso gevolgd.
- **Cohort Participatiewet 2016:** Nieuwe instroom in de Participatiewet in 2016 – leeftijd bij instroom 18 t/m 22 – met een TOG-indicatie en/of vso gevolgd.

Tabel 5-1 laat de omvang van de cohorten zien. Het cohort van 2014 bestaat uit 2.425 mensen, het cohort van 2015 bestaat uit 2.715 mensen en het cohort van 2016 bestaat uit 3.529 mensen. Cohort 2014 is dus kleiner dan de andere twee cohorten. Op basis van het beschikbare materiaal is hier geen verklaring voor. Een mogelijke verklaring is het verschil in de toelatingscriteria tussen de Wajong en de Participatiewet. De persoonskenmerken van de mensen in deze cohorten zijn beschreven in Bijlage E.

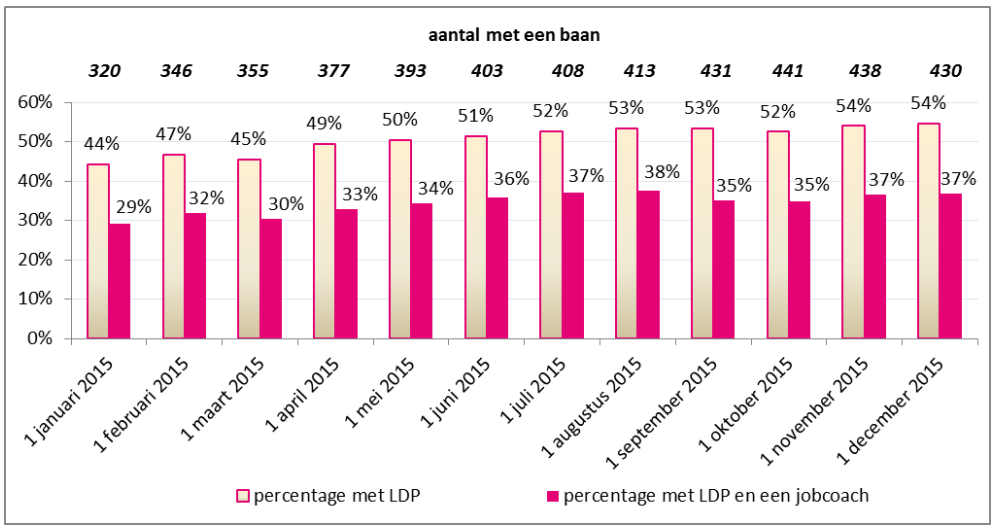
Tabel 5-1 Omvang van de cohorten

	Cohort Wajong 2014	**Cohort Participatiewet 2015**	**Cohort Participatiewet 2016**
	Nieuwe instroom 2014 nieuwe Wajong en voldoen aan de proxy	Nieuwe instroom 2015 Participatiewet en voldoen aan de proxy	Nieuwe instroom 2016 Participatiewet en voldoen aan de proxy
Aantal mensen	2.425	2.715	3.529

5.2 Bruto effectiviteit

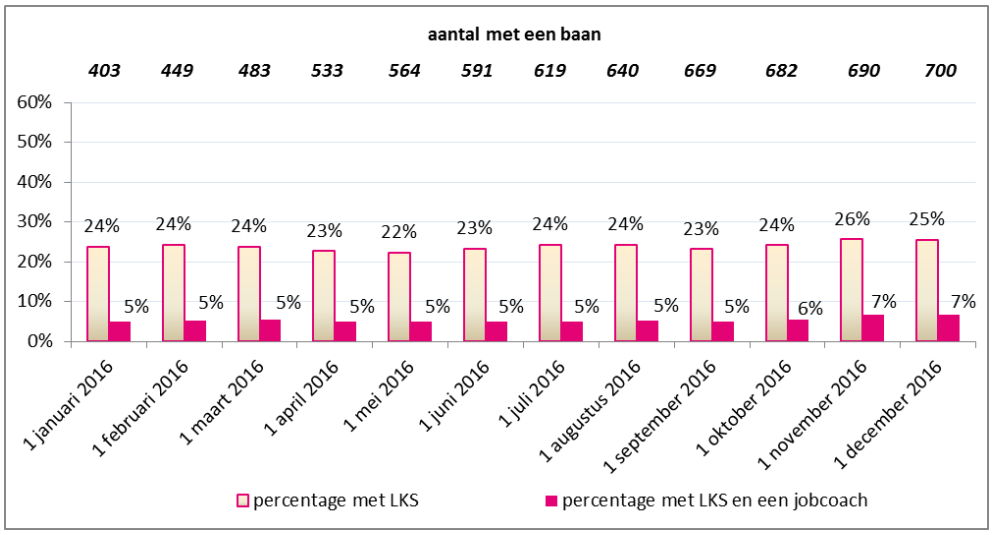
In deze paragraaf brengen we de bruto effecten in beeld. Dit betekent dat we voor de cohorten Wajong 2014, Participatiewet 2015 en Participatiewet 2016 laten zien welk deel participeert op de arbeidsmarkt en hoe de arbeidsparticipatie zich ontwikkeld. We spreken van bruto effecten omdat we nog niet gecorrigeerd hebben voor verschillen tussen de cohorten, zie Bijlage E, en we dus niet kunnen stellen dat de effecten het gevolg zijn van verschillen tussen loonkostensubsidie en loondispensatie. De omschrijving van waar mensen in de cohorten werken is opgenomen in Bijlage F.

Figuur 5-1 laat voor cohort Wajong 2014 de ontwikkeling in arbeidsparticipatie over 2015, het jaar na instroom, zien. Op 1 januari 2015 waren 320 mensen (13%) uit het cohort aan het werk in een reguliere baan van meer dan 8 uur per week. Dit aantal was op 1 december 2015 toegenomen tot 430 mensen (18% van het cohort). Ook de inzet van loondispensatie vertoont een stijgend patroon. Op 1 januari 2015 werd 44% van de mensen in het cohort met een reguliere baan ondersteund door middel van loondispensatie. Voor een op de tien mensen met een reguliere baan was dit in combinatie met een jobcoach. Op 1 december 2015 had meer dan de helft van de mensen in het cohort met een reguliere baan ondersteuning door middel van loondispensatie, 37% ontving loondispensatie in combinatie met een jobcoach.



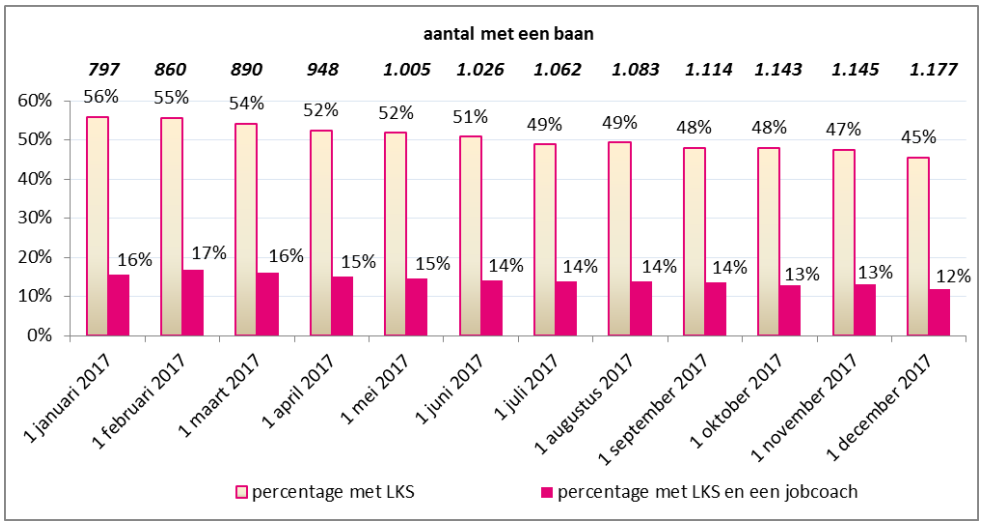
Figuur 5-1 Aantal Wajongers in cohort Wajong 2014 (n = 2.425) met een baan en percentage met loondispensatie (LDP) en met loondispensatie en een jobcoach

Figuur 5-2 toont voor cohort Participatiewet 2015 de ontwikkeling in arbeidsparticipatie en inzet van loonkostensubsidie, ook in combinatie met jobcoaches, in 2016. Het aantal mensen in het cohort met een baan stijgt van 403 mensen (15% van het cohort) op 1 januari naar 700 mensen (26%) op 1 december 2016. De inzet van loonkostensubsidie schommelt het gehele jaar rond de 25% voor deze groep. Ook de inzet van loonkostensubsidie in combinatie met een begeleiding op de werkplek in de vorm van een jobcoach blijft het gehele jaar nagenoeg constant.



Figuur 5-2 Aantal quasi-Wajongers in cohort Participatiewet 2015 (n = 2.715) met een baan en percentage met loonkostensubsidie (LKS) en met loonkostensubsidie en jobcoach

Figuur 5-3 laat voor cohort Participatiewet 2016 de arbeidsparticipatie en inzet van instrumenten over het jaar 2017 zien. De arbeidsparticipatie van dit cohort stijgt van 797 mensen met een baan (23%) op 1 januari naar 1.177 mensen met een baan (33%) op 1 december 2017. In dezelfde periode neemt het aantal mensen dat werkt met loonkostensubsidie toe van 444 personen in januari naar 533 personen in december. Doordat het totaal aantal mensen met een baan (met en zonder loonkostensubsidie) relatief meer toeneemt over de periode januari – december 2017 dan het aantal mensen dat werkt met loonkostensubsidie daalt het aandeel mensen dat aan het werk is met loonkostensubsidie van 56% naar 45%. Het aandeel mensen dat werkt met loonkostensubsidie en een jobcoach daalt licht van 16% op 1 januari naar 12% op 1 december 2017. Het is hierbij belangrijk om nogmaals op te merken dat de administratie van de inzet van jobcoaches (de Statistiek Re-integratie Gemeenten) lager is dan de werkelijke inzet (zie Paragraaf 4.3.1).



Figuur 5-3 Aantal quasi-Wajongers in cohort Participatiewet 2016 (n = 3.529) met een baan en percentage met loonkostensubisdie (LKS) en met loonkostensubsidie en jobcoach

Wanneer we een vergelijking maken tussen de cohorten zien we dus dat de arbeidsparticipatie van cohort Participatiewet 2016, met een percentage tussen 23 en 33%, het hoogste is. De arbeidsparticipatie in cohort Wajong 2014 is het laagste met een percentage tussen de 13 en 18%. Dit is niet direct toe te schrijven aan het instrument loonkostensubsidie zelf of de relatief hoge inzet van loonkostensubsidie in cohort Participatiewet 2016, ten opzichte van cohort Participatiewet 2015, omdat hier conjuncturele effecten en persoonskenmerken een rol kunnen spelen.

De inzet van loonkostensubsidie in het cohort Participatiewet 2015 is nog laag omdat loonkostensubsidie een nieuw instrument is voor gemeenten. Hier zullen we verder op in gaan in Paragraaf 6.3. We zien dat het percentage mensen dat werkt met loonkostensubsidie in cohort Participatiewet 2016 vergelijkbaarder is met het percentage mensen dat werkt met loondispensatie in cohort Wajong 2014.

Misschien opmerkelijk in de figuren hierboven is het aantal mensen uit de cohorten zonder loondispensatie of loonkostensubsidie maar met een baan. Het blijkt dat een behoorlijk aantal mensen met de juiste begeleiding erin slaagt in een reguliere baan het wettelijk minimumloon te verdienen. Dit biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van de inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie op het behoud van werk te onderzoeken (zie Hoofdstuk 6).

5.3 Conclusie: ontwikkeling arbeidsparticipatie en inzet van loondispensatie en loonkostensubsidie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en de inzet van loondispensatie en loonkostensubsidie voor een subgroep (leeftijd bij instroom 18 t/m 22 – met een TOG-indicatie en/of vso gevolgd) van de mensen binnen de Wajong en de Participatiewet. We volgen drie instroomcohorten: Wajong 2014, Participatiewet 2015 en Participatiewet 2016. In alle cohorten zien we een toename van het aantal mensen met een baan. In cohort Wajong 2014 wordt daarbij ongeveer voor de helft van de mensen loondispensatie ingezet. Binnen Cohort Participatiewet 2015 wordt voor ongeveer een kwart loonkostensubsidie ingezet. In Cohort Participatiewet 2016 wordt net als in het Cohort Wajong 2014 voor ongeveer de helft van de mensen met een baan loonkostensubsidie ingezet. We zien dat in Cohort Participatiewet 2015 zowel het totaal aantal mensen met een baan als het aantal mensen met een baan met loonkostensubsidie toenemen. Dit kan, samen met de constatering dat het aantal mensen met een baan en loonkostensubsidie in Cohort Participatiewet 2016 vergelijkbaar is met de inzet in Cohort Wajong 2014, er op duiden dat er sprake is geweest van aanloopeffecten bij gemeenten: zowel de doelgroep als het instrument loonkostensubsidie waren destijds nieuw voor de gemeente.

6 Ervaringen met loonkostensubsidie en loondispensatie

In Hoofdstuk 2 hebben we stilgestaan bij de beleidstheorie: hoe zouden loonkostensubsidie en loondispensatie moeten werken en voor wie? De interviews met gemeenten, UWV, werkgevers en werknemers[111] hebben veel inzichten opgeleverd over de ervaringen met de instrumenten in de praktijk. De ervaringen van alle betrokkenen vinden hun weerslag in dit hoofdstuk. We kijken dus naar werknemers die vallen onder de Participatiewet (loonkostensubsidie) en de oWajong[112] en Wajong2010 (loondispensatie). Daarnaast gaan we in op de vraag of de prikkels in de praktijk ook werken zoals werd beoogd. Dit betekent dat we nagaan hoe de prikkels uitpakken, of de prikkels voldoende ervaren worden en welke neveneffecten de prikkels eventueel met zich meebrengen. Dat brengt ons een stapje dichter bij een antwoord op de vraag hoe de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie in de praktijk werken en in hoeverre deze instrumenten effectief zijn. Zodoende geeft dit hoofdstuk invulling aan niveau 2 en 3 van de effectladder: goed onderbouwd en effectief volgens eerste aanwijzingen.

6.1 Ervaringen van werknemers

6.1.1 Ervaringen met beide instrumenten

In Hoofdstuk 2 hebben we kunnen lezen dat de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie in de eerste plaats bedoeld zijn om *werkgevers* over de streep te trekken om iemand met een beperking aan te nemen en in dienst te houden. Voor mensen met een beperking moeten loondispensatie en loonkostensubsidie dus in de eerste plaats een grotere kans op het vinden van werk en vervolgens baanbehoud opleveren. De bedoeling is echter ook dat beide instrumenten werkzoekenden meer prikkelen om vanuit een uitkeringssituatie te gaan werken, te blijven werken, meer uren per week te gaan werken en zich in het werk te ontwikkelen wat tot uiting komt in een hogere loonwaarde.

111 In totaal hebben 101 interviews plaatsgevonden. Er zijn 8 regionale UWV-kantoren geïnterviewd, 16 gemeenten, 46 werkgevers en 31 werknemers. In de onderzoeksverantwoording in Bijlage I is een nadere toelichting opgenomen.

112 Omdat loondispensatie zowel voor oWajongers als Wajongers in de Wajong2010 wordt toegepast, nemen we beide regelingen in dit hoofdstuk mee.

Het is volgens gemeenten en UWV voor veel werkzoekenden belangrijk om er financieel op vooruit te gaan wanneer zij gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, zo blijkt uit de interviews. In die zin werkt de financiële prikkel voor werkzoekenden bij zowel loondispensatie als loonkostensubsidie. Financiële vooruitgang is één van de motieven om aan het werk te gaan vanuit de uitkering en om te blijven werken. Daarnaast spelen ook andere motieven een rol, zoals intrinsieke motivatie en plezier in het werk.

Belang van inkomensstijging voor werknemers

Klantmanager gemeente: "Natuurlijk is het leuk om te werken en is werk vanuit sociaal oogpunt van belang, maar geld is en blijft altijd één van de belangrijkste redenen om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie."

Werknemer: "In de bijstand werd de alimentatie die ik van mijn ex-man kreeg afgetrokken van de uitkering. Nu verdien ik mijn loon en krijg ik alimentatie van mijn ex-man. Daardoor kan ik veel sparen. Ik vond het wel belangrijk om er financieel op vooruit te gaan. Vroeger moest ik elk dubbeltje omdraaien en vaak 'nee' zeggen tegen mijn kind. Dat hoeft nu niet meer. Ik ervaar mijn leven als minder stressvol."

Wat werknemers moeten doen om meer geld te kunnen verdienen, is voor veel van hen niet duidelijk. Dat deel van de financiële prikkel, dat meer werken loont en dat, in het geval van loondispensatie, een hogere loonwaarde loont, wordt door veel werknemers niet begrepen. Door betrokkenen wordt gesteld: hoe hoger het opleidingsniveau van de werknemer is, hoe meer hij[113] beïnvloedbaar is door geld en hoe beter hij weet wat hij moet doen om meer geld te verdienen. Voor een deel van de doelgroep, bijvoorbeeld voor veel jongeren van het pro en vso, is het begrijpen van de financiële prikkel (veel) te hoog gegrepen. In Hoofdstuk 2 is dit ook aan de orde geweest: de prikkel is complex.

Er is echter ook een groep werknemers voor wie financiële motieven geen enkele rol spelen. Dat zijn die werknemers die bijvoorbeeld schulden hebben en onder bewindvoering staan, of die om andere redenen geen inzicht hebben in hun financiën. Onder werknemers met een arbeidsbeperking komt dit volgens respondenten van uitvoeringsorganisaties relatief vaak voor. We hebben hier in Hoofdstuk 2 bij stil gestaan.

Werkzoekenden met een arbeidsbeperking hebben vaak ook andere motieven om te gaan werken. In interviews met werknemers en uitvoeringsorganisaties kwam vaak naar voren dat mensen met een arbeidsbeperking graag mee willen doen in

[113] Omwille van de leesbaarheid is steeds 'hij' gebruikt. Waar 'hij' staat kan ook 'zij' gelezen worden.

de maatschappij. Mensen met een arbeidsbeperking willen vaak zo normaal mogelijk meedoen. Daar hoort werk bij. Eenmaal aan het werk ervaren werknemers vaak dat zij er plezier in hebben en merken ze dat het werken hen goed doet. Financiële motieven kunnen dan geheel of gedeeltelijk naar de achtergrond verschuiven.

Werknemers over het belang van werk

"Ik werk niet alleen voor het geld. Ik word verdrietig en somber als ik thuiszit zonder iets te doen. Werken is voor mij dus heel belangrijk. Daarom ben ik blij dat de gemeente me heeft doorgestuurd naar deze werkgever."

"Ik werk maar 12 uur per week en dat is niet voldoende om uit de uitkering te komen. Maar de baan in het ziekenhuis is heel belangrijk voor me. Het geeft ritme aan de week en een doel. Werken in een ziekenhuis vind ik interessant. En ik heb plezier in het sociale aspect, samenwerken met collega's op het werk vind ik leuk."

"De baan betekent heel veel voor me. Toen ik begon met werken was ik heel onzeker. Ik merk nu dat mijn hersens weer zijn gaan werken. De structuur van werk is heel fijn. Ik voel me thuis op mijn werk. Ik heb een jobcoach, dat is fijn. Ik wilde graag meedraaien in de maatschappij. Door het thuiszitten maakte ik niets mee en stond ik voor mijn gevoel ver af van de maatschappij. Als je werkt kun je meepraten en maak je deel uit van de maatschappij. Dat is heel belangrijk."

Armoedeval

Als werkzoekenden een baan vinden of wanneer werknemers meer uren per week gaan werken, kan dit in sommige gevallen een negatieve invloed hebben op hun netto inkomen, doordat de werknemer minder zorg- en/of huurtoeslag ontvangt. Zorg- en huurtoeslag worden namelijk stapsgewijs afgebouwd naarmate het inkomen stijgt. De zorgtoeslag bouwt af vanaf 100% van het WML. De afbouw van huurtoeslag verschilt per huishoudsamenstelling, maar begint voor een alleenstaande al af te bouwen bij een inkomen van 80% van het WML. De afbouw van toeslagen staat los van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie en geldt evenmin uitsluitend voor mensen met een arbeidsbeperking. De armoedeval, waarbij onder meer de afbouw van toeslagen leidt tot een lager netto inkomen, kan zodoende een rol spelen in de motivatie van werkzoekenden en werknemers. Werkzoekenden doorzien dit echter lang niet altijd voordat zij gaan werken. Dan kan het voor de werknemer een onaangename verrassing zijn om te merken dat hij minder toeslagen krijgt en vaak de al ontvangen toeslagen moet terugbetalen. Klantmanagers vertellen soms aan hun klanten wat het werken voor hun inkomen kan betekenen.[114] Omdat de afbouw van toeslagen al bij een inkomen van 80% van het WML begint zullen veel mensen met een arbeidsbeperking hier tegenaan lopen als ze

[114] We hebben met het onderzoek geen duidelijk beeld gekregen van hoe veel en hoe vaak klantmanagers hun klanten wijzen op mogelijk verlies van toeslagen.

(bijna) fulltime willen gaan werken. Het verlies van toeslagen en vooral de terugbetaling van al ontvangen toeslagen kan voor deze doelgroep frustrerend werken.

Perspectief werknemer

"Ik ben 36 uur gaan werken en daardoor ben ik toeslagen kwijtgeraakt. Ik twijfel wel eens om terug te gaan in het aantal uur, want dan heb ik meer vrije tijd en toch ongeveer hetzelfde inkomen vanwege toeslagen. Ik doe dat niet, want werken is goed. Maar als ik een rotdag heb dan vraag ik me wel eens af waarom ik dit doe."

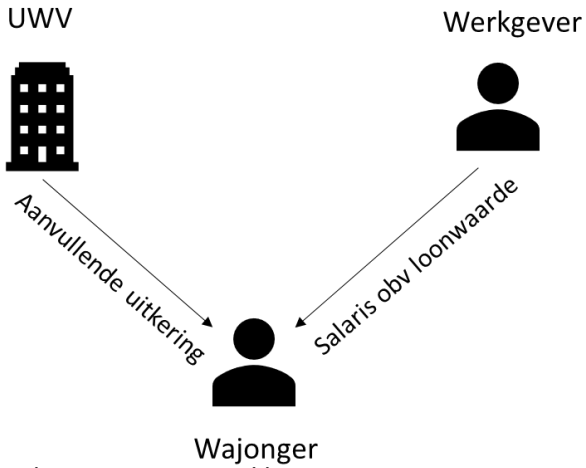
6.1.2 Loondispensatie

Met loondispensatie wordt beoogd een sterke financiële prikkel aan de werkzoekende te geven om te gaan werken vanuit de uitkering, en aan werknemers om meer te gaan werken in uren en zich verder te ontwikkelen zodat zij tot een hogere loonwaarde komen. In de Wajong2010 is dit principe sterker tot uitdrukking gekomen dan in de oWajong. Verondersteld wordt dat werknemers zich dusdanig kunnen ontwikkelen dat zij op termijn zelfstandig het WML kunnen verdienen.

De inkomstenbronnen

Wanneer we in eerste instantie gaan kijken hoe loondispensatie in de praktijk werkt, dan zien we dat Wajongers die met loondispensatie werken altijd met twee inkomstenbronnen te maken hebben. De werkgever betaalt het salaris, UWV vult het inkomen aan met een uitkering. Dit is weergegeven in Figuur 6-1.

Figuur 6-1 Inkomstenbronnen Wajonger



Uit de interviews met klantmanagers van UWV, werkgevers en werknemers blijkt dat het hebben van twee inkomstenbronnen voor een deel van de Wajongers lastig is.[115] Het wordt door de doelgroep niet altijd begrepen en levert praktische problemen op. Wajongers krijgen maandelijks hun salaris en aanvullende uitkering, maar

[115] Op basis van het huidige onderzoek is niet te kwantificeren hoeveel Wajongers die werken met loondispensatie het hebben van twee inkomstenbronnen lastig vinden.

de inkomsten worden afhankelijk van wisselingen in inkomen maandelijks of eens per drie maanden met de aanvullende uitkering verrekend. Het kan dus gebeuren dat de Wajonger een deel van de aanvullende uitkering terug moet betalen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de werknemer vakantiegeld krijgt uitbetaald of wanneer de werknemer extra uren heeft gewerkt. Ook betalen sommige werkgevers, zoals uitzendbureaus, per 4 weken uit in plaats van per maand. Dit sluit niet aan bij de uitbetalingssystematiek van UWV en kan ertoe leiden dat de werknemer teveel aanvullende uitkering ontvangt, die later terugbetaald moet worden. Het kan Wajongers in financiële problemen brengen om de aanvullende uitkering terug te moeten betalen. Uit de interviews met werknemers en klantmanagers blijkt dat de inkomstenverrekening Wajongers het gevoel kan geven dat zij weinig zekerheid over hun inkomen hebben.

Illustratie Wajonger

"Ik krijg maandelijks een aanvullende uitkering van 300 euro. Ik spaar dat bedrag altijd omdat ik niet weet of ik het mag houden. Meestal mag ik het houden, maar ik vind het telkens weer spannend."

Wajongers hebben te maken met twee inkomstenbronnen waarover belasting betaald moet worden. In principe heeft het aantal inkomstenbronnen geen invloed op de belastingdruk. Wajongers wordt geadviseerd, bijvoorbeeld door UWV, de werkgever of de Belastingdienst zelf, om de loonheffingskorting toe te laten passen op één inkomstenbron en niet op beide inkomstenbronnen. Dit om te voorkomen dat de Wajonger in totaal te weinig belasting betaalt, wat vervolgens het jaar daarop met de aangifte inkomstenbelasting wordt teruggevorderd. Wanneer loonheffingskorting op één inkomstenbron wordt toegepast, betaalt de Wajonger dus eigenlijk teveel belasting over de tweede inkomstenbron. De teveel betaalde belasting kan teruggevraagd worden bij de aangifte inkomstenbelasting door de Wajonger. Het risico is echter dat Wajongers dit niet doen, bijvoorbeeld omdat zij dit niet weten of niet kunnen. In de praktijk zijn er op basis van de interviews signalen dat Wajongers soms, doordat zij te maken hebben met twee inkomstenbronnen, meer belasting betalen vanwege het toepassen van de loonheffingskorting op één inkomstenbron, en zij de teveel betaalde belasting niet terugvragen. Hoe vaak dit voorkomt en hoe groot het verschil in belastingdruk eventueel is, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.[116]

[116] De SER schrijft in haar rapport over baancombineerders: "Een werknemer kan slechts bij één werkgever de loonheffingskorting laten verrekenen in het bruto-nettotraject. Dit betekent dat bij de andere werkgever relatief meer belasting op het loon wordt ingehouden. […] Deze belasting kan eventueel worden teruggevraagd bij de belastingaangifte in het volgende kalenderjaar […]. […] Onbekend is in hoeverre van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt door mensen die banen combineren." SER, *De vele kanten van banen combineren* (2018) p.73

Van Wajongers wordt verwacht dat zij zelf aan UWV inkomengerelateerde zaken doorgeven. Zo moet de Wajonger zelf aan UWV doorgeven over welk deel van het inkomen hij loonheffingskorting wil laten toepassen. Dat levert in de praktijk soms problemen op volgens betrokkenen van UWV, doordat de Wajonger dit niet doorgeeft of doordat de loonheffingskorting toch (automatisch) op beide inkomstenbronnen wordt toegepast. Ook wanneer er iets verandert aan het inkomen van de Wajonger, moet hij dat zelf doorgeven aan UWV. Dat gebeurt niet altijd. Dan kan het zijn dat de Wajonger een deel van zijn aanvullende uitkering terug moet betalen.

Wajonger krijgt meer salaris

"Werknemer F. kreeg een hoger salaris omdat hij goed functioneerde. Pas aan het eind van het jaar bleek dat F. zijn nieuwe loon door had moeten geven aan UWV. Dat had hij niet gedaan, maar zijn aanvullende uitkering had eigenlijk lager moeten zijn. Het bedrag dat hij teveel had ontvangen, moest hij terugbetalen. Ook de werkgever werd hierdoor verrast."

De twee inkomstenbronnen en de inkomstenverrekening maken de kans groter dat de Wajonger onvoldoende financieel overzicht heeft. Er wordt veel (financiële) verantwoordelijkheid bij Wajongers zelf gelegd. Volgens een aantal arbeidsdeskundigen van UWV komen relatief veel Wajongers onder andere door deze situatie in financiële problemen met mogelijk schulden tot gevolg.[117] Betrokkenen van UWV en gemeenten geven aan dat het werknemers met een arbeidsbeperking vaak ontbreekt aan het regievermogen dat wel vereist is voor het werken met loondispensatie.

Naast de inkomenstechnische problemen die het hebben van twee inkomstenbronnen voor Wajongers met zich mee kan brengen, kan deze werkwijze ook consequenties hebben voor het zelfbeeld van Wajongers. Voor Wajongers geldt dat zij slechts een deel van hun inkomen van de werkgever krijgen. Zij realiseren zich vaak terdege dat andere werknemers dus meer salaris ontvangen van de werkgever. Dit kan Wajongers het gevoel geven dat zij geen volwaardige werknemers zijn en dat zij minder waard zijn dan hun collega's. Dit wordt volgens een aantal arbeidsdeskundigen door sommige Wajongers als frustrerend en demotiverend ervaren. Ditzelfde geldt ook voor de loonwaarde: voor sommige Wajongers is het onverkoopbaar dat zij een verminderde loonwaarde hebben.

De invloed van het inkomen op zelfvertrouwen

Arbeidsdeskundige UWV: "Het hoort bij de doelgroep dat Wajongers zichzelf overschatten. Om een verminderde loonwaarde kunnen zij heel boos worden. Ze vinden dat ze hetzelfde doen als hun

[117] Er is geen literatuur beschikbaar die dit kan bevestigen noch ontkrachten.

collega's. Die boosheid wordt nog erger als ze erachter komen dat ze minder verdienen dan hun collega's."

Arbeidsdeskundige UWV: "Ik zie dat werknemer K. keihard zijn best doet op het werk. Hij werkt echt naar vermogen. Maar hij krijgt daar nooit de waardering voor en dat weet hij zelf ook. K. heeft dan soms geen zin meer. Het inkomen speelt daar een belangrijke rol bij."

Werknemer V. kan zich helemaal niet vinden in de loonwaardemeting. Zijn loonwaarde is vastgesteld op 64% en hij vindt dat er te weinig naar hem is geluisterd bij het vaststellen van de loonwaarde, en veel te veel naar de werkgever. Hij is daar erg boos over. V. zegt dat zijn loonwaarde gewoon 100% zou moeten zijn en dat hij geen aanvullende uitkering van UWV meer zou moeten krijgen. V. krijgt veel minder betaald dan zijn collega's en voelt zich daarom door de werkgever een beetje misbruikt.

Wat veel Wajongers en hun werkgevers zich niet realiseren, maar wat hen eveneens onderscheidt van hun collega's, is dat niet alle Wajongers aanvullend pensioen opbouwen. Het salaris van de werknemer ligt meestal onder de franchisedrempel, waardoor zij geen aanvullend pensioen opbouwen. Of een werknemer aanvullend pensioen opbouwt is afhankelijk van de loonwaarde, het functieloon en het aantal uur per week dat men werkt.

Meer werken moet lonen

Er zijn diverse factoren van invloed op de hoogte van het inkomen, waaronder het aantal uren per week dat een Wajonger werkt en de loonwaarde, evenals of het gaat om oWajong of Wajong2010. Duidelijk is wel dat de theorie dat 'meer werken moet lonen' niet altijd op gaat. Dit geldt zeker voor de oWajong, maar bij sommige betrokkenen is ook onzekerheid over de gevolgen voor het inkomen van een werknemer die onder de Wajong2010 valt.[118]

Wat in het onderzoek duidelijk naar voren is gekomen, is dat het berekenen van het inkomen van een Wajonger geen sinecure is. Er zijn speciale afdelingen bij UWV (Uitkering) om het inkomen te berekenen. Uit de gesprekken blijkt dat het voor arbeidsdeskundigen zeer complex is (geworden) om het inkomen te berekenen, en dat zij moeite hebben het systeem te doorgronden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vraag 'Gaan Wajongers er op vooruit als ze gaan werken?' tot zeer uiteenlopende reacties leidde. Waar de ene arbeidsdeskundige aangeeft dat een oWajonger nooit meer dan 75% van het WML verdient, zegt de ander dat de oWajong voor Wajongers met een lage loonwaarde zeer gunstig uit kan pakken. Voor Wajongers zelf betekent dit dat zij niet goed weten wat er met hun inkomen gebeurt wanneer hun arbeidssituatie verandert, totdat er een definitieve berekening

[118] In Hoofdstuk 2 is de zaagtand van de oWajong uitgewerkt.

is gemaakt door de afdeling Uitkering. Dit leidt in de praktijk regelmatig tot onzekerheid bij werknemers.

Ook voor ons is het niet eenvoudig gebleken om een aantal proefberekeningen te maken voor Wajongers die werken met loondispensatie in de werkregeling[119]. Dat is te wijten aan een aantal variabelen die van invloed zijn op het uiteindelijke inkomen van de Wajonger. Deze variabelen vinden we niet bij het instrument loonkostensubsidie, waardoor de berekening van loonkostensubsidie eenvoudiger is. De volgende variabelen hebben invloed op de hoogte van het inkomen van een Wajonger die werkt met loondispensatie:

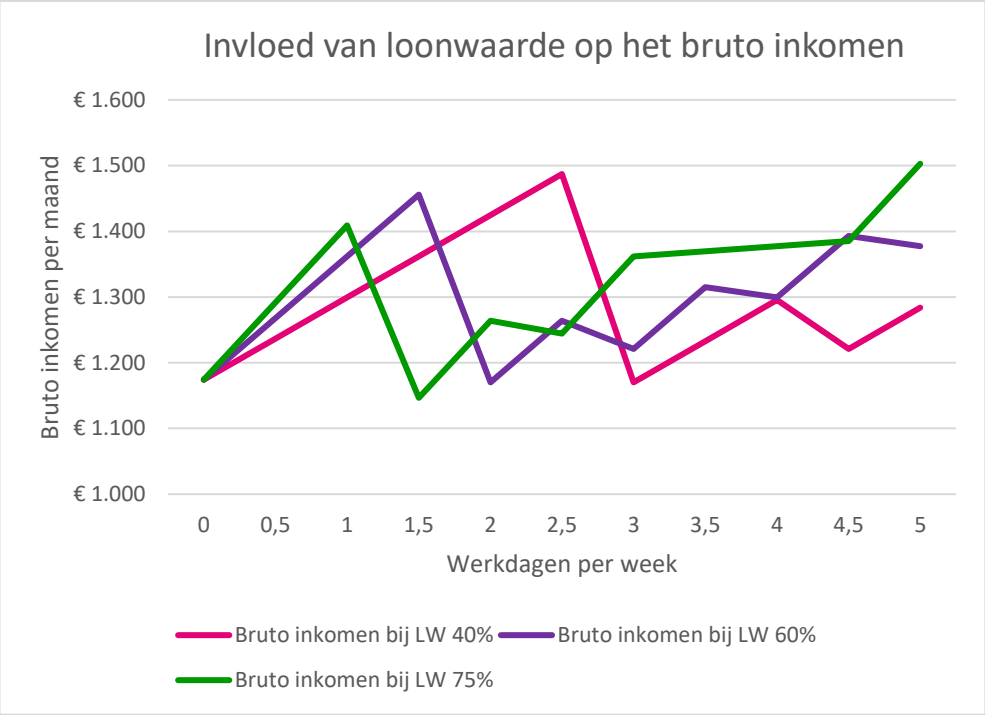
- Het maatmanloon. In de oWajong wordt de arbeidsongeschiktheidsklasse berekend op basis van het maatmanloon. Het maatmanloon is het inkomen dat de Wajonger verdiend zou hebben als hij nog gezond was geweest. Daarvoor wordt zo mogelijk gekeken naar het inkomen van de Wajonger in zijn laatste baan voor de Wajong-aanvraag. Dit maatmanloon maakt de proefberekening voor een “standaard” Wajonger erg complex. Het maatmanloon speelt geen rol meer in de berekening van de Wajong2010.
- Het aantal uur per week dat de Wajonger werkt.
- De loonwaarde van de Wajonger.
- De Breman-regeling is een extra aanvulling op het inkomen van een Wajonger in de oWajong of de voortgezette werkregeling van de Wajong2010. In Hoofdstuk 2 hebben we toegelicht wat de Breman-regeling inhoudt. Niet iedere Wajonger heeft recht op de Breman-regeling. Maar als een Wajonger recht heeft op de Breman-regeling, dan kan dit voor hem een aanzienlijke vooruitgang in het inkomen betekenen. De Breman-regeling wordt niet toegepast als de Wajonger minder dan 30 uur per week werkt, omdat het dan geen materiele effecten heeft. De Breman-regeling is in dit onderzoek niet verwerkt in de berekeningen van het bruto inkomen van de Wajonger.

In de oWajong heeft de hoogte van de loonwaarde een aanzienlijke invloed op het totale bruto inkomen van de Wajonger.[120] In Figuur 6-2 is duidelijk de zaagtand te zien, waarbij het inkomen toeneemt, totdat de Wajonger in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse terechtkomt. Dan neemt dus ook de aanvullende uitkering af, waarvoor het salaris onvoldoende compenseert. Zodoende neemt het totale inkomen af. Een lage loonwaarde, bijvoorbeeld 40%, kan betekenen dat de werknemer

[119] De berekeningen van de voortgezette werkregeling is eenvoudiger. Vanaf 2018 stromen de eerste Wajongers in de voortgezette werkregeling in. Daarbij worden zij aangevuld tot maximaal 100% van het WML, op basis van hun inkomsten en een aanvullende uitkering van maximaal 70%.

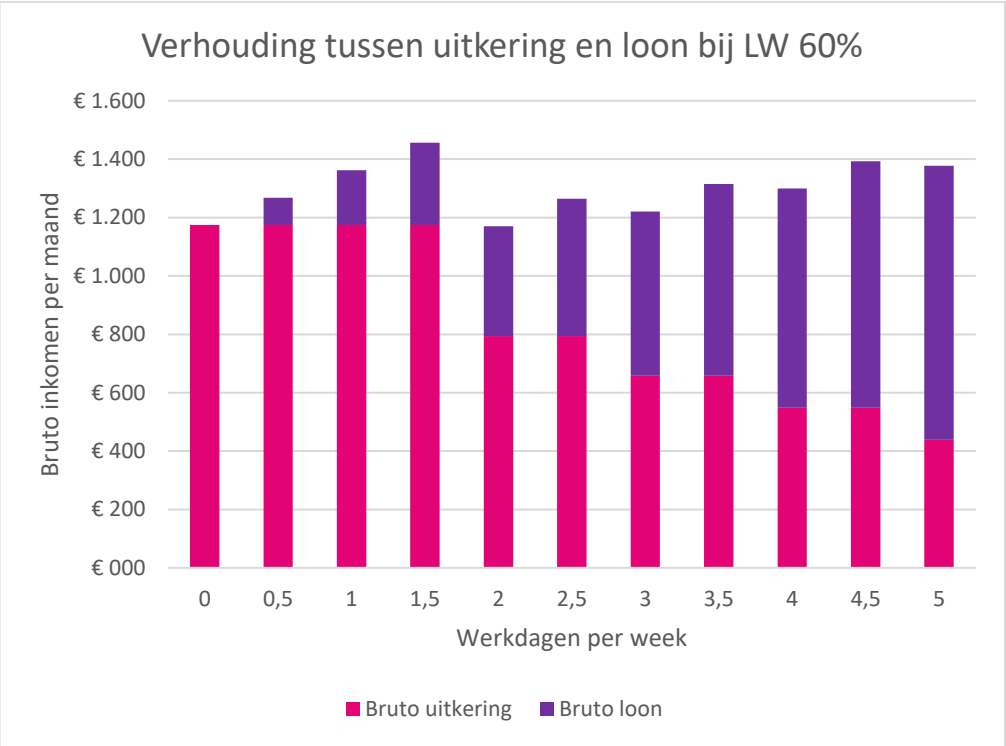
[120] De berekeningen zijn gemaakt op basis van de geldende normen per 1 juli 2017. De hoogte van de aanvullende uitkering was toen maximaal 75% en het WML was € 1.565,40.

zelfs als hij 5 dagen per week werkt, niet meer aan het niveau van zijn bruto inkomen bij 2,5 dag werken komt. Daarentegen kan een lage loonwaarde gunstig zijn voor het inkomen van een Wajonger die parttime werkt, tot maximaal 3 dagen per week. We constateren dat meer werken niet per definitie loont in de oWajong en dat, afhankelijk van het aantal uur per week dat de Wajonger werkt, een hogere loonwaarde ook niet per definitie lonend is. Dit is weergegeven in Figuur 6-2.



Figuur 6-2 Inkomensontwikkeling in de oWajong bij een loonwaarde van 40%, 60% en 75%

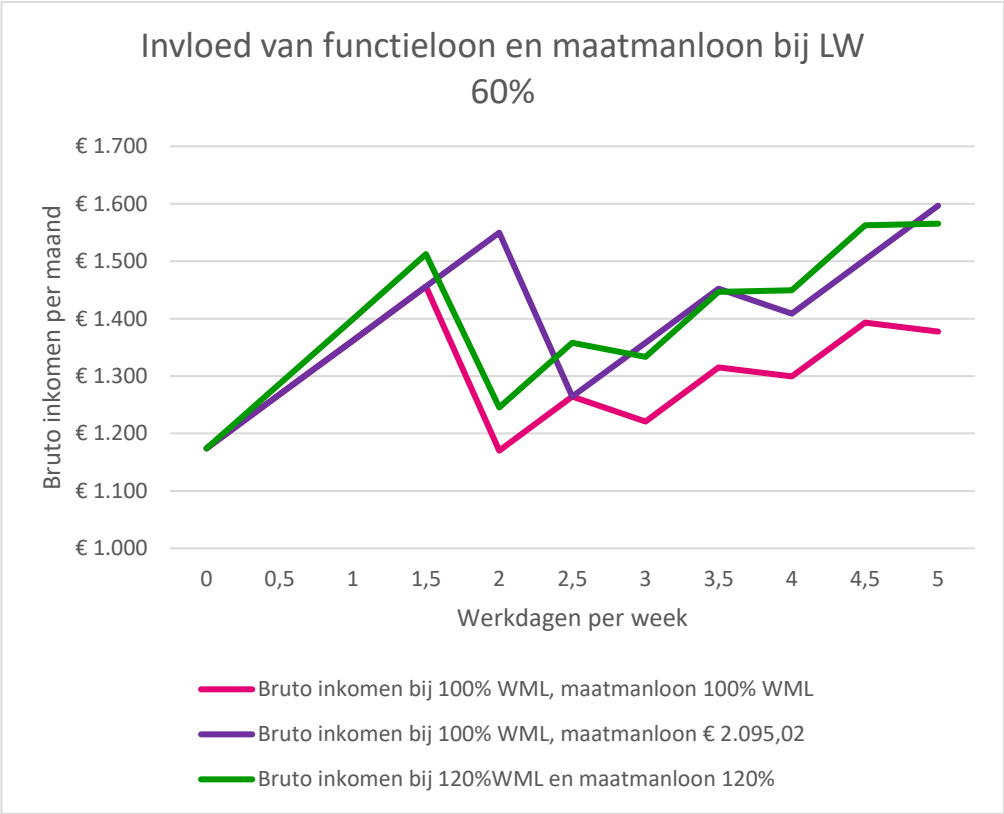
Om beter te begrijpen waarom het inkomen van een Wajonger af kan nemen naarmate hij meer gaat werken, laten we in Figuur 6-3 zien hoe het inkomen van een Wajonger met een loonwaarde van 60% is opgebouwd. Het inkomen van een Wajonger bestaat altijd uit twee delen: het loon dat hij ontvangt van de werkgever en de aanvullende uitkering die hij krijgt. De uitkering wordt stapsgewijs afgebouwd, dus wanneer de Wajonger in een andere arbeidsongeschiktheidsklasse komt, kan dat invloed hebben op het totale inkomen van de Wajonger. Zo zien we dat met name de stap van anderhalve dag per week werken naar twee dagen per week werken een forse achteruitgang in inkomen betekent, doordat de uitkering met bijna 400 euro per maand afneemt. We presenteren hier het bruto inkomen.



Figuur 6-3 Inkomensopbouw in de oWajong bij een loonwaarde van 60%, functieloon 100% WML en maatmanloon 100% WML

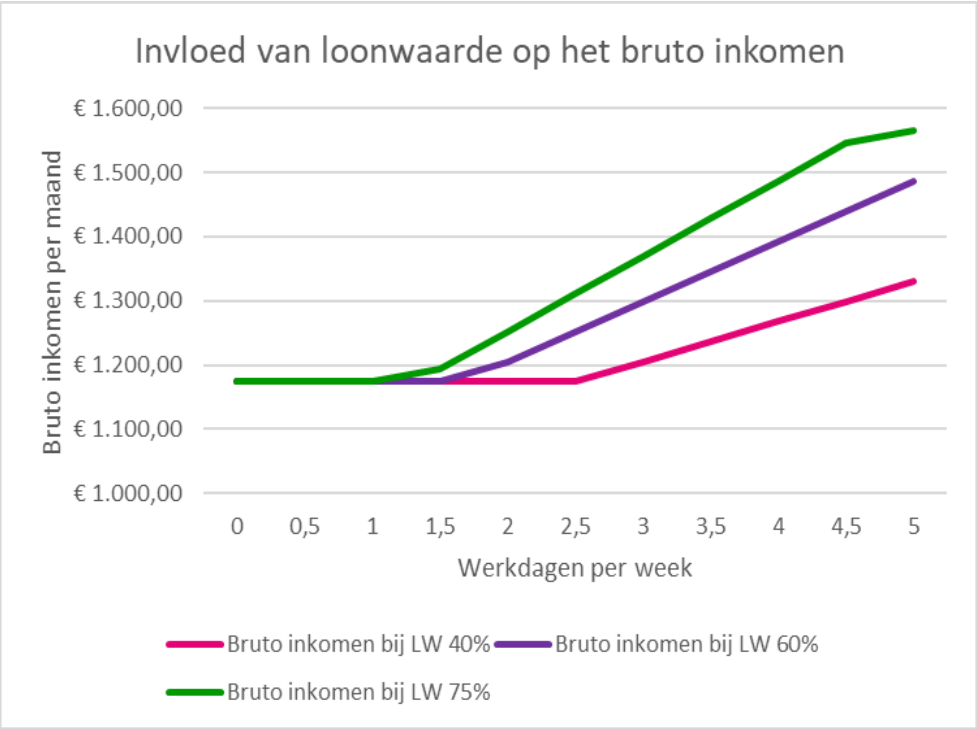
De hoogte van het maatmanloon en de hoogte van het functieloon hebben evengoed invloed op het bruto inkomen van de Wajonger in de oWajong. Bij de berekening in Figuur 6-3 zijn we uitgegaan van een functieloon van 100% WML en een maatmanloon van eveneens 100% WML. Het kan ook zijn dat het functieloon en/of het maatmanloon hoger liggen dan 100% WML.[121] Een functieloon en/of maatmanloon van meer dan 100% WML heeft een positieve invloed op het inkomen van de Wajonger. Desondanks herkennen we de zaagtand nog steeds. Vanaf ongeveer 4,5 dag per week werken gaat de Wajonger er op vooruit, ten opzichte van zijn totale inkomen bij ongeveer 2 dagen per week werken. Dat is weergegeven in Figuur 6-4.

[121] Om in aanmerking te komen voor loondispensatie mag het SV-loon niet hoger zijn dan 100% WML.



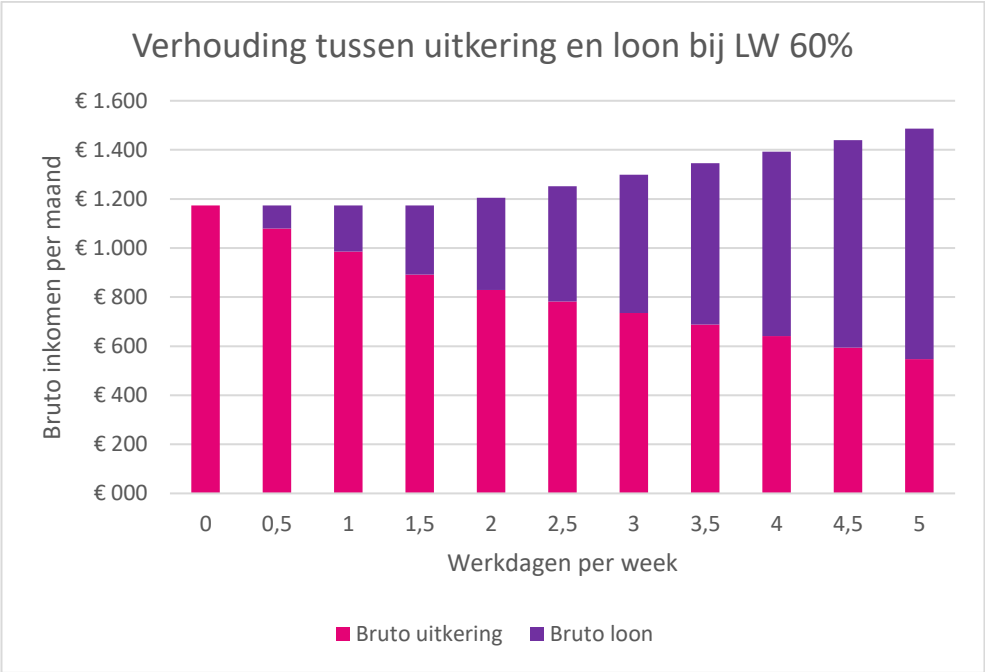
Figuur 6-4 Invloed van het functieloon en/of maatmanloon bij een loonwaarde van 60%

De problemen met het inkomen in de oWajong waren bekend. Met de invoering van de Wajong2010 stond activering voorop, in plaats van het bieden van inkomenszekerheid dat in de oWajong voorop stond. De werkregeling in de Wajong2010 moest werknemers meer stimuleren om te werken. Daarmee werd het ook belangrijker om werken meer te laten lonen. Dat is gelukt. De “zaagtand” die zo kenmerkend is voor de oWajong zien we niet terug in de werkregeling van de Wajong2010. Dit is weergegeven in Figuur 6-5. Er is sprake van een gestaag stijgend inkomen naarmate de Wajonger meer gaat werken. De hoogte van de loonwaarde doet er eveneens toe. Uit dezelfde grafiek kunnen we opmaken dat een Wajonger met een loonwaarde van 75% bij dezelfde arbeidsduur meer verdient dan een Wajonger met een loonwaarde van 40%. Daarbij wordt het verschil in inkomen groter naarmate beide Wajongers meer uren per week werken. Het is dus mogelijk om er in inkomen op vooruit te gaan, wanneer de Wajonger zich ontwikkelt tot een hogere loonwaarde, conform de bedoeling van de wetgever. We concluderen echter ook dat er bij een lage loonwaarde een behoorlijke arbeidsinspanning van de Wajonger wordt verwacht om het uitkeringsniveau te ontstijgen: bij een loonwaarde van 40% neemt het inkomen pas toe vanaf 2,5 dagen werken per week.



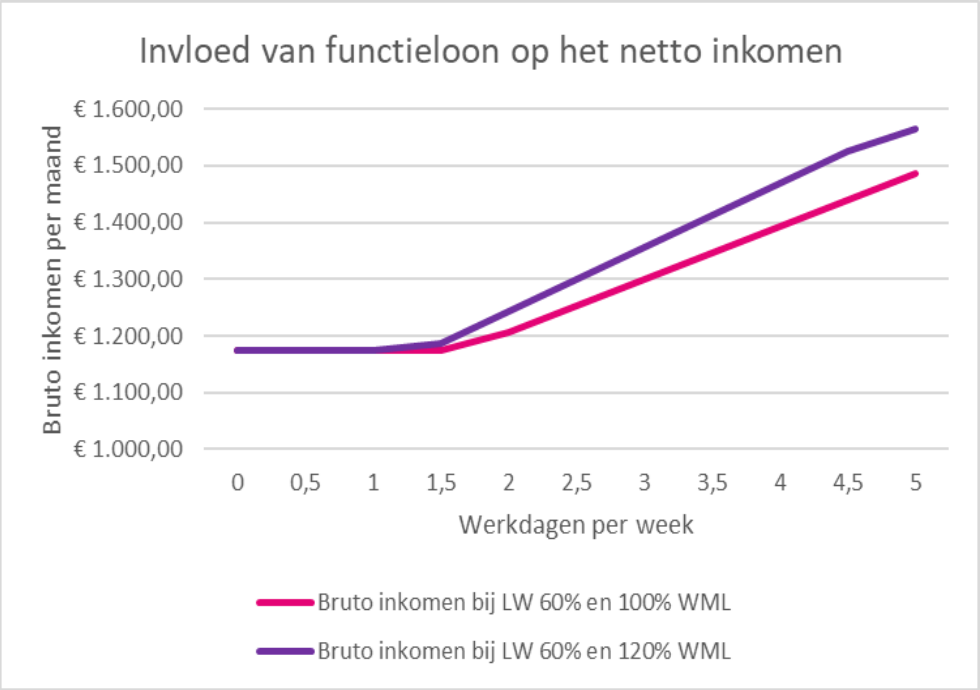
Figuur 6-5 Inkomensontwikkeling in de Wajong2010 bij een loonwaarde van 40%, 60% en 75%.

Als we nader inzoomen op het inkomen van de Wajonger in de Wajong2010 met een loonwaarde van 60% zien we dat de uitkering gestaag afneemt en het salaris gestaag toeneemt. Dit in tegenstelling tot de oWajong, waar sterkere wisselingen in zitten. In Figuur 6-6 is dit weergegeven.



Figuur 6-6 Inkomensopbouw in de Wajong2010 bij een loonwaarde van 60%

Een Wajonger kan meer verdienen dan 100% van het WML. Dat zien we terug in de ontwikkeling van het inkomen, wanneer we het inkomen van een Wajonger die 100% van het WML verdient afzetten tegen een Wajonger die 120% van het WML verdient (beide vallen onder de Wajong2010). Het inkomen van de Wajonger die 120% van het WML verdient neemt sneller toe. Figuur 6-7 illustreert dit.

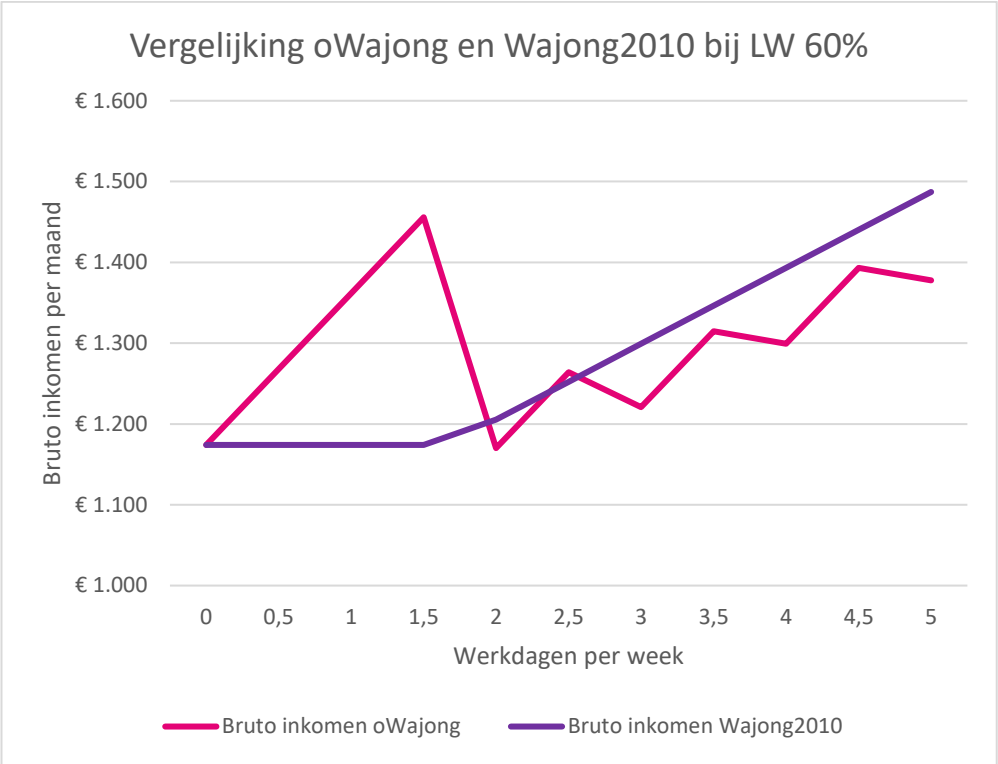


Figuur 6-7 Inkomensontwikkeling bij 100% WML en 120% WML in de Wajong 2010 vergeleken

Wanneer we de inkomensontwikkeling in de oWajong en de Wajong2010 tegen elkaar afzetten bij een loonwaarde van 60%[122], dan valt op dat het grootste verschil zit bij Wajongers die maximaal anderhalve dag per week werken. De oWajong pakt dus met name gunstig uit wanneer de Wajonger weinig uren per week werkt. Iemand in de oWajong heeft een bruto inkomen dat ongeveer 280 euro hoger ligt dan dat van iemand in de Wajong2010 wanneer hij anderhalve dag per week werkt. Zodra de Wajonger meer gaat werken is de Wajong2010 financieel aantrekkelijker dan de oWajong.[123] Het principe dat werken moet lonen komt nadrukkelijker tot uiting in de Wajong2010, hoewel dat over het geheel genomen ook blijkt uit de oWajong. Dit is weergegeven in Figuur 6-8.

[122] De gemiddelde loonwaarde van Wajongers ligt op 57%. Daarom ligt het voor de hand om de vergelijking te maken met een loonwaarde die dit gemiddelde benadert.

[123] De Breman-regeling kan hier verandering in brengen. De Breman-regeling is echter niet meegenomen in de berekeningen.



Figuur 6-8 Inkomensontwikkeling in de oWajong en de Wajong2010 bij een loonwaarde van 60%

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk vaststelden is het voor een deel van de mensen met een beperking belangrijk om er financieel op vooruit te gaan wanneer zij gaan werken of wanneer zij meer gaan werken. We hebben in de grafieken eerder in deze paragraaf gezien dat voor de oWajong niet per definitie geldt dat (meer) werken financieel loont. En hoewel iemand in de Wajong2010 er wel op vooruit gaat, kan de inkomensstijging beperkt zijn, afhankelijk van de hoogte van de loonwaarde, het aantal uur dat een werknemer werkt of gaat werken en het functieloon. Onvoldoende beloond worden in de perceptie van de werkzoekende of werknemer kan consequenties hebben voor zijn of haar motivatie. Dit geldt ook voor Wajongers. Uit de interviews met klantmanagers, werknemers en werkgevers blijkt dat werknemers het soms moeilijk te accepteren vinden dat het verschil met het niveau van de uitkering zo klein is.

Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat 32,9% van de Wajongers een voltijdscontract heeft. Het merendeel van de Wajongers werkt dus parttime. Daar zijn diverse redenen voor. Sommige Wajongers werken in deeltijd vanwege hun beperking, maar dat veel Wajongers in deeltijd werken heeft ook te maken met de vraag van werkgevers. Werken in deeltijd heeft vaak consequenties voor het inkomen van de Wajonger. Zeker voor Wajongers die parttime werken kan het verschil tussen

werken en niet-werken in inkomen vrij klein zijn. Als werken voor het gevoel van Wajongers onvoldoende loont, dan kan het volgens arbeidsdeskundigen moeilijk zijn om een beroep te doen op hun motivatie.

Wajongers over hun inkomen

Wajonger J. "Werken heeft mijn financiële situatie niet verbeterd. Ik ontvang nu € 229 salaris en € 726 aanvullende uitkering, dus een totaal inkomen van € 955. Maar als ik alleen een Wajong-uitkering krijg zonder te werken, dan krijg ik € 973. Maar het werk bevalt me goed en ik heb een leuke werkgever."

Wajonger N. "Ik ben er een paar tientjes per maand op vooruit gegaan toen ik ging werken. Helemaal precies weet ik het niet omdat mijn moeder mijn financiën grotendeels regelt. Maar ik hoop op een gegeven moment meer te gaan verdienen, zodat ik bijvoorbeeld een eigen huis kan kopen."

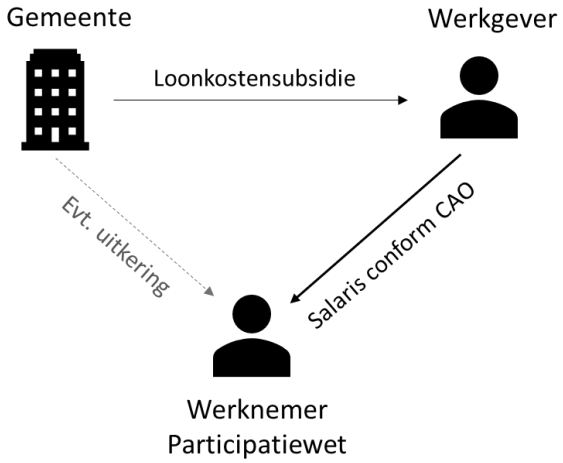
Extra inkomsten, zoals overwerk, worden achteraf verrekend met de aanvullende uitkering waardoor de werknemer het teveel aan ontvangen uitkering moet terugbetalen. Dit kan werknemers in problemen brengen. Het principe dat werken moet lonen wordt door veel werkgevers nadrukkelijk onderschreven, maar zij zien dat in het geval van loondispensatie te weinig terug in de praktijk. Werkgevers halen voorbeelden aan van overwerk, een bonus vanwege goed presteren en een 13^{e} maand, wat allemaal gekort wordt op de uitkering. Sommige werkgevers kunnen zich daar niet in vinden of maken zich daar boos over.

6.1.3 Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie moet het voor werkzoekenden aantrekkelijk maken om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, doordat zij er op vooruit gaan.

Eén salaris

Werknemers die onder de Participatiewet vallen en voor wie loonkostensubsidie beschikbaar is, hebben met 1 of 2 inkomstenbronnen te maken, afhankelijk van het aantal uur per week dat zij werken. Idealiter werkt de werknemer voldoende uren per week om bijstandsonafhankelijk te zijn. Dan ontvangt de werknemer het volledige loon van de werkgever conform de geldende CAO en wordt de werkgever financieel gecompenseerd door de gemeente. Indien het loon dat de werknemer verdient onder bijstandsniveau blijft, vult de gemeente het inkomen aan tot bijstandsniveau. De verschillende financiële stromen zijn schematisch weergegeven in Figuur 6-9.



Figuur 6-9 Geldstromen loonkostensubsidie

Volgens diverse betrokkenen (werkgevers en uitvoeringsorganisaties) is het ontvangen van een volwaardig salaris van de werkgever voor werknemers belangrijk, omdat dit werknemers het gevoel geeft dat zij erbij horen. Dit gaat alleen op voor werknemers die bijstandsonafhankelijk zijn. Werknemers hebben volgens sommigen de neiging om zich te vergelijken met anderen, en dan merken zij dat ze net zoveel verdienen als andere werknemers. De werknemer merkt zelf niets van de loonkostensubsidie die de gemeente aan de werkgever vergoedt. Volgens gemeenten is dat voor de werknemer wel zo prettig vanuit praktisch oogpunt. Tevens voorkomt dit dat de werknemer er telkens mee geconfronteerd wordt dat hij minder verdient omdat hij een beperking heeft.

Voor werknemers die niet bijstandsonafhankelijk raken door te gaan werken, maar een aanvullende bijstandsuitkering behouden, geldt dat zij net als Wajongers te maken hebben met twee inkomstenbronnen. Werken loont voor deze werknemers in financiële zin niet. Zij kunnen zich een minder volwaardige werknemer voelen, omdat zij afhankelijk blijven van de gemeente. Bovendien worden ook hun extra inkomsten achteraf verrekend met de aanvullende uitkering, wat tot financiële problemen kan leiden. En net als voor Wajongers geldt dat het voor deze werknemers lastig kan zijn om het overzicht over hun financiën te behouden, omdat zij te maken hebben met twee inkomstenbronnen.

Werken moet lonen

Alleenstaanden gaan er in de regel op vooruit wanneer zij ongeveer 28 uur per week gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, in een functie op het WML-

niveau.[124] 83% van de werknemers die werkt met loonkostensubsidie werkt meer dan 24 uur per week, 59% werkt meer dan 32 uur per week. Zie Figuur 4-6. Zodoende is grofweg 60 tot 80% van de mensen die valt onder de Participatiewet en die werkt met loonkostensubsidie bijstandsonafhankelijk[125]. Zodoende heeft een meerderheid van de werknemers die met loonkostensubsidie aan het werk is te maken met één inkomstenbron. Het volledige WML verdienen werknemers pas wanneer zij fulltime werken. 40% van de werknemers die gebruik maakt van loonkostensubsidie werkt meer dan 36 uur per week.

Zoals in Paragraaf 6.3.3 aan de orde zal komen, bemiddelen gemeenten niet iedereen met een verminderde loonwaarde naar werk. Vooral mensen met een geschatte lage loonwaarde worden minder vaak bemiddeld naar werk. Het kan zijn dat juist deze groep bijstandsgerechtigden meer moeite zou hebben om voldoende uren per week te werken om bijstandsonafhankelijk te raken. Zodoende kan het selectieproces van gemeenten het beeld beïnvloeden van het aantal klanten in de Participatiewet dat door te werken met loonkostensubsidie één inkomstenbron heeft.

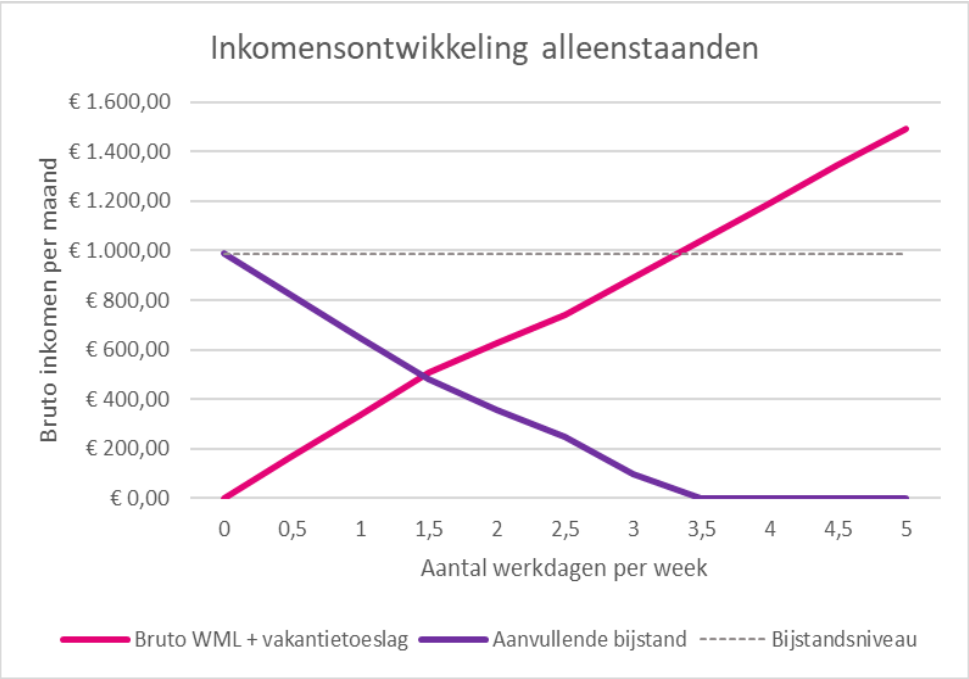
In Figuur 6-10 is de situatie van alleenstaanden weergegeven, ervan uitgaande dat hun salaris 100% van het WML bedraagt[126]. Uit de grafiek blijkt dat werknemers met een arbeidsbeperking vanaf ongeveer 28 uur per week werken uit de uitkering zijn.[127]

[124] Als het CAO-loon hoger ligt dan het niveau van het WML, dan is de werknemer bij een kleinere deeltijdfunctie bijstandsonafhankelijk. Gemeenten geven aan dat werknemers in de regel bijstandsonafhankelijk zijn wanneer zij tussen de 24 en 28 uur per week werken.

[125] We beschikken niet over gegevens over het percentage werknemers in het doelgroepregister dat bijstandsonafhankelijk is.

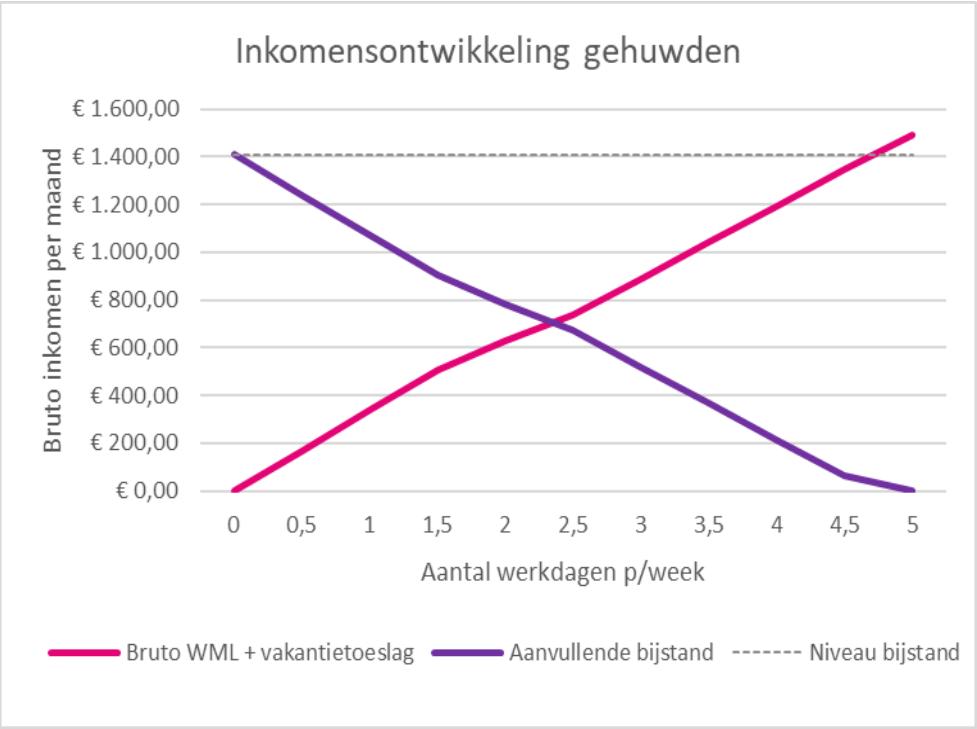
[126] De grafieken zijn tot stand gekomen op basis van de bijstandsbedragen en het WML per 1 juli 2017.

[127] Het inkomen va de werknemer is dus ofwel het bijstandsniveau, ofwel het loon dat de werknemer verdient als dit het uitkeringsniveau overstijgt.



Figuur 6-10 Inkomensontwikkeling alleenstaanden

Voor gehuwden en samenwonenden geldt dat de bijstandsuitkering hoger is, en daarmee is het ook het bedrag dat zij zelf moeten verdienen om uitkeringsonafhankelijk te raken hoger. Als één van beide partners gaat werken vanuit de uitkering, dan moet hij (bijna) fulltime werken om uitkeringsonafhankelijk te zijn. Dit is weergegeven in Figuur 6-11. Hetzelfde doel wordt overigens ook behaald als beide partners ongeveer 2,5 dag per week gaan werken.



Figuur 6-11 Inkomensontwikkeling gehuwden en samenwonenden

Uit de grafiek van alleenstaanden (Figuur 6-10) is duidelijk op te maken dat het inkomen, zodra de werknemer uitkeringsonafhankelijk is, noemenswaardig stijgt. Het gaat om ongeveer € 145,- netto per maand per 4 uur per week meer werken. Voor gehuwden en samenwonenden (Figuur 6-11) gaat dit principe veel minder op. Van hen wordt een forse arbeidsinspanning gevraagd, voordat ze er ten opzichte van de bijstandsuitkering financieel op vooruit gaan. Eén van beide partners moet (bijna) fulltime werken om er financieel op vooruit te gaan, waarbij de opbrengsten beperkt zijn. Er zijn signalen dat dit gevolgen heeft voor de motivatie van werknemers die gehuwd zijn of samenwonen om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie. Dit geldt evengoed voor alleenstaanden met een baan van ongeveer 28 uur per week, die weliswaar uitkeringsonafhankelijk zijn, maar wiens inkomen het bijstandsniveau nauwelijks ontstijgt. Het verschil tussen het uitkeringsniveau en het inkomen uit werk is soms zo klein dat het werknemers niet het gevoel geeft dat werken loont.

We kunnen dus concluderen dat het mogelijk is om er als werknemer financieel op vooruit te gaan door meer uren per week te gaan werken, indien zij bijstandsonafhankelijk raken of al zijn. Volgens gemeenten zijn niet alle werknemers zich bewust van het feit dat zij er financieel op vooruit kunnen gaan door meer te gaan werken, maar sommige werknemers wel. Dit laat onverlet dat niet alle werknemers de mogelijkheid hebben of de mogelijkheid zien om meer te gaan werken.

Volgens betrokkenen hebben mensen met een arbeidsbeperking vaak financiële motieven om te gaan werken, maar ook andere motieven. Veel bijstandsontvangers willen graag onafhankelijk van de gemeente zijn. Ze willen niets meer met de Sociale Dienst te maken hebben, niet meer gecontroleerd worden en geen bijstandsuitkering meer ontvangen. Dus enerzijds betekent dit dat de financiële prikkel werkt, maar anderzijds willen werknemers af van het stigma van bijstandsontvangers. De wens om uitkeringsonafhankelijk te raken kan ertoe leiden dat werkzoekenden erop inzetten precies genoeg uren per week te werken om bijstandsonafhankelijk te raken. In hoeverre dit aan de orde is, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen.

De doelgroep

Niet iedereen met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het niveau van het WML kan verdienen komt in aanmerking voor loonkostensubsidie. Mensen die samenwonen met een partner met inkomen of mensen die zelf vermogen hebben, zijn niet-uitkeringsgerechtigd (NUG). Gemeenten verstrekken hen geen bijstandsuitkering. Gemeenten hebben de taak om burgers te stimuleren tot re-integratie of sociale activering, wat ook geldt voor NUG'ers. Gemeenten hebben de vrijheid om te kiezen hoe zij dat doen, wel moeten zij hun beleid vastleggen in een verordening. Op grond van de wet kan loonkostensubsidie ook worden ingezet om NUG'ers naar werk te begeleiden. Uit de interviews blijkt dat niet alle gemeenten loonkostensubsidie inzetten voor NUG'ers. Bovendien zijn NUG'ers minder goed in beeld bij gemeenten.[128] Dit verkleint hun kansen op betaald werk. NUG'ers krijgen nooit een aanvullende uitkering. Dit betekent dat zij bijvoorbeeld tijdens een proefplaatsing geen inkomen krijgen. En wanneer zij geplaatst worden op werk, zouden zij nooit een aanvullende uitkering van de gemeente krijgen als zij zelfstandig niet boven bijstandsniveau verdienen. Dit is echter niet in het instrument loonkostensubsidie gelegen, maar dit heeft te maken met de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan de Participatiewet.

6.1.4 Conclusie: prikkels voor werknemers

Met loondispensatie en loonkostensubsidie wordt beoogd dat mensen met een arbeidsbeperking aan werk worden geholpen en dat werken loont. Dat blijkt vaak, maar niet voor alle werknemers, ook in de praktijk het geval te zijn. Zowel in de Wajong als in de Participatiewet is het afhankelijk van het aantal uur per week dat de werknemer werkt, en in het geval van loondispensatie ook van de loonwaarde, of hij er op vooruit gaat ten opzichte van de uitkeringssituatie.

[128] Inspectie SZW (2016) 32. In het rapport van de Inspectie staat dat veel gemeenten wel actief beleid voeren om NUG'ers die uit pro/vso komen te ondersteunen naar werk.

Voorts moet ook meer werken lonen. Dit principe komt onder voorwaarden tot uiting in de Wajong2010 en in de Participatiewet, maar minder in de oWajong. oWajongers kunnen er namelijk ook op achteruit gaan wanneer zij meer uren per week gaan werken. Daar staat tegenover dat parttime werken in de oWajong gunstiger uit kan pakken dan in de Wajong2010. In de Wajong2010 loont meer werken meestal, maar dit is wel afhankelijk van het aantal uren dat de werknemer werkt en de loonwaarde. Voor klanten die vallen onder de Participatiewet geldt ook dat meer werken loont, mits zij voldoende uren per week werken om bijstandsonafhankelijk te zijn. Parttime werk voor minder dan 28 uur per week wordt in financiële zin vaak niet beloond, omdat dit het uitkeringsniveau niet ontstijgt[129].

Zowel Wajongers als klanten van gemeenten werken in meerderheid parttime, maar dit heeft een negatief effect op het inkomen. We kunnen concluderen dat de prikkels voor werknemers in de Wajong2010 en in de Participatiewet in de praktijk tot uiting komen: meer werken loont. Echter, de inkomensstijging kan zeer beperkt zijn, afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt. Het is om die reden de vraag in hoeverre de financiële prikkel toereikend is om werknemers te stimuleren om meer uren per week te gaan werken of om zich verder te ontwikkelen. Er zijn ook andere dan financiële motieven voor mensen met een beperking om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie, te blijven werken of meer uren per week te gaan werken.

Voor veel werknemers is onvoldoende duidelijk hoe zij zelf invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van hun inkomen. Niet voor alle werknemers is duidelijk dat meer uren per week werken ook meer inkomen oplevert. Wajongers zijn zich er veelal niet van bewust dat een hogere loonwaarde hen eveneens meer op kan leveren. Bovendien blijkt het ontwikkelperspectief van werknemers met een arbeidsbeperking in de praktijk beperkt te zijn. We hebben in Hoofdstuk 2 gezien dat zij zich qua loonwaarde niet zo sterk ontwikkelen als werd verondersteld, bij een deel van de werknemers komt een terugval in loonwaarde voor en bij veel werknemers met een arbeidsbeperking komt de ontwikkeling na verloop van tijd tot stilstand. De ontwikkelgedachte van de Wajong is te complex voor de doelgroep zelf en sluit onvoldoende aan bij onze bevindingen uit de praktijk. De hoogte van de loonwaarde als variabele voor het inkomen van de werknemer is een complicerende factor, die onvoldoende begrepen wordt door werknemers en die het inkomen niet alleen kan laten stijgen, maar ook kan doen dalen.

Loonkostensubsidie is voor werknemers een eenvoudiger en beter te begrijpen instrument dan loondispensatie. Loonkostensubsidie biedt werknemers met een

[129] Als de werknemer meer dan 100% van het WML betaald krijgt, dan kan hij eerder bijstandsonafhankelijk zijn.

arbeidsbeperking de kans om een volwaardige werknemer te zijn doordat hij – meestal bij minimaal 28 uur per week werken – uitsluitend het volledige salaris van de werkgever ontvangt en geen aanvullende uitkering meer. Dit sluit beter aan bij de behoeften van werknemers met een arbeidsbeperking, dan de loondispensatie die altijd twee inkomstenbronnen met zich meebrengt. Het werken met twee inkomstenbronnen brengt een risico op financiële problemen voor de werknemer met zich mee en wijst de werknemer er maandelijks op dat hij niet gelijk is aan zijn collega's.

6.2 Ervaringen van werkgevers

6.2.1 Ervaringen met beide instrumenten

Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn bedoeld om werkgevers financieel te compenseren voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. Werkgevers moeten door deze instrumenten gestimuleerd worden om een werknemer met arbeidsbeperking aan te nemen.

Over het algemeen geven de meeste werkgevers in het onderzoek aan dat zij niet of nauwelijks werknemers met een arbeidsbeperking aan zouden nemen als hier geen financiële compensatie tegenover staat. Dit is ook de indruk die vertegenwoordigers van UWV en gemeenten hebben en dit sluit aan bij de resultaten uit eerder onderzoek[130]. Dit betekent nog niet dat de instrumenten effectief zijn om werkgevers te stimuleren en over de streep te trekken om werknemers met een beperking aan te nemen. Werkgevers beschouwen het eerder als een vanzelfsprekendheid en een noodzakelijke randvoorwaarde om financieel gecompenseerd te worden voor niet volledig inzetbare werknemers. In die zin kunnen zowel loonkostensubsidie als loondispensatie rekenen op de goedkeuring van werkgevers. Er zijn in het onderzoek uitzonderingen naar voren gekomen van werkgevers die nog steeds werknemers met een arbeidsbeperking aan zouden nemen zonder financiele compensatie, maar die financiële compensatie wel heel wenselijk vinden. De volgende citaten illustreren het perspectief van werkgevers op het belang van loonkostensubsidie en loondispensatie.

[130] Monitor Berenschot.

Werkgevers over de instrumenten

"Het is duur om mensen aan te nemen en dat is het al zonder dat ze een beperking hebben. Ik kende loondispensatie niet, maar voor mij nam het een hoge drempel weg. Zonder loondispensatie had ik het waarschijnlijk niet gedaan. Dan zijn de kosten te hoog in verhouding tot de opbrengsten."

"Nu ben ik heel blij met de werknemer met een arbeidsbeperking, zijn motivatie en inzet. Maar dat wist ik nog niet toen ik hem in dienst nam. Dus achteraf bezien had ik het ook gedaan zonder loonkostensubsidie, maar toen waarschijnlijk niet. Het instrument was dus wel belangrijk voor me."

"Zonder loonkostensubsidie of loondispensatie zou ik waarschijnlijk nog steeds wel mensen met een beperking aannemen. Maar ik zou er wel langer over moeten nadenken en minder risico nemen. Nu zeg ik vrij makkelijk: 'kom maar, we gaan het proberen'. Dat zou dan anders zijn. Bedenk wel: mensen zitten niet voor pijn aan hun teen in de Wajong. Er is echt wel iets aan de hand!"

Hoewel werkgevers wel bereid blijken te zijn om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen op een tijdelijk contract, komen vaste contracten voor werknemers met een arbeidsbeperking volgens betrokkenen weinig voor. Dit blijkt ook uit het kwantitatieve deel van dit onderzoek.[131] Uit de interviews blijkt dat werkgevers er vaak voor kiezen om werknemers met een arbeidsbeperking op een tijdelijk contract te laten werken en hen vervolgens soms vervangen. Dit sluit aan bij de maatschappelijke trend van de flexibiliserende arbeidsmarkt, waarin in toenemende mate sprake is van tijdelijke contracten.[132] Andere factoren die een rol spelen bij het hoge aantal tijdelijke contracten zijn risicomijdend gedrag van werkgevers en dat het niet altijd lukt om tot een goede match te komen tussen werkgever en werknemer. Dan wordt het dienstverband vaak niet verlengd of voortijdig beëindigd. Wat eveneens een rol speelt is dat de Participatiewet relatief kort in werking is, en dat om die reden veel werkzoekenden recent bemiddeld zijn naar werk. Het eerste contract is in de regel tijdelijk van aard. Dit kan ook een verklaring zijn voor het hoge aantal tijdelijke contracten.

Voor sommige werkgevers is de drempel toch te hoog, ondanks loonkostensubsidie en loondispensatie. Zij kiezen liever voor detachering van mensen met een arbeidsbeperking, zodat zij zo min mogelijk risico lopen en zo min mogelijk administratieve

131 Van de groep werknemers die gevolgd is en die met loondispensatie werkt heeft 25% een vast contract, met loonkostensubsidie gaat het om 20% van de werknemers die een vast contract heeft (cijfers uit Hoofdstuk 4). Het aandeel vast werk in de totale populatie van het doelgroepregister ligt hoger, blijkt uit de kamerbrief 'Resultaten onderzoek: omvang doelgroep banenafspraak en duurzaamheid van de banen' (2 juli 2018). In totaal 61% van de uren die mensen uit de doelgroep van de banenafspraak werken vallen onder een vast contract.

132 Inmiddels werkt 27% van alle werknemers op een tijdelijk contract. SCP, *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018).

lasten hebben. Uitzendbureaus springen in dat gat en nemen mensen met een arbeidsbeperking in dienst met loondispensatie of loonkostensubsidie. Vaak nemen uitzendbureaus dan ook de rol van jobcoach op zich.

De meeste werkgevers hebben andere dan financiële motieven om een werknemer met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De geïnterviewde werkgevers hadden diverse redenen, zoals dat de werknemer met een beperking een bekende was, dat zij maatschappelijk verantwoord willen ondernemen of dat zij zich aan SROI moeten conformeren vanwege het aanbestedingsbeleid van opdrachtgevers. Over het algemeen zijn het meer sociale ondernemers die werken met mensen met een arbeidsbeperking. Dat wil echter niet zeggen dat deze ondernemers geen winstdoelstelling hebben.

Werkgevers over hun motieven om een werknemer met een beperking aan te nemen

"Het kwam toevallig op mijn pad om te werken met iemand met een beperking. Ik wilde dat mijn bedrijf echt een afspiegeling zou zijn van de maatschappij. Daarom heb ik de werknemer met een beperking ook een kans gegeven."

"De belangrijkste reden om Wajongers in dienst te nemen is omdat ik vind dat je deze mensen een kans moet geven om een plek op de arbeidsmarkt te hebben. Het voegt ook iets toe aan je eigen organisatie. Het feit dat je maatschappelijk verantwoord onderneemt, voelt goed. Ook mensen met een beperking moeten gewoon worden opgenomen, net zoals alle andere medewerkers."

"We willen als bedrijf een sociaal gezicht laten zien. Het zijn toch jongens uit de regio. Bovendien hoort het ook bij de groep klanten die we hebben: regionale bedrijven en gemeenten. Ook heeft het bedrijf veel te maken met pieken in het werk, mensen met een arbeidsbeperking kunnen helpen om die pieken af te vlakken, omdat ze extra handjes bieden."

"Ik kende de vader van de werknemer met een beperking goed. De vader belde dat het niet klikte tussen zijn zoon en de toenmalige werkgever. De vader vroeg daarom of zijn zoon bij mij kon komen werken. Ik kon wel iemand gebruiken voor ongeveer een halve week. Ik wist dat de zoon niet volledig inzetbaar zou zijn. De zoon is op gesprek geweest en dat ging goed. Toen heb ik hem een tijdelijk contract aangeboden."

De loonwaardebepaling

Voor werkgevers is de loonwaardebepaling een belangrijk moment. Dan komt hij er achter welke kosten hij heeft aan de werknemer. Ongeacht het instrument, loondispensatie of loonkostensubsidie, heeft de werkgever er belang bij om de loonwaarde zo laag mogelijk in te laten schatten. Niet voor elke werkgever is dit even belangrijk, maar voor een deel van de werkgevers doet de hoogte van de loonwaarde er zeker toe.

Uit het onderzoek blijkt dat de loonwaardemeting geen puur rekenkundige exercitie is: de loonwaardebepaling komt tot stand op basis van gesprekken met de werkgever en vaak ook met werknemer en jobcoach. Mede op basis van de gesprekken wordt de prestatie van de werknemer op een aantal criteria zo objectief mogelijk vastgesteld. Het gesprek met de werkgever is een bepalende factor, en er zijn werkgevers die het gesprek proberen te beïnvloeden om tot een lagere loonwaarde te komen. Uitvoeringsorganisaties, zowel UWV als gemeenten, zijn zich hiervan bewust. Zo geeft een aantal arbeidsdeskundigen van UWV aan dat zij veel gespreksvaardigheid nodig hebben om de loonwaarde goed te kunnen meten. Zij zijn vaak grotendeels afhankelijk van de informatie die de werkgever geeft, en zij moeten dus op diverse manieren proberen zo objectief mogelijke informatie van hem te verkrijgen. Ook om die reden is het gesprek met de werknemer belangrijk. Het gesprek met de werknemer vergt echter vaak ook veel gespreksvaardigheid. Een deel van de werknemers met een beperking, bijvoorbeeld werknemers met een verstandelijke beperking, vindt het moeilijk om uit te leggen wat ze doen en hoe goed dat lukt. Dan is het lastig voor de arbeidsdeskundige om een objectief beeld te krijgen van de prestaties van de werknemer.

De prestatie van de werknemer moet afgezet worden tegen een normfunctie. Voor de arbeidsdeskundige is het zaak om objectief kunnen bepalen hoeveel werk de werknemer in een uur zou moeten verzetten. Maar een normfunctie is er niet altijd. In een productieomgeving is het vereiste tempo vaak goed inzichtelijk, maar voor andere functies geldt dit minder. Dit maakt het vaststellen van de loonwaarde soms extra ingewikkeld: de norm moet eerst worden vastgesteld in overleg met de werkgever. Voor gecarvede functies geldt juist dat deze zo zijn afgestemd op de capaciteiten van de werknemer, dat de loonwaarde zeer hoog uitvalt. Voor werkgevers is dat soms een probleem: hij moet vrijwel het volledige loon betalen, terwijl hij geen volwaardig inzetbare werknemer heeft. Dit is de reden dat sommige gemeenten niet inzetten op jobcarving.

Vanuit werkgeversperspectief is het belangrijk om een werknemer tegen de juiste kosten aan te kunnen nemen. In de praktijk betekent dit dat werkgevers belang hebben bij een zo laag mogelijke loonwaarde, zodat zij zo min mogelijk kosten maken. Een aantal werkgevers geeft aan dat zij vinden dat uitvoeringsorganisaties soms te hoog inzetten bij de loonwaardemeting, en dat je misschien beter eerst met een lagere loonwaarde kan beginnen om daarna in loonwaarde te groeien. Het belangrijkste voor hen is dat zij vinden dat de loonwaarde op zo'n niveau ligt dat het financieel realistisch is. Als zij het idee hebben dat dit niet het geval is, dan willen zij daar soms het gesprek over aangaan. In het uiterste geval komt de werknemer niet in dienst.

Werkgever over de loonwaardebepaling

"Soms vraag ik een second opinion voor de loonwaardebepaling aan en dat mag ook van de gemeente. Ik heb de mogelijkheid om een kandidaat te weigeren als ik de loonwaarde te hoog vindt en dat komt ook voor. Maar het is niet prettig, want de kandidaat is al een aantal maanden in dienst met forfaitaire loonkostensubsidie. Je stelt toch iemand teleur. Als het financieel niet verantwoord is, dan kan het gewoon niet."

Uitvoeringsorganisaties ervaren dat zij om deze reden soms in een spagaat zitten. De werkgever wil een lagere loonwaarde, en aan die wens niet tegemoet komen kan betekenen dat de werkgever afhaakt. Dat is vaak een teleurstelling voor de werkzoekende en kan bovendien demotiverend werken. Uit de interviews blijkt dat er soms concessies gedaan worden aan de werkgever om een plaatsing te kunnen realiseren. Met andere woorden, er is soms sprake van onderhandelingsruimte die door werkgevers gecreëerd wordt en waar uitvoeringsorganisaties impliciet mee instemmen.[133] Voor gemeenten betekent dit dat zij meer loonkostensubsidie (uit eigen middelen) moeten betalen dan nodig is. Bij loondispensatie (UWV) merkt de werknemer het in zijn portemonnee als er een lagere loonwaarde wordt vastgesteld, omdat de werknemer minder betaald krijgt van de werkgever, (meestal) resulterend in een lager totaal inkomen.

Arbeidsdeskundige UWV over de loonwaarde

"Een concessie aan de loonwaarde doen kan alleen als de werkgever anders afhaakt en kan alleen van tijdelijke duur zijn. Dus bijvoorbeeld de komende 3 maanden 50% loondispensatie in plaats van 65%. Maar dit kan betekenen dat de werknemer dat in zijn portemonnee voelt en dat maakt het ingewikkeld. Je wilt die werknemer echter ook plaatsen."

Twee instrumenten naast elkaar

Werkgevers kunnen gebruik maken van beide instrumenten: loonkostensubsidie en loondispensatie. Er zijn werkgevers die beide instrumenten naast elkaar gebruiken. Andere werkgevers hebben een keuze gemaakt om alleen met loondispensatie of alleen met loonkostensubsidie te werken.

Werkgevers waren gewend aan het instrument loondispensatie en daar kwam het instrument loonkostensubsidie per 2015 bij. Voor werkgevers die al werkten met loondispensatie is dat zeker bij de invoering van de Participatiewet wennen geweest. We gaan hier in Paragraaf 6.3.3 nader op in. We kunnen op basis van interviews met werkgevers en uitvoeringsorganisaties constateren dat werkgevers die

[133] Met dit onderzoek is geen zicht verkregen op de mate waarin er onderhandeld wordt over de loonwaarde.

al werken met de doelgroep gewend zijn aan het feit dat loondispensatie en loonkostensubsidie naast elkaar bestaan.

Dat wil echter niet zeggen dat werkgevers dit een wenselijke situatie vinden. Zij signaleren dat er twee instrumenten zijn die hetzelfde doel dienen, maar die qua opzet en uitvoering van elkaar verschillen en die worden uitgevoerd door twee verschillende uitvoeringsorganisaties. Een aantal geïnterviewde werkgevers geeft aan dit complex te vinden. Uitvoeringsorganisaties herkennen ook uit hun eigen praktijk dat werkgevers deze situatie complex vinden. Dit geldt het meeste voor die werkgevers die al lange tijd werkten met loondispensatie en voor wie de invoering van loonkostensubsidie om die reden verwarrend en erg wennen was. Voor werkgevers die maar met één instrument te maken hebben geldt dit veel minder. De complexiteit voor werkgevers zit niet alleen in twee instrumenten, maar ook in twee uitvoeringsorganisaties en in verschillende loonwaardemethodieken. Werkgevers vragen om eenvoud. Zij zien het liefste één instrument onder dezelfde voorwaarden en één uitvoeringsorganisatie. Voor werkgevers is dat makkelijker te begrijpen en het ontlast werkgevers die nu met beide instrumenten en twee uitvoeringsorganisaties te maken hebben. Tegelijkertijd komt uit de interviews met werkgevers en uitvoeringsorganisaties het beeld naar voren dat het niet onoverkomelijk is als de twee instrumenten naast elkaar blijven bestaan.

De complexiteit van twee instrumenten naast elkaar

Werkgever: *"Het is vooral onhandig voor werkgevers dat er twee regelingen zijn die door twee verschillende loketten worden uitgevoerd. Het zou veel efficiënter zijn om hiervan één regeling te maken die door één loket wordt uitgevoerd. Welke van de twee huidige regelingen het zou worden, maakt mij niet uit."*

Werkgever: *"Het allerfijnst zou het zijn wanneer er één instrument is dat in heel Nederland hetzelfde is. Dan weet iedereen precies waar hij aan toe is."*

Uitvoeringsorganisatie: *"Er is vaak onduidelijkheid bij werkgevers, omdat er twee regelingen bestaan. De verschillen tussen de regelingen maken de plaatsing van de doelgroep onnodig complex. Het zou voor werkgevers prettiger zijn als er één regeling is.*

6.2.2 Loondispensatie

Bij loondispensatie betaalt de werkgever alleen voor de loonwaarde van de Wajonger. De rest van het inkomen van de werknemer vult het UWV aan. Werkgevers vinden het werken met loondispensatie eenduidig en goed te begrijpen. Volgens UWV is het makkelijk om aan werkgevers uit te leggen hoe loondispensatie werkt. Werkgevers vinden het prettig om te betalen voor de feitelijke prestatie van de werknemer en verder hebben zij er geen omkijken naar. Er is weinig sprake van administratieve handelingen. Wel hebben sommige bedrijven te maken (gehad)

met administratieve moeilijkheden, omdat het binnen de financiële systemen van de werkgever niet mogelijk was om onder het wettelijk minimumloon te betalen.

In het geval van loondispensatie draagt de werkgever alleen werkgeverslasten af over het loon dat hij de werknemer betaalt. Aangezien het loon in de regel lager is dan het WML, zijn de werkgeverslasten meestal eveneens vrij laag. Vaak hoeft de werkgever geen pensioenpremie te betalen omdat de werknemer niet boven de franchisedrempel uitkomt. Dit maakt loondispensatie een aantrekkelijk instrument voor werkgevers. Hoewel werkgevers dat aantrekkelijk vinden, zijn er ook werkgevers die juist om deze redenen moeite hebben met het instrument loondispensatie. Werkgevers die werken met Wajongers zijn veelal sociaal ingestelde werkgevers. Enkele werkgevers merken op dat zij vanwege het instrument loondispensatie hun werknemers geen gelijke behandeling kunnen bieden. Zij willen Wajongers bijvoorbeeld graag een aanvullend pensioen bieden, maar dat lukt niet altijd. Eén geïnterviewde werkgever maakt geen gebruik van loondispensatie omdat hij zijn werknemers eerlijk en op dezelfde manier wil belonen als andere werknemers en daar met loondispensatie geen mogelijkheid toe ziet.

Werkgever over financiële beloning Wajonger

F. werkt met loondispensatie bij een transportbedrijf. F. ging er financieel op achteruit toen hij ging werken, omdat hij hoge reiskosten heeft (ongeveer € 300,- per maand). Deze reiskosten worden niet vergoed door UWV. De werkgever vond dat oneerlijk en heeft F. een auto van de zaak gegeven. Het totale inkomen van F. bedraagt nu iets meer dan een volledige Wajong-uitkering, maar de werkgever vindt het verschil nog steeds (te) klein. Na overleg met UWV blijkt hier binnen de Wajong geen oplossing voor te zijn.

Werkgevers ervaren ook andere belemmeringen in het werken met loondispensatie. Sommige werkgevers vinden dat UWV (te) veel verantwoordelijkheid bij werknemers legt. Zo communiceert UWV niet met de werkgever, maar met de werknemer. De werknemer is verantwoordelijk om alles goed door te geven aan UWV. In de praktijk gaat dat niet altijd goed, zoals in Paragraaf 6.1.2 al aan de orde is geweest. Ook het hebben van twee inkomstenbronnen kan tot financiële problemen onder werknemers leiden. De problemen die werknemers hebben, vertalen zich volgens sommige werkgevers in onrust op de werkvloer. Werknemers kunnen te maken krijgen met betalingsachterstanden en zijn daardoor soms minder gefocust op het werk, vallen soms uit of doen een beroep op de werkgever om hulp te bieden. Tevens kunnen werknemers zich onderling gaan vergelijken op basis van het inkomen, wat eveneens tot onrust onder werknemers kan leiden. Dit soort sociale problemen op de werkvloer willen werkgevers graag vermijden.

Werkgever over loondispensatie

"Loondispensatie is dus wel makkelijker dan loonkostensubsidie, maar je krijgt er ook gedoe voor terug en extra tijd aan begeleiding en jobcoaching".

6.2.3 Loonkostensubsidie

Voor het instrument loonkostensubsidie geldt dat de werkgever het volledige salaris naar rato van het aantal uur per week dat de werknemer werkt betaalt, en hij een subsidie op basis van de loonwaarde ontvangt van de gemeente. Dit vergt meer administratie van de werkgever. Onder aan de streep betaalt de werkgever naar rato van de loonwaarde van de werknemer, net als het geval is bij loondispensatie. Werkgevers begrijpen het principe achter loonkostensubsidie en zij zijn overwegend positief over het instrument. Wel merken sommige werkgevers op dat de vergoeding voor de werkgeverslasten van 23[134]% de werkelijke werkgeverslasten niet volledig dekt. Sommige werkgevers vinden dat een probleem.

Werkgevers over loonkostensubsidie

"Ik ben gewoon tevreden met loonkostensubsidie. De financiële compensatie neemt een drempel weg. En het werkt prima. De relatie met de gemeente is ook goed. Ik heb er eigenlijk niets over op te merken."

"Maar loondispensatie is voor werkgevers wel goedkoper. Je betaalt dan over het lagere loon werkgeverspremie en dat scheelt. Ook als je 23% werkgeverslasten vergoed krijgt."

Uit de gevoerde interviews blijkt dat er sprake is geweest van een leercurve bij zowel werkgevers als gemeenten. Gemeenten moesten zich hun nieuwe taken en het instrument loonkostensubsidie eigen maken. Ook werkgevers moesten na invoering van de Participatiewet wennen aan het instrument loonkostensubsidie. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers in de loop der tijd positiever zijn geworden over loonkostensubsidie: zij zijn gewend geraakt aan het instrument en de ontwikkeling die gemeenten hierin hebben doorgemaakt heeft hier ook aan bijgedragen. Gemeenten zijn beter geworden in het contact met werkgevers en de afwikkeling van loonkostensubsidie.

Werkgevers over de ontwikkeling van gemeenten

"Dik een jaar geleden was het gewoon niet goed geregeld en hebben we niemand met loonkostensubsidie aangenomen. De procedure met de gemeenten liep niet goed. Die hobbel is nu genomen en nu kan het wel. We hebben iemand aangenomen met loonkostensubsidie."

"Loonkostensubsidie loopt nu administratief goed. In het begin was het een puinhoop."

[134] Per 1 januari 2018 is dit 23,5%.

Voor sommige werkgevers kan het werken met loonkostensubsidie omslachtiger zijn dan loondispensatie. Organisaties met meerdere vestigingen kunnen te maken krijgen met verschillende gemeenten wanneer er meerdere werknemers met een beperking in dienst zijn. Het instrument loonkostensubsidie is hetzelfde voor alle gemeenten in Nederland. Elke gemeente past dit instrument op eigen wijze toe. Zo is er vrijheid in de keuze voor het loonwaardeinstrument en de mate waarin de gemeente actief inzet op loonkostensubsidie. Verder hebben gemeenten beleidsvrijheid om flankerende regels en instrumenten in te zetten. Zo kan het dat sommige gemeenten wel forfaitaire loonkostensubsidie inzetten en andere gemeenten niet. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de duur van de proefplaatsing, die kan varieren per gemeente. Ook geeft een aantal werkgevers aan dat het declaratieproces voor de loonkostensubsidie per gemeente kan verschillen. Uit de interviews maken we op dat met name sommige grote werkgevers het lastig vinden om met loonkostensubsidie te werken. Ook geldt voor grote werkgevers dat zij de loonkostensubsidie soms centraal ontvangen, maar de subsidie vervolgens doorgeboekt moet worden naar het desbetreffende filiaal. Dit wordt als omslachtig ervaren. Bovendien moeten filiaalmanagers zich verantwoorden voor hun financiële resultaten, waarbij het (in eerste instantie) betalen van de volledige loonkosten volgens grote werkgevers belemmerend is. Dit alles maakt de samenwerking met gemeenten voor sommige (grotere) werkgevers complex. Hoewel dit strikt genomen weinig te maken heeft met het instrument loonkostensubsidie, en alles met de decentralisatie van de Participatiewet, is het er ook niet volledig los van te zien.

Werkgevers over de verschillen tussen gemeenten

"Verschillen tussen gemeenten maken het soms lastig, want mijn bedrijf is in meerdere gemeenten gevestigd. Er zijn verschillen in of gemeenten wel of geen proefplaatsing doen, de duur van de proefplaatsing, etcetera. Sommige gemeenten geven ook nog een baanbonus naast de loonkostensubsidie. Ook kan het declaratieproces verschillen, wat lastig is voor de administratie."

"Ik werk alleen samen met één grote gemeente of met gemeenten die bereid zijn de systematiek van die ene gemeente te hanteren en niet met andere gemeenten. Ik heb hier bewust voor gekozen omdat het veel te ingewikkeld zou worden om per gemeente met verschillende regels geconfronteerd te worden."

"Met alle gemeenten (en hij werkt met 5 gemeenten samen) zijn er goede afspraken gemaakt. Op de 22ste van de maand betaalt hij salaris, en 10 dagen later ontvangt hij de loonkostensubsidie. Dat werkt zo bij alle gemeenten. Helemaal perfect."

Het belangrijkste voordeel van loonkostensubsidie is volgens werkgevers dat het werknemers met een arbeidsbeperking gelijkwaardig maakt aan hun collega's. Het betalen van het volledige loon brengt voor de werknemer voldoening en waardering met zich mee, die de werkgever terugziet in de loyaliteit en motivatie van de

werknemer. Een meerderheid van de geïnterviewde werkgevers vindt het prettig dat de loonkostensubsidie volledig buiten de werknemer wordt afgehandeld, ook al brengt dit meer administratieve handelingen voor henzelf met zich mee. Ook vindt een deel van de werkgevers het heel belangrijk om alle werknemers gelijk te kunnen behandelen en hen bijvoorbeeld ook een pensioenregeling aan te kunnen bieden.

6.2.4 Conclusie: prikkels voor werkgevers

De instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie lijken niet van elkaar te verschillen waar het gaat om de prikkel die er van uit gaat, namelijk om werkgevers te bewegen om iemand met een beperking aan te nemen. Werkgevers zijn van mening dat er sprake moet zijn van financiële compensatie, maar op welke manier die financiële compensatie plaatsvindt, vinden zij over het algemeen minder belangrijk. In die zin dragen loondispensatie en loonkostensubsidie er aan bij werkgevers over de streep te trekken om iemand met een beperking aan te nemen, maar de financiële compensatie is niet het motief van werkgevers. We hebben geen aanwijzingen om te denken dat de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie *duurzaam* baanbehoud stimuleren: vaste contracten komen minder vaak voor dan tijdelijke contracten. Dit sluit aan bij de trend van flexibilisering op de arbeidsmarkt.

Sommige werkgevers hebben een voorkeur met welke uitvoeringsorganisatie zij willen samenwerken. Dat kan UWV zijn of dat kunnen één of meerdere gemeenten zijn. Het onderzoek heeft echter geen aanleiding gegeven om te denken dat werkgevers shopgedrag vertonen om de beste voorwaarden te krijgen, niet tussen gemeenten onderling, noch tussen gemeente en UWV.

Beide instrumenten hebben hun eigen voor- en nadelen. Werkgevers vinden loondispensatie een aantrekkelijke regeling, omdat die het meest eenvoudig is. Aan de andere kant zijn er ook veel werkgevers die zich uitspreken voor loonkostensubsidie. Welk instrument zij het meest prettig vinden is mede afhankelijk van de ervaring die zij hebben. We zien dat als werkgevers uitsluitend bekend zijn met loondispensatie of uitsluitend met loonkostensubsidie, zij dit een prettig instrument vinden. Wanneer werkgevers met beide instrumenten werken of gewerkt hebben, geeft 17 van de 24 geïnterviewde werkgevers de voorkeur aan loonkostensubsidie. Werkgevers vinden loonkostensubsidie eerlijker voor de werknemer en het brengt minder risico op financiële problemen voor de werknemer met zich mee. Op de werkvloer heeft de werkgever daar uiteindelijk ook profijt van.

6.3 Ervaringen van uitvoeringsorganisaties

6.3.1 Ervaringen met beide instrumenten

Het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking is de taak van gemeenten en UWV. Zoals we in Hoofdstuk 2 hebben gezien is er een sterkere prikkel voor gemeenten dan voor UWV om arbeidsgehandicapten aan werk te helpen, omdat gemeenten kunnen besparen op de uitkeringslast door uitstroom te realiseren. Daar staat tegenover dat zij de loonkostensubsidie moeten financieren uit hun eigen budget. Dit geldt niet voor UWV, die de aanvullende uitkering voor Wajongers vergoed krijgt van het Rijk.

Het realiseren van duurzame plaatsingen is voor uitvoeringsorganisaties een belangrijk aandachtspunt, maar dat blijkt niet eenvoudig te zijn. Arbeidsdeskundigen van UWV geven aan dat de meest kansrijke Wajongers inmiddels een vaste baan hebben, maar dat een deel van de Wajong-populatie werkt op een tijdelijk contract. Wanneer de Wajongers met een tijdelijk contract geen vast contract krijgen aangeboden, komen zij na afloop van het tijdelijke contract terug bij UWV om bemiddeld te worden naar een nieuwe baan. Een deel van de Wajongers zal blijven rouleren, verwachten de klantmanagers van UWV. Een aantal gemeenten signaleert dat soms blijkt dat de kwaliteit van de match niet toereikend is. Zij zien mogelijkheid en noodzaak om zich als gemeente verder te ontwikkelen in het komen tot een betere match. Dit vergt naar eigen zeggen meer aandacht voor de capaciteiten, belastbaarheid en het ontwikkelperspectief van de klant.

Zowel UWV als gemeenten moeten de loonwaarde vaststellen van de werknemers die met loondispensatie of loonkostensubsidie werken. Beide uitvoeringsorganisaties geven aan dat het soms moeilijk is om de loonwaarde objectief vast te stellen, en dat dit een belemmering kan zijn voor de plaatsing van werkzoekenden. Zij worstelen hiermee. We zijn hier in Paragraaf 6.2.1 nader op ingegaan.

6.3.2 Loondispensatie

Voor UWV, die werkt met loondispensatie, is er geen directe prikkel om meer Wajongers aan het werk te helpen, anders dan de interne targets die gesteld zijn. De kosten van aanvullende uitkeringen bij de loondispensatie worden door het Rijk aan UWV vergoed. In die zin heeft UWV dus ook geen voordeel van veel plaatsingen met loondispensatie. De begeleiding van werkzoekenden naar werk en begeleiding van werknemers tijdens het werk is wel één van de belangrijkste taken van UWV. Het is duidelijk dat UWV een lange geschiedenis heeft waar het gaat om de begeleiding van Wajongers, evenals in het werken met loondispensatie.

Met de invoering van de Wajong2010 is de berekening van de aanvullende uitkering zeer complex geworden. Dit doen de arbeidsdeskundigen, die vaak de

loonwaardemetingen uitvoeren en dus ook het gesprek voeren met werkgever en werknemer, niet meer zelf. De afdeling Uitkeringen maakt de berekening van de hoogte van de aanvullende uitkering. Uit de interviews blijkt dat sommige arbeidsdeskundigen werkgever en werknemer wel een indicatie proberen te geven van het uiteindelijke inkomen van de werknemer. Dit is vaak heel belangrijk voor de werknemer. De definitieve berekening van de aanvullende uitkering laat enkele weken op zich wachten. Sommige arbeidsdeskundigen geven aan dat zij het vervelend vinden dat zij de werknemer niet direct duidelijkheid kunnen verschaffen over het inkomen. Bovendien geeft een aantal arbeidsdeskundigen aan dat de berekening van de aanvullende uitkering zeer complex is. Dit geldt des te sterker voor de aanvulling vanuit de Breman-regeling. Dat maakt het voor hen lastig om de berekening toe te lichten aan de werknemer.

Zoals in Hoofdstuk 2 al aan de orde is geweest verrekent UWV de inkomsten van de werknemer met de aanvullende uitkering eens per drie maanden. Voor UWV betekent de verrekening een ingewikkeld administratief proces, omdat de verrekening achteraf plaatsvindt op basis van werkelijke inkomsten. Ook voor de werknemer kan het verrekenen van de inkomsten soms problemen opleveren, wanneer de werknemer (onverwachts) een deel van de aanvullende uitkering terug moet betalen, doordat hij meer verdiend heeft vanwege bijvoorbeeld overwerk of een bonus. Door arbeidsdeskundigen wordt in de interviews erkend dat de inkomstenverrekening voor werknemers problematisch kan zijn en dit soms (grote) gevolgen heeft voor de financiële situatie van de werknemer.

Geïnterviewde professionals van UWV zijn tevreden over de werking van loondispensatie en de uitvoerbaarheid van het instrument. Zij signaleren dat het instrument daarentegen voor werknemers minder prettig is: zij hebben te maken met twee inkomstenbronnen en de inkomstenverrekening kan Wajongers in financiële problemen brengen. Ook noemen zij dat het het eerlijkst is voor de werknemer als hij ‘gewoon’ 100% van het WML betaald krijgt. Dit is voor 7 van de 10 respondenten van UWV een belangrijk argument om loonkostensubsidie te verkiezen boven loondispensatie.[135]

6.3.3 Loonkostensubsidie

Voor gemeenten is het werken met loonkostensubsidie relatief nieuw. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bemiddelen naar werk van werknemers met een arbeidsbeperking die niet zelfstandig het WML per uur kunnen verdienen. Gemeenten kunnen loonkostensubsidie voor deze werknemers inzetten, om het

[135] 1 respondent van UWV prefereert loondispensatie en 2 anderen twijfelen, hebben geen voorkeur of willen zich daarover niet uitspreken.

aantrekkelijker te maken voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Er is sprake geweest van een aanlooptijd voor gemeenten om te wennen aan de nieuwe doelgroep en aan het instrument loonkostensubsidie. Het gebruik van loonkostensubsidie neemt sinds de invoering van de Participatiewet toe. Per eind juni 2017 zijn er 6.430 mensen met loonkostensubsidie aan de slag, in juni 2018 was het aantal loonkostensubsidieverstrekkingen circa 14.000.[136] Uit de interviews met diverse functionarissen binnen gemeenten blijkt dat gemeenten tijd nodig hebben gehad om zich het instrument eigen te maken, maar dat zij inmiddels goed uit de voeten kunnen met loonkostensubsidie. Zij wijten dit zelf ook aan de vele wetswijzigingen die hebben plaatsgevonden, die telkens nieuwe gevolgen hadden voor de gemeentelijke werkwijze. Medewerkers van gemeenten geven aan dat gemeenten moeite hadden om de wetswijzigingen snel te implementeren en zij vinden het geheel er niet eenvoudiger op geworden. Desondanks zijn zij tevreden over de inzet en de werking van het instrument loonkostensubsidie. Een aantal werkgevers heeft aangegeven dat het samenwerken met gemeenten zeker in het begin moeizaam verliep, omdat het proces veel tijd in beslag nam en gemeenten moeite hadden om duidelijkheid te verschaffen. Inmiddels zijn ook werkgevers positiever over de gemeentelijke werkwijze. De meeste gemeenten geven aan dat ook werkgevers over het algemeen welwillend tegenover loonkostensubsidie staan. De door ons geraadpleegde gemeenten zeiden erin te slagen hun target voor plaatsingen op regulier werk te realiseren. Daarin zien zij zelf het bewijs dat voldoende werkgevers open staan voor de doelgroep en voor het instrument loonkostensubsidie.

Het werken met loonkostensubsidie kent een aantal belemmeringen voor gemeenten. Ten eerste brengt loonkostensubsidie administratieve handelingen voor de gemeente met zich mee. Wanneer de werknemer een aanvullende bijstandsuitkering krijgt, moeten de feitelijke inkomsten achteraf verrekend worden met de aanvullende uitkering. Dit is vervelend voor de werknemer maar ook complex voor gemeenten. Werken op een 0-urencontract is administratief zeer complex, omdat de loonkostensubsidie en eventuele aanvullende uitkering achteraf moeten worden vastgesteld. Dit is de reden dat sommige gemeenten niet werken met 0-urencontracten voor werknemers met een arbeidsbeperking die aanspraak kunnen maken op loonkostensubsidie. Ten tweede signaleert een aantal respondenten van gemeenten dat de prioriteit van gemeenten ligt bij de werknemer en niet bij de werkgever. Dit wordt door een aantal werkgevers in het interview bevestigd. Er worden soms wisselende termijnen gehanteerd voor het uitbetalen van de

[136] Kamerbrief stand van zaken Participatiewet, Bijlage 2 'Cijfers uitvoering Participatiewet' (8 december 2017) en http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=83062NED&LA=NL

loonkostensubsidie. Werkgevers hebben behoefte aan een regelmatige betaling en zeker voor kleine werkgevers is tijdige uitbetaling van de loonkostensubsidie van belang. Gemeenten erkennen dat dit een verbeterpunt is.

In 2017 hadden 300 van de 380 gemeenten een tekort op het BUIG-budget, waaruit onder meer de bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies betaald worden.[137] Gezien deze tekorten op het BUIG-budget is het voor veel gemeenten van belang om een besparing op de uitkeringslasten te realiseren. Gemeenten hebben er belang bij om zoveel mogelijk mensen die onder de Participatiewet vallen uit te laten stromen naar werk, waaronder mensen met een arbeidsbeperking. Daar staan echter uitgaven tegenover aan loonkostensubsidie. Aangezien de gemiddelde loonwaarde 51% is[138], betekent dit dat de gemeente nog altijd 49% van de loonkosten aan de werkgever vergoedt, aangevuld met een vergoeding van 23%[139] voor de werkgeverslasten. Duidelijk is dat een hoge loonwaarde voor de gemeente financieel aantrekkelijk is. Ook het aantal uur dat de werknemer werkt is van invloed op de hoogte van de loonkostensubsidie.

In de drie onderstaande grafieken is weergegeven hoe de kosten van de bruto bijstand voor een alleenstaande zich bij benadering verhouden tot de kosten van de loonkostensubsidie, afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer. De bruto bijstand is het uitkeringsbedrag inclusief vakantietoeslag en aangevuld met het bijstandspercentagetarief van 24,5%. De loonkostensubsidie is vastgesteld inclusief vakantietoeslag (8%) en werkgeverslasten à 23%.[136] [140]

In Figuur 6-12 zijn de kosten voor de gemeente bij benadering berekend voor een alleenstaande werknemer[141] met een loonwaarde van 50%.

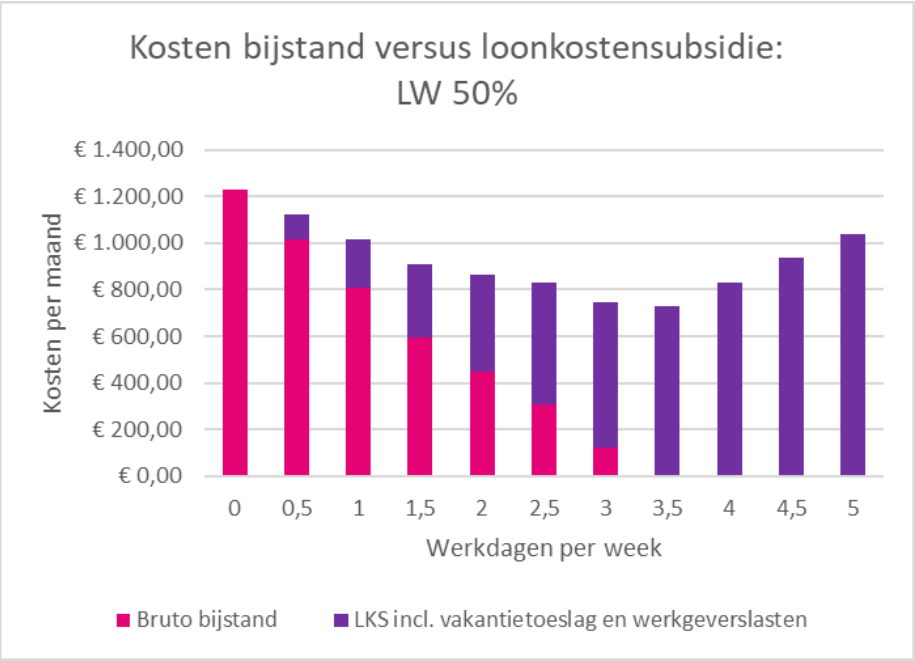
[137] VNG, 'Gemeenten hebben een tekort van 276 miljoen op BUIG 2017', https://vng.nl/onderwerpenindex/werk-en-inkomen/participatiewet/nieuws/gemeenten-hebben-een-tekort-van-276-miljoen-op-buig-2017 geraadpleegd 27 juni 2018.

[138] Zie Tabel 4-7 in Paragraaf 4.3.4.

[139] Per 1 januari 2018 is dit 23,5%.

[140] In de berekeningen is uitgegaan van een 40-urige werkweek.

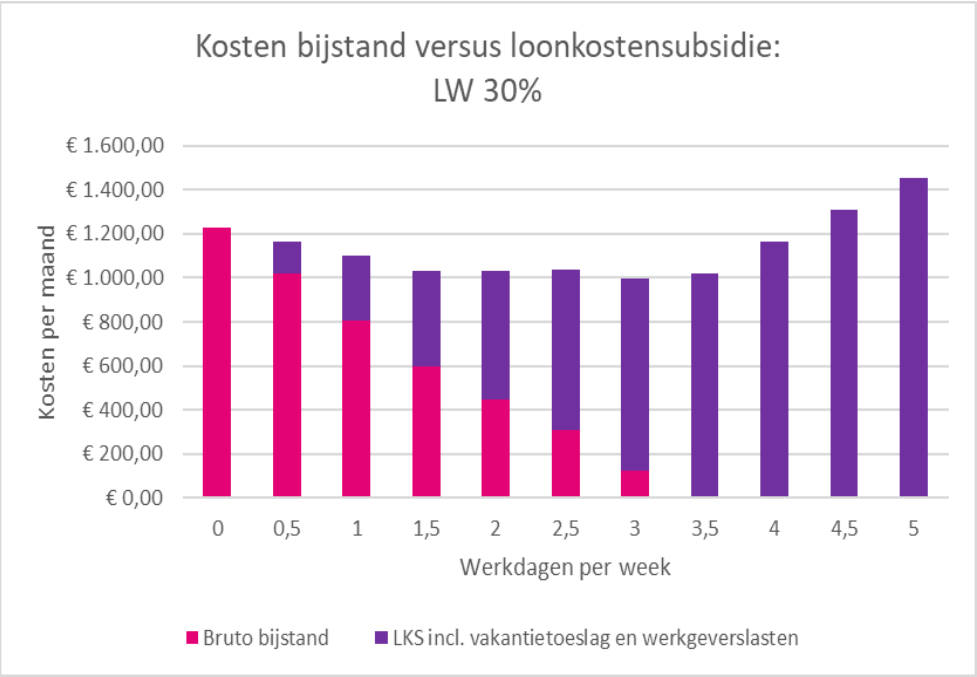
[141] Voor alleen figuren over de bijstand geldt dat het uitgangspunt een alleenstaande werknemer is.



Figuur 6-12 Kosten van de bijstand voor gemeenten vergeleken met loonkostensubsidie (LKS) bij een loonwaarde van 50%

Wanneer de werknemer een loonwaarde van 50% heeft, zijn de kosten het laagst wanneer de werknemer 3,5 dag per week werkt. Wat opvalt is dat de kosten aan loonkostensubsidie stijgen wanneer de werknemer meer gaat werken. Bij 5 dagen werken liggen de kosten ongeveer 200 euro per maand lager dan de kosten van een volledige bijstandsuitkering.

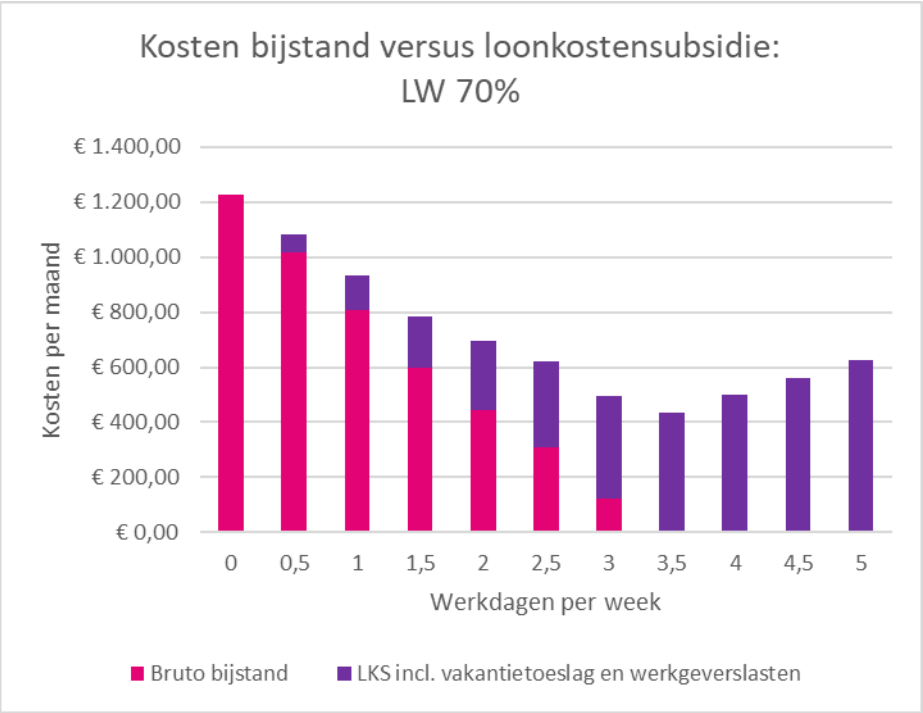
In Figuur 6-13 zijn de kosten voor de gemeente bij benadering berekend voor een werknemer met een loonwaarde van 30%.



Figuur 6-13 Kosten van de bijstand voor gemeenten vergeleken met loonkostensubsidie (LKS) bij een loonwaarde van 30%

Bij een loonwaarde van 30% betaalt de gemeente relatief veel subsidie: 70% van het WML. Dat is terug te zien in relatief hoge kosten voor de gemeente. Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de kosten voor de gemeente nauwelijks afnemen wanneer de uitkeringsgerechtigde gaat werken, en de kosten zelfs boven het niveau van de bijstandsuitkering uitstijgen wanneer de werknemer 4,5 dagen of meer per week werkt.

In Figuur 6-14 zijn de kosten voor de gemeente bij benadering berekend voor een werknemer met een loonwaarde van 70%.



Figuur 6-14 Kosten van de bijstand voor gemeenten vergeleken met loonkostensubsidie (LKS) bij een loonwaarde van 70%

Uit Figuur 6-14 blijkt dat een hoge loonwaarde financieel het meest aantrekkelijk is voor gemeenten. De werknemer verdient zelf het grootste deel van zijn inkomen en daardoor is de loonkostensubsidie relatief laag. De kosten voor de gemeente nemen af naarmate de werknemer meer gaat werken, hoewel de kosten licht stijgen vanaf een werkweek van 4 dagen. Desondanks zijn de kosten voor de gemeente gehalveerd bij een volledige werkweek in vergelijking tot een volledige bijstandsuitkering.

Uit de grafieken blijkt duidelijk dat er een financieel optimum is voor gemeenten. Daarin speelt de loonwaarde een belangrijke rol. Dit is de reden dat er gemeenten zijn die werknemers onder een bepaalde loonwaarde niet bemiddelen naar werk, blijkt uit de interviews. De ondergrens die gemeenten hanteren ligt meestal tussen de 30 en 50%. Daarnaast speelt ook de omvang van het dienstverband een belangrijke rol in de kosten. Gemeenten maken de minste kosten wanneer de werknemer uit de uitkering is, maar de werknemer parttime werkt zodat de loonkostensubsidie relatief laag is. Een contract van ongeveer 28 uur is voor de gemeente budgettair gezien het meest gunstig, ongeacht de loonwaarde van de werknemer. Uit de interviews blijkt dat een aantal gemeenten actief aanstuurt op een parttime dienstverband voor werknemers met een arbeidsbeperking, waarmee de werknemer net uit de uitkering is, maar de loonkostensubsidie beperkt is. Dit heeft echter wel consequenties voor het inkomen van de werknemer en daar zijn gemeenten zich van

bewust. Overigens kan het ook voor de werknemer zelf interessant zijn om ongeveer 28 uur te werken, zodat hij in elk geval uitkeringsonafhankelijk is. Niet alle gemeenten sturen op parttime dienstverbanden om de kosten te drukken. Er zijn ook gemeenten die streven naar het hoogst haalbare aantal uren werk voor de werknemer. Zo blijkt uit dit onderzoek dat 40% van de werknemers voor wie loonkostensubsidie wordt ingezet een voltijdscontract (meer dan 36 uur per week) heeft (zie Hoofdstuk 4).

Eén gemeente over de inzet van loonkostensubsidie

"De loonkostensubsidie komt uit hetzelfde potje als de bijstandsuitkering. Wij proberen zoveel mogelijk te sturen op het minimaal dienstverband waarmee iemand volledig kan uitstromen uit de uitkering. Voor een alleenstaande is dat 28 uur. In dat geval betalen we geen bijstandsuitkering meer en betalen we zo min mogelijk loonkostensubsidie. Als de werkgever alleen iemand in dienst wil nemen voor 40 uur per week dan doen we dat ook wel, maar liever minder uren. Dan maken we niet meer kosten dan nodig is. Maar dat schuurt soms met het belang van de werknemer."

Een aantal gemeenten zet vraagtekens bij de financierbaarheid van loonkostensubsidie op de lange termijn. Zij signaleren dat de kosten voor de gemeente fors zijn, zeker voor werknemers met een relatief lage loonwaarde. Het is nog maar de vraag of de loonwaarde van werknemers gaat stijgen. Wel staat vast dat er in de komende jaren meer werknemers met loonkostensubsidie aan het werk zullen zijn. Een aantal gemeenten denkt dat de kosten van loonkostensubsidie daardoor in de komende jaren aanzienlijk zullen stijgen. Zij zijn bang dat de kosten van loonkostensubsidie op de langere termijn niet in verhouding staan tot de opbrengsten. De gewenste reductie op de BUIG-budgetten wordt mogelijk niet gerealiseerd, omdat de kosten van loonkostensubsidie de besparing op de uitkeringslasten teniet doen. Dan zouden gemeenten er op in kunnen leveren.

Ondanks de kosten die het instrument loonkostensubsidie met zich meebrengt, vinden respondenten van gemeenten loonkostensubsidie een meer geschikt instrument voor deze doelgroep dan loondispensatie. Gemeenten beargumenteren hun keuze vanuit het perspectief van de werknemer, namelijk dat het instrument eerlijker is, vanwege de gelijke arbeidsvoorwaarden in vergelijking tot andere werknemers, en omdat het eenvoudiger is voor de werknemer.

6.3.4 Conclusie: prikkels voor uitvoeringsorganisaties

Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn instrumenten die naar tevredenheid in de uitvoering gebruikt worden. Gemeenten hebben zich het werken met loonkostensubsidie tussen 2015 en 2017 eigen gemaakt, hoewel zij de vele wetswijzigingen als complicerende factor hebben ervaren. Voor UWV is het de manier waarop het inkomen van de Wajonger berekend wordt die belemmerend werkt. De

berekening van het inkomen wordt niet gemaakt door arbeidsdeskundigen zelf en er gaat tijd overheen voordat de werknemer weet waar hij aan toe is.

Uit het onderzoek blijkt dat er een sterke prikkel is voor gemeenten om loonkostensubsidie optimaal in te zetten. Gemeenten kunnen besparen op de uitkeringslasten door iemand met een arbeidsbeperking te bemiddelen naar werk. Daar staat echter loonkostensubsidie tegenover die, afhankelijk van de loonwaarde en de arbeidsduur, de besparing op de uitkeringslast deels teniet kan doen. Met name voor werknemers met een lage loonwaarde zijn de kosten van loonkostensubsidie aanzienlijk en kunnen zij bij een groter dienstverband de uitkeringslasten overstijgen. Gemeenten hebben er baat bij om mensen met een beperking net voldoende te laten werken om uit te stromen uit de uitkering. Dit optimum ligt bij ongeveer 28 uur per week werken voor een alleenstaande. In elk geval een aantal gemeenten stuurt actief op dienstverbanden van ongeveer deze omvang. Dit heeft een direct effect op het inkomen van de werknemer. Deze financiële prikkel voor gemeenten vloeit echter niet direct voort uit het instrument, maar hangt samen met de manier waarop het systeem is ingericht. Dit kan zich zowel bij loonkostensubsidie als loondispensatie voordoen.

De geïnterviewde professionals van uitvoeringsorganisaties zijn het erover eens dat loonkostensubsidie de voorkeur geniet. Dit instrument is het meest eenduidig voor de werknemer en brengt de minste risico's op financiële problemen voor de werknemer met zich mee. Gemeenten en UWV vinden over het algemeen dat het niet juist is om de administratieve lasten bij de toch al kwetsbare werknemer neer te leggen.

6.4 Context

Relatie met andere instrumenten

Loonkostensubsidie en loondispensatie worden vaak naast andere instrumenten ingezet, wanneer iemand met een beperking wordt bemiddeld naar werk. Dit is ook aan de orde gekomen in Hoofdstuk 2. In de interviews is duidelijk naar voren gekomen dat andere instrumenten dan loonkostensubsidie en loondispensatie voor werkgevers óók belangrijk zijn. Werkgevers krijgen in de praktijk vaak een pakket van instrumenten aangeboden wanneer zij bereid lijken te zijn om iemand met een beperking aan te nemen. Op basis van het huidige onderzoek is niet vast te stellen in hoeverre de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie doorslaggevend zijn bij het over de streep trekken van de werkgever om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen. Veel werkgevers zeggen zelf dat zij financiële compensatie voor verminderde productiviteit heel belangrijk vinden. Andere instrumenten die veel werkgevers in interviews belangrijk noemen zijn de proefplaatsing, jobcoaching en de no-riskpolis.

Voor elke werknemer met loonkostensubsidie is de no-riskpolis beschikbaar. De beschikbaarheid van no-riskpolis voor iedereen die in het doelgroepregister banenafspraak is opgenomen kan op veel waardering rekenen. Er is vertrouwen bij uitvoeringsorganisaties en werkgevers dat de no-riskpolis een belangrijke factor is in het afdekken van (gepercipieerde) risico's. Op basis van interviews met uitvoeringsorganisaties en werkgevers zijn er aanwijzingen dat de afstemming tussen loonkostensubsidie en de no-riskpolis niet op alle punten optimaal is. Zo maken veel gemeenten gebruik van forfaitaire loonkostensubsidie gedurende maximaal 6 maanden. In die periode heeft de werkgever nog geen recht op de no-riskpolis omdat er nog geen loonwaardemeting heeft plaatsgevonden en de werknemer zodoende niet is opgenomen in het doelgroepregister. Een aantal werkgevers geeft aan dat zij het lastig vinden dat ze een werknemer in het geval van ziekte bij twee loketten moeten ziekmelden: bij UWV (vanwege de no-riskpolis) en bij de gemeente. Ook geeft een aantal werkgevers aan dat zij het systeem voor ziek- en betermelding weinig gebruiksvriendelijk vinden en hierdoor werknemers niet altijd ziekmelden bij kortdurend verzuim.

Werkprocessen gemeente en de wetswijzigingen

In Hoofdstuk 3 hebben we uitgebreid stilgestaan bij de geschiedenis van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie. UWV heeft een jarenlange ervaring met de inzet van loondispensatie. Deze ervaring ontbreekt bij gemeenten, die sinds 2015 met loonkostensubsidie werken. Sindsdien is de wet meermaals gewijzigd, wat invloed heeft gehad op de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Daarmee zijn ook de ervaringen van werkgevers beïnvloed, die niet altijd wisten waar zij aan toe waren. In veel interviews met gemeenten is aan de orde geweest dat zij deze wijzigingen als belemmerend hebben ervaren. Gemeenten moesten hun, toch al jonge, werkprocessen telkens aanpassen.

Gemeenten over de wijzigingen in de Participatiewet

"Dat er iedere keer weer een wijziging is in de P-wet is weinig behulpzaam. Den Haag zou moeten stoppen met al die wijzigingen. De uitvoering is heel complex geworden. Er zijn zo veel uitzonderingen gekomen."

"Het inregelen van de Participatiewet en loonkostensubsidie was een heel gedoe. Ook de wijzigingen telkens. Werkgevers hebben behoefte aan duidelijkheid en continuïteit: te veel wisselingen maakt je gewoon een minder serieuze gesprekspartner."

Werkgeversdienstverlening

Uiteindelijk is het in de praktijk aan de uitvoeringsorganisaties om mensen met een arbeidsbeperking te bemiddelen naar werk. Met hun werkgeversdienstverlening

benaderen gemeenten en UWV werkgevers. Op die manier wordt gezocht naar baankansen voor mensen met een beperking. Het komt veel minder vaak voor dat werkgevers zichzelf melden bij UWV en/of gemeenten om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen. In sommige arbeidsmarktregio's doen UWV en gemeenten elk hun eigen werkgeversdienstverlening, in andere arbeidsmarktregio's is sprake van geïntegreerde dienstverlening. Dit laatste heeft tot gevolg dat beide instrumenten worden aangeboden, afhankelijk van de kandidaat die de werkgever kiest. Uiteindelijk, zeggen de uitvoeringsorganisaties, draait het om de kandidaat die je aanbiedt, en niet om het instrument. Dat er twee instrumenten zijn en wat de verschillen zijn tussen loondispensatie en loonkostensubsidie, is voor de werkgeversdienstverlening minder relevant. We weten dat door een deel van de klantmanagers is benadrukt dat werkgevers financieel gecompenseerd zouden worden voor verminderde productiviteit van de werknemer, en dat is het belangrijkste.

Arbeidsdeskundige UWV

"Ik 'verkoop' beide instrumenten op dezelfde wijze. Ik leg aan de werkgever uit dat hij alleen maar hoeft te betalen naar loonwaarde. Dat is ook het belangrijkste: dat de werkgever betaalt voor wat hij krijgt. En dat is het geval bij beide instrumenten."

Tijdelijk werk

In Nederland is het aandeel tijdelijk werk in de afgelopen jaren sterk gestegen, sterker dan in ons omringende landen. In 2003 had nog 16% van de werknemers een flexcontract, in 2017 was dit gestegen tot 27% van de werknemers. Het aandeel tijdelijke contracten bij indiensttreding is toegenomen, evenals het aantal opeenvolgende tijdelijke contracten. Diverse factoren hebben invloed gehad op het groeiende aandeel tijdelijke contracten. Ten eerste heeft de economische neergang invloed gehad op de toename van flexibele arbeid. Ten tweede hebben ervaringen met langdurig ziekteverzuim, hetzij in het eigen bedrijf, hetzij uit verhalen van andere werkgevers, en een risico-inschatting van langdurig ziekteverzuim een negatieve invloed op het aandeel vaste contracten. Ten derde wordt door het SCP opgemerkt dat tijdelijk werk het sterkst is gestegen onder personen met een beperkt of onderbroken arbeidsverleden.[142] Gezien deze maatschappelijke trend, mag het niet verbazen dat ook onder mensen met een arbeidsbeperking het aandeel tijdelijk werk relatief groot is. In Paragraaf 6.2 zijn we nader ingegaan op de oorzaken van het grote aandeel flexibele arbeid onder werknemers die gebruik maken van loonkostensubsidie en loondispensatie.

[142] SCP, Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen (2018)

Invloed regeerakkoord

Het regeerakkoord, en de daarin voorgestelde vervanging van loonkostensubsidie in de Participatiewet door loondispensatie, heeft met name bij gemeenten voor onrust gezorgd. Dit had tot gevolg dat sommige respondenten tijdens interviews meer stelling namen als tegen- of voorstander van loondispensatie. Daardoor zijn in sommige interviews de overeenkomsten tussen beide instrumenten naar de achtergrond verschoven en de verschillen benadrukt. In de onderzoeksverantwoording in Bijlage I gaan we hier nader op in[143].

6.5 Conclusies: aanwijzingen voor de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie

Zowel loonkostensubsidie als loondispensatie zijn bedoeld om werkgevers financieel te compenseren voor de verminderde productiviteit van een werknemer met een arbeidsbeperking. Dit moet werkgevers over de streep trekken om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en in dienst te houden. Voor werknemers moet er van beide instrumenten een prikkel uit gaan om aan het werk te gaan, aan het werk te blijven en, in het geval van loondispensatie, zich daarin te ontwikkelen zodat zij tot een hogere loonwaarde komen.

Het wordt door zowel werkgevers als uitvoeringsorganisaties heel belangrijk geacht dat er sprake is van financiële compensatie voor werkgevers voor de verminderde productiviteit van werknemers met een arbeidsbeperking. Zonder financiële compensatie zouden de meeste werkgevers waarschijnlijk geen mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen, zeggen zowel werkgevers als uitvoeringsorganisaties. Dit wijst op de effectiviteit van zowel loonkostensubsidie als loondispensatie om werkgevers over de streep te trekken mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Wel is het aandeel tijdelijke contracten vrij groot. Op de langere termijn moeten de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie zich bewijzen als het gaat om de effectiviteit om werkgevers te bewegen om hun werknemers met een arbeidsbeperking *duurzaam* in dienst te houden.

Werkzoekenden en werknemers zijn gevoelig voor een financiële prikkel: volgens betrokkenen zijn financiële overwegingen één van de motieven die mensen met een arbeidsbeperking kunnen hebben om te gaan werken vanuit een uitkeringssituatie. De mate waarin de instrumenten er in slagen om de werknemer, in diens beleving, daadwerkelijk voldoende te belonen voor het werk dat zij doen, verschilt.

[143] Overigens heeft de Staatssecretaris van SZW onlangs de Kamer een brief gestuurd met een breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen. Daarin geeft zij aan niet door te gaan met loondispensatie in de Participatiewet. Kamerstukken 34352-115.

Gaan werken vanuit een uitkeringssituatie of meer uren per week gaan werken kan zowel in de oWajong, Wajong2010 als Participatiewet lonen, maar dit is in geen van de regelingen een gegeven. De mate waarin werken loont is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt. Elke inkomensstijging is waardevol wanneer je weinig inkomen hebt, maar tegelijkertijd roept de veelal beperkte inkomensstijging vragen op over de mate waarin financiële motieven voldoende zijn om de werknemer daadwerkelijk te stimuleren om meer te gaan werken. Daar komt bij dat een inkomensstijging tot gevolg kan hebben dat toeslagen worden afgebouwd, met een netto inkomensverlies tot gevolg. Andere motieven zijn waarschijnlijk ook heel belangrijk bij de overweging van werknemers om meer uren per week te gaan werken, zoals plezier in het werk en het gevoel hebben er (weer) bij te horen.

Vanuit het klantperspectief geredeneerd heeft loonkostensubsidie duidelijk de voorkeur boven loondispensatie. Gemeenten zijn daar heel duidelijk over. Maar ook de geraadpleegde werkgevers en professionals van UWV geven over het algemeen de voorkeur aan loonkostensubsidie boven loondispensatie. Dit ondanks de complexiteit van het instrument loonkostensubsidie voor met name grotere werkgevers, die met diverse gemeenten te maken hebben. Betrokkenen zijn van mening dat loonkostensubsidie beter rekening houdt met de vaak kwetsbare werknemers doordat er (vaak) sprake is van één inkomstenbron, in tegenstelling tot loondispensatie, waar de werknemer altijd met twee inkomstenbronnen te maken heeft. Voor de eigenwaarde van werknemers is het van belang dat zij hun salaris van de werkgever ontvangen en zij zich daarmee gelijkwaardig voelen aan hun collega's. Bovendien vinden betrokkenen loonkostensubsidie eerlijker, doordat zij dezelfde arbeidsvoorwaarden hebben als hun collega's. Dit is bij loondispensatie vaak niet het geval.

Loonkostensubsidie brengt kosten mee voor gemeenten die zij moeten financieren vanuit het BUIG-budget. De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde en het aantal uur per week dat de werknemer werkt. Gemeenten hebben er belang bij om mensen met een beperking uit de uitkering te laten stromen, maar tegelijkertijd de kosten aan loonkostensubsidie te beperken. In de praktijk blijken sommige gemeenten erop te sturen om werkzoekenden te bemiddelen naar een baan voor ongeveer 28 uur per week. Dit kan werknemers met een beperking belemmeren in hun professionele ontwikkeling en in het ontplooien van hun verdiencapaciteit. Desondanks werkt 40 procent van de werknemers die met loonkostensubsidie aan het werk is fulltime.

Hoofdstuk 2 is afgesloten met een overzicht van overeenkomsten en verschillen tussen de prikkels die van loondispensatie en loonkostensubsidie uit gaan. In het onderzoek is duidelijk gebleken dat er diverse prikkels ervaren worden door werkzoekenden en werknemers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties die niet direct

zijn toe te schrijven aan de instrumenten. We zien zodoende dat de manier waarop de Participatiewet en de Wajong zijn ingericht, van invloed zijn op de ervaringen van de diverse actoren. Met andere woorden, er doen zich meer prikkels voor, die niet direct zijn toe te schrijven aan de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Zodoende is er sprake van een wisselwerking tussen de prikkels van de instrumenten en de prikkels die van andere factoren uitgaan. In onderstaand schema is een aantal elementen uitgelicht waar een prikkelwerking van uit gaat, maar die niet zijn toe te schrijven aan de instrumenten en wel aan de manier waarop het systeem is ingericht.

Prikkel	Wajong	Participatiewet
Eén uniform instrument inclusief flankerende regelingen		
Besparen op BUIG-budget (uitkeringslast en inzet instrument)		
Minder dan 28 uur werken loont meestal niet		

Er is nog een element te noemen dat van invloed is op werkzoekenden en werknemers, maar waar geen prikkelwerking van uit gaat. In de Participatiewet geldt een vermogens- en partnerinkomenstoets. Er is dus een groep mensen met een arbeidsbeperking die een andere positie heeft, doordat ze geen aanspraak kan maken op een uitkering: NUG'ers. Zij hebben in principe wel recht op de inzet van ondersteuning bij het vinden van werk, inclusief de inzet van instrumenten. Maar het feit dat NUG'ers geen uitkering hebben heeft gevolgen voor de mate waarin zij worden geholpen bij het vinden van werk en voor de eventuele inzet van een instrument. We zien de vermogens- en partnerinkomenstoets niet terug in de Wajong.

7 Netto effectiviteitsmeting

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk betreden we de hoogste trede van de effectladder. We gaan op zoek naar bewezen effectiviteit. Bewezen effectief betekent dat we onderzoeken of er een causaal verband (netto-effectiviteit) is tussen de inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie en de arbeidsparticipatie van de mensen waarvoor deze instrumenten zijn ingezet. Deze analyse doen we aan de hand van een aantal stappen, die we hieronder beschrijven.
In de eerste plaats kijken we voor zo vergelijkbaar mogelijke groepen wat de kans is op een baan na instroom in de Wajong of de Participatiewet met of zonder loondispensatie of loonkostensubsidie. Dit is geen causaal verband, omdat de inzet van loondispensatie of loonkostensubsidie samenvalt met de start van een baan. Voor het baanbehoud kunnen we wel de causale relatie onderzoeken. Dit doen we door de mensen in de Wajong en Participatiewet die aan het werk zijn met of zonder loondispensatie of loonkostensubsidie te volgen en te kijken hoe lang zij aan het werk blijven. We kunnen binnen de Wajong mensen met en zonder loondispensatie vergelijken om te onderzoeken of de mensen met loondispensatie langer aan het werk blijven. Hetzelfde kunnen we doen voor loonkostensubsidie in de Participatiewet. Vervolgens kunnen we de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie onderling vergelijken.

Er is een aantal uitgangspunten waarmee we rekening moeten houden bij het meten van effectiviteit. Allereerst willen we zeker weten dat, wanneer we een effect vinden, dit is toe te schrijven aan de inzet van instrumenten en niet aan andere factoren. Daarom moeten we ervoor zorgen dat de Wajongers en mensen in de Participatiewet die we volgen zo vergelijkbaar mogelijk zijn (dat er dus met andere woorden sprake is van vergelijkbare groepen).
Ten tweede hebben persoonskenmerken, zoals opleiding of de plaats waar iemand woont, en baankenmerken, zoals sector, invloed op hoe snel iemand een baan vindt en hoe lang deze baan duurt.
Als laatste hebben contextfactoren invloed op de baankans en baanduur en in hoeverre instrumenten daaraan bijdragen. Dit betreft de context van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie (de uitvoerder, verschillen in de regeling) maar ook externe context, zoals conjunctuur. Tijdens hoogconjunctuur zal bijna

iedereen sneller een baan vinden dan tijdens laagconjunctuur, onafhankelijk van of diegene ondersteuning van een instrument ontvangt.

Om tot een zuivere netto-effectiviteitsmeting te komen moeten we zo goed mogelijk rekening houden met bovenstaande uitgangspunten. Tabel 7-1 laat bovenstaande uitgangspunten nog een keer zien en geeft per uitgangspunt aan hoe we hiermee rekening hebben gehouden in de econometrische analyse.

Tabel 7-1 Uitgangspunten voor een zuivere effectiviteitsmeting

▪ Effectiviteit moeten we meten in vergelijkbare groepen	De Participatiewetdoelgroep is breder dan de Wajongdoelgroep. Om een groep mensen in de Participatiewet te selecteren die vergelijkbaar is met de mensen in de Wajong kijken we naar kenmerken die bepalend zijn voor het instromen in de Wajong (**proxy)**. Mensen die in de Participatiewet zitten en aan de proxy voldoen hadden een redelijk grote kans op instroom in de Wajong, als de Wajong nog had bestaan. Deze mensen lijken dus redelijk op Wajongers. Om de vergelijkbaarheid van beide groepen verder te vergroten, ook op kenmerken die niet zijn meegenomen in de proxy, maken we gebruik van **weging**.
▪ Persoons- en baankenmerken hebben effect op baankans en baanduur	In de effectmeting meten we hoeveel invloed opleidingsniveau, geslacht, leeftijd, type contract, sector, contracturen etc. hebben op baankans en baanduur. Om deze invloed te meten en het effect van loonkostensubsidie/loondispensatie op baankans en baanduur hiervoor te controleren nemen we deze persoons- en baankenmerken mee als **controlevariabelen.**
▪ Context van het instrument en externe invloed hebben effect op baankans en baanduur	De invloed van de context meten we door deze contextfactoren als **controlevariabelen** mee te nemen in de effectiviteitsmeting. Rekening houden met de context in de effectmeting is niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld als er geen gegevens beschikbaar zijn of als de context samenvalt met andere factoren waardoor het effect niet te isoleren is.

In dat geval is het belangrijk om het mee te nemen in de interpretatie van de resultaten.

In de rest van dit hoofdstuk werken we de bovenstaande effectiviteitsmeting uit. Eerst geven we een overzicht van factoren waarvan we verwachten dat deze invloed hebben op de effectiviteit van de loondispensatie en loonkostensubsidie (Paragraaf 7.2). Vervolgens gaan we kort in op de cohorten die we volgen (Paragraaf 7.3). Van de mensen in deze cohorten onderzoeken we de kans op het vinden van een baan na instroom in de Wajong of de Participatiewet met of zonder loonkostensubsidie of loondispensatie (Paragraaf 7.4). Daarna (Paragraaf 7.5) gaan we in op de kans op baanbehoud voor de Wajongers en de quasi-Wajongers binnen de Participatiewet die voldoen aan de proxy met en zonder loondispensatie, respectievelijk loonkostensubsidie. We geven steeds eerst de bruto verschillen en corrigeren daarna voor persoonskenmerken (zowel tussen de cohorten door middel van weging als binnen de cohorten door middel van controlevariabelen), verschillen in conjunctuur en verschillen in baankenmerken. Uiteindelijk komen we tot een schatting van het verschil in effectiviteit van loondispensatie ten opzichte van loonkostensubsidie, waarbij we zo goed mogelijk rekening houden met bovenstaande uitgangspunten. We sluiten af met de deelconclusie van dit hoofdstuk (Paragraaf 7.6).

7.2 Verwachte effecten en context

Bij het onderzoeken van verschil in de netto effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie treedt de complicatie op dat loondispensatie alleen door UWV wordt ingezet binnen de Wajong en loonkostensubsidie alleen door gemeenten binnen de Participatiewet. Geprobeerd is om zo goed mogelijk te corrigeren voor de verschillen tussen de doelgroepen en in context. De mate waarin we daarin slagen is bepalend voor de mate waarin we verschillen in effectiviteit kunnen toerekenen aan de instrumenten.

Hierna worden belangrijke contextfactoren benoemd en wordt aangegeven wat het verwachte effect is op de baankans en de baanduur.

7.2.1 Uitvoerders

Ingroeitraject Participatiewet

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het instrument loonkostensubsidie is nieuw voor gemeenten. Dit is terug te zien in de inzet van het instrument. Deze is pas later op gang gekomen zoals te zien was in Hoofdstuk 5 (Figuur 5-2 en Figuur 5-3). De gemeenten hebben wel ervaring met werkgevers.

UWV daarentegen heeft ruime ervaring met de doelgroep, het instrument en met werkgevers.

Inzet jobcoaches

De inzet van jobcoaches / goede begeleiding op het werk heeft een positief effect op de baankans en baanbehoud.[144] De kwaliteit van de gegevens over de inzet van jobcoaches door gemeenten is echter van onvoldoende kwaliteit (zie Hoofdstuk 4). Veel gemeenten hebben wel degelijk voorzien in een vorm van begeleiding op de werkvloer, terwijl dit niet terug te zien is in de SRG. Deze gegevens kunnen we daarom niet meenemen in de modelschatting.

Sterke financiële prikkel voor de gemeente

Voor gemeenten betekent uitstroom naar werk, en vervolgens de ontwikkeling tot een hogere productiviteit, winst in de vorm van bespaarde uitkeringslasten (als het betaalde bedrag aan loonkostensubsidie lager is dan de uitkeringslasten voor de persoon om wie het gaat). Dit is ongeacht het instrument dat daarvoor wordt ingezet: de prikkel werkt bij loonkostensubsidie, maar zou ook werken bij loondispensatie in de context van de Participatiewet. De inzet van loonkostensubsidie ten behoeve NUG'ers levert de gemeente geen besparing op. Integendeel: de loonkostensubsidie komt ten laste van het lump sum budget inkomensdeel Participatiewet. Dit laatste geldt ook in gevallen waar, en voor zover, het bedrag aan loonkostensubsidie het bedrag aan bespaarde uitkering overstijgt.
Voor UWV gelden deze financiële prikkels niet omdat Wajong-uitkeringen niet op lump sum basis worden bekostigd.

Selectieve inzet gemeenten

Gemeenten lijken zich in de onderzoeksperiode in hun dienstverlening meer in te spannen voor jongeren met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.[145] Dit heeft een positief effect op de relatieve baankans en het baanbehoud binnen de gemeentelijke populatie. (Inmiddels is het aantal verstrekkingen van loonkostensubsidie fors hoger, waarmee de selectieve inzet mogelijk ook is afgenomen.)
Gemeenten kunnen meer geneigd zijn om cliënten met een hogere eigen verdiencapaciteit en mensen met hoge uitkeringen eerst aan het werk te helpen omdat dit meer "oplevert". Dit heeft een positief effect op de baankans binnen het cohort Participatiewet voor de mensen met een hogere verdiencapaciteit en/of hoge uitkeringen en een negatief effect op baankans binnen het cohort Participatiewet voor de mensen met een lagere verdiencapaciteit en/of een lage uitkering of geen

144 Aarts, L., Van Hout, C., Thijs, C. & Visscher, K. (2008). *Evaluatie jobcoaching.* Den Haag: APE.

145 Kok, L., Kroon, L. Lammers, M. Sax, M. Witkamp, A. & Stroeker, N. (2018). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. SEO-rapport 2018-07*. Amsterdam: SEO

uitkering (de NUG'ers). Hierdoor zullen mensen met een hogere verdiencapaciteit vaker aan het werk gaan.

7.2.2 Werkzoekenden en werknemers

Financiële prikkel voor de werkzoekende bij baankans

Een jonggehandicapte in de Participatiewet heeft een sterkere financiële prikkel om aan het werk te gaan dan een Wajonger, omdat een bijstandsuitkering minder gunstig is dan een Wajong-uitkering. Daardoor is werken sneller aantrekkelijk blijkt zowel uit het dit onderzoek als eerder onderzoek.[146]
Hierbij kan een verschil in polisvoorwaarden tussen enerzijds Wajong (individuele uitkering) en anderzijds Participatiewet (vangnet, toetsen op middelen, ook van de partner) van invloed zijn op de financiële motivatie om te gaan werken. NUG'ers (Participatiewet) ontvangen geen uitkering waarmee hun arbeidsinkomen kan worden verrekend. Voor hen is de financiële prikkel om te werken vooral afhankelijk van het partner- en overig inkomen en vermogen. Als het partner- en overig inkomen en vermogen hoog is dan is de financiële prikkel om te gaan werken lager.
Voor deeltijders die zich niet uit de bijstandsuitkering kunnen werken (minder dan 3,5 dag werk) is het niet financieel aantrekkelijk om met loonkostensubsidie te gaan werken. Zie Figuur 6-10 en Figuur 6-11.

Financiële prikkel voor de werknemer bij baanbehoud

Bij loondispensatie is er een sterkere prikkel voor de werknemer om zich in te zetten en te ontwikkelen. Als zijn/haar loonwaarde stijgt, dan gaat ook het salaris omhoog. Voor de werkgever geldt dat die betaalt naar prestatie. Bij loonkostensubsidie blijft het salaris van de werknemer gelijk wanneer zijn verdiencapaciteit toeneemt.

Vergelijkbaarheid werkzoekenden en werknemers in de Wajong en onder de Participatiewet

Om zo vergelijkbaar mogelijke groepen te construeren selecteren we zowel binnen de groep Wajongers als binnen de Participatiewet (de quasi-Wajongers) de mensen die Voortgezet Speciaal Onderwijs (vso) hebben gevolgd en/of een TOG-indicatie[147] hadden op jongere leeftijd en die bij instroom in de Participatiewet of de Wajong (Wajong 2010 werkregeling) 18-22 jaar waren (zie Paragraaf 5.1 en Bijlage D). Deze

[146] Ibidem.

[147] Dit betreft alle kinderen waarvan de ouders in het 1e kwartaal 2010 recht op TOG hadden. Een TOG-indicatie geeft recht op dubbele kinderbijslag voor thuiswonende kinderen die intensieve zorg nodig hebben. De regeling Tegemoetkoming Ouders Gehandicapte kinderen (TOG) is op 1 april 2010 strenger geworden en is per 1 januari 2015 afgeschaft.

afbakening geeft, met de beperking van de beschikbare data, de best mogelijk vergelijkbare cohorten. Er zijn echter aanwijzingen voor een beperkte vergelijkbaarheid van de cohorten. Het betreft de volgende zaken:

We zien ten eerste dat de mensen die in 2014 voldoen aan de combinatie van kenmerken (vso gevolgd en TOG indicatie) niet allemaal de Wajong instromen (ongeveer de helft). Een klein deel stroomde de bijstand in. Andersom heeft ongeveer de helft van de mensen in de leeftijdscategorie 18 t/m 22 die de Wajong instroomde in 2014 vso gevolgd en/of had een TOG-indicatie op jongere leeftijd. Dit geeft aan dat de proxy, ondanks dat deze de best haalbare is gegeven de beschikbare data, niet van al te hoge kwaliteit is. Dit heeft consequenties voor de conclusies (zie Paragraaf 7.6).

In het cohort Wajong zitten 2.425 mensen. Dit zijn de mensen die voldoen aan de proxy en die in 2014 de Wajong werkregeling zijn ingestroomd. De totale instroom Wajong in 2014 bedroeg 16.266, waarvan 9.333 in de werkregeling en 5.946 in de studieregeling. Het cohort Wajong beslaat dus 26% (2.425/9.333) van de mensen die in 2014 de Wajong werkregeling zijn ingestroomd. Het cohort Wajong 2014 is bovendien kleiner dan het cohort Participatiewet 2015 en het cohort Participatiewet 2016 (zie Hoofdstuk 5). Verschillen in de toelatingscriteria tussen de Wajong en de Participatiewet lijken hier een voor de hand liggende verklaring voor.

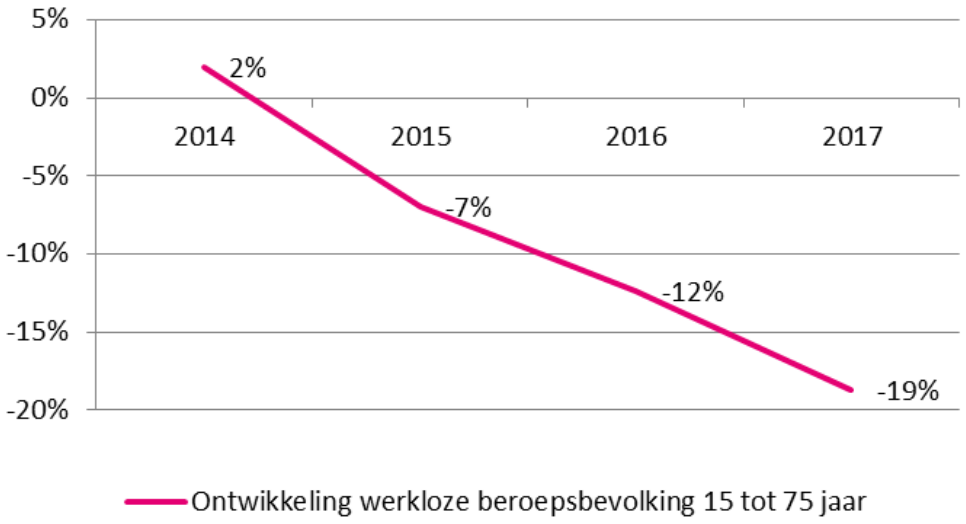
Ter wille van de vergelijkbaarheid van de Wajong- en de quasi-Wajong populatie zouden we graag corrigeren voor diagnose en aard van de beperking omdat deze in belangrijke mate bijdragen aan de kans op werk en de kans op baanbehoud. Deze medisch-arbeidskundige informatie is niet beschikbaar. Dit is een beperking van het onderzoek. De effecten die we vinden kunnen vertekend zijn door niet waargenomen verschillen in gezondheid en belastbaarheid. Het is aannemelijk dat de mensen in cohort Wajong beperkter zijn dan de mensen in cohort Participatiewet. De Wajong 2010 is immers alleen toegankelijk voor mensen die al sinds jonge leeftijd een ziekte of handicap hebben. Van de Wajongers met loondispensatie en de quasi-Wajongers met loonkostensubsidie is wat betreft hun belastbaarheid alleen bekend dat hun productiviteit minder dan WML bedraagt. Dat is immers de voorwaarde om voor loondispensatie of loonkostensubsidie in aanmerking te komen.

In de vergelijking blijft een deel van de groep NUG'ers buiten beeld. Alleen de NUG'ers voor wie in het kader van de Participatiewet een voorziening is ingezet of NUG'ers met een advies beschut werk worden in de vergelijking meegenomen. Dit is een beperking van het onderzoek.

7.2.3 Context

Conjunctuur

De conjunctuur is een belangrijke factor in de baankans en het baanbehoud. Als indicator voor de conjunctuur kijken we naar de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking; als deze afneemt dan is dat een indicator voor hoogconjunctuur. De conjunctuur is in de gehele onderzoeksperiode verbeterd (zie Figuur 7-1). Dit betekent dat bij het cohort Wajong de conjunctuur nadeliger is dan voor het cohort Participatiewet, omdat de periode waarin het cohort Wajong wordt gevolgd gedeeltelijk eerder is dan de periode waarin het cohort Participatiewet wordt gevolgd. In hoogconjunctuur is de verwachting dat zowel de baankans als het baanbehoud hoger is.



Figuur 7-1 Ontwikkeling werkzame beroepsbevolking (bron: CBS Statline)

Beschut werk

Loonkostensubsidie kan ook voor mensen met een advies beschut werk worden ingezet. De groep mensen met een advies voor beschut werk in de cohorten is te klein om over te rapporteren volgens de privacy regels van het CBS. Daarom wordt deze groep, hoewel ze wel in het analysebestand zitten, niet apart genoemd in de beschrijving van baankans en baanbehoud.

7.2.4 Regeling

Minimale duur loondispensatie: 6 maanden

Het instrument loondispensatie kan worden ingezet door UWV, als tenminste de verwachting is dat de verminderde arbeidsproductiviteit tenminste 6 maanden duurt. De minimale periode van de loondispensatie is 6 maanden met de

mogelijkheid van verlenging, de maximale periode is 5 jaar met de mogelijkheid van verlenging (artikel 7 2:20 van Wajong).

7.3 Cohort 2014 en cohort 2015 en eerste helft 2016

In Hoofdstuk 5 hebben we gezocht naar de groep die tot en met 2014 een grote kans had om de Wajong in te stromen en die nu de Participatiewet instroomt. Zo zijn we gekomen tot een Wajong cohort 2014, een Participatiewet cohort 2015 en een Participatiewet cohort 2016. Deze groepen bleken op bepaalde kenmerken nog van elkaar te verschillen (zie Bijlage E). Voor de resterende verschillen wordt gecorrigeerd door de cohorten te wegen. Daarnaast bleek de inzet van loonkostensubsidie nog beperkt te zijn in 2015. In 2016 is loonkostensubsidie veel vaker ingezet. Voor de modelschattingen vergelijken we steeds twee groepen. Vanwege mogelijke conjunctuureffecten willen we het Wajong cohort en het Participatiewet cohort zoveel mogelijk tegelijkertijd volgen. Daarom licht het voor de hand om cohort 2014 met cohort 2015 te vergelijken. Echter, we hebben wel voldoende waarnemingen nodig van mensen die met loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan. Daarom is het noodzakelijk om ook een deel van cohort 2016 mee te nemen in de analyse. Voor de netto-effectiviteitsmeting volgen we daarom de mensen die in 2014 de werkregeling (eventueel via de studieregeling) van de Wajong zijn ingestroomd met de mensen die tussen 1 januari 2015 en 1 juli 2016 de Participatiewet zijn ingestroomd.

7.4 Kans op het vinden van een baan met en zonder loondispensatie of loonkostensubsidie

We gaan in deze paragraaf in op de kans bij beide cohorten op het vinden van een baan. We kijken zowel naar het vinden van een baan met een instrument (dus loonkostensubsidie of loondispensatie) als zonder instrument. Dit geeft zicht op de inzet van instrumenten in beide cohorten.

Van bruto naar netto verschil in kans op een baan met en zonder loondispensatie of loonkostensubsidie

Bij de inzet van loonkostensubsidie of loondispensatie valt de start van de baan samen met de start van loonkostensubsidie of loondispensatie. We kunnen dus niet de causale relatie onderzoeken tussen inzet van een instrument en de kans op een baan. Het is wel zinvol om te kijken naar de kans om vanuit de twee cohorten een baan te vinden met of zonder loonkostensubsidie of loondispensatie en dat te vergelijken. Dat doen we in deze paragraaf. We beschrijven hierna eerst de bruto verschillen en corrigeren vervolgens voor de afwijkingen in de samenstelling tussen beide cohorten en de effecten van persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken om zoveel mogelijk te komen tot de netto verschillen. De correctie zorgt

wel voor beter vergelijkbare groepen maar niet voor een beter vergelijkbare context (uitvoerder en uitkeringsregime). Voor deze zaken kunnen we niet corrigeren, hoewel ze voor de baanvindkans wel belangrijke factoren zijn.

Bruto verschil in kans op en duur tot start baan met en zonder loondispensatie of loonkostensubsidie

We hebben de cohorten anderhalf jaar lang gevolgd vanaf instroom in de Wajong (n=2.425) of de Participatiewet (n=4.236). We hebben onderzocht hoeveel mensen met of zonder loonkostensubsidie of loondispensatie aan het werk gaan binnen anderhalf jaar na instroom in de Wajong of Participatiewet.

Tabel 7-2 laat zien hoeveel mensen binnen anderhalf jaar na instroom in de Participatiewet respectievelijk de Wajong een baan vinden met of zonder loonkostensubsidie of loondispensatie.

Tabel 7-2: Deel van de mensen die binnen 1,5 jaar na instroom een baan hebben gevonden, met en zonder loonkostensubsidie of loondispensatie

	Quasi-Wajongers binnen de Participatiewet	Wajong
Geen baan	55%	72%
Baan zonder LKS of LDP	33%	13%
Baan met LKS of LDP	12%	15%
Aantal mensen	4.236	2.425

Binnen de cohorten blijkt er een aanzienlijk deel aan het werk te gaan zonder loonkostensubsidie of loondispensatie. Dat geldt vooral voor het cohort Quasi-Wajongers. In cohort Participatiewet vindt 33% van de mensen binnen anderhalf jaar een baan zonder loonkostensubsidie.[148] Dit is veel meer dan het percentage mensen dat binnen anderhalf jaar aan het werk gaat zonder loondispensatie binnen het cohort Wajong (13%). In het cohort Wajong is binnen anderhalf jaar na instroom wel een iets groter deel aan het werk gegaan met loondispensatie (15%) dan dat er mensen in het cohort Participatiewet aan het werk zijn gegaan met loonkostensubsidie (12%). Uit de kwalitatieve analyses blijkt dat een behoorlijk aantal mensen met de juiste begeleiding erin slaagt in een reguliere baan het WML te verdienen.
Opvallend is dat binnen het cohort Wajong 72% binnen anderhalf jaar geen baan vindt, terwijl in het cohort quasi-Wajongers binnen de Participatiewet 55% geen baan vindt. Dit kan te maken hebben met het verschil in financiële prikkel In de Participatiewet en de Wajong. Het kan ook een aanwijzing zijn dat de mensen in

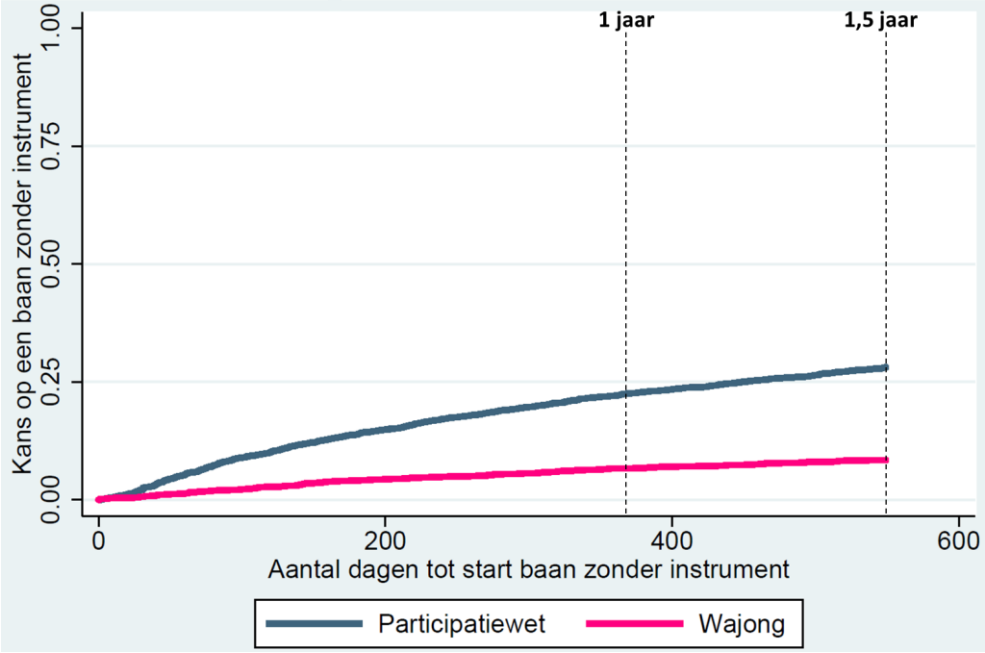
[148] Dit is gebaseerd op de SPOLIS-bestanden, waarin alle banen en lonen van werknemers zijn opgenomen.

het cohort Participatiewet, ondanks dat zij voldoen aan de proxy, kansrijker of minder beperkt zijn dan de mensen in het cohort Wajong.

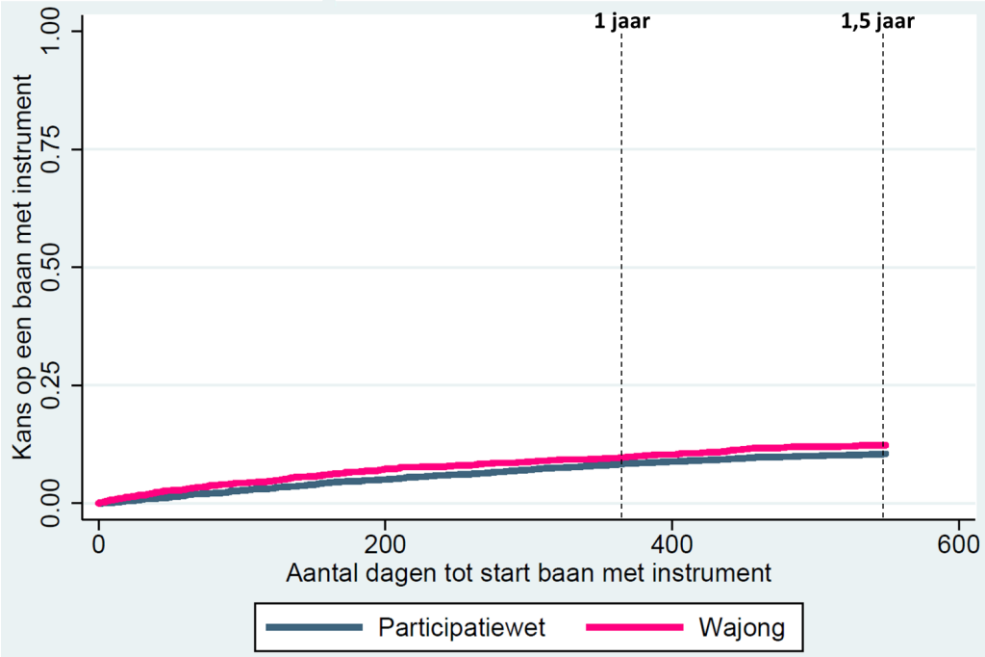
Omdat zowel binnen het cohort Wajong als binnen het cohort Participatiewet uitstroom naar een baan met instrument en uitstroom naar een baan zonder instrument voorkomen hebben we een 'competing risk' model geschat. 'Competing' houdt in dat er niet één maar twee uitstroommogelijkheden zijn, die niet tegelijkertijd kunnen plaatsvinden. Voor de details van de aanpak van de analyse en de gedetailleerde schattingsresultaten is in Bijlage K een beschrijving gegeven.

Startpunt is een 'bruto' schatting. Bruto betekent dat we niet hebben gecontroleerd voor verschillen in de samenstelling van de cohorten en effecten van persoonskenmerken, baankenmerken en conjunctuur. De kans op een baan zonder instrument is 73% lager in het cohort Wajong ten opzichte van het cohort Participatiewet. De kans op een baan met instrument is juist 37% hoger voor het Wajong cohort.

In de figuren hierna wordt ter illustratie getoond welk deel aan het werk is zonder instrument (Figuur 7-2) en met instrument (Figuur 7-3) na een X aantal dagen na instroom.



Figuur 7-2: Aantal dagen tot het vinden van een baan zonder instrument



Figuur 7-3: Aantal dagen tot het vinden van een baan met instrument

Samenstelling van de cohorten (persoonskenmerken)

Ondanks dat we mensen hebben geselecteerd met leeftijd 18 t/m 22 bij instroom in de Wajong of Participatiewet en die vso hebben gevolgd of een TOG-indicatie hebben bestaan er nog steeds verschillen in de samenstelling van beide cohorten. De mensen in cohort 2014 zijn significant jonger. De Wajongers zijn gemiddeld 18 jaar en vijf maanden oud op het moment van instroom in de Wajong. De mensen die de Participatiewet instromen zijn gemiddeld 19 jaar en twee maanden oud. (zie Bijlage J). In het cohort Wajong had 41% een TOG-indicatie op jongere leeftijd. In het cohort Participatiewet is dit 31%. Ook in het percentage dat vso heeft gevolgd zit een significant verschil, maar het verschil is niet heel groot: binnen cohort Wajong heeft 88% vso gevolgd en binnen cohort Participatiewet heeft 85% vso gevolgd. Het vso kan zowel een laag als een middelbaar opleidingsniveau zijn.

Tabel 7-3 geeft voor beide cohorten de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus.

Tabel 7-3: Hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleiding[149]

		Cohort Wajong	Cohort Participatiewet
Hoogst gevolgd	Laag	65%	54%
	Middelbaar	31%	42%
	Hoog	2%	2%
Hoogst behaald	Laag	90%	83%
	Middelbaar	9%	15%
	Hoog	0%	0%

Standaard onderwijsindeling (2016)

Voor de indeling in onderwijsniveaus hanteren we de (SOI) standaard onderwijsindeling van 2016. Deze is als volgt.
Laag onderwijsniveau omvat basisonderwijs (groep 1 t/m 8), praktijkonderwijs, vmbo-b/k, mbo1, vmbo-g/t, havo-, vwo-onderbouw.
Middelbaar onderwijsniveau omvat mbo 2 t/m 4, havo-, vwo-bovenbouw.
Hoog onderwijsniveau omvat kort-hbo, Hbo-bachelor, Wo-bachelor, Hbo-master, Wo-master en doctor.

In het cohort Participatiewet heeft 83% een laag opleidingsniveau als hoogst behaald; 42% volgde een opleiding op middelbaar niveau; 15% behaalde ook een diploma op middelbaar niveau. In het cohort Wajong heeft 90% een laag opleidingsniveau als hoogst behaald; 31% volgde middelbaar onderwijs, maar slechts 9% behaalde ook een diploma op middelbaar niveau. Een hoge opleiding komt in beide groepen zelden voor (2% gevolgd en afgerond 0% behaald).
Tot slot zijn er kleine significante verschillen tussen de cohorten voor wat betreft de arbeidsmarktregio waar de mensen wonen. De mensen in het Participatiewet cohort wonen relatief vaak in de regio's Stedendriehoek en Noordwest Veluwe, Flevoland, Amersfoort, Groot Amsterdam, Zeeland en Midden-Brabant. De mensen in het Wajong cohort wonen relatief vaak in Groningen, Midden-Gelderland, Noord-Holland Noord, Drechtsteden, West-Brabant, Zuid-Kennemerland en IJmond.

De verschillen in de kans op een baan met of zonder instrument kunnen mogelijk gedeeltelijk het gevolg zijn van verschillen in de samenstelling van de cohorten.

[149] De percentages tellen niet op tot 100% vanwege afronding en omdat voor een heel klein deel het opleidingsniveau onbekend is.

De kans op het vinden van een baan met instrument is lager voor mensen die ouder zijn, die vso hebben gevolgd of die vrouw zijn. Mensen met een TOG-indicatie op jongere leeftijd en mensen die als hoogst behaalde opleiding middelbaar niveau hebben, hebben een hogere baankans. In de arbeidsmarktregio's Drenthe, Rivierenland, Haaglanden, West-Brabant, Noordoost-Brabant, Zuidoost-Brabant, Noord-Limburg, Gorinchem en Regio Zwolle gaan mensen relatief vaak aan de slag met een instrument.

Mensen met als hoogst behaalde opleiding een opleiding met een laag niveau vinden minder snel een baan zonder instrument dan mensen met een middelbaar niveau. Jongere mensen (binnen de leeftijd 18 t/m 24) hebben een lagere kans op een baan zonder instrument. Vrouwen, mensen met een TOG-indicatie op jongere leeftijd en mensen die vso hebben gevolgd hebben ook een lagere kans op een baan zonder instrument. Dit zijn allemaal (behalve het percentage vrouw) kenmerken die significant vaker voorkomen in het Wajong cohort. Mensen in de arbeidsmarktregio's Rivierenland, Gooi en Vechtstreek, Noord-Holland Noord, Zaanstreek/Waterland, Haaglanden, Zeeland, Noord-Limburg hebben een grotere kans op een baan zonder instrument. We corrigeren voor deze verschillen door de cohorten te wegen. Zie voor de methode van weging Bijlage J.

De kans op een baan met een instrument is na weging voor het cohort Wajong 20% hoger dan voor het cohort Participatiewet. Het bruto verschil (zonder correctie voor verschillen in de samenstelling van de cohorten) was 37%. Nadat de cohorten meer vergelijkbaar zijn gemaakt is het verschil in inzet van een instrument dus minder groot maar nog steeds significant.

Correctie voor de verschillen in de samenstelling van de cohorten heeft nagenoeg geen effect op de verschillen in de kans op een baan zonder instrument.

Controleren voor verschillen in persoonskenmerken

Binnen de cohorten bestaan er ook verschillen in baankansen. Persoonskenmerken kunnen belangrijke verklarende factoren zijn in de kans op het vinden van een baan. Er wordt gecorrigeerd voor de effecten van persoonskenmerken door deze als verklarende variabelen op te nemen in het econometrisch model. Het corrigeren van effecten van persoonskenmerken heeft nagenoeg geen effect op het verschil in de kans op een baan zonder instrument tussen beiden cohorten.
Na correctie voor verschillen in effecten van persoonskenmerken hebben de mensen in cohort Wajong naar schatting gemiddeld 22% meer kans op een baan met een instrument ten opzichte van het cohort Participatiewet.

Conjunctuur

Het conjunctuureffect is niet significant voor de duur tot aanvang van een baan zonder instrument. Echter corrigeren voor de conjunctuur bovenop de persoonskenmerken zorgt er wel voor dat het verschil tussen het cohort Wajong en het cohort Participatiewet nog iets kleiner wordt. De mensen in cohort Wajong hebben 70% (in plaats van 73%) minder kans op een baan zonder instrument dan de mensen in cohort Participatiewet als de conjunctuur vergelijkbaar was geweest.

De conjunctuur heeft wel een significant effect op de kans op een baan met instrument. Een procent toename van de werkloze beroepsbevolking resulteert in 6% lagere kans op het vinden van een baan. De mensen in het cohort Wajong hebben een hogere kans op een baan met instrument dan de mensen in het cohort Participatiewet, ondanks de minder goede conjunctuur. In 2014 nam de werkzame beroepsbevolking nog af, terwijl deze in 2015 en 2016 toenam, zoals te zien was in Figuur 7-1. Als gecorrigeerd wordt voor conjunctuureffecten dan neemt het verschil tussen de beide groepen fors toe. Dit betekent dat als de conjunctuur vergelijkbaar was geweest, dan zou de kans op een baan met instrument in cohort Wajong 143% (in plaats van 22% zonder correctie voor conjunctuur) hoger zijn dan de kans op een baan met instrument in cohort Participatiewet. Met andere woorden: de kans op een baan met een instrument in cohort Wajong is een factor 2,43 zo hoog als de kans op een baan met een instrument in cohort Participatiewet (zie Bijlage K, Tabel K-2). Conjunctuur blijkt dus een belangrijke bepalende factor in de baankans.

Controleren voor verschillen in baankenmerken

In de sectoren industrie en winkel gaan de mensen in de cohorten minder snel aan het werk zonder instrument ten opzichte van de dienstverlening. In de sectoren winkel en zorg gaan de mensen sneller aan het werk met een instrument (ten opzichte van de sector dienstverlening). In kleine (10 tot 50 werkzame personen) bedrijven gaan mensen sneller aan de slag met een instrument dan in grote bedrijven (250 of meer werkzame personen). Verder zien we hoe groter de omvang van het contract des te kleiner de kans op een baan zonder instrument en des te groter de kans op een baan met instrument.

De correctie voor baankenmerken heeft bovenop alle andere correcties nagenoeg geen effect op de verschillen in baankans zonder (nu 69%) en met instrument tussen (nu 141%) beide cohorten.

Samenvatting van bruto naar netto

Tabel 7-4 toont het verschil in baankans zonder instrument voor cohort Wajong ten opzichte van cohort Participatiewet. Hierbij staat helemaal links het bruto verschil. In Model 2 is gecorrigeerd voor de effecten van persoonskenmerken, in Model 3 is

daarbovenop gecorrigeerd voor de conjunctuur en in het laatste model is daarnaast gecorrigeerd voor verschillen in baankenmerken. De eerste regel geeft de resultaten zonder correctie voor verschillen in samenstelling (door middel van weging) en de tweede regel geeft de resultaten na correctie voor de verschillen in samenstelling.

Tabel 7-4: Kans op een baan zonder instrument: cohort Wajong ten opzichte van cohort Participatiewet

	Model 1: Geen andere verklarende variabelen	Model 2: Persoonskenmerken	Model 3: Persoonskenmerken en conjunctuur	Model 4: Persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken
Zonder weging	**-73%**	-71%	-67%	-66%
Met weging van de cohorten naar persoonskenmerken	-72%	-73%	-70%	**-69%**

De mensen in cohort Wajong hebben 73% minder kans op een baan zonder instrument ten opzichte van het cohort Participatiewet. Als we corrigeren voor verschillen in de samenstelling van de cohorten, effecten van persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken dan neemt het verschil is baankans zonder instrument af tot 69%.

Tabel 7-5 toont het verschil in baankans met instrument voor cohort Wajong ten opzichte van cohort Participatiewet.

Tabel 7-5: Kans op een baan met instrument: cohort Wajong ten opzichte van cohort Participatiewet

	Model 1: Geen andere verklarende variabelen	Model 2: Persoonskenmerken	Model 3: Persoonskenmerken en conjunctuur	Model 4: Persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken
Zonder weging	**37%**	- [a]	118%	120%
Met weging van de cohorten naar persoonskenmerken	20%	22%	143%	**141%**

[a] Deze waarde is niet significant.

De kans op een baan met instrument is juist groter voor het cohort Wajong, namelijk 37% hoger. Als we corrigeren voor de samenstelling van de cohorten dan wordt het verschil tussen beiden cohorten kleiner. Als de conjunctuur vergelijkbaar was geweest dan was de kans op een baan met een instrument in het cohort Wajong ten opzichte van het cohort Participatiewet groter. Correctie voor het effect van persoonskenmerken en baankenmerken heeft weinig invloed op het verschil in baankans met instrument. Als we voor alles corrigeren dan is de kans op een baan met een instrument voor mensen in cohort Wajong 141% hoger.

Zoals ook in de inleiding is benoemd kunnen we geen uitspraken doen over het effect van loondispensatie en loonkostensubsidie op de kans op een baan, omdat beide instrumenten samenvallen met de start van een baan. Wel zien we dat voor een zo vergelijkbaar mogelijke groep mensen gemeenten loonkostensubsidie in de onderzoeksperiode minder inzetten dan dat UWV loondispensatie inzet. Het kan een indicatie zijn dat het gemeentelijke cohort minder beperkt is dan het Wajong cohort. De proxy is immers zoals we in Paragraaf 7.2 hebben beschreven, ondanks dat deze de best haalbare is gegeven de beschikbare data, niet van al te hoge kwaliteit. Een belangrijke beperking hierbij is dat we de diagnose en/of de aard van de beperking niet kennen. De lagere kans op een baan met een instrument in het Participatiewet cohort kan ook te maken hebben met aanloopeffecten (zowel loonkostensubsidie als de doelgroep zijn immers nieuw voor gemeenten) of selectie effecten (zie ook Paragraaf 7.2).

7.5 Baanbehoud met en zonder loonkostensubsidie en loondispensatie

We maken niet alleen een vergelijking tussen de cohorten maar maken ook een vergelijking met en zonder instrument. Daarbij kijken we naar het baanbehoud met loonkostensubsidie en het baanbehoud met loondispensatie. Dit doen we omdat we hiermee het verschil in effectiviteit van de instrumenten kunnen onderzoeken.

Van bruto naar netto verschil in baanbehoud met en zonder instrument

We beschrijven hierna de bruto verschillen in baanbehoud en corrigeren vervolgens voor de verschillen in de samenstelling tussen beide cohorten en de effecten van persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken om zoveel mogelijk te komen tot de netto verschillen.

Aantal dagen baanbehoud met en zonder instrument

We onderzoeken nu van de mensen binnen de cohorten en die tot uiterlijk eind 2016 aan het werk zijn gegaan hoe lang zij aan het werk blijven met of zonder instrument. Uit de kwalitatieve studie blijkt dat werkgevers loondispensatie of

loonkostensubsidie zien als randvoorwaarde. Dit betekent in de praktijk dat het einde van de inzet van een instrument gepaard gaat met het einde van een baan.[150]

Er zijn binnen het cohort Participatiewet 1.756 mensen aan het werk gegaan, waarvan 463 met loonkostensubsidie. Binnen het cohort Wajong volgen we 857 mensen die aan het werk zijn gegaan, waarvan 443 met loondispensatie. Tabel 7-6 laat zien welk deel van deze mensen na 360 dagen nog steeds een baan heeft.

Tabel 7-6: Deel van de mensen die 360 dagen na de start van een baan nog steeds werken voor beide cohorten, met en zonder instrumemt

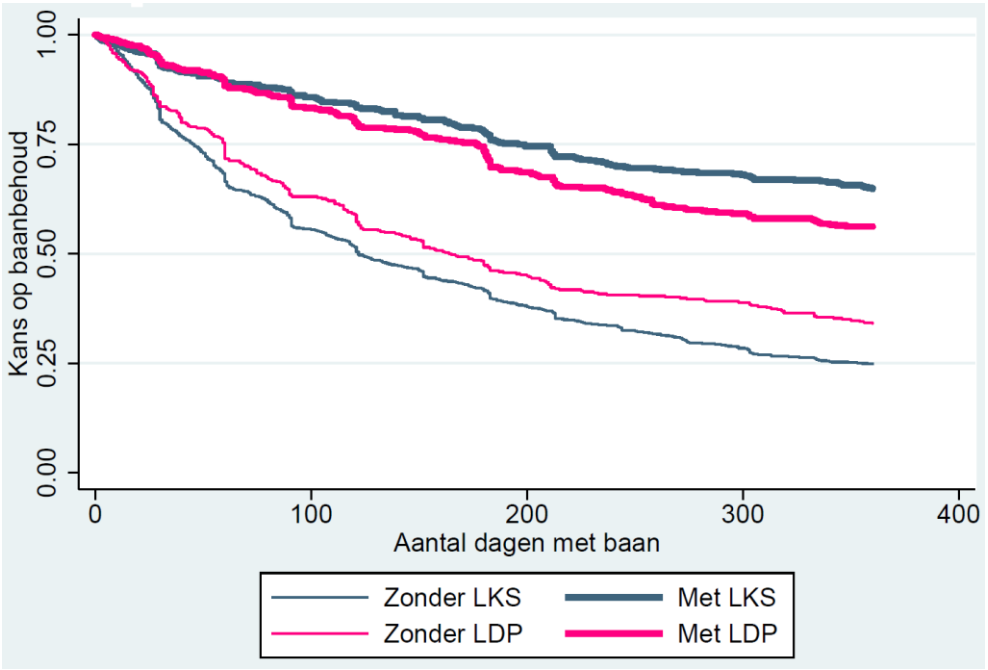
		Aantal met een baan op dag 1	Gemiddelde baanduur*	Aantal mensen met een baan na 360 dagen	Percentage baanbehoud
Participatiewet	Zonder LKS	1.293	169	322	25%
	Met LKS	463	283	300	65%
	Totaal	1.756	199	622	35%
Wajong	Zonder LDP	414	194	141	34%
	Met LDP	443	266	249	56%
	Totaal	857	231	390	46%

*Dit is een onderschatting omdat de maximale gemeten duur 360 dagen is.

We zien dat binnen het cohort Participatiewet van de mensen die zonder loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan na 360 dagen 25% nog steeds een baan heeft. Van de mensen die met loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan is een groter deel, namelijk 65%, na 360 dagen nog aan het werk. Ook binnen het cohort Wajong zien we dat het baanbehoud groter is voor de mensen met instrument (56%) ten opzichte van de mensen die werk zonder instrument (34%). Het totale percentage dat na 360 dagen nog aan het werk ligt is voor cohort Participatiewet wel lager (35%) dan voor cohort Wajong (34%).

Het verschil in baanbehoud met en zonder instrument is bijna twee keer zo groot voor het cohort Participatiewet (40%) dan voor het cohort Wajong (22%). Dit is duidelijk te zien in Figuur 7-4, waar voor de vier groepen, cohort Participatiewet met en zonder loonkostensubsidie (LKS) en cohort Wajong met en zonder loondispensatie (LDP), wordt weergegeven hoeveel dagen welk deel van de groepen aan het werk blijft.

[150] Uit gesprekken met het CBS en het UWV blijkt dat er niet altijd een einddatum van het instrument geregistreerd is, terwijl het instrument mogelijk wel is beëindigd. We zijn daarom voor beiden groepen uitgegaan van de duur van de baan (gebaseerd op de polisadministratie). Zie voor een uitgebreide toelichting de technische verantwoording in Bijlage H.



Figuur 7-4: Aantal dagen met baan met en zonder instrument

De dikke lijnen geven de groepen met instrument weer. Deze liggen boven de dunne lijnen die de groepen zonder instrument weergeven. Het verschil tussen de blauwe dikke lijn en de blauwe dunne lijn (cohort Participatiewet) is groter dan het verschil tussen de roze dikke lijn en de roze dunne lijn (cohort Wajong).

Bruto verschillen in baanbehoud: zijn de verschillen significant?

We hebben een duurmodel geschat om te onderzoeken of de verschillen in de duur tot beëindiging van de baan significant zijn (zie voor uitgebreide schattingsresultaten Bijlage K). We beginnen weer met de bruto verschillen en corrigeren dan stapsgewijs voor verschillen in de samenstelling van de cohorten (persoonskenmerken en baankenmerken), verschillen in persoonskenmerken binnen de cohorten, verschillen in baankenmerken binnen de cohorten en de conjunctuur.

De mensen in cohort Wajong behouden langer hun baan (geschat gemiddeld 231 dagen) dan de mensen in cohort Participatiewet (geschat gemiddeld 199 dagen). Dit komt doordat in cohort Wajong een groter deel (52% ten opzichte van 26% in cohort Participatiewet) van de mensen die werkt met een instrument (loondispensatie, respectievelijk loonkostensubsidie) heeft. Dit is inclusief Wajongers die in de Wsw werken. Hierbij is de baanduur voor mensen die na 360 dagen nog aan het werk zijn afgekapt op 360 dagen. De geschatte gemiddelde baanduur is dus voor

beide cohorten een onderschatting van de werkelijke gemiddelde baanduur.[151] Voor beide cohorten is de baanduur langer voor mensen met een instrument. Binnen cohort Participatiewet behouden mensen met instrument hun baan gemiddeld (naar schatting) 283 dagen en zonder (naar schatting) 169 dagen. Binnen cohort Wajong behouden de mensen met instrument hun baan gemiddeld (naar schatting) 266 dagen en zonder (naar schatting) 194 dagen. Het verschil in baanbehoud met en zonder instrument is dus groter voor het cohort Participatiewet dan binnen het cohort Wajong.
De kans op het einde van de baan is bij de inzet van loonkostensubsidie 69% lager en bij inzet van loondispensatie 49% lager dan zonder de inzet van de instrumenten.

Samenstelling van de cohorten (persoonskenmerken en baankenmerken)

De gevonden bruto verschillen kunnen deels verklaard worden verschillen in de samenstelling van de cohorten. Vrouwen en mensen met een TOG-indicatie op jongere leeftijd blijven bijvoorbeeld langer aan het werk. De mensen die wonen in de arbeidsmarktregio's Twente, Groot Amsterdam en Midden Limburg blijven minder lang aan het werk. De mensen die in de industrie of bij de overheid werken blijven langer aan het werk. In de bouw blijven mensen juist niet lang aan het werk. Verder geldt: hoe groter de omvang van het contract, des te langer iemand aan het werk blijft.
Als in het ene cohort bijvoorbeeld relatief veel jonge vrouwen zitten dan in het andere cohort dan wordt het langere baanbehoud in dat cohort mogelijk ten onrechte toegeschreven aan het instrument. We gaan hier daarom in op verschillen in persoonskenmerken en baankenmerken tussen de cohorten.

Bij de start van de baan hebben de mensen in cohort Wajong een gemiddelde leeftijd van 19 jaar en de mensen in cohort Participatiewet 19 jaar en 8 maanden.

Tabel 7-7: Hoogst behaalde en hoogst gevolgde opleiding[152]

		Cohort Wajong	Cohort Participatiewet
Hoogst gevolgd	Laag	60%	49%
	Middelbaar	36%	47%
	Hoog	3%	2%
Hoogst behaald	Laag	86%	77%
	Middelbaar	14%	21%
	Hoog	0,4%	0,3%

[151] We kunnen het cohort Participatiewet niet langer volgen omdat de waarnemingsperiode stopt. Om een eerlijke vergelijking te maken volgen we het cohort Wajong even lang als het cohort Participatiewet.

[152] De percentages tellen niet op tot 100% vanwege afronding en omdat voor een heel klein deel het opleidingsniveau onbekend is.

In het cohort Participatiewet heeft 77% een laag opleidingsniveau als hoogst behaald; 47% volgde een opleiding op middelbaar niveau; 21% behaalde ook een diploma op middelbaar niveau. In het cohort Wajong heeft 86% een laag opleidingsniveau als hoogst behaald; 36% volgde middelbaar onderwijs, maar slechts 14% behaalde ook een diploma op middelbaar niveau. Een hoge opleiding komt in beide groepen zelden voor.
Binnen cohort Wajong heeft een groter deel (49%) een TOG-indicatie ten opzichte van het cohort Participatiewet (34%). Het aandeel dat vso heeft gevolgd is juist hoger in cohort Participatiewet (83%) ten opzichte het cohort Wajong (78%).

De mensen met een baan in cohort Wajong wonen relatief vaak in Midden-Gelderland, Noord-Holland Noord, Drechtsteden en Zuid-Kennemerland en IJmond. De mensen met een baan in cohort Participatiewet wonen relatief vaak in Flevoland, Amersfoort, Groot Amsterdam, Midden-Holland, Midden-Brabant.
De mensen in de Wajong werken daarnaast relatief vaak in een winkel of bij de overheid en zij werken vaker in kleinere bedrijven dan de mensen in het cohort Participatiewet.

Binnen cohort Participatiewet is een groter deel uitzendkracht (30%) ten opzichte van het cohort Wajong (14%). De mensen die aan het werk zijn in het cohort Wajong werken minder vaak in de industrie (11% ten op zichtte van 16% in cohort Participatiewet), in een winkel (19% ten opzichte van 27% in de Participatiewet) en bij de overheid (0,9% ten op zichtte van 2,5% in cohort Participatiewet). Mensen uit het cohort Wajong werken relatief vaak in bedrijven met minder dan 50 werkzame personen ten opzicht van het cohort Participatiewet, zie Tabel 7-8.

Tabel 7-8: Omvang bedrijven waar de mensen in cohort Wajong en cohort Participatiewet werken

Omvang bedrijf	Cohort Wajong	Cohort Participatiewet
Micro (< 10 werkzame personen)	23%	17%
Klein (10-50 werkzame personen)	21%	18%
Midden (50-250 werkzame personen)	14%	17%
Groot (250 of meer werkzame personen)	42%	48%
Totaal	100%	100%

De mensen in het cohort Wajong werken vaker 32 tot 36 uur (10% ten opzichte van 7% in het cohort Participatiewet) en 36 uur of meer (15% ten opzichte van 12% in het cohort Participatiewet).

De kenmerken waarop de cohorten significant verschillen, zijn gebruikt om de groepen te wegen zodanig dat de cohorten vergelijkbaar zijn (zie voor de details Bijlage

J). Na wegen is de kans dat het werk stopt voor mensen met loonkostensubsidie 71% lager dan voor mensen zonder loonkostensubsidie (ten opzichte van 69%) voor weging. De kans dat het werk stopt voor mensen met loondispensatie is na wegen 53% (ervoor was dit 49%) lager dan voor mensen zonder loondispensatie. Het verschil tussen de effectiviteit van beiden instrumenten neemt marginaal af.

Controleren voor verschillen in persoonskenmerken

Corrigeren voor het effect van persoonskenmerken heeft weinig effect op de gemeten effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie. De verschillen in de kans op baanbehoud blijven ongeveer gelijk.

Conjunctuur

De conjunctuur is nauwelijks van invloed op de kans op baanbehoud. Na correctie voor de conjunctuur blijven de verschillen in kans op beëindiging van de baan voor mensen met en zonder instrument ongeveer gelijk.

Controleren voor verschillen in baankenmerken

Als we corrigeren voor het effect van de baankenmerken dan zien we duidelijke veranderingen in het effect van loonkostensubsidie en loondispensatie. Voor mensen met loonkostensubsidie is de kans op beëindiging van de baan 55% lager dan voor mensen zonder loonkostensubsidie (binnen cohort Participatiewet). Voor mensen met loondispensatie is de kans op beëindiging van de baan 36% lager dan voor mensen zonder loondispensatie (binnen cohort Wajong). Het verschil in effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie is dus na correctie voor baankenmerken bovenop alle hierboven genoemde kenmerken fors afgenomen. Het verschil is wel nog steeds significant.

Selectieve inzet van de instrumenten

Beide instrumenten worden vaker ingezet voor mensen die aan het werk gaan in een winkel en bij contracten van meer dan 16 uur per week.

Opvallend is dat er binnen het cohort Wajong geen significante verschillen in inzet van instrumenten tussen de arbeidsmarkregio's zijn terwijl er binnen cohort Participatiewet wel duidelijke verschillen bestaan. In Friesland, Drenthe, Drechtsteden, Noordoost-Brabant en Food Valley is de kans dat loonkostensubsidie wordt ingezet bij de start van een baan voor iemand in het cohort Participatiewet relatief groot. In Noord-Holland Noord is deze kans juist laag. Dit kan te maken hebben met verschillen tussen gemeenten in aanloopeffecten, bewust selectieve inzet of kwaliteit van de registratie in de SRG.

Daarnaast wordt binnen cohort Participatiewet loonkostensubsidie vooral ingezet voor jongere mensen (meer in de buurt van 18 jaar) en minder vaak voor uitzendkrachten. Loonkostensubsidie wordt ook vaker inzet bij een grotere omvang van het dienstverband (meer uren per week).

Het is opmerkelijk dat zowel loonkostensubsidie als loondispensatie vooral worden ingezet bij mannen. De baankans is zowel met als zonder instrument lager voor vrouwen. Loondispensatie is binnen het cohort Wajong 2014 significant minder vaak ingezet bij vrouwen die zijn begonnen met een baan.

Binnen cohort Wajong 2014 wordt loondispensatie vaker ingezet voor mensen die aan de slag zijn gegaan in bedrijven waar minder dan 10 werkzame personen werkzaam zijn.

De selectieve inzet van een instrument, die we kunnen meten met de beschikbare data, heeft geen effect op de baanduur.[153] We zien wel bij de gemeenten dat in de waarnemingsperiode loonkostensubsidie minder wordt ingezet dan loondispensatie bij de Wajong. Mogelijk wordt er selectief ingezet op mensen met kenmerken waarover we geen gegevens hebben, zoals diagnose en aard van de beperkingen.

Samenvatting van bruto naar netto

Tabel 7-9 geeft een overzicht van de verlaagde kans op beëindiging van een baan bij inzet van loonkostensubsidie en loondispensatie. Van links naar rechts worden de bruto resultaten getoond, de resultaten met correctie voor de effecten van persoonskenmerken, de resultaten met daarbovenop correctie voor de conjunctuur en helemaal rechts de resultaten waarbij daarbovenop nog is gecorrigeerd voor de baankenmerken. Eerst worden de resultaten gegeven zonder weging. Daaronder worden de resultaten getoond waarbij is gecorrigeerd voor de samenstelling van cohort Wajong en cohort Participatiewet.

[153] We hebben dit getoetst door de voorspelde kans op loonkostensubsidie voor cohort Participatiewet en de voorspelde kans op loondispensatie voor cohort Wajong in het duurmodel voor baanbehoud op te nemen.

Tabel 7-9: Het effect van loonkostensubsidie op de kans op beëindiging baan (Participatiewet) en het effect van loondispensatie op de kans op beëindiging baan (Wajong). Diverse modellen, met en zonder weging.

	Model 1: Geen andere verklarende variabelen	Model 2: Persoonskenmerken	Model 3: Persoonskenmerken en conjunctuur	Model 4: Persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken
Zonder weging				
Loonkostensubsidie (Pwet)	-69%	-67%	-68%	-53%
Loondispensatie (Wajong)	-49%	-48%	-48%	-36%
Met weging van de cohorten naar persoonskenmerken en baankenmerken				
Loonkostensubsidie (Pwet)	-71%	-70%	-71%	-55%
Loondispensatie (Wajong)	-53%	-53%	-53%	-36%

Zowel loondispensatie als loonkostensubsidie verlagen de kans op beëindiging van de baan (verhogen de kans op baanbehoud). Mensen met loonkostensubsidie hebben 69% lagere kans om hun werk kwijt te raken dan mensen zonder loonkostensubsidie binnen het cohort Participatiewet. Mensen met loondispensatie hebben 49% minder kans op beëindiging van hun baan binnen cohort Wajong (Model 1: bruto-effect, zonder weging). Het effect van het instrument op de kans op baanbeeindiging is dus bij inzet van loonkostensubsidie groter dan bij de inzet van loondispensatie. Dit bruto verschil is significant. Hierbij is nog nergens voor gecorrigeerd. Als we door middel van weging corrigeren voor de samenstelling (op persoonskenmerken en baankenmerken) van de cohorten dan wordt het geschatte effect van zowel de loonkostensubsidie (71% minder kans op beëindiging baan) als voor loondispensatie (53% minder kans op beëindiging baan) groter. Na weging is het verschil in effect tussen de inzet van loonkostensubsidie in de Participatiewet en loondispensatie in de Wajong iets kleiner. Correctie voor de effecten van persoonskenmerken (Model 2) en de conjunctuur (Model 3) hebben nauwelijks effect op de verlaagde kans op beëindiging van het werk.

Als we corrigeren voor het effect van de baankenmerken dan zien we duidelijke veranderingen in het effect van de inzet van loonkostensubsidie of loondispensatie op de kans op beëindiging van het werk. Beide effecten nemen af, maar blijven significant. Ook het verschil in effect op beëindiging baan tussen loonkostensubsidie in de Participatiewet en loondispensatie in de Wajong neemt fors af, maar blijft significant.

Na weging van de cohorten en na correctie voor de effecten van persoonskenmerken, conjunctuur en baankenmerken is het geschatte netto effect van loonkostensubsidie in de Participatiewet op de kans op baanverlies -55% (Model 4, derde regel). En het geschatte effect van loondispensatie in de Wajong op de kans op baanverlies is -36% (idem, vierde regel). Beide instrumenten zijn dus effectief in het verlagen van de kans op beëindiging van het werk, waarbij de effectiviteit van loonkostensubsidie in de Participatiewet groter is dan de effectiviteit van loondispensatie in de Wajong. Het verschil in de netto effectiviteit tussen de instrumenten is, na de genoemde correcties, iets kleiner dan het verschil in bruto effectiviteit tussen beide instrumenten.

7.6 Conclusie: effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie

Dit onderzoek richt zich op de vergelijking van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. Daartoe hebben we een zo goed mogelijke vergelijking gemaakt tussen een groep jonggehandicapten voor wie loondispensatie is ingezet en een vergelijkbare groep voor wie loonkostensubsidie is ingezet. Beide instrumenten zijn niet tegelijkertijd ingezet voor vergelijkbare groepen jonggehandicapten. Loondispensatie wordt ingezet in de Wajong, waarin instroom van jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden mogelijk was tot 1 januari 2015. Loonkostensubsidie wordt ingezet in de Participatiewet, waarin jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden vanaf 1 januari 2015 terecht komen. Een zuivere vergelijking van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie is daarom niet mogelijk. Dat zou een onderzoeksopzet vereisen waarbij alleen het instrument (loonkostensubsidie of loondispensatie) varieert en alle andere omstandigheden gelijk blijven. Dat is niet zo. De belangrijkste factoren die verschillen tussen loondispensatie en loonkostensubsidie zijn gelegen in de Participatiewet en de Wajong. Het betreft dan de financiële prikkels:

- Gemeenten hebben een belangrijke prikkel bij uitstroom naar werk. Uitstroom naar werk kan resulteren in bespaarde uitkeringslasten. De gemeente heeft te maken met een lump sum financiering voor uitkeringslasten en de loonkostensubsidie. Voor UWV gelden deze financiële prikkels niet omdat Wajong-uitkeringen niet op lump sum basis worden bekostigd.
- Een jonggehandicapte in de Participatiewet heeft een sterkere financiële prikkel om aan het werk te gaan dan een Wajonger, omdat een bijstandsuitkering minder gunstig is dan een Wajong-uitkering.

NB: De laatste twee prikkels gelden niet (of zijn anders) voor NUG'ers.

In dit onderzoek hebben we geprobeerd om toch zo goed mogelijk een vergelijking te maken tussen de groep van voor 1 januari 2015 en de groep van na 1 januari 2015. We hebben daarom gekeken naar de mensen van 18 t/m 22 jaar (bij instroom

in de Wajong of de Participatiewet) en die een TOG-indicatie hadden op jongere leeftijd en/of vso hebben gevolgd.[154] Met deze afbakening of 'proxy' hebben we, gegeven de beschikbare gegevens, zo goed mogelijk vergelijkbare cohorten geconstrueerd om de verschillen tussen loondispensatie en loonkostensubsidie te onderzoeken. Er zijn echter aanwijzingen voor een beperkte vergelijkbaarheid van de cohorten. We zien ten eerste dat de mensen die in 2014 voldoen aan deze combinatie van kenmerken niet allemaal de Wajong instromen (ongeveer de helft). Een klein deel stroomde de bijstand in. Andersom heeft ongeveer de helft van de mensen in de leeftijdscategorie 18 t/m 22 die de Wajong instroomde in 2014 vso gevolgd en/of had een TOG-indicatie op jongere leeftijd.
Het cohort Wajong 2014 is kleiner dan het cohort Participatiewet 2015 en het cohort Participatiewet 2016. Verschillen in de toelatingscriteria tussen de Wajong en de Participatiewet lijken hier een voor de hand liggende verklaring voor. Een belangrijke beperking is dat we geen informatie hebben over diagnose en aard van de beperking. Als deze informatie wel beschikbaar was geweest dan hadden we dit verder kunnen onderzoeken en de proxy mogelijk nog beter kunnen maken.
Bij benadering zijn de groepen vergelijkbaar en bieden zij de best mogelijke basis voor de effectiviteitsanalyse.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot de baankans zijn als volgt:

- Binnen het cohort Participatiewet gaat een groter deel binnen anderhalf jaar na instroom aan het werk dan in het cohort Wajong. Dit kan een gevolg zijn van de grotere financiële prikkel in de Participatiewet. Het kan ook een aanwijzing zijn dat het cohort Participatiewet kansrijker of minder beperkt is dan het cohort Wajong.
- Na correctie voor verschillen in de in persoonskenmerken binnen en tussen de cohorten, verschillen in baankenmerken en verschillen in conjunctuur heeft het cohort Wajong minder kans (naar schatting gemiddeld 69% minder) op een baan zonder instrument dan het cohort Participatiewet, maar meer kans (naar schatting gemiddeld 141% meer) op een baan met een instrument. Uitgaande van vergelijkbare verdiencapaciteit tussen beide cohorten betekent dit dat het instrument loonkostensubsidie in de Participatiewet minder vaak wordt ingezet dan het instrument loondispensatie in de Wajong.

De belangrijkste conclusies met betrekking tot het baanbehoud zijn als volgt:

- Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de quasi Wajongers met

[154] In de vergelijking blijft een deel van de groep NUG'ers buiten beeld. Alleen de NUG'ers voor wie in het kader van de Participatiewet een voorziening is ingezet of NUG'ers met een advies beschut werk worden in de vergelijking meegenomen.

loonkostensubsidie in het cohort Participatiewet naar schatting 55% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan quasi Wajongers zonder loonkostensubsidie. Loonkostensubsidie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van de quasi Wajongers in de Participatiewet.

- Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur hebben de Wajongers met loondispensatie in het cohort Wajong naar schatting 36% minder kans op beëindiging van het werk binnen 360 dagen dan Wajongers zonder loondispensatie. Loondispensatie bevordert daarmee aantoonbaar de duurzaamheid van arbeidsparticipatie van Wajongers met arbeidsvermogen.
- We vinden dus in de gemeten periode empirische ondersteuning voor beide instrumenten voor wat betreft de kans op behoud van werk. Het verschil in baanbehoud voor mensen met en zonder loonkostensubsidie in cohort Participatiewet is groter dan het verschil in baanbehoud met en zonder loondispensatie in de Wajong. Dit indiceert een grotere effectiviteit van loonkostensubsidie in vergelijking met loondispensatie in de duur van het baanbehoud. Deze conclusie kan echter niet zo hard getrokken worden, omdat er verschillen zijn waarvoor niet kan worden gecorrigeerd in de analyse zoals de verschillen in financiële prikkel in de regelingen waar loondispensatie en loonkostensubsidie onderdeel van zijn. Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat ondanks dat we zo goed mogelijk vergelijkbare groepen hebben gezocht er verschillen kunnen zijn tussen de cohorten, bijvoorbeeld in de diagnose of de aard van de beperking.

Hoe het effect op duurzaamheid zich in 2017 en 2018 heeft ontwikkeld kan alleen op basis van nader onderzoek worden vastgesteld.

Bijlage A. Deelvragen

Deelvragen om loonkostensubsidie en loondispensatie goed te beschrijven

1. Wat is het doel van loonkostensubsidie en loondispensatie?

2. Wat is de doelgroep van loonkostensubsidie en loondispensatie?

3. Binnen welke context en randvoorwaarden worden loonkostensubsidie en loondispensatie ingezet?

4. Op welke wijze en hoe vaak worden loonkostensubsidie en loondispensatie door gemeenten, respectievelijk UWV ingezet?

5. Welke andere re-integratieinstrumenten worden samen met loonkostensubsidie en loondispensatie ingezet? Hoe vaak en bij welke doelgroepen?

Deelvragen om loonkostensubsidie en loondispensatie goed te onderbouwen

6. Wat is de beleidstheorie/interventietheorie van loonkostensubsidie en loondispensatie? Met andere woorden: via welke mechanismen zouden loonkostensubsidie en loondispensatie de arbeidsparticipatie van de doelgroep kunnen verhogen?

7. Welke aanwijzingen zijn er in de literatuur voor de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie?

Deelvragen om aanwijzingen te vinden voor de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie

8. Wat is de uitkomst van een kwalitatieve vergelijking van de ervaringen met loondispensatie en loonkostensubsidie?

9. Welke ervaringen hebben werkgevers/uitvoerders/cliënten met de inzet van beide instrumenten? (Financieel, procesmatig)

10. Wat zouden werkgevers/uitvoerders/ cliënten ervan vinden als beide instrumenten binnen de Participatiewet naast elkaar bestaan?

11. Hoeveel mensen zijn met loondispensatie aan regulier werk geholpen? Onderscheid naar wel/niet begeleid werken, omvang van de dienstbetrekking, publiek/privaat, tijdelijk(duur)/vast.

12. Hoeveel mensen zijn met loonkostensubsidie aan regulier/nieuw beschut werk geholpen? Onderscheid naar omvang van de dienstbetrekking, publiek/privaat, tijdelijk(duur)/vast.

13. Wat was bij aanvang van plaatsing de productiviteit/loonwaarde[155] van de onderscheiden mensen genoemd in de deelvragen 11 en 12?

14. In welke mate hebben de onderscheiden mensen genoemd in de deelvragen 2 en 4 hun productiviteit/loonwaarde[156] ontwikkeld?

15. Zijn er instrumenten naast loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie voor de mensen genoemd in de deelvragen 2 en 4 ingezet, zoals jobcoach/begeleiding?

Deelvragen om te komen tot het niveau bewezen effectief

16. Wat zijn de persoonskenmerken van de Wajongers waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loondispensatie en de mensen die onder de Participatiewet vallen en waarvoor gebruik kan worden gemaakt van loonkostensubsidie? Welke mensen die onder de Participatiewet vallen kunnen gezien worden als quasi-Wajongers?

17. Wat is de effectiviteit van het instrument loondispensatie voor de Wajongpopulatie van UWV?

18. Wat is de effectiviteit van het instrument loonkostensubsidie voor de gemeentelijke populatie, onderscheiden naar uitkeringsontvangers, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een advies voor nieuw beschut werk?

19. Hoe verschillen de baanvindkans, baanduur en productiviteitstoename/loonwaarde tussen de doelgroep Participatiewet die met loonkostensubsidie werkt en een vergelijkbare groep uit de Wajong die met loondispensatie aan de slag is gegaan? Wordt daarbij in vergelijkbare mate gebruik gemaakt van aanvullende instrumenten?

20. Wat is de uitkomst van een kwantitatieve vergelijking van de effectiviteit van loonkostensubsidie en loondispensatie voor verschillende waarden (bijvoorbeeld aard/omvang/duur dienstbetrekking)?

21. Is er een relatie tussen de effectiviteit (baankans en baanbehoud) van loonkostensubsidie respectievelijk loondispensatie en de naast deze

[155] Dit onder voorwaarde dat de bestanden van gemeenten en UWV de loonwaarde bevatten.

[156] Idem.

instrumenten ingezette andere instrumenten (zoals jobcoach/begeleiding)? Zo ja, welke?

22. In hoeverre is de werking van het instrument afhankelijk van de uitvoeringsinstantie (gemeente vs. UWV)?

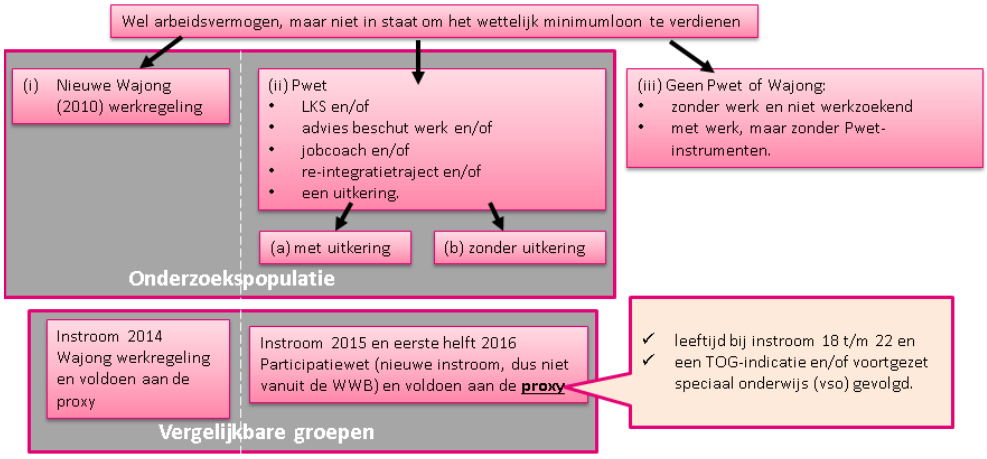
Afsluitende deelvraag

23. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit het onderzoeksmateriaal ten aanzien van werking en effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie wanneer deze onderling worden vergeleken?

Bijlage B. Afbakening onderzoekspopulatie

In onderstaand schema worden de onderzoekspopulatie en de vergelijkbare groepen schematisch weergegeven.

B.1 Onderzoekspopulatie (doelgroep Participatiewet en loondispensatie) en vergelijkbare groepen



We zijn geïnteresseerd in de effectiviteit en werking van de instrumenten loonkostensubsidie en loondispensatie. De onderzoekspopulatie bestaat daarom uit alle mensen die voor loonkostensubsidie of loondispensatie in aanmerking kunnen komen.

De mensen die voor loondispensatie in aanmerking komen zijn de mensen in de Wajong. We selecteren alleen de mensen die vallen onder de werkregeling. Dit zijn zowel de mensen die direct, bij aanvang van de Wajonguitkering, de werkregeling zijn ingestroomd of die vanuit de studieregeling zijn doorgestroomd naar de werkregeling. In 2014 konden mensen ook nog de Wajong instromen als ze een studie met studiefinanciering volgden. Zij stroomden dan de studieregeling in. De groep die studeert kan ook met loondispensatie aan het werk zijn gegaan met een bijbaan, maar deze groep laten wij hier buiten beschouwing.

Vanaf 2015 vallen arbeidsbeperkten met arbeidsvermogen in principe allemaal onder de Participatiewet. De doelgroep voor de loonkostensubsidie bestaat uit mensen die onder de Participatiewet vallen, arbeidsvermogen hebben en met voltijds werk niet het WML kunnen verdienen.
In dit onderzoek is de potentiele doelgroep voor de inzet van loonkostensubsidie gedefinieerd als iedereen die:

- een uitkering ontvangt i.h.k.v. de Participatiewet;

- een voorziening vanuit de gemeente ontvangt i.h.k.v. de Participatiewet (loonkostensubsidie , jobcoach, re-integratietraject, etc.);
- een advies[157] beschut werk heeft van het UWV (i.h.k.v. de Participatiewet).[158]

Er zitten dus ook mensen in de doelgroep die geen uitkering ontvangen maar die onder de Participatiewet vallen omdat ze alleen een voorziening vanuit de gemeente ontvangen i.h.k.v. de Participatiewet of die een advies beschut werk hebben.

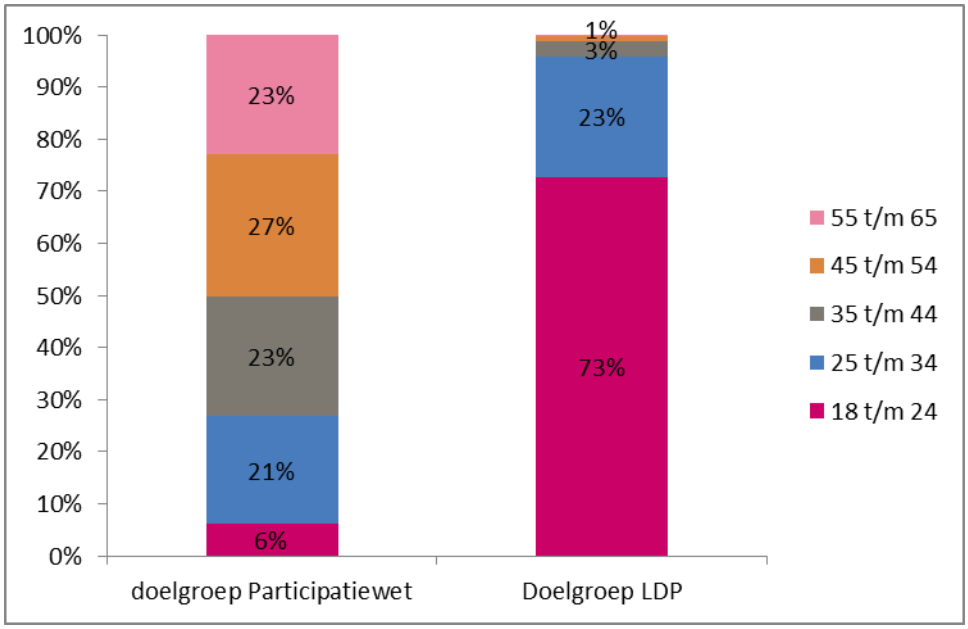
De niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers)[159] die geen Participatiewet-voorziening en geen advies beschut werk hebben blijven hierbij buiten beeld. In de gegevens kunnen we namelijk alleen zien of iemand een uitkering ontvangt en niet of iemand wel of geen recht heeft op een uitkering.

[157] Het gaat hier om een *advies* beschut werk, niet om de *voorziening* beschut werk.

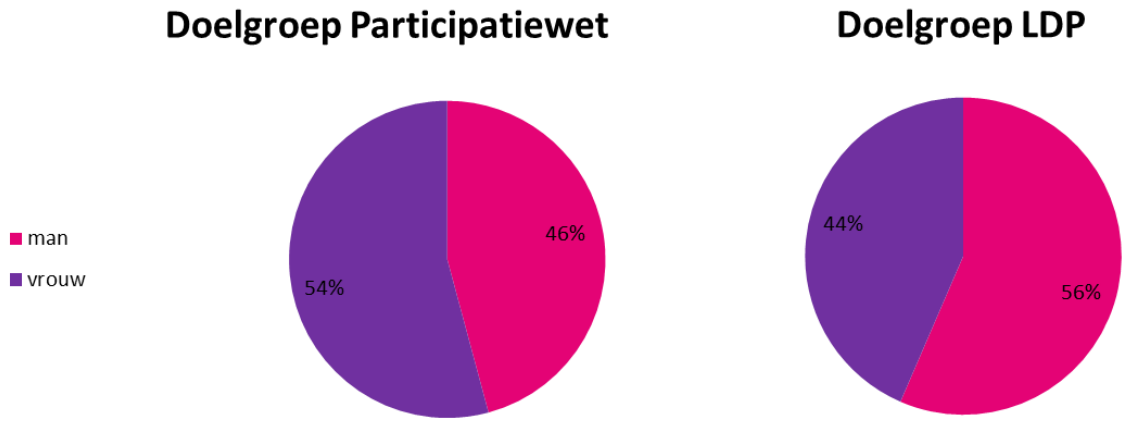
[158] Het arbeidsvermogen kan niet worden bepaald met de beschikbare data. Hier zitten dus ook mensen bij die (tijdelijk) niet kunnen werken.

[159] Bij een beroep op de Participatiewet (vanaf 1 januari 2015) wordt net als bij een beroep op de Wet werk en bijstand (WWB) (tot 1 januari 2015) getoetst of er voorliggende voorzieningen aanwezig zijn, en of de financiële middelen (inkomen/vermogen) van de belanghebbende, ook van de eventuele partner, al dan niet toereikend zijn. In specifieke gevallen vindt een toets bij ouders plaats. Dat is het geval bij jongeren tot 21 jaar en bij een beroep op bijzondere bijstand. De mensen voor wie de inkomens- en vermogenstoets uitwijst dat zij geen recht hebben op een uitkering zijn niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers). Thuiswonende krijgen vaak een hele lage uitkering van bijv. 200 euro. Sommige gemeenten geven dit onterecht niet door, waardoor ze onterecht niet worden meegenomen in de analyses.

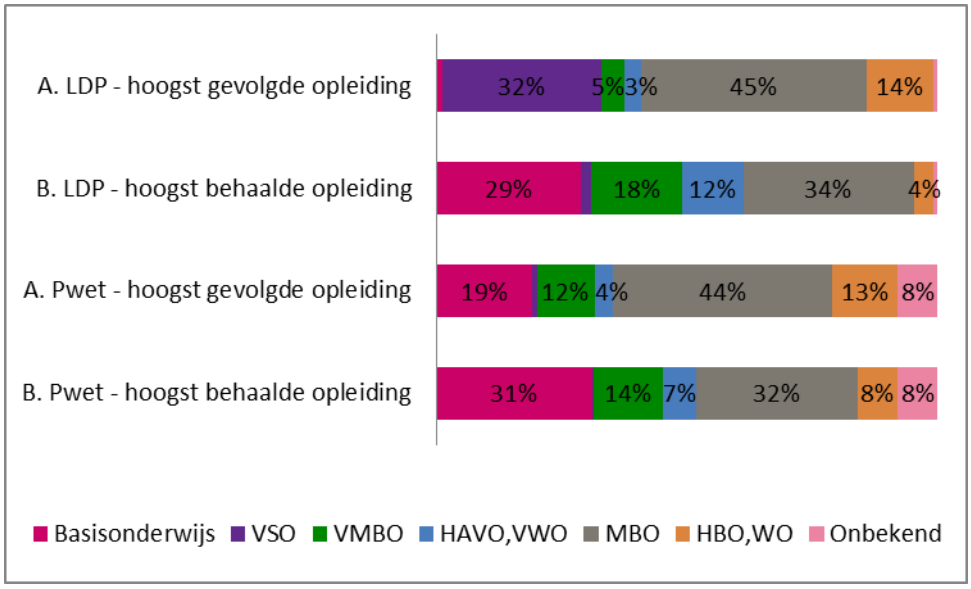
Bijlage C. Persoonskenmerken doelgroep



C1. Leeftijdsopbouw doelgroep Participatiewet (n = 497.007) en doelgroep loondispensatie (n = 60.644) op peildatum 1 januari 2016



C2. Man-vrouw verhouding doelgroep Participatiewet (n = 497.007) en loondispensatie (LDP) (n =60.644) op peildatum 1 januari 2016



C4. Hoogst gevolgde en behaalde opleiding doelgroep Partcipatiewet (Pwet) (n = 497.007) en loondispensatie (LDP) (n = 60.644) op peildatum 1 januari 2016

C3. Aantal mensen in de doelgroep Participatiewet en doelgroep loondispensatie op peildatum 1 januari 2016 woonachtig in arbeidsmarktregio

Arbeidsmarktregio	Participatie-wet		LDP	
Groningen	28.113	5,7%	3.735	6,2%

Friesland	22.020	4,4%	2.442	4,0%
Drenthe	8.646	1,7%	1.076	1,8%
Twente	19.390	3,9%	2.754	4,5%
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	14.171	2,9%	2.482	4,1%
Midden-Gelderland	13.363	2,7%	2.288	3,8%
Rijk van Nijmegen	11.289	2,3%	1.427	2,4%
Achterhoek	5.619	1,1%	1.113	1,8%
Rivierenland	4.249	0,9%	612	1,0%
Flevoland	11.726	2,4%	1.447	2,4%
Gooi en Vechtstreek	5.223	1,1%	472	0,8%
Midden-Utrecht	20.373	4,1%	2.165	3,6%
Amersfoort	6.288	1,3%	798	1,3%
Noord-Holland Noord	12.052	2,4%	2.978	4,9%
Zaanstreek/Waterland	7.711	1,6%	1.229	2,0%
Groot Amsterdam	52.728	10,6%	3.354	5,5%
Holland Rijnland	9.654	1,9%	1.573	2,6%
Midden-Holland	3.573	0,7%	678	1,1%
Haaglanden	36.539	7,4%	2.971	4,9%
Rijnmond	61.763	12,4%	5.215	8,6%
Drechtsteden	7.777	1,6%	1.030	1,7%
Zeeland	8.481	1,7%	790	1,3%
West-Brabant	15.589	3,1%	1.966	3,2%
Midden-Brabant	12.482	2,5%	1.126	1,9%
Noordoost-Brabant	11.291	2,3%	2.082	3,4%
Zuidoost-Brabant	11.778	2,4%	1.147	1,9%
Noord-Limburg	6.678	1,3%	870	1,4%
Zuid-Limburg	20.737	4,2%	2.848	4,7%
Food Valley	6.536	1,3%	1.270	2,1%
Helmond-De Peel	5.585	1,1%	596	1,0%
Midden-Limburg	5.242	1,1%	758	1,2%
Zuid-Holland Centraal	7.934	1,6%	1.089	1,8%
Gorinchem	2.049	0,4%	356	0,6%
Regio Zwolle	10.312	2,1%	2.220	3,7%
Zuid-Kennemerland en IJmond	8.911	1,8%	1.252	2,1%
Onbekend	1.135	0,2%	435	0,7%
Totaal	*497.007*	*100%*	*60.644*	*100,0%*

Bijlage D. Definitie en kwaliteit van de proxy

Doel van de proxy

Om tot een goede vergelijking te komen is het nodig dat deel van de Participatiewet populatie te selecteren dat gelijksoortig is aan Wajongers met arbeidsvermogen. Dit doen we met behulp van een 'proxy', dat wil zeggen een combinatie van kenmerken, waarbij de kans op instroom in de Wajong in de oude situatie (voor 1 januari 2015) groot was. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit het geval is voor jongeren die voortgezet speciaal onderwijs (hierna: vso) hebben gevolgd en/of met een TOG-indicatie op jongere leeftijd. De TOG is de Tegemoetkoming Ouders Gehandicapte kinderen. Uit onderzoek van APE (De Jong et al., 2006) blijkt dat (minstens) 91% van degenen van wie de TOG was beëindigd vanwege het bereiken van de 18-jarige leeftijd tot de Wajong zijn toegetreden. Het gaat hier om de TOG van voor april 2010.

De definitie van de proxy

Omdat de Wajong en de Participatiewet verschillende regelingen zijn, kunnen beide groepen niet goed met elkaar vergeleken worden, dus moet een alternatieve methode gevonden worden om een groep jonggehandicapten te definiëren die representatief is voor de populaties Wajong instroom 2014 en Participatiewet instroom 2015 en wel voor beide jaren op dezelfde manier bepaald kan worden.

Op inhoudelijke gronden is de proxy een combinatie van:

1. het hebben van een TOG-indicatie en/of het gevolgd hebben van vso;
2. leeftijd 18 t/m 22 jaar bij instroom in de Wajong resp. de Participatiewet.

Een TOG-indicatie is een tegemoetkoming voor ouders van ernstig zieke of gehandicapte kinderen.[160]
Het speciaal onderwijs is er voor leerlingen met een beperking die specialistische of intensieve begeleiding nodig hebben. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen met een zintuiglijke, lichamelijke en/of verstandelijke beperking, langdurig zieke kinderen of kinderen met gedragsproblemen. Leerlingen in het speciaal onderwijs gaan meestal na hun 12e naar het voortgezet speciaal onderwijs. Hier kunnen ze blijven tot hun 20e verjaardag.[161]
Inhoudelijk is er grote overlap tussen alle kinderen die in het 1e kwartaal 2010 recht op TOG hadden en kinderen die vso onderwijs hebben gevolgd. Van de kinderen

[160] De Sociale Verzekeringsbank heeft de gepseudonimiseerde bsn-nummers verstrekt van alle kinderen die in het 1e kwartaal 2010 recht op TOG hebben.
[161] https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/speciaal-onderwijs/

waarvoor een TOG-indicatie is afgegeven hebben er ongeveer zes op de tien vso gevolgd in de periode 2008 t/m 2016. Andersom had ongeveer een op de drie kinderen die vso heeft gevolgd een TOG-indicatie op jongere leeftijd. Dit is een stuk lager en dit komt waarschijnlijk omdat de TOG-regeling in 2010 strenger geworden is.
Uit onderzoek (Donker & Kann-Weedage, 2017) blijkt dat van de leerlingen die in 2010 van het speciaal onderwijs kwamen een grote groep in 2014 nog doorleert (30-50%). Slechts één op de zes (16%) leerlingen uit deze groep is aan het werk. De groep jongeren afkomstig van het speciaal onderwijs, komt vaker thuis te zitten en heeft veel vaker een Wajong-uitkering dan jongeren uit het praktijkonderwijs.[162] In een eerdere fase van het onderzoek is overwogen om praktijkonderwijs ook mee te nemen in de proxy. Omdat een groot gedeelte van de mensen die pro hebben gevolgd niet de Wajong instroomde, is besloten om dit kenmerk niet mee te nemen in de proxy.
Daarnaast was informatie over diagnose of aard van de beperking mogelijk zinvol geweest voor een proxy. Deze informatie was helaas niet beschikbaar.

Voorwaarden goede proxy

Er wordt gezocht naar mensen die onder het Wajong-regime dat gold tot 1 januari 2015 de Wajong zouden zijn ingestroomd, maar die onder het nieuwe regime instromen in de Participatiewet. Voor de jaren 2014 t/m 2016 construeren we groepen van 'Participatiewetters', die voor 2014 zo goed mogelijk de groep echte Wajongers uit 2014 benadert.

Om de kwaliteit van een proxy te bepalen toetsen we of voldaan is aan de volgende twee voorwaarden:

1. Mensen die in 2014 aan de proxy voldoen, behoren zo veel mogelijk tot de in 2014 te onderzoeken groep (Wajong 2014). Dat is het geval als een grote meerderheid van de jongeren die 18 t/m 22 worden in 2014 met een TOG-indicatie of vso in 2014 ook daadwerkelijk in de Wajong terecht is gekomen.
2. Mensen die tot de in 2014 te onderzoeken groep behoren (Wajong 2014), voldoen in 2014 zo veel mogelijk aan de proxy. Dat is het geval als mensen die in 2014 op 18 t/m 22-jarige leeftijd in de Wajong terecht zijn gekomen in grote meerderheid een TOG-indicatie of vso hadden.

[162] Donker, A. & Kann-Weedage, D. (2017). De weg naar werk. Jongeren uit speciaal- en praktijkonderwijs Nulmeting - Peildatum 1 oktober 2014. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft dit rapport geschreven op verzoek van: Cedris, landelijke vereniging voor Sociale Werkgelegenheid en Re-integratie.

Tabel B - 1 Deel van de jongeren die in 2014 18 t/m 22 zijn geworden (geboortejaar 1992-1996) met een TOG-indicatie en/of die vso hebben gevolgd die de Wajong zijn ingestroomd met instroomjaar[163] (in percentages)

Niet de Wajong ingestroomd in 2014	48,7
Wel de Wajong ingestroomd, waarvan (de eerste keer) in:	51,3
2010	4,9
2011	10,1
2012	11,2
2013	12,5
2014	12,5
Totaal	100,0
Aantal waarnemingen	48.488

We zien dat een meerderheid (51%) van de mensen die voldoen aan de proxy de Wajong zijn ingestroomd. Een aanzienlijk deel (49%) is dus niet de Wajong ingestroomd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een deel nog op school zit: op het vso mag je blijven tot je 20e verjaardag. Van de groep die niet de Wajong is ingestroomd is 26% (6.074) op 1 januari 2015 18 jaar. Hiervan hebben er 320 in 2015 nog vso gevolgd. Dit komt overeen met een percentage van 5% dus dit is maar een klein deel.
Mogelijk zitten er in deze groep ook jongeren die wel recht zouden hebben gehad op een Wajong-uitkering, maar die deze niet hebben aangevraagd. Dit kunnen we met de beschikbare gegevens niet onderzoeken.

Een derde mogelijke verklaring is dat de mensen die aan de proxy voldoen in 2014 in de bijstand instromen. Voor circa 4% van de mensen die niet de Wajong is ingestroomd in 2014 en die voldoen aan de proxy is dit het geval.

[163] NB: Hierbij is niet gecorrigeerd voor mensen die later de Pwet instromen. Zowel de instroom in de werk-, studie- als in de uitkeringsregeling zijn geïncludeerd.

Tabel B - 2 Mensen met leeftijd 18 t/m 22 en een TOG-indicatie en/of die vso hebben gevolgd van de jongeren die in 2014 de Wajong zijn ingestroomd op 18 t/m 22-jarige leeftijd (in percentages)

Geen TOG of vso	50,9
Wel TOG en/of vso	49,1
Totaal	100,0
Aantal waarnemingen	10.908

Tabel B - 2 laat zien dat van de mensen die in 2014 op 18 t/m 22-jarige leeftijd de Wajong zijn ingestroomd bijna de helft (49,1%) een TOG-indicatie hadden en/of vso hebben gevolgd.

We concluderen dat de combinatie van de kenmerken leeftijd bij instroom 18 t/m 22 en een TOG-indicatie en/of vso gevolgd de best mogelijke proxy is om de Pwetters te selecteren.

Dekking van de proxy

51% van de mensen die voldoen aan de proxy zijn dus de Wajong ingestroomd, maar dat kan gaan om instroom in alle jaren 2010-2014. In 2014 zijn 2.425 mensen de Wajong ingestroomd die voldoen aan de proxy. De totale instroom Wajong in 2014 bedroeg 16.266, waarvan 9.333 in de werkregeling en 5.946 in de studieregeling. Het cohort Wajong beslaat dus 26% (2.425/9.333) van de mensen die in 2014 de Wajong werkregeling zijn ingestroomd.

Bijlage E. Persoonskenmerken cohorten

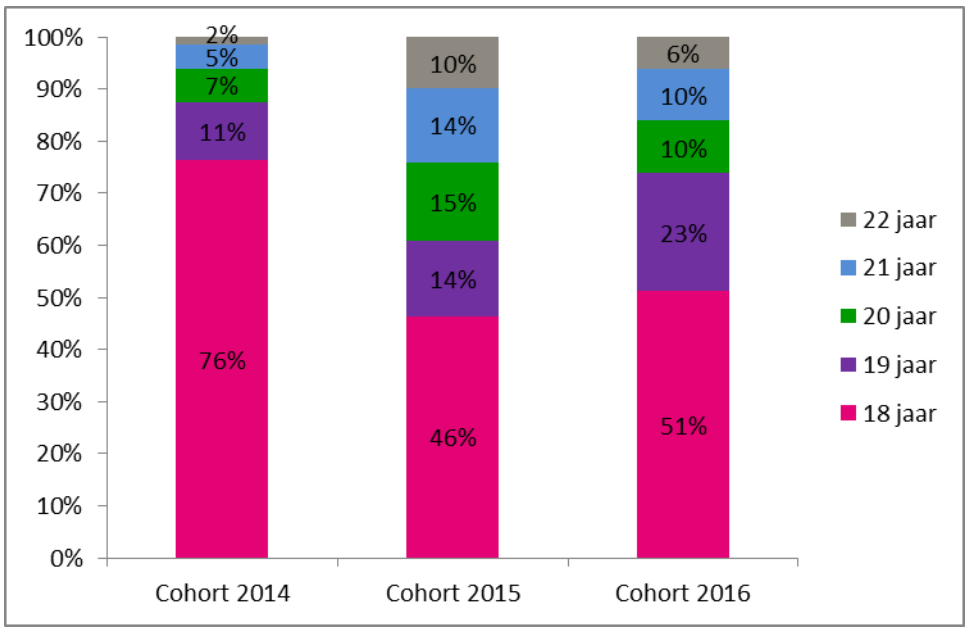
We hebben onderzocht of de cohorten van elkaar verschillen voor wat betreft de kenmerken leeftijd bij instroom, geslacht, opleidingsniveau en arbeidsmarktregio. De cohorten komen op de meeste kenmerken aardig overeen. We constateren alleen wel een echt groot verschil in de leeftijdsverdeling. Daarnaast verschilt cohort Participatiewet 2015 qua opleidingsniveau en aandeel mensen met een TOG-indicatie van cohort Wajong 2014 en cohort Participatiewet 2016. Het is echter met de beschikbare gegevens niet mogelijk om de cohorten nog vergelijkbaarder te maken en een voldoende groot cohort te behouden. Voor de bepaling van de netto effectiviteit is voor deze kenmerken gecorrigeerd.

Leeftijd bij instroom

Het cohort Wajong 2014 wijkt af van cohort Participatiewet 2015 en cohort Participatiewetwet 2016 voor wat betreft de leeftijdsverdeling. Van cohort 2014 is 76% 18 jaar bij instroom in de Wajong. Bij cohort 2015 en 2016 is het aandeel dat 18 jaar is bij instroom in de Participatiewet aanzienlijk lager (46% respectievelijk 51%), zoals te zien is in Figuur B-1.[164]

[164] Mogelijk speelt hierbij de inkomens- en vermogenstoets een rol. In de nieuwe situatie (vanaf 1 januari 2015) wordt voor de nieuwe doelgroep bij een beroep op de Participatiewet getoetst of er voorliggende voorzieningen aanwezig zijn, en of de financiële middelen (inkomen/vermogen) van de belanghebbende, ook van de eventuele partner, al dan niet toereikend zijn. De jongeren waarbij de inkomens- en vermogenstoets uitwijst dat zij geen recht hebben op een uitkering zijn niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers). In de gegevens kunnen we alleen zien of iemand een uitkering ontvangt en niet of iemand geen recht heeft op een uitkering. De mensen die onder de Participatiewet vallen hebben wij gedefinieerd als mensen die een uitkering ontvangen i.h.k.v. de Participatiewet, die een voorziening ontvangen i.h.k.v. de Participatiewet of mensen met een advies beschut werk. Zolang niet-uitkeringsgerechtigden geen Participatiewet-voorziening of advies beschut werk hebben kunnen wij ze dus niet identificeren. We kunnen de rol van de inkomens- en vermogenstoets dus niet verder onderzoeken met de beschikbare gegevens.

Figuur B-1 Leeftijd van mensen in de cohorten op het moment van instroom in de Wajong 2014 (n = 2.425) , in de Participatiewet 2015 (n = 2.715) en 2016 (n = 3.529)



We hebben onderzocht of er in 2014 sprake was van een afwijkend instroompatroon in de Wajong studie- of werkregeling (specifiek voor jongeren) ten opzichte van de voorgaande jaren (2012 en 2013) (zie Tabel B-1). De leeftijdsverdeling is vergelijkbaar voor de instroomjaren 2012, 2013 en 2014. Dit geldt ook als we alleen de mensen selecteren die voldoen aan de proxy (niet in de tabel).

Tabel B- 1 Leeftijdsverdeling van alle mensen op het moment van instroom in de studieregeling of werkregeling Wajong in 2012, 2013 en 2014 die bij instroom ten hoogste 22 jaar oud waren[165]

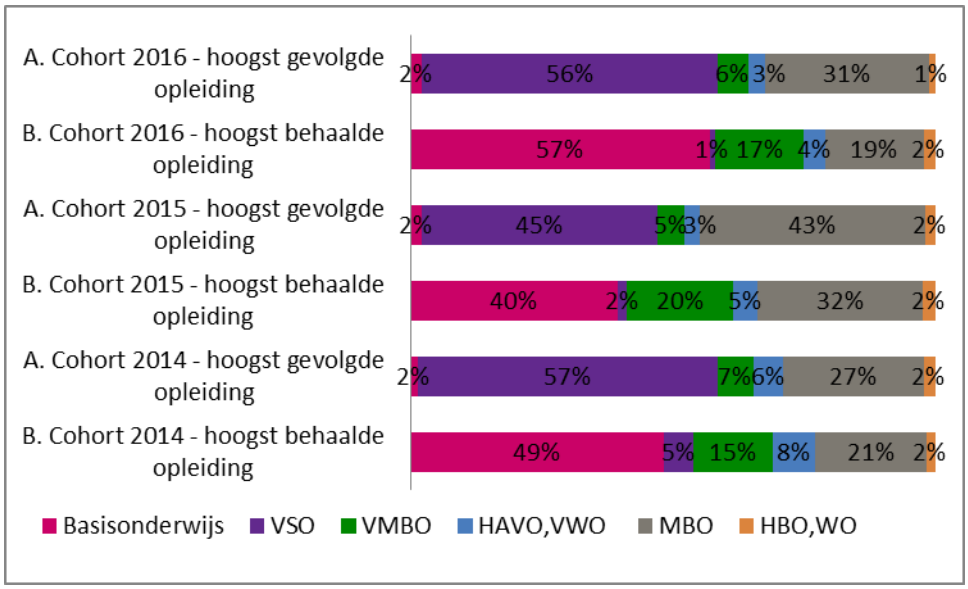
Leeftijd op het moment van instroom	**Instroomjaar**		
	2012	2013	2014
18	69,5	66,9	67,3
19	10,4	11,2	10,8
20	8,2	9,0	8,5
21	6,7	6,9	7,1
22	5,2	6,0	6,3
Totaal	100,0	100,0	100,0
Totaal aantal waarnemingen	11.691	12.403	11.967

[165] Dit zijn alleen de mensen die in het betreffende instroomjaar voor het eerst zijn ingestroomd. (Herinstroom in de Wajong komt overigens nauwelijks voor.)

Opleidingsniveau en TOG-indicatie op jongere leeftijd

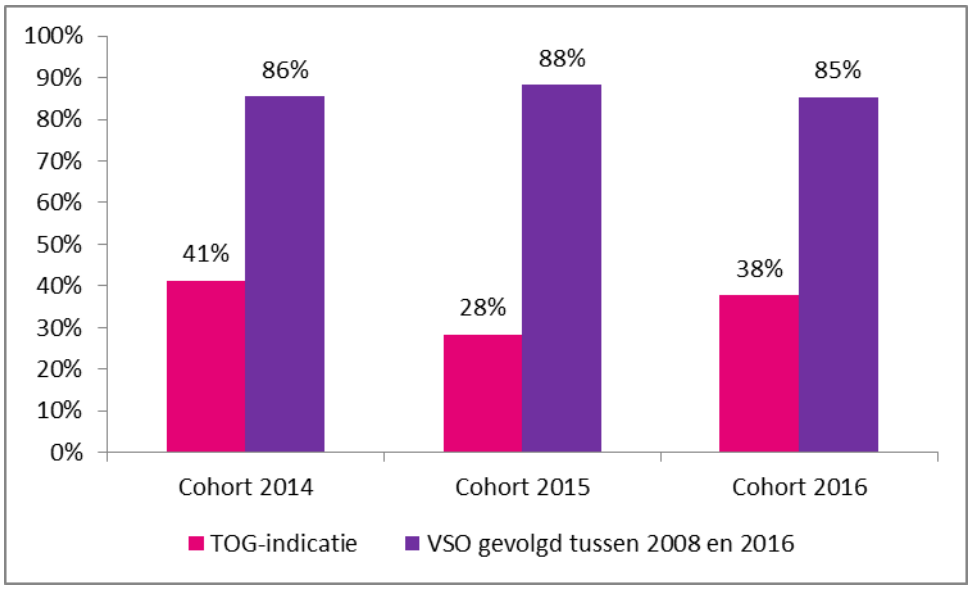
Naast leeftijd wijkt het cohort Participatiewet 2015 op nog twee kenmerken af van cohort Wajong 2014 en cohort Participatiewet 2016: opleidingsniveau en TOG-indicatie op jongere leeftijd. De mensen in cohort Participatiewet 2015 hebben vaker mbo gevolgd (zie Figuur B- 2, cohort 2015, grafiek A.) en hebben vaker mbo of vmbo als hoogst behaalde opleiding (Figuur B- 2, cohort 2015, grafiek B.) in vergelijking tot de mensen in cohort Wajong 2014 en cohort Participatiewet 2016. Daarnaast is in cohort Participatiewet 2015 het aandeel mensen met een TOG-indicatie op jonge leeftijd lager (28%) dan in het cohort Wajong 2014 (41%) en het cohort Participatiewet 2016 (38%) zoals wordt getoond in Figuur B- 3 (roze reeks). In alle drie de cohorten is het aandeel mensen dat vso heeft gevolgd in de periode 2008 – 2016 vrijwel gelijk (paarse reeks in Figuur B- 3).

Figuur B- 2 Hoogst gevolgde opleiding (Grafiek A.) en hoogst behaalde opleiding (Grafiek B.) voor cohorten Wajong 2014 (n = 2.425), Participatiewet 2015 (n = 2.715) en Participatiewet 2016 (n = 3.529)



Figuur B- 3 Aandeel met een TOG-indicatie op jongere leeftijd (in percentages) en aandeel dat vso gevolgd heeft tussen 2008 en 2018 (in percentages)

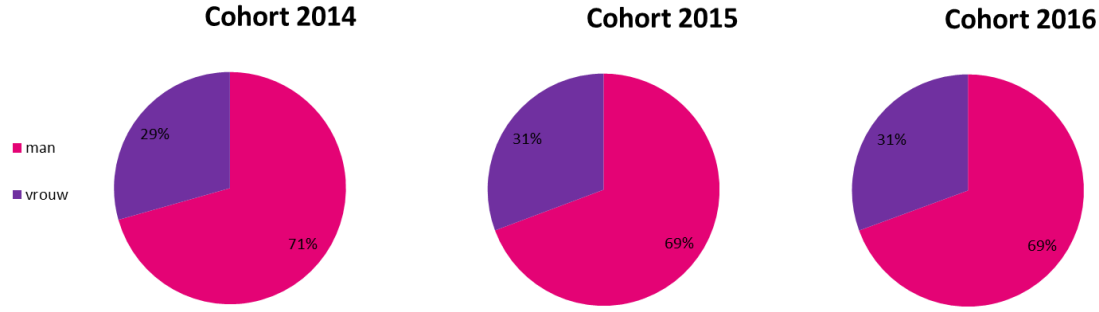
voor cohorten Wajong 2014 (n = 2.425), Participatiewet 2015 (n = 2.715) en Participatiewet 2016 (n = 3.529)



Geslacht

In zowel cohort Wajong 2014, als cohort Participatiewet 2015 en Participatiewet 2016 is het merendeel (69-71%) man. In het algemeen zijn er meer mannen dan vrouwen met een Wajong-uitkering. Zie bijvoorbeeld UWV Kerngegevens Wajong (2013). Relatief veel mensen in de Wajong (65%) hebben een ontwikkelingsstoornis (o.a. verstandelijke beperking, autisme, ADHD).[166] Binnen de groep met een TOG-indicatie op jongere leeftijd is ook het overgrote merendeel man.

Figuur B- 4 Geslacht cohort Wajong 2014 (n = 2.425), Participatiewet 2015 (n = 2.715) en Participatiewet 2016 (n = 3.529)



166 UWV Monitor Arbeidsparticipatie (2016).

Arbeidsmarktregio

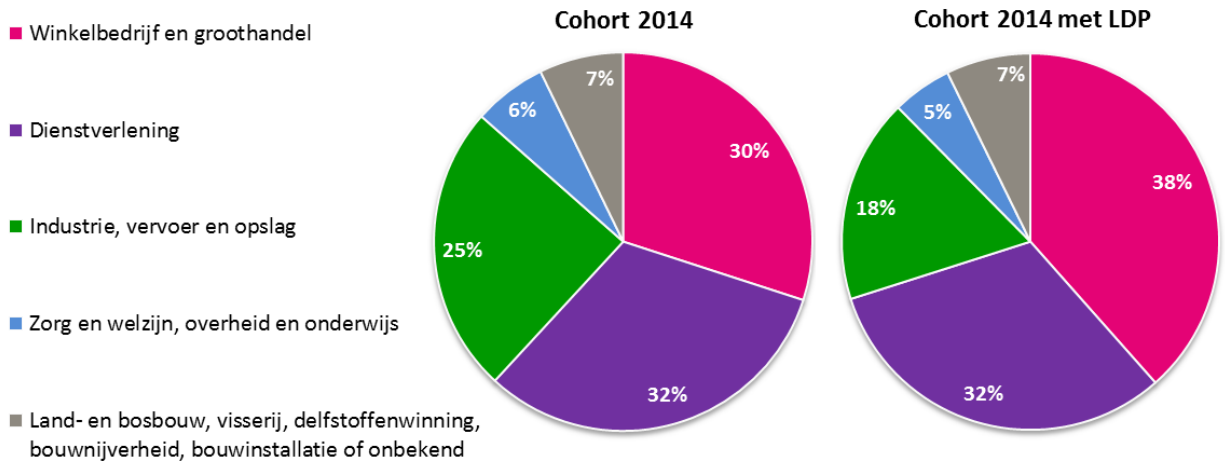
De verdeling over de arbeidsmarktregio's komt grotendeels overeen voor de drie cohorten. Van de cohorten Participatiewet 2015 en Participatiewet 2016 woont een wat groter deel in de regio Groot Amsterdam in vergelijking tot cohort Wajong 2014 9 (zie Tabel B-2).

Tabel B- 2 Verdeling over de arbeidsmarktregio's per cohort (in percentages)

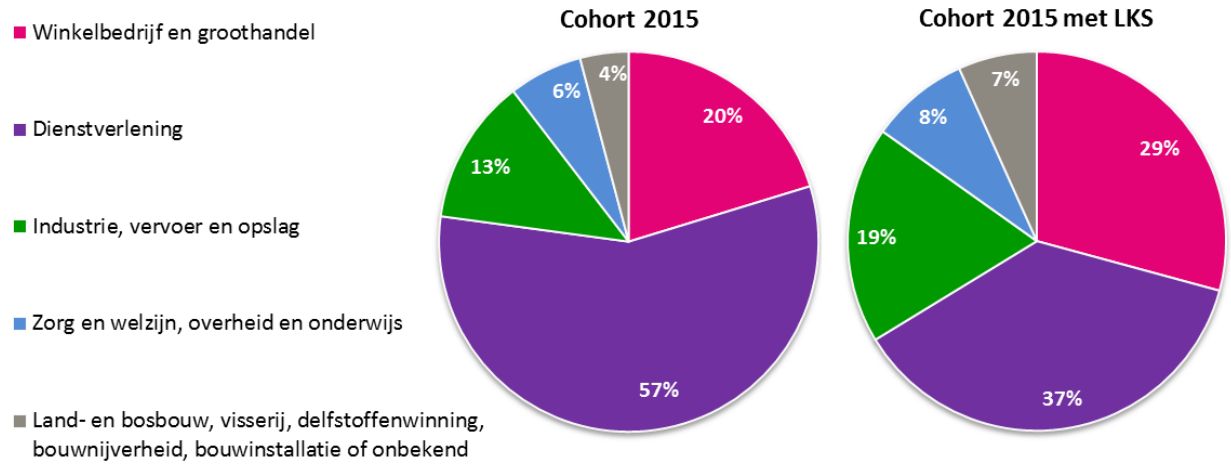
	Cohort 2014	Cohort 2015	Cohort 2016
Groningen	7,6	5,5	6,2
Friesland	5,2	5,9	4,6
Drenthe	1,7	1,7	2,4
Twente	4,3	4,7	3,9
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	4,1	4,9	5,5
Midden-Gelderland	3,9	2,6	2,7
Rijk van Nijmegen	1,6	1,7	2,3
Achterhoek	2,2	1,5	2
Rivierenland	1	0,8	0,7
Flevoland	1,9	2,8	2,7
Gooi en Vechtstreek	0,8	0,6	0,7
Midden-Utrecht	3,5	4,5	4,1
Amersfoort	0,7	1,8	1,6
Noord-Holland Noord	5,4	2,7	3,2
Zaanstreek/Waterland	2,3	1,9	1,4
Groot Amsterdam	3,9	7,2	6,2
Holland Rijnland	1,8	2,1	1,9
Midden-Holland	0,6	0,6	0,8
Haaglanden	4,7	5	4,2
Rijnmond	7,4	8,1	7,9
Drechtsteden	1,5	1	1,3
Zeeland	1,2	2,4	2
West-Brabant	3,6	3	2,7
Midden-Brabant	1,7	2,8	2,5
Noordoost-Brabant	4,3	3,4	3,9
Zuidoost-Brabant	2,7	3,1	2,9
Noord-Limburg	2,2	1,8	2
Zuid-Limburg	4,9	5	4,6
Food Valley	1,5	1,3	1,8
Helmond-De Peel	1,7	1,3	1,3
Midden-Limburg	1,1	1,5	1,1
Zuid-Holland Centraal	1,5	1	1,5
Gorinchem	0,6	0,5	0,5
Regio Zwolle	3,6	2,9	3,5
Zuid-Kennemerland en IJmond	2,1	1,1	0,9
Arbeidsmarktregio onbekend	1,2	1,5	2,3
Totaal	100,0	100,0	100,0
Totaal aantal waarnemingen	2.425	2.715	3.529

Bijlage F. Kenmerken hoofdbaan van de cohorten

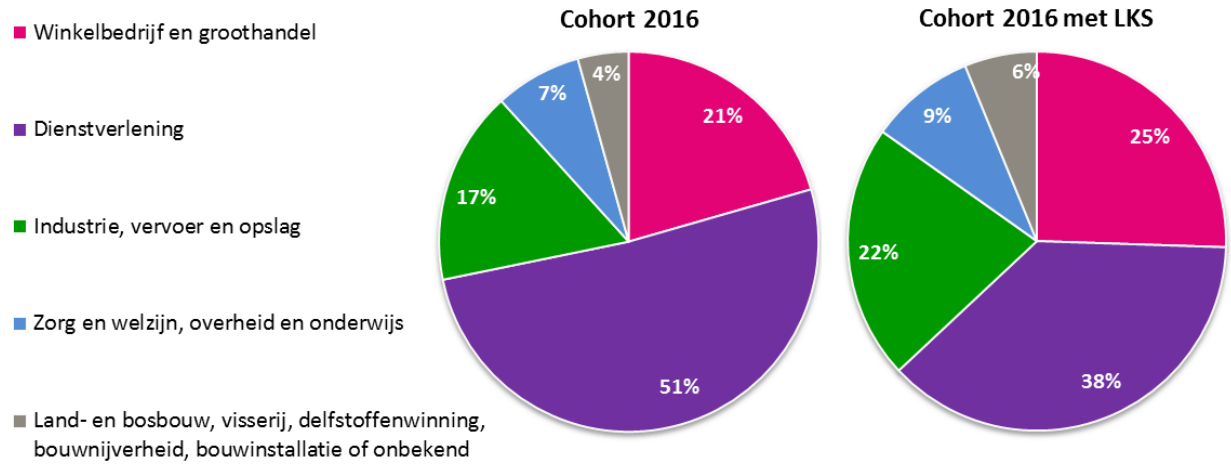
In deze bijlage laten we voor de cohorten kenmerken van de hoofdbaan zien. Hierbij maken we onderscheid naar iedereen die in het cohort werkt en de mensen die in het cohort aan het werk zijn met loondispensatie dan wel loonkostensubsidie. Het peilmoment voor deze beschrijvende statistieken is altijd 1 december van het opvolgende jaar. Voor cohort Wajong 2014 kijken we dus naar peildatum 1 december 2015, voor cohort Participatiewet 2015 naar peildatum 1 december 2016 en voor cohort Participatiewet 2016 naar de situatie op peildatum 1 december 2017.



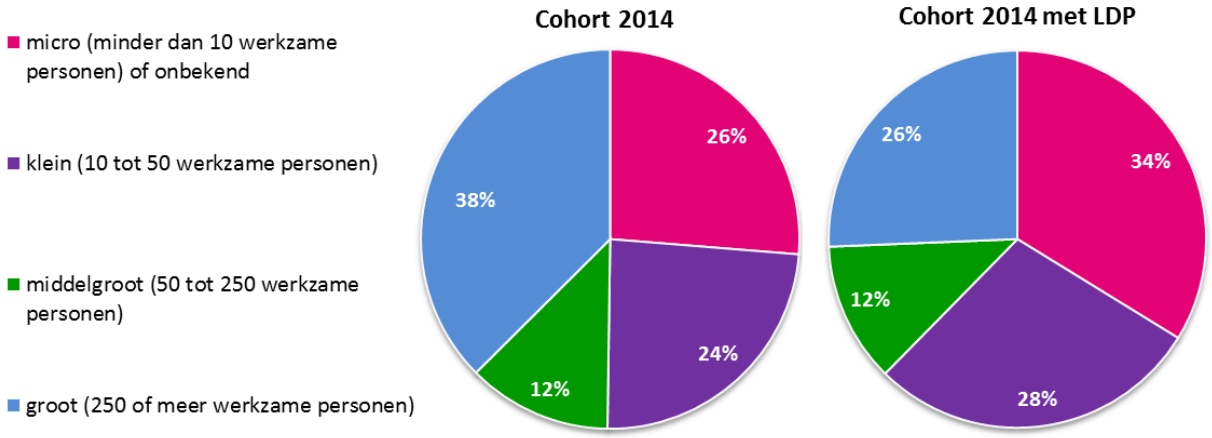
Figuur F- 1 Procentuele verdeling over de sectoren van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Wajong 2014 (n=430) en van de mensen met een baan en loondispensatie (LDP) in cohort Wajong 2014 (n=234), peildatum 1 december 2015



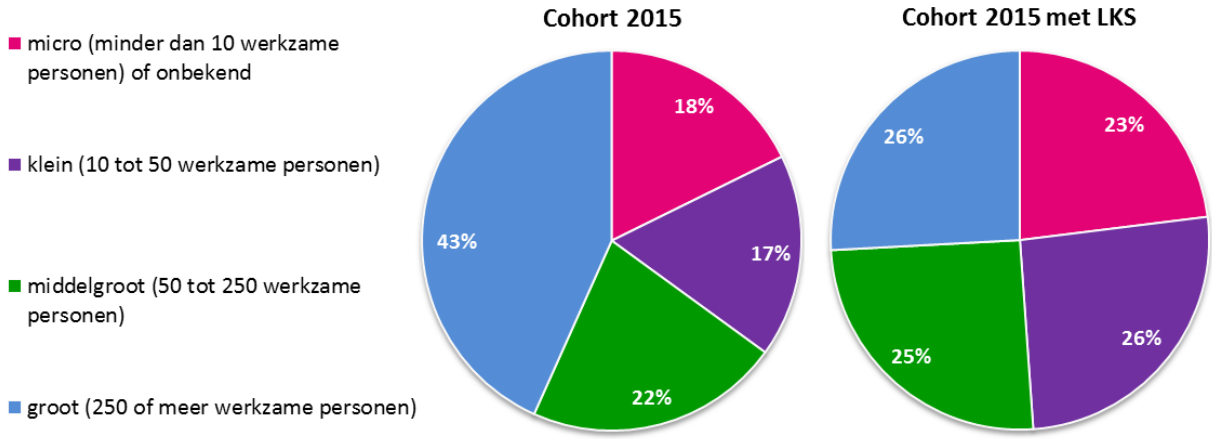
Figuur F- 2 Procentuele verdeling over de sectoren van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Participatiewet 2015 (n=700) en van de mensen met een baan en loonkostensubsidie (LKS) in cohort Participatiewet 2015 (n=178), peildatum 1 december 2016



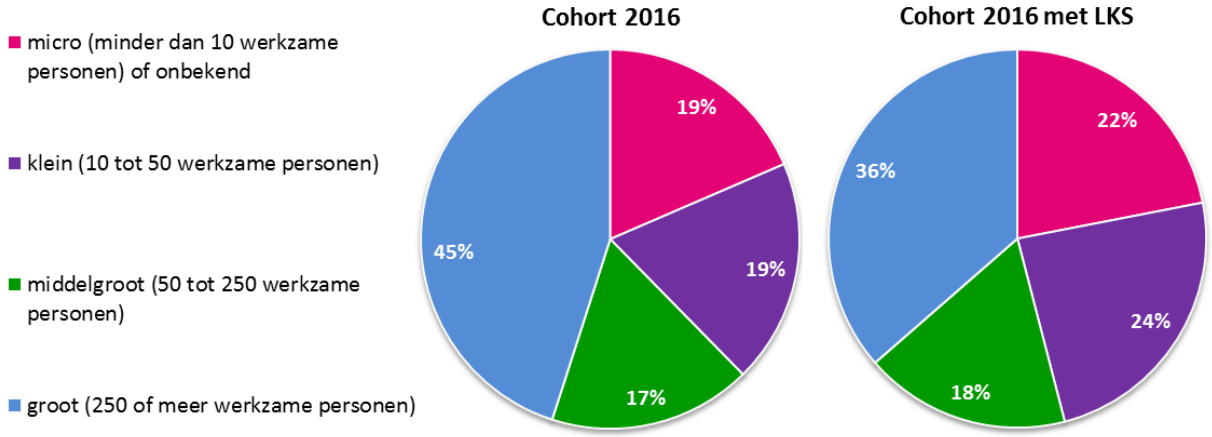
Figuur F- 3 Procentuele verdeling over de sectoren van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Participatiewet 2016 (n=1.177) en van de mensen met een baan en loonkostensubsidie (LKS) in cohort Participatiewet 2015 (n=533), peildatum 1 december 2017



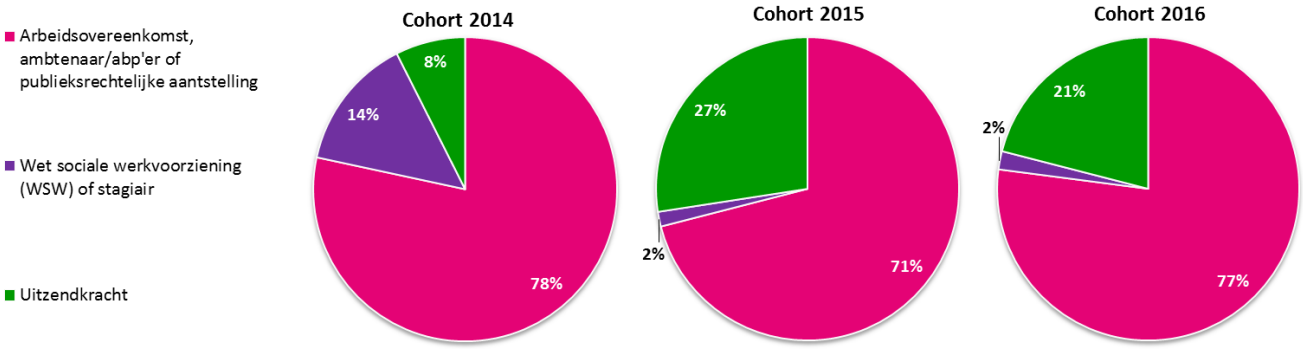
Figuur F- 4 Procentuele verdeling over de bedrijfsgrootte van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Wajong 2014 (n=430) en van de mensen met een baan en loondispensatie (LDP) in cohort Wajong 2014 (n=234), peildatum 1 januari 2015



Figuur F- 5 Procentuele verdeling over de bedrijfsgrootte van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Participatiewet 2015 (n=700) en van de mensen met een baan en loonkostensubsidie (LKS) in cohort Participatiewet 2015 (n= 178), peildatum 1 januari 2016



Figuur F- 6 Procentuele verdeling over de bedrijfsgrootte van de hoofdbaan van de mensen met een baan in cohort Participatiewet 2016 (n=1.177) en van de mensen met een baan en loonkostensubsidie (LKS) in cohort Participatiewet 2016 (n= 533), peildatum 1 januari 2017



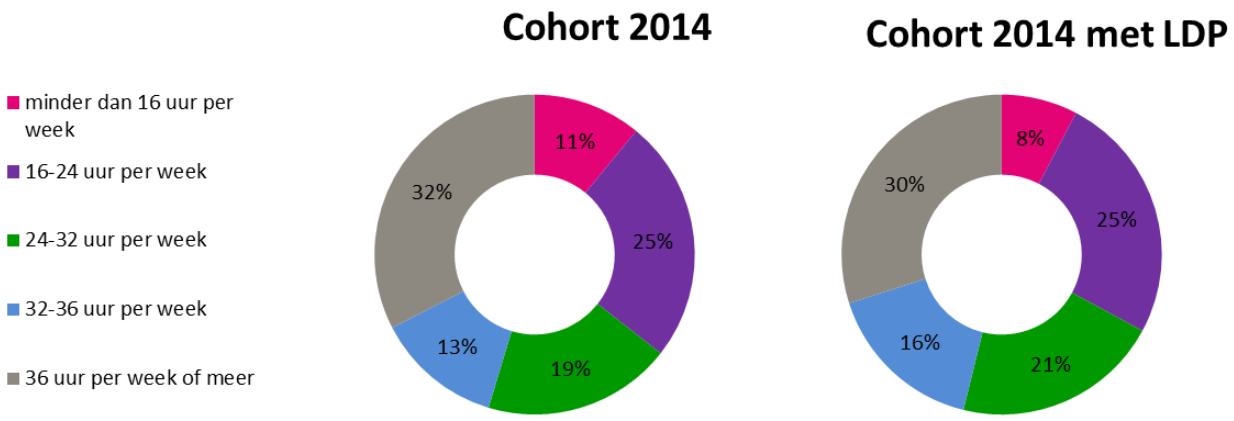
Figuur F- 7 Procentuele verdeling over het type arbeidsovereenkomst van de hoofdbaan voor de mensen met een baan in cohort Wajong 2014 (n = 430), cohort Participatiewet 2015 (n = 700) en cohort Participatiewet 2016 (n = 1.177)[167]

Tabel F- 1: Percentage mensen binnen het cohort dat aan het werk is en dat aan het werk is met loonkostensubsidie (loondispensatie) op peildatum 1

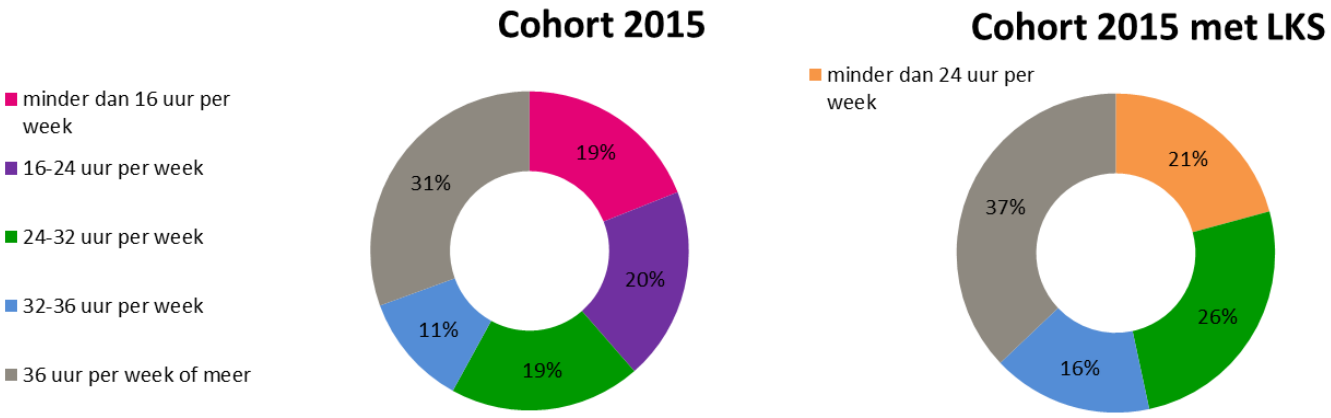
[167] In verband met de privacyregels van CBS is het niet mogelijk om deze uitsplitsing te laten zien voor mensen in het cohort die een baan hebben met een instrument. Het CBS vereist dat resultaten op tenminste 10 waarnemingen zijn gebaseerd en geen herleidbare informatie bevatten.

januari 2015/2016/2017, onderscheid naar omvang van de dienstbetrekking

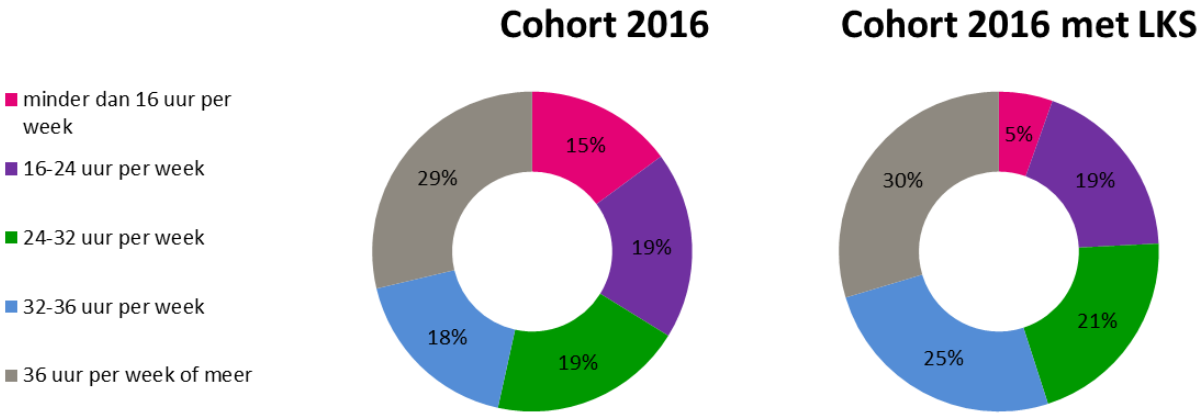
	Cohort 2014	Cohort 2014 met LDP	Cohort 2015	Cohort 2015 met LKS	Cohort 2016	Cohort 2016 met LKS
Voltijd	28,6%	25,2%	30,0%	34,8%	25,6%	27,6%
Deeltijd	71,5%	74,8%	70,0%	65,2%	74,4%	72,4%
Aantal mensen	*403*	*234*	*700*	*178*	*1177*	*533*



Figuur F- 8 Uitsplitsing van het aantal uur dat iemand in cohort Wajong 2014 met baan (n = 430) of baan en loondispensatie (LDP) (n = 234) werkt, peildatum 1 januari 2015



Figuur F- 9 Uitsplitsing van het aantal uur dat iemand in cohort Participatiewet 2015 met baan (n = 700) of baan en loonkostensubsidie (LKS) (n = 178) werkt, peildatum 1 januari 2016



Figuur F- 10 Uitsplitsing van het aantal uur dat iemand in cohort Participatiewet 2016 met baan (n = 1.177) of baan en loonkostensubsidie (LKS) (n = 533) werkt, peildatum 1 januari 2017

Tabel F- 2 Percentage mensen binnen het cohort dat aan het werk is en dat aan het werk is met loonkostensubsidie (loondispensatie) op peildatum 1 januari 2015/2016/2017, onderscheid naar tijdelijk/vast dienstverband

	Cohort 2014	Cohort 2014 met LDP	Cohort 2015	Cohort 2015 met LKS	Cohort 2016	Cohort 2016 met LKS
Vast	18,1%	15,0%	11,3%	16,3%	12,5%	13,9%
Tijdelijk	81,9%	85,0%	88,7%	83,7%	87,5%	86,1%
Aantal mensen	*403*	*234*	*700*	*178*	*1177*	*533*

Bijlage G. Gebruikte databestanden

Gebruikte data CBS

We hebben voor dit rapport gebruik gemaakt van CBS-microdata. Alle gebruikte CBS-microdata maken onderdeel uit van het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SBB) en zijn aan elkaar gekoppeld al dan niet met referentiebestanden.

De instroom van Wajongers tussen 2012 en 2014 en het type uitkering (studie-, werk-, of uitkeringsregeling) hebben we bepaald met NWAJbestanden van het CBS. Deze bestanden maken geen onderdeel uit van de microdatacatalogus maar zijn wel voor dit onderzoek beschikbaar gesteld.

Bijstandsuitkeringen i.h.k.v. de Participatiewet hebben we bepaald met de bestanden BIJSTANDPERSOONBUS 2015, 2016 en 2017.

De inzet van loonkostensubsidie, jobcoaches en andere re-integratievoorzieningen hebben we bepaald met de bestanden SRGPERSOONPWETBUS en SRGVOORZIENINGPWETBUS 2015, 2016 en 2017.

De achtergrondkenmerken leeftijd en geslacht komen uit de Basisregistratie Personen (BRP) voorheen de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Hiervoor hebben gebruik gemaakt van het bestand GBAPERSOONTAB. Gegevens over opleidingsniveau komen uit HOOGSTEOPLTAB. De inschrijvingen in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 2008 en 2016 hebben we uit het bestand INSCHWECTAB achterhaald. We hebben gebruik gemaakt van het bestand met alle kinderen die in het 1e kwartaal 2010 recht op TOG hadden van de Sociale Verzekeringsbank.

De arbeidsmarktregio is bepaald met de bestanden GBAADRESOBJECTBUS (bevat op persoonsniveau begin en einddatum per ‘woonobject’), VSLGBWTAB (bevat per ‘woonobject’ de gemeentecode) en GIN (bevat gemeentecodes en arbeidsmarktregio’s).

Gegevens over werk komen uit de SPOLIS-bestanden en BETAB-bestanden voor de jaren 2014 tot en met 2017.

Gebruikte data UWV

UWV heeft een databestand geleverd de BSN-nummers van Wajongers met arbeidsvermogen op 1 januari 2016. Verder hebben we gebruik gemaakt van gegevens van het UWV over de start en einddata van loondispensatie en over de start en einddatum van de inzet van jobcoaches voor de Wajong instroom 2014 en Wajongers met arbeidsvermogen op 1 januari 2016. Daarnaast heeft UWV een bestand geleverd met BSN-nummers van mensen met een advies beschut werk.

Bijlage H. Technische verantwoording

Uitgangspunt: mensen in de basisregistratie personen (BRP)

Als uitgangspunt van onze analyses nemen we mensen in de basisregistratie personen (BRP), voorheen de gemeentelijke basisadministratie. De gegevens uit de databestanden die genoemd zijn in Bijlage G. zijn hier aangekoppeld. Indien er in deze bestanden personen voorkomen die niet zijn opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie, bijvoorbeeld omdat ze hier als expat wonen, dan zijn deze mensen in onze analyse buiten beschouwing gelaten. Verder hebben we personen van wie het geboortejaar onbekend is uit de analyses gelaten omdat leeftijd een essentieel onderdeel is van de doelgroep- en cohort bepaling. Voor de overige persoonskenmerken hebben we de waarneming op 'onbekend' gezet wanneer een waarde niet is gevuld.

Definitie datum verandering loonwaarde bij loonkostensubsidie

In het bestand SRGVOORZIENINGENPWETTAB staat van alle voorzieningen de begin- en einddatum. De loonwaarde kan gedurende de loonkostensubsidie veranderen. Als de loonwaarde veranderd staat hier geen begindatum bij. De verslagmaand is wel bekend en hierin staat de meest recente informatie van die maand. De begindatum van de veranderde loonwaarde is gedefinieerd als de laatste dag van de verslagmaand.

In het bestand SRGVOORZIENINGENPWETTAB komt het voor dat een loonkostensubsidie op een dag wordt stopgezet en de volgende dag toch verder gaat. Mogelijk heeft dit betrekking op dezelfde voorziening, maar dat kan met de beschikbare gegevens niet bepaald worden.

In het bestand SRGVOORZIENINGENPWETTAB komt het voor dat er een begindatum van een voorziening in staat, maar geen einddatum, terwijl er op een gegeven moment niet meer over de voorziening gerapporteerd wordt. 77% van de voorziening hebben geen einddatum en daar wordt in de laatste maand van 2016 nog over gerapporteerd. Over de over 23% van de voorzieningen zonder einddatum stopt de verslaggeving al voor december 2016.
Bij ontbreken van een einddatum gaan we ervanuit dat de voorziening nog doorloopt tot 31 december 2016.

Doelgroep op peilmoment 1 januari 2016

Voor de doelgroepbepaling op 1 januari 2016 is rekening gehouden met doorstroom van de ene doelgroep naar de andere. Wajongers die voor het peilmoment doorstromen naar de Participatiewet vallen op 1 januari 2016 in de doelgroep

Participatiewet. Indien iemand voor 1 januari 2015 een bijstandsuitkering ontving in het kader van de WWB en daarna doorstroomde naar de Wajong, dan is deze persoon onderdeel van de doelgroep loondispensatie. Mensen met een bijstandsuitkering in het kader van de WWB die daarna zijn doorgestroomd naar de participatiewet zijn onderdeel van de doelgroep Participatiewet. Wanneer instrument en doelgroep niet overeenkomen dan zijn deze personen buiten beschouwing gelaten (< 10 personen).

In de cohortenstudie wordt enkel naar nieuwe instroom gekeken. Hier zijn mensen die doorstromen van Wajong naar Participatiewet dus buiten beschouwing gelaten. Ook hier zijn mensen waarbij het instrument niet overeenkomt met het cohort buiten beschouwing gelaten.

Betekenisvolle baan

We definiëren een betekenisvolle baan een betekenisvolle baan als een baan van minimaal 8 uur in de week. In de SPOLIS-bestanden worden gegevens over alle banen van alle Nederlanders bij gehouden. Ook wanneer er slechts een paar uur in de maand in deze baan gewerkt wordt. Omdat we voor de doelgroepen Participatiewet en loondispensatie voornamelijk geïnteresseerd zijn in banen die bijdragen aan het (gedeeltelijke) levensonderhoud voor de doelgroep definiëren we de betekenisvolle baan.

Om tot een definitie te komen hebben we in overleg met de klankbordgroep en begeleidingscommissie diverse mogelijke afkappunten onderzocht (zie ook tussenrapportage kwantitatief uit februari 2018). Er is gekozen voor een afkappunt op basis van uren, en niet op basis van loon, omdat in de SPOLIS-bestanden enkel het loon van de werkgever wordt geregistreerd. Voor mensen met een baan met loondispensatie lijkt het loon dan laag omdat de hoogte van de loondispensatie niet wordt geregistreerd. Hierdoor zouden ten onrechte banen buiten beschouwing worden gelaten.

Hoofdbaan

Wanneer iemand meer dan 1 betekenisvolle baan tegelijkertijd heeft, hebben we aan de hand van het aantal contracturen de hoofdbaan bepaald. De hoofdbaan is de baan met de meeste contracturen per maand. In het sporadische geval dat iemand meerdere banen met exact hetzelfde aantal uren per maand tegelijkertijd heeft[168], dan is de baan die op dat moment het langst loopt als hoofdbaan aangemerkt. In minder dan 0,001 procent van de mensen bood dit geen uitkomst. In dat geval hebben we gekeken naar kenmerken van het contract. Daarbij is de volgende volgorde aangehouden: type arbeidsovereenkomst>tijdelijke/vast

[168] In het cohort 2015 was dit voor minder dan een procent van de mensen het geval.

contract>voltijd/deeltijd contract>vast/flex contract. In het zeer sporadische geval dat al deze kenmerken voor meerdere banen gelijk waren, hebben we willekeurig de hoofdbaan getrokken. Dit heeft enkel een mogelijk effect op de sector en grootteklasse van het bedrijf waar iemand werkt.

Op 1 januari 2016 heeft ongeveer twee procent van de mensen die in de doelgroep loondispensatie of doelgroep Participatiewet vallen en aan het werk zijn meer dan één baan. Voor deze mensen hebben we dus een hoofdbaan bepaald. In de cohorten is het percentage mensen met meerdere banen vrijwel gelijk als in het totaal van beide doelgroepen op 1 januari 2016.

Loonwaarde bij aanvang baan

De loonwaarde is geregistreerd in het bestand SRGVOORZIENINGTAB, banen komen uit de SPOLIS-bestanden. Het is mogelijk om deze bestanden op persoonsniveau te koppelen. Het is niet mogelijk om de beschikbare gegevens op baanniveau te koppelen. Daardoor kan het voorkomen dat iemand twee banen heeft en met twee verschillende loonwaarden in het voorzieningenbestand voorkomt. In dit geval is de hoofdbaan conform de hierboven beschreven methodiek geselecteerd voor de periode waarin meerdere banen en loonwaarden overlappen. We hebben de hoogste loonwaarde meegenomen voor deze periode.

Omdat banen en loonwaarden in twee verschillende bestanden worden geregistreerd kan het voorkomen dat de begindatum van de baan en de begindatum van de loonwaarde niet precies overeenkomen. In overleg met de klankbordgroep is besloten om loonwaarde bij aanvang van de baan te definiëren als de loonwaarde die binnen vier maanden na de start van de baan is geregistreerd.

De loonwaarde voor mensen met forfaitaire loonkostensubsidie hebben we buiten beschouwing gelaten omdat deze altijd 50% is en zonder meting wordt geregistreerd. De loonwaarde zegt in dit geval dus niks over het arbeidsvermogen van de persoon waarvoor de forfaitaire loonkostensubsidie is ingezet. Pas wanneer deze mensen na de forfaitaire loonkostensubsidie reguliere loonkostensubsidie ontvangen, dan is de loonwaardeontwikkeling voor deze mensen in beeld gebracht.

Mensen met een loonwaarde van meer dan 100% hebben we eveneens buiten beschouwing gelaten.

Verschillende typen loonkostensubsidie

Wanneer we het in de kwantitatieve analyse over loonkostensubsidie hebben gaat het over reguliere loonkostensubsidie en forfaitaire loonkostensubsidie (met uitzondering van de loonwaardeontwikkeling, zie de paragraaf hierboven). Tijdelijke

loonkostensubsidie, een voorloper van de huidige loonkostensubsidievariant onder de Participatiewet, is buiten beschouwing gelaten.

Instroomdatum Participatiewet

De instroomdatum in de Participatiewet hebben we bepaald op basis van de begindatum van een bijstandsuitkering, voorziening in het kader van de Participatiewet en/of het advies beschut werk. Indien een persoon in aanmerking komt voor meerdere van deze voorziening, dan is de eerst voorkomende voorziening leidend in de bepaling van het instroommoment.

Einddatum instrument

Uit de analyse van de inzet van loonkostensubsidie binnen de doelgroep op 1 januari 2016 blijkt dat 90% van de mensen met loonkostensubsidie een baan heeft. Van de mensen met loondispensatie heeft 63% op 1 januari 2016 een baan. In deze analyse hebben wij aangenomen dat het instrument doorloopt als er geen einddatum is opgegeven. Gezien de aard van de instrumenten zou men verwachten dat iedereen met loonkostensubsidie/ loondispensatie een baan heeft. De discrepantie lijkt het gevolg te zijn van de registratie van de einddatum van instrumenten in de SRG- en UWV-bestanden en hiervoor genoemde aanname.

CBS schrijft hierover: “Het kan zijn dat het verschil in aantallen het resultaat is van de aanname dat, wanneer er geen einddatum staat geregistreerd de re-integratievoorzienig doorloopt, ook als er geen nieuwe verslagmaanden meer worden geregistreerd. Wij maken deze aanname niet. Gemeenten vergeten soms voorzieningen in hun systemen af te sluiten of sluiten de voorzieningen pas op een later moment af omdat bijvoorbeeld het training al plaatsgevonden heeft maar de betaling ook nog plaats moet vinden. Bij sommige gemeenten is de registratie aan het betalingssysteem gekoppeld. Hierdoor hebben deze voorzieningen dan geen einddatum. In onze tabellen tellen wij alleen de voorzieningen, die gemeenten in de maand doorgeven.”

Bij het UWV speelt iets soortgelijks: “De einddatum wordt niet altijd geregistreerd. Bijvoorbeeld bij iemand met loondispensatie toegekend in 2014, maar waarbij geen einddatum van de loondispensatie is ingevuld, dan kan dit op peildatum 1-1-2016 inhouden dat iemand dan nog aan het werk is met loondispensatie, maar ook bijvoorbeeld dat iemand begonnen is met een baan in 2014 voor een jaar met een jaarcontract en dat het niet verlengd wordt en dan op 1-1-2016 niet aan het werk is en ook geen loondispensatie heeft. ”

Daarom hebben wij, na overleg met de klankbordgroep, besloten om de restrictie op te leggen dat een persoon met loondispensatie of loonkostensubsidie zonder einddatum een baan moet hebben op peilmoment om te concluderen dat de

betreffende persoon nog steeds het instrument ontvangt op peildatum. Deze restrictie geldt ook voor de overige re-integratievoorzieningen die een persoon kan ontvangen, zowel in het kader van de Participatiewet als in combinatie met de Wajong. Het gaat hier om de instrumenten WIW/ID baan, participatieplaats, beschut werk, begeleiding of jobcoach, vervoersvoorziening woon-werk en overige re-integratievoorzieningen. In de cohortenstudie zal de inzet van een instrument op dezelfde manier gecorrigeerd worden.

Doelgroepenregister (Banenafspraak Sociaal akkoord 2013)

In het Sociaal Akkoord van april 2013 hebben kabinet en sociale partners afgesproken dat er eind 2025 voor mensen met een arbeidsbeperking 100.000 extra banen in de markt worden gecreëerd en eind 2023 25.000 extra banen bij de overheid. Het gaat om banen bij reguliere werkgevers. Voor de omvang van een baan voor de doelgroep wordt 25,5 uur per week gehanteerd. Werkgevers worden bij een eventuele quotumheffing beoordeeld over het volledige kalenderjaar.

Bij CBS is het doelgroepregister 2016 beschikbaar. Het lijkt er sterk op dat het doelgroepregister in dit jaar nog niet volledig gevuld was. Een latere versie van het doelgroepregister is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. In overleg met de klankbordgroep is daarom besloten om de gegevens over het doelgroepregister niet mee te nemen in het onderzoek.

Bijlage I. Onderzoeksverantwoording interviews met werknemers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties

UWV is lange tijd exclusief verantwoordelijk geweest voor de bemiddeling van arbeidsgehandicapten naar werk. UWV had daartoe diverse instrumenten tot zijn beschikking, waaronder loondispensatie. Met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 kregen gemeenten loonkostensubsidie tot hun beschikking als één van de instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking naar werk te bemiddelen. Sinds dat moment bestaan de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie naast elkaar. De kamerleden Van Weyenberg (D66) en Heerma (CDA) verzochten de Tweede Kamer in een motie om onderzoek te doen naar de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie. Zij zagen het naast elkaar hanteren van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie als gelegenheid tot een "natuurlijk experiment", omdat beide instrumenten mensen met een arbeidsbeperking aan de slag kunnen helpen. In dit onderzoek doen wij verslag van dit natuurlijke experiment dat met de invoering van de Participatiewet is ontstaan. Ondanks de situatie waarin inderdaad loonkostensubsidie en loondispensatie naast elkaar bestaan kent de onderzoeksopzet zijn beperkingen waar we op deze plek nader op in willen gaan.

Opzet van het onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek is erop gericht om de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie te beschrijven, te doorgronden en aanwijzingen te vinden voor de effectiviteit van de instrumenten. We richten ons daarbij op de instrumenten zoals die nu bestaan en zoals die in het recente verleden hebben bestaan. Waar het gaat om loondispensatie hebben we het over het instrument dat ingezet werd en wordt voor de oWajong en de Wajong2010. Tevens betrekken we de ervaringen die zijn opgedaan met de pilot loondispensatie (2010-2013). Wat betreft loonkostensubsidie beperkt het onderzoek zich tot de ervaringen van gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. Het gaat dus om één vorm van loondispensatie waarmee (enige) ervaring is opgedaan door twee uitvoeringsorganisaties en één vorm van loonkostensubsidie.

Het kwalitatieve onderzoek bestond uit een uitgebreide desk research, waarmee de beschikbare literatuur over loondispensatie en loonkostensubsidie is geraadpleegd. Aansluitend hebben interviews plaatsgevonden met betrokkenen.

Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen loondispensatie en loonkostensubsidie, zijn in de voorbereidingsfase 10 werkgevers geïnterviewd die ervaring hebben met beide instrumenten. Daardoor konden zij de voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. Vervolgens heeft onderzoek in acht arbeidsmarktregio's plaatsgevonden. In de volgende regio's is een case study uitgevoerd:

- Drechtsteden
- Groot Amsterdam
- Midden-Limburg
- Noord-Holland Noord
- Noordoost-Brabant
- Stedendriehoek
- Twente
- Utrecht

Een case study bestond in principe uit de volgende interviews:

- UWV: beleid en uitvoering
- Centrumgemeente: beleid en uitvoering
- Gemeente: beleid en uitvoering
- 6 werkgevers
- Indien mogelijk 6 werknemers

Elke uitvoeringsorganisatie heeft twee werkgevers aangedragen voor deelname aan het onderzoek. In totaal zijn zodoende zes werkgevers per arbeidsmarktregio geïnterviewd en van zoveel mogelijk werkgevers is ook een werknemer met een arbeidsbeperking geïnterviewd. Op deze manier zijn alle perspectieven vertegenwoordigd als het gaat om de ervaringen met loondispensatie en loonkostensubsidie.

Het aantal interviews met werknemers (6 per arbeidsmarktregio) is lager uitgevallen dan bedoeld was. Een aantal werkgevers stelde zich beschermend op richting de werknemers met een arbeidsbeperking en ging niet akkoord met het interview. Werkgevers wilden bijvoorbeeld niet dat hun werknemers door toedoen van het gesprek geconfronteerd werden met hun verminderde loonwaarde. Ook waren er werknemers die om uiteenlopende redenen niet geïnterviewd wilden worden.

In totaal hebben 101 interviews plaatsgevonden. Er zijn 8 regionale UWV-kantoren geïnterviewd, 16 gemeenten, 46 werkgevers en 31 werknemers.

De case studies zijn uitgevoerd in drie tranches. Voor gemeenten was de bemiddeling van mensen met een arbeidsbeperking naar werk namelijk nieuw, evenals het instrument loonkostensubsidie. Door de case studies gespreid over een langere periode uit te voeren, was er gelegenheid voor betrokkenen om te wennen aan het

instrument en een ontwikkeling door te maken. Om die reden is de eerst tranche uitgevoerd in het voorjaar van 2017, de tweede tranche in het najaar van 2017 en de derde tranche in het voorjaar van 2018. We herkennen in de case studies inderdaad de ontwikkeling die gemeenten (en ook werkgevers) door hebben gemaakt. De eerste tranche zien we als gewenningsfase: gemeenten kregen hun nieuwe taken steeds beter onder de knie, maar waren nog zoekende. De tweede tranche representeert de gewenningsfase. De meeste werkprocessen waren helder en de samenwerking met werkgevers verliep beter. Op de derde tranche hadden politieke gebeurtenissen (onverwacht) invloed.

Politieke context

Met de publicatie van het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van de partijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie op 10 oktober 2017 is het onderzoek in nieuw vaarwater terecht gekomen. In het regeerakkoord is opgenomen dat het instrument loonkostensubsidie vervangen zal worden door loondispensatie.[169] Diverse stakeholders hebben zich, in de periode die volgde op publicatie van het regeerakkoord, tegenstander betuigt van de vervanging van loonkostensubsidie voor loondispensatie. Met name gemeenten zijn tegen de voorgenomen maatregel in het verweer gekomen.

Het onderzoek naar de effectiviteit van loondispensatie en loonkostensubsidie was nog volop gaande in het najaar van 2017 en voorjaar 2018. Tijdens de uitvoering van de case studies was merkbaar dat gemeenten over het algemeen sterke tegenstanders waren van loondispensatie. We merkten dat gemeenten hun mening over de mogelijke toekomstige invoering van loondispensatie lieten doorschemeren in hun oordeel over de instrumenten. Door de onderzoekers is naar beste kunnen getracht om met gemeenten en UWV in gesprek te gaan over hun werkelijke ervaringen met loonkostensubsidie en loondispensatie, en niet over hun zorgen en vrees voor de toekomst.

De korte passage die is opgenomen in het regeerakkoord over loondispensatie is nader uitgewerkt in eerst de Kamerbrief 'Contouren loondispensatie Participatiewet'[170] en vervolgens in de Hoofdlijnennotitie loondispensatie Participatiewet[171]. Daaruit valt op te maken dat de loondispensatie zoals de regering die voornemens is in te voeren, afwijkt van loondispensatie zoals die geldt voor de Wajongers. Met het huidige onderzoek is deze nieuwe, nog niet ingevoerde, vorm van loondispensatie niet meegenomen. Met het onderzoek is uitsluitend zicht verkregen op de ervaringen met de bestaande vormen van loondispensatie in de oWajong,

[169] Regeerakkoord vertrouwen in de toekomst, 26.

[170] TK vergaderjaar 2017-2018, 34 352 nr. 77, 'Contouren loondispensatie Participatiewet', 14 december 2017.

[171] TK vergaderjaar 2017-2018, 34 352 nr. 98 'Hoofdlijnennotitie loondispensatie Participatiewet', 27 maart 2018.

Wajong2010 en de pilots loondispensatie, en met loonkostensubsidie in de Participatiewet tussen 2015 en 2018.

Op 7 september 2018 heeft staatssecretaris Van Ark in haar brief aan de Tweede Kamer geschreven dat het instrument loondispensatie niet zal worden ingevoerd. Zij schrijft dat er een breed offensief zal worden uitgewerkt om tot meer banen te komen voor de doelgroep.[172]

Vergelijkbaarheid van de instrumenten

De instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie worden door verschillende uitvoeringsorganisaties ingezet. UWV zet loondispensatie in voor de Wajongers. Gemeenten hebben de beschikking over loonkostensubsidie. Dit betekent dat, bij het bestuderen van de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie, de instrumenten soms moeilijk los te zien zijn van de uitvoeringsorganisatie. Met andere woorden, de uitvoeringsorganisaties kunnen zelf invloed hebben op de inzet en de prikkels van de instrumenten, evenals de manier waarop de uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd. We zien dit op een aantal plekken in het onderzoek terug. Bijvoorbeeld dat gemeenten loonkostensubsidie inzetten uit hetzelfde budget als de bijstand, en zelf verantwoordelijk zijn voor tekorten of overschotten op dit budget. Dit geldt niet voor UWV, die de kosten voor de re-integratie en loondispensatie voor Wajongers vergoed krijgt door het Rijk. Daardoor werkt de prikkel voor de beide uitvoeringsorganisaties mogelijk anders. Waar dit relevant is geven we in het rapport aan of bepaalde prikkels of effecten (mogelijk) samenhangen met de uitvoeringsorganisatie.

UWV en gemeenten zetten veelal een combinatie van instrumenten in bij de bemiddeling en plaatsing van werknemers met een arbeidsbeperking. Die combinatie van instrumenten maakt het voor een werkgever aantrekkelijker om een werknemer in dienst te nemen. In het rapport beschrijven we welke andere instrumenten worden ingezet. Te denken valt aan onder andere jobcoaching en de no-riskpolis. Echter, dit betekent voor het onderzoek dat het soms moeilijk is om loondispensatie en loonkostensubsidie te onderscheiden van andere instrumenten die daarmee gecombineerd worden. Er kan op basis van dit onderzoek bijvoorbeeld niet met zekerheid gesteld worden dat alleen vanwege loondispensatie of loonkostensubsidie de werkgever een werknemer met arbeidsbeperking in dienst heeft genomen. Het onderzoek heeft zich zo veel mogelijk gefocust op de instrumenten loondispensatie en loonkostensubsidie. Daardoor is er minder zicht verkregen op deze flankerende instrumenten en hun rol in het re-integratieproces van werknemers met een arbeidsbeperking.

[172] Kamerbrief 'Breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen' (7 september 2018)

Bijlage J. Propensity score weging

Baankans

Voor het onderzoeken van de kans op instroom hebben we twee nieuwe cohorten geconstrueerd. Het Cohort Participatiewet bestaat uit 2.715 mensen dien in 2015 zijn ingestroomd en 1.5121 mensen die in de eerste helft van 2016 zijn ingestroomd.

Tabel J-1: Omvang cohorten voor analyse baankans

Instroom	Aantal	Percentage
Wajong 2014	2.425	36,41
Participatiewet 2015	2.715	40,76
Participatiewet eerste helft 2016	1.521	22,83
Totaal	6.661	100,00

De cohorten komen redelijk overeen maar op een aantal kenmerken zijn de cohorten nog afwijkend. Dit hebben we geïdentificeerd door t-test te doen voor alle persoonskenmerken. De kenmerken waarop de cohorten significant verschillen (met ten minste een betrouwbaarheid van 90%) zijn opgenomen in een logit model waarmee de kans is voorspeld dat iemand gegeven de persoonskenmerken tot het Cohort Wajong zou horen. Zie onderstaande tabel voor de schattingsresultaten.

Tabel J-2: Schattingsresultaten logit model: kans dat de persoon tot het Cohort Wajong behoort (n=6.661)

	Coëfficiënt
Leeftijd bij instroom (afwijking van 18)	-0,557***
Hoogst gevolgde opleiding	
Laag	-1,243***
Middelbaar	-1,098***
Hoog	*Referentie*
Hoogst behaalde opleiding	
Laag	1,180***
Middelbaar	0,914***
Hoog	*Referentie*
TOG	0,271***
Vso gevolgd	0,081
Arbeidsmarktregio	
Groningen	0,210*
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	-0,223*

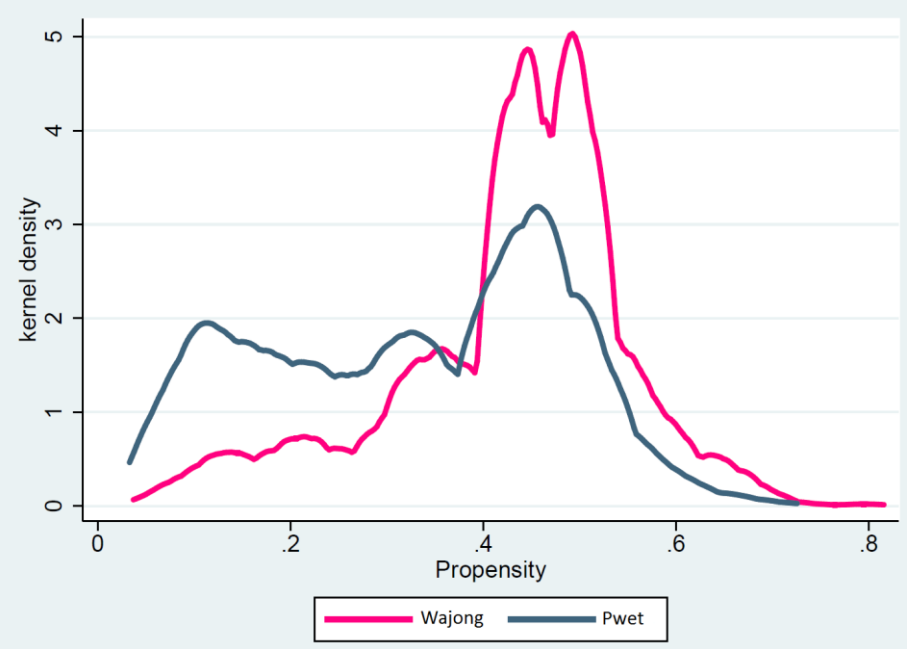
Midden-Gelderland	0,366**
Flevoland	-0,305*
Amersfoort	-0,763***
Noord-Holland Noord	0,619***
Groot Amsterdam	-0,439***
Drechtsteden	0,300
Zeeland	-0,534**
West-Brabant	0,272*
Midden-Brabant	-0,438**
Zuid-Kennemerland en IJmond	0,797***
Constante	-0,294

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

Vervolgens zijn met de geschatte coëfficiënten in combinatie met de persoonskenmerken gebruikt om voor iedere persoon de kans (oftewel de propensity) te bepalen dat diegene tot het Cohort Wajong behoort. Dit zijn de propensity scores. Hieronder is voor beiden cohorten de prevalentie van de propensity scores geplot. Het gebied dat zowel onder de roze als onder de blauwe grafiek ligt noemen we de common support. Hoe groter de common support, hoe vergelijkbaarder de beiden groepen zijn. De common support is voldoende groot. Dat betekent dat in het Cohort Participatiewet voldoende mensen zitten die dezelfde kenmerken hebben als de mensen in het Cohort Wajong. Dit betekent dat we door de cohorten te wegen we vergelijkbare groepen kunnen maken.



Het wegen doen we door de mensen in Cohort Wajong een gewicht toe te kennen dat gelijk is aan 1 gedeeld door de propensity score. Dit betekent dat als iemand in Cohort Wajong op basis van de persoonskenmerken een grote kans heeft om onderdeel te zijn van het Wajong Cohort (oftewel een hoge propensity score) dat diegene een lager gewicht krijgt dan iemand met een lage propensity score. De mensen in het Cohort Participatiewet krijgen een gewicht dat gelijk is aan 1 / (1-propensity score). Dit betekent dat binnen Cohort Participatiewet met kenmerken die meer overeen komen met het Cohort Wajong dat diegene dan juist een hoger gewicht krijgt. Door te wegen worden de groepen vergelijkbaarder.

Tot slot is getoetst of de cohorten na weging 'in balans' waren. Dit betekent dat wordt gekeken of er nog kenmerken zijn waarop de Cohorten significant afwijken van elkaar. Wanneer dit het geval bleek te zijn, zijn de kenmerken waarop de cohorten verschilden toegevoegd aan het logit model totdat de cohorten na weging 'in balans' waren op alle persoonskenmerken.

Baanbehoud

Het wegen van de cohorten voor de analyse van het baanbehoud gebeurt op dezelfde manier als voor de analyse van de baankans. Er zijn wel twee verschillen. Het eerste verschil is dat de cohorten verschillen: we kijken nu naar de mensen die zijn ingestroomd in 2014 en 2015 tot en met de eerste helft van 2016 die uiterlijk aan het eind van 2016 aan het werk zijn gegaan. Het tweede verschil is dat de baankenmerken ook worden meegenomen in het bepalen van de propensity scores. Dit doen we omdat deze baankenmerken bekend zijn op de dag vanaf wanneer we deze mensen volgen.

Tabel J-3: Omvang cohorten voor analyse baanbehoud

Instroom	Aantal	Percentage
Wajong 2014	857	32,80
Participatiewet 2015	1.198	45,85
Participatiewet eerste helft 2016	558	21,35
Totaal	2.613	100,00

Zie hieronder de tabel met de schattingsresultaten en de grafiek die de overlap in propensity scores in beeld brengt. Ook hier geldt dat de common support voldoende groot is en dat de cohorten na wegen op geen van de onderzochte kenmerken nog significant van elkaar verschillen.

Tabel J-4: Schattingsresultaten logit model: kans dat de persoon tot het Cohort Wajong behoort (n=2.613)

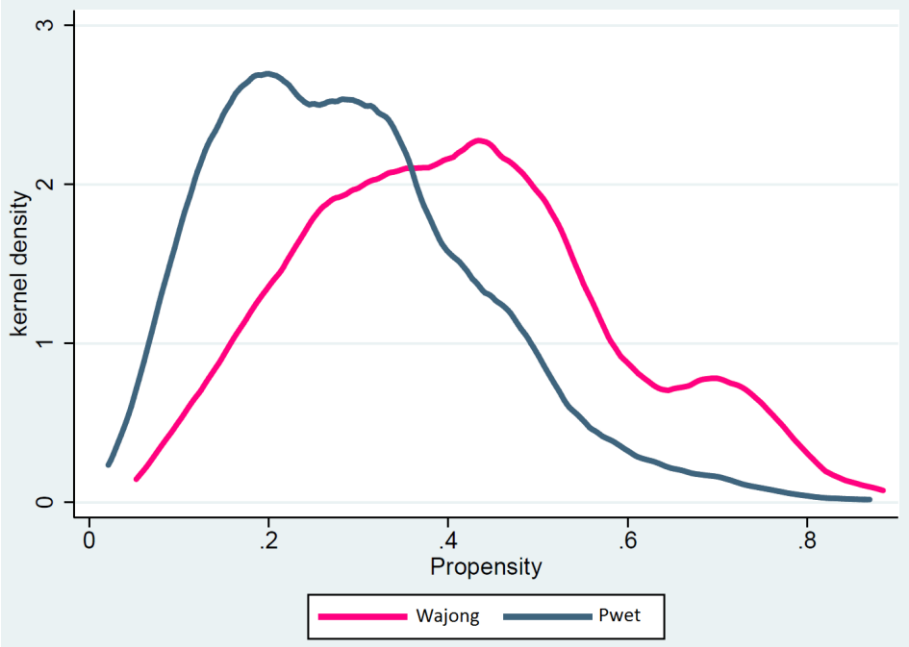
	Coëfficiënt
Leeftijd bij instroom (afwijking van 18)	-0,207***
Hoogst gevolgde opleiding	
Laag	-1,213***
Middelbaar	-1,136***
Hoog	*Referentie*
Hoogst behaalde opleiding	
Laag	1,491***
Middelbaar	1,032*
Hoog	*Referentie*
TOG	0,488***
Vso gevolgd	0,154
Arbeidsmarktregio	
Midden-Gelderland	0,670***
Flevoland	-0,759**
Amersfoort	-0,737
Noord-Holland Noord	0,947***
Groot Amsterdam	-0,321
Midden-Holland	-1,845*
Drechtsteden	0,728**
Midden-Brabant	-1,101**
Zuid-Kennemerland en IJmond	1,030***
Baankenmerken	
Sector	
Dienstverlening, landbouw, bouw, winkel, zorg	*Referentie*
Industrie	0,100
Winkel	0,314***
Overheid	0,875**
Type arbeidsovereenkomst	
Regulier	
Wsw of stagiair	1,267***
Uitzendkracht	-0,488***
Omvang bedrijf	
Micro (< 10 werkzame personen)	0,378***
Klein (10-50 werkzame personen)	0,233*
Midden (50-250 werkzame personen)	-0,016
Groot (250 of meer werkzame personen)	*Referentie*
Omvang baan (uren per week)	
Minder dan 24 uur	*Referentie*
24 tot 32 uur	0,137

32 tot 36 uur	-0,062
Constante	-1,264***

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid



Bijlage K. Duuranalyse

Duur tot de start van een baan en inzet van een instrument

Competing risk model

Omdat er in feite twee uitkomstmaten mogelijk zijn die beiden veel voorkomen binnen het cohort: (1) een baan vinden zonder instrument en (2) een baan vinden met instrument; schatten we een 'competing risk' (CR) model. We hebben eerst een CR-model geschat met alleen een Wajong-dummy. Deze Wajong-dummy meet het bruto verschil tussen de beide cohorten en heeft de waarde 1 voor Cohort Wajong en de waarde 0 voor Cohort Participatiewet.

Tabel K-1 toont de hazard ratio's van de variabele die aangeeft dat een persoon tot het Cohort Wajong behoort voor de duur tot het vinden van een baan zonder instrument.

Tabel K-1: Hazard ratio's competing risk model kans op een baan zonder instrument: Cohort Wajong ten opzichte van Cohort Participatiewet

	Model 1: Geen andere verklarende variabelen	Model 2: Persoonskenmerken	Model 3: Conjunctuur	Model 4: Baankenmerken
Zonder weging	**0,267*** **	0,294***	0,331***	0,342***
Met weging	0,283***	0,268***	0,296***	**0,306*** **

*** significant met 99% betrouwbaarheid
** significant met 95% betrouwbaarheid
* significant met 90% betrouwbaarheid

Tabel K-2 toont de hazard ratio's van de variabele die aangeeft dat een persoon tot het Cohort Wajong behoort voor de duur tot het vinden van een baan met instrument.

Tabel K-2: Hazard ratio's competing risk model kans op een baan met instrument: Cohort Wajong ten opzichte van Cohort Participatiewet

	Model 1: Geen andere verklarende variabelen	Model 2: Persoonsken-merken	Model 3: Conjunctuur	Model 4: Baankenmerken
Zonder weging	**1,366*** **	1,077	2,177**	2,197**
Met weging	1,195*	1,217*	2,431***	**2,406****

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

Model 1 geeft het bruto effect, waarbij nergens voor is gecorrigeerd. In Model 2 wordt gecorrigeerd voor persoonskenmerken. In Model 3 wordt daarnaast gecorrigeerd voor de conjunctuur. In Model 4 wordt tot slot ook nog voor de baankenmerken gecorrigeerd. Op de eerste regel worden de resultaten van het model zonder weging gegeven en op de tweede regel staan de resultaten voor een model waarbij gewogen is met propensity scores, zodat de groepen vergelijkbaar zijn.

Tabel K-3: Determinanten van de duur tot het vinden van een baan vanaf instroom (hazard ratio's) (n=6.661)[173]

	Zonder weging		Met weging	
	Zonder LKS of LDP	Met LKS of LDP	Zonder LKS of LDP	Met LKS of LDP
Wajong	0,342***	2,197**	0,306***	2,406**
Leeftijd bij instroom (afwijking van 18)	1,116***	0,716***	1,085***	0,808***
Vrouw	0,690***	0,574***	0,746***	0,590***
TOG	0,723***	1,673***	0,728***	1,740***
vso gevolgd	0,715**	0,446***	0,734**	0,467***
Hoogst behaalde opleiding				
Laag	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Middelbaar	1,629***	2,085***	1,620***	2,335***
Hoog	2,709*	1,294	3,312*	3,709*
Arbeidsmarktregio				
Groningen	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Friesland	0,820	1,055	0,804	1,220

[173] Volgens artikel 10d van de Participatiewet is het niet mogelijk om loonkostensubsidie te verstrekken aan stagiaires en Wsw-ers. In de data zien we deze situatie toch voorkomen. Dit kan administratieve ruis zijn, bijvoorbeeld omdat het gaat om betaalde werkervaringsplekken in de vorm van een stage.

Drenthe	0,787	2,651***	0,709	3,369***
Twente	0,994	1,228	0,937	1,595
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	1,256	1,300	1,244	1,464
Midden-Gelderland	0,828	1,249	0,764	1,423
Rijk van Nijmegen	0,830	1,138	0,898	1,013
Achterhoek	1,287	1,082	1,385	1,222
Rivierenland	1,899*	2,144*	2,145*	2,377*
Flevoland	1,008	1,365	0,857	1,131
Gooi en Vechtstreek	1,993*	0,827	2,173*	0,983
Midden-Utrecht	1,361	1,250	1,506*	1,739*
Amersfoort	1,622	1,712	1,671	2,106*
Noord-Holland Noord	1,698**	0,900	1,710**	0,861
Zaanstreek/Waterland	2,167***	1,026	2,212***	1,174
Groot Amsterdam	0,937	0,741	1,005	0,754
Holland Rijnland	1,239	1,798	1,209	1,852
Midden-Holland	0,314	1,797	0,342	1,665
Haaglanden	1,552**	1,639*	1,572*	1,938**
Rijnmond	1,182	1,059	1,290	1,337
Drechtsteden	0,827	1,517	0,862	1,566
Zeeland	1,320	1,345	1,279	1,210
West-Brabant	1,639*	1,713*	1,603*	1,838*
Midden-Brabant	0,873	0,857	0,886	0,746
Noordoost-Brabant	1,541*	2,071**	1,769**	1,917*
Zuidoost-Brabant	1,352	1,794*	1494,000	2,226**
Noord-Limburg	1,784**	2,577**	1,690*	2,445**
Zuid-Limburg	1,489*	0,712	1,626**	0,709
Food Valley	0,978	1,995	0,922	2,646**
Helmond-De Peel	1,676*	1,778	1,714*	1,885
Midden-Limburg	1,301	1,550	1,340	1,676
Zuid-Holland Centraal	1,346	1,250	1,338	1,129
Gorinchem	1,847	2,694*	2,217*	2,728*
Regio Zwolle	1,181	1,889*	1,239	2,138**
Zuid-Kennemerland en IJmond	1,017	1,695	1,050	1,996*
Ontwikkeling werkloze beroepsbevolking	0,986	0,937**	0,988	0,939**
Baankenmerken				
Sector				
Dienstverlening	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Landbouw	0,679	1,285	0,739	1,175
Industrie	0,764*	1,297	0,777*	1,380*
Bouw	0,662	1,602	1,000	1,779*
Winkel	0,711***	1,623***	0,734**	1,715***

Overheid	0,566	1,940	0,781	1,674
Zorg	0,874	1,824**	0,809	2,088***
Type arbeidsovereenkomst				
Regulier	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Wsw of stagiair	2,096***	0,212***	2,515***	0,238***
Uitzendkracht	1,303**	0,469***	1,222*	0,504***
Omvang bedrijf				
Micro (< 10 werkzame personen)	0,956	1,230	0,939	1,263
Klein (10-50 werkzame personen)	0,916	1,314*	0,916	1,281
Midden (50-250 werkzame personen)	0,997	1,099	0,952	1,122
Groot (250 of meer werkzame personen)	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Omvang baan (uren per week)				
Minder dan 16 uur	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
16 tot 24 uur	0,791**	1,396**	0,766**	1,481**
24 tot 32 uur	0,612***	1,642***	0,595***	1,539**
32 tot 36 uur	0,384***	2,050***	0,368***	2,196***
36 uur of meer	0,424***	1,268	0,389***	1,140

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

Duur baanbehoud

Cox proportional hazards model

De mensen die pas aan het einde van 2016 aan het werk gaan kunnen we maar een jaar volgen omdat de waarnemingsperiode tot eind 2017 loopt. Om te zorgen voor een eerlijke vergelijking tussen de cohorten volgen we iedereen 360 dagen na de start van een baan. Als een baan direct wordt opgevolgd door een andere baan, dan zien we dit als baanbehoud.

Om de duur van het baanbehoud te onderzoeken hebben we een Cox Proportional Hazards model geschat. We hebben een model geschat waarmee we het effect van loonkostensubsidie en loondispensatie op baanbehoud hebben onderzocht (Tabel K-4, tweede kolom). Hierin zien we dat beide instrumenten de kans op beëindiging van werk verlagen. Daarnaast hebben we een soort difference-in-difference duur-model geschat (Tabel K-4, derde kolom).

Tabel K-4: Determinanten van de duur tot beëindiging van de baan vanaf de start van de baan (hazard ratio's) (n=2.613)

	Effect LKS en LDP	Diff-in-diff
Wajong	0,789***	0,789***
Met LKS	**0,308*** **	
Met LDP	**0,507*** **	**1,649*** **
Met instrument		0,308***

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

Bij standaard een difference-in-difference model worden twee groepen vergeleken, een groep met instrument en een groep zonder instrument, voor en na inzet van het instrument. In een dergelijk model wordt een variabele opgenomen die aangeeft tot welke groep de persoon behoort, een variabele die aangeeft of het voor of na de inzet van een instrument is en een interactieterm van deze twee variabelen. De geschatte coëfficiënt van de interactieterm meet de 'difference-in-difference', oftewel het verschil in de uitkomstvariabele tussen de groepen voor en na inzet van het instrument.

In dit geval vergelijken we twee groepen: het Wajong cohort 2014 en de Quasi-Wajongers binnen de Participatiewet. Dit wordt gemeten met de variabele 'Wajong'. Daarnaast vergelijken we niet voor en na, maar met en zonder instrument (loonkostensubsidie of loondispensatie). Dit wordt gemeten met de variabele 'Met instrument'. De variabele 'Met loondispensatie' is de interactieterm van de variabelen 'Wajong ' en 'Met instrument' en deze meet of het verschil in effectiviteit tussen loonkostensubsidie en loondispensatie significant is.

Tabel K-5: Hazard ratio's duur tot beeindiging baan verschil tussen Cohort Wajong met en zonder loondispensatie en Cohort Participatiewet met en zonder loonkostensubsidie

	Model 1: Bruto	Model 2: Persoonskenmerken	Model 3: Conjunctuur	Model 4: Baankenmerken
Zonder weging				
Met LKS	0,308***	0,328***	0,320***	0,475***
Met LDP	0,507***	0,522***	0,522***	0,637***
Diff-in-diff	1,649***	1,591***	1,632***	1,341**
Met weging				
Met LKS	0,290***	0,297***	0,291***	0,453***
Met LDP	0,467***	0,469***	0,469***	0,638***
Diff-in-dfiff	1,608***	1,580***	1,611***	1,407***

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

Hierna volgen de schattingsresultaten van het meest uitgebreide model zonder en met weging.

Tabel K-6: Determinanten van de duur tot beëindiging van de baan vanaf de start van de baan (hazard ratio's) (n=2.613)[174]

	Zonder weging		Met weging	
	Effect LKS en LDP	Diff-in-diff	Effect LKS en LDP	Diff-in-diff
Wajong	0,891		0,853*	
Met LKS	0,475***		0,453***	
Met LDP	0,637***	**1,341***	0,638***	**1,407****
Met instrument		0,475***		0,453***
Leeftijd bij instroom (afwijking van 18)	0,983	,,	0,946**	,,
Vrouw	0,850**	,,	0,847*	,,
TOG	0,761***	,,	0,772*	,,
VSO gevolgd	0,971*	,,	0,989*	,,
Hoogst behaalde opleiding				
Laag	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Middelbaar	0,923	,,	0,991*	,,
Hoog	0,821	,,	0,801	,,

[174] Volgens artikel 10d van de Participatiewet is het niet mogelijk om loonkostensubsidie te verstrekken aan stagiaires en Wsw-ers. In de data zien we deze situatie toch voorkomen. Dit kan administratieve ruis zijn, bijvoorbeeld omdat het gaat om betaalde werkervaringsplekken in de vorm van een stage.

Arbeidsmarktregio				
Groningen	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Friesland	0,928	,,	0,905	,,
Drenthe	1,119	,,	0,942	,,
Twente	1,431**	,,	1,504	,,
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	1,117	,,	0,993	,,
Midden-Gelderland	1,017	,,	1,000	,,
Rijk van Nijmegen	1,052	,,	1,024	,,
Achterhoek	1,046	,,	1,080	,,
Rivierenland	1,131	,,	0,913	,,
Flevoland	1,118	,,	1,351	,,
Gooi en Vechtstreek	1,197	,,	1,057	,,
Midden-Utrecht	0,835	,,	0,805	,,
Amersfoort	1,067	,,	1,256	,,
Noord-Holland Noord	1,086	,,	0,984	,,
Zaanstreek/Waterland	1,294	,,	1,139	,,
Groot Amsterdam	1,308*	,,	1,068	,,
Holland Rijnland	0,742	,,	0,647	,,
Midden-Holland	0,921	,,	0,613	,,
Haaglanden	0,945	,,	0,871	,,
Rijnmond	1,172	,,	1,172	,,
Drechtsteden	1,278	,,	1,200	,,
Zeeland	0,950	,,	0,724	,,
West-Brabant	1,010	,,	0,994	,,
Midden-Brabant	1,325	,,	0,958	,,
Noordoost-Brabant	1,128	,,	0,992	,,
Zuidoost-Brabant	0,892	,,	0,764	,,
Noord-Limburg	0,991	,,	1,009	,,
Zuid-Limburg	1,122	,,	1,032	,,
Food Valley	1,215	,,	0,968	,,
Helmond-De Peel	1,095	,,	1,101	,,
Midden-Limburg	1,437*	,,	1,353	,,
Zuid-Holland Centraal	1,134	,,	1,036	,,
Gorinchem	0,494	,,	0,359	,,
Regio Zwolle	0,856	,,	0,717	,,
Zuid-Kennemerland en IJmond	1,078	,,	1,036	,,
Ontwikkeling werkloze beroepsbevolking	0,985**	,,	0,989***	,,
Baankenmerken				
Sector				
Dienstverlening	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Landbouw	1,022	,,	0,864	,,

Industrie	0,745***	,,	0,703*	,,
Bouw	1,456**	,,	1,180	,,
Winkel	0,949*	,,	0,881*	,,
Overheid	0,533	,,	0,693	,,
Zorg	0,846	,,	0,723*	,,
Type arbeidsovereenkomst				
Regulier	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Wsw of stagiair	1,478	,,	1,797	,,
Uitzendkracht	1,248*	,,	1,194*	,,
Omvang bedrijf				
Micro (< 10 werkzame personen)	1,015*	,,	0,984*	,,
Klein (10-50 werkzame personen)	1,225*	,,	1,140*	,,
Midden (50-250 werkzame personen)	1,089*	,,	1,057*	,,
Groot (250 of meer werkzame personen)	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
Omvang baan (uren per week)				
Minder dan 16 uur	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*	*Referentie*
16 tot 24 uur	0,536**	,,	0,544**	,,
24 tot 32 uur	0,320**	,,	0,303**	,,
32 tot 36 uur	0,223**	,,	0,222**	,,
36 uur of meer	0,200**	,,	0,199**	,,

*** significant met 99% betrouwbaarheid

** significant met 95% betrouwbaarheid

* significant met 90% betrouwbaarheid

De kollommen waar ,, staat hebben dezelfde waarde als de kolom links van de kolom.

Literatuurlijst

Adelmeijer, M.H.M. et al., *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers, fase 1* (2015)

Adelmeijer, M.H.M. et al., *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2* (2017)

Borghouts, I. et al., *Het werkt niet vanzelf. Over loonprikkels als instrumenten in de Participatiewet* (Tilburg, 2015)

Bouma, S., Van Ommeren, M. & Westhof, F., *Van klant naar werknemer met loondispensatie. Evaluatie van de vierde pilot werken naar vermogen* (Zoetermeer, 2013)

Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA (2012)

Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (Den Haag, 2016)

Coomans, S. & Bollens, J., *Effectiviteit van loonkostensubsidies* (Leuven, 2013)

B. Culenaere et. al., *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting* (Tilburg, 2017)

De Jong, Ph. et al., *Onderzoek TOG 2000* (Den Haag, 2006)

Inspectie Werk en Inkomen, *Wajong en Werk. Onderzoek naar de arbeidsparticipatie van jonggehandicapten* (2007)

Inspectie SZW, *Als je ze loslaat ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten* (2016)

Josten, E. en Vlasblom, J.D., *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (Den Haag 2018)

Kamerstukken II, 2013-2014 33 161, *Invoeringswet Participatiewet* (2013)

Kamerstukken II, 2017-2018 34352-77, *Contouren loondispensatie Participatiewet* (2017)

Kamerstukken II, 2017-2018 34352-76, *Stand van zaken Participatiewet* (2017)

Kemper, R., De Ruig, L. & De Visser, S., *Aan de slag met loonwaardemeting. Inventarisatie van methoden om loonwaarde te meten* (2009)

Kluve, J., The effectiveness of European active labor market policy (Bonn, 2006)

Kok, L. et al., *Jonggehandicapten onder de Participatiewet* (Amsterdam, 2018)

Koning, P., 'Werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt: een kwestie van kiezen' in: TPE digitaal 2016 (1), 1-9

Lammers, M., Kok, L. & Wunsch, C., *Langetermijneffecten van re-integratie* (Amsterdam, 2013)

Ministerie van SZW, *Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering* (2017)

Rosing, F., Mallee, L. & Blommesteijn, M., *Monitor loonkostensubsidie UWV - meting najaar 2010* (Amsterdam, 2011)

UWV, *Monitor arbeidsparticipatie 2016. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking* (2016)

UWV, *Wajongers aan het werk met loondispensatie* (2013)

Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017)

Vries, B. de, et al., *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw* (2008)

Wissink, C., Timmerman, J. & Van Horssen, C., *Tussen intentie en actie. Vervolg werkgeversonderzoek monitor Wajong* (Amsterdam, 2012)

Wolf, E., De Visser, S. & Engelen, M., *Pilots werken naar vermogen. Een samenvattend rapport* (Zoetermeer, 2013)